

**A New Russia?
Consequences for Norway and the Royal
Norwegian Air Force?**

Luftkrigsskolens skriftserie Vol. 32

Andre utgivelser i skriftserien:

- Vol. 1 Luftforsvaret— et flerbruksverktøy for den kalde krigen? (1999)
Øistein Espenes & Nils Naastad
- Vol. 2 Aspekter ved konflikt og konflikthåndtering i Kosovo (2000)
Gunnar Fermann
- Vol. 3 Nytt NATO — nytt Luftforsvar?: GILs luftmaktseminar 2000 (2000)
Lars Fredrik Moe Øksendal (red.)
- Vol. 4 Luftkampen sett og vurdert fra Beograd (2000)
Ljubisa Rajik
- Vol. 5 Luftforsvaret i fremtiden: nisjeverktøy for NATO eller multiverktøy for Norge? (2001)
John Andreas Olsen
- Vol. 6 Litteratur om norsk luftfart for 2. verdenskrig: en oversikt og bibliografi (2001)
Ole Jørgen Maaø
- Vol. 7 A critique of the Norwegian air power doctrine (2002)
Albert Jensen & Terje Korsnes
- Vol. 8 Luftmakt, Luftforsvarets og assymetriens utfordringer. GILs luftmaktseminar 2002 (2002)
Karl Erik Haug (red.)
- Vol. 9 Krigen mot Irak: noen perspektiver på bruken av luftmakt (2003)
Morten Karlsen, Ole Jørgen Maaø & Nils Naastad
- Vol. 10 Luftmakt 2020: fremtidige konflikter. GILs luftmaktseminar 2003 (2003)
Karl Selanger (red.)
- Vol. 11 Luftforsvaret og moderne transformasjon: dagens valg, morgendagens tvangstrøye? (2003)
Ole Jørgen Maaø (red.)
- Vol. 12 Luftforsvaret i krig: ledererfaringer og menneskelige betraktninger.
GILs lederskapsseminar 2003 (2003) Bjørn Magne Smedsrud (red.)
- Vol. 13 Strategisk overraskelse sett i lys av Weserübung, Pearl Harbor og Oktoberkrigen (2005)
Steinar Larsen
- Vol. 14 Luftforsvaret i Kongo 1960—1964 (2005) Ståle Schirmer-Michalsen (red.)
- Vol. 15 Luftforsvarets helikopterengasjement i internasjonale operasjoner:
et historisk tilbakeblikk (2005) Ståle Schirmer-Michalsen
- Vol. 16 Nytt kamplfly— Hvilket og til hva? GILs luftmaktseminar 2007 (2007)
Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 17 Trenchard & Slessor: On the Supremacy of Air Power over Sea Power (2007)
Gjert Lage Dyndal
- Vol. 18 På vei mot en militær bachelor. En antologi av kadetter ved Luftkrigsskolen (2008)
- Vol. 19 Norsk luftmakt — tilbake til fremtiden? GILs luftmaktseminar 2008 (2008)
Torgeir E. Sæveraas & Albert Jensen (red.)
- Vol. 20 Vilhelm Mohr. On World War II (2009) Dag Henriksen
- Vol. 21 Luftmakt og teknologi- realisme eller overmot? Hvilken effekt har moderne teknologi i krig?
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2009 (2009). Per Marius Frost-Nielsen & Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 22 The 1970— 1974 Combat Aircraft Analysis. Priority to Defensive Counter Air and Anti-Shipping
Operations. How optimizing defence resources altered the use of RNoAF fighters (2010). Hans Ole
Sandnes
- Vol. 23 8 år i Afghanistan, Quo Vadis? Et seminar om militær maktanvendelse.
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2010 (2011). Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 24 Norske luftmaktstenkere 1926—1940. En presentasjon av fem sentrale skribenter og deres arbeid
Frode Lindgjerdet
- Vol. 25 Etter Afghanistan — Ny strategisk virkelighet?
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2011(2012), Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 26 Luftmaktsteningens «enfant terrible». Festskrift til Nils E. Naastad på 60-årsdagen. Øistein Espenes
& Ole Jørgen Maaø (red.)
- Vol. 27 Norsk luftmakt over Libya — suksess uten innflytelse? GILs Luftmaktseminar 2012 (2012).
Torgeir E. Sæveraas & Vidar Løw Owesen (red.).
- Vol. 28 Norske kamplfly i operation enduring freedom, Afghanistan 2002-2003. Politisk kontroll og
engasjementsregler (2013).
Per Marius Frost-Nilsen
- Vol. 29 UAV - bare av teknologi eller en ny strategisk virkelighet?
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2013. Torgeir E. Sæveraas & Marianne Eidem (red.)
- Vol. 30 Ledelse av norsk luftmakt: En alliert eller norsk oppgave? GILs LUFTMAKTSEMINAR 2014.
Torgeir E. Sæveraas & Dag Inge Korstad (red.).
- Vol. 31 Endringskapasitet og lederskap. Luftkrigsskolens lederskapsseminar 2013
Ingunn Dahler Hybertsen & Trygve Jakobsen Steiro (Red.)

A New Russia?

Consequences for Norway and the Royal Norwegian Air Force?

Torgeir E. Sæveraas (red.)

LUFTKRIGSSKOLEN

Copyright © 2017
Luftkrigsskolen
All Rights Reserved

ISBN 978-82-690521-1-4

Det må ikke kopieres fra denne boken ut over det som er tillatt etter bestemmelser i lov om opphavsrett til åndsverk, og avtaler om kopiering inngått med Kopinor.

Grafisk formgivning og tilrettelegging: Type-It AS, Trondheim
Trykk og innbinding: Livonia Print, Latvia 2017

Forsidebilde: Forsvaret
Om bildet: Det russiske hangarskipet Admiral Kuznetzov under seilas langs norskekysten.

Formål med skriftserien

Med Luftkrigsskolens skriftserie tar Luftkrigsskolen sikte på å synliggjøre skolens virksomhet og gjøre den mer allment tilgjengelig. I serien publiseres studier, seminarrapporter og lignende, hovedsakelig innenfor fagfeltet luftmakt og ledelse. Synspunktene som kommer til uttrykk i Luftkrigsskolens skriftserie, står for forfatterens egen regning, og er således ikke et uttrykk for et offisielt syn fra Forsvarets eller Luftkrigsskolens side. Gjengivelse av innholdet i skriftserien, helt eller delvis, må kun skje med forfatterens samtykke.

Redaksjonskomite for skriftserien

Karl Erik Haug (dekan), Dag Henriksen (Oberstløytnant/ avdelingssjef), Bjørn Olav Heieraas (Oberstløytnant/ avdelingssjef) og Torgeir E. Sæveraas (redaktør).

Henvendelser om skriftserien kan rettes til:

Luftkrigsskolen
Trondheim Mil
Postboks 4133
7450 Trondheim
Tlf. 73 99 54 02

Innhold

Foreword	7
Seminaråpning	9
<i>Generalmajor Per Egil Rygg</i>	
What are Russia's foreign policy ambitions?	13
<i>Dr Timofey Bordachev</i>	
The dynamics of Russian foreign policy	21
<i>Dr Julie Wilhelmsen, NUPI</i>	
Russia seen from the EU	27
<i>Carl Bildt</i>	
Det norske perspektivet på Russland	35
<i>Jonas Gabr Støre</i>	
Russian military strategy and doctrine	41
<i>Dr Peter Matsson</i>	
Russisk luftmakt 2.0	47
<i>Dr Lars Peder Haga</i>	
Russland, Arktis og Norge	55
<i>Ann Karin Larssen</i>	
Russian air activity	67
<i>Colonel Gerhard Larsen</i>	
Russian military activity in the Baltic Sea	73
<i>Major General Micael Bydén, Swedish Air Force</i>	

2014 – The new reality or the old one: louder, clearer, and unmasked	79
<i>Colonel Jaak Tarien, Commander of the Estonian Air Force</i>	
The war against Georgia and the dynamics of threat perception by Russia before 2014	85
<i>Lieutenant General (r)/Professor David D. Tevzadze</i>	
Russia's Nuclear Factor	95
<i>Kadett/kapt. Helge Øglænd</i>	
Lessons from Ukraine 2013–2014	105
<i>Colonel Igor Kosiak</i>	
How to understand Russia?	111
<i>Tor Bukkvoll</i>	
Russia, NATO and the air power challenge towards 2040	117
<i>Lieutenant General (r) F. Meulman, RNLAf</i>	
Luftmakt i nordområdene – veien videre?	121
<i>Brigader Lars Christian Aamodt</i>	
Anvendelse av luftmakt i et nasjonalt perspektiv	131
<i>Brigader Jan Ove Rygg</i>	
Luftforsvarstradisjonen:	137
<i>Oberstløytnant John O. Birkeland</i>	
Russland, Ukraina og Vesten – forstår vi hverandre?	147
<i>Peter Normann Waage</i>	
About the Authors	155

Foreword

The focus of the Air Power Conference 2015 was Russia and how a more aggressive Russian foreign and defence policy will affect the West, including Norway and the Norwegian Air Force. Russia has demonstrated an ability and a willingness to use its military power in order to promote its interests beyond its own borders. The Russian annexation of Crimea together with the subsequent conflict in Eastern Ukraine has unsettled a significant segment of the Western world. It has severely affected Russia's relationships with NATO and the EU, both in terms of security policy and economy. Meanwhile, we have seen an unprecedented renewal and modernization of the Russian military capacity, with new platforms and weapons systems introduced, which has given our neighbour in the East new opportunities and has altered operational procedures.

The Air Power Conference 2015 set out to illuminate the background to these choices in Russian politics and to explore what this means in terms of the political and the military for NATO, the EU, and ultimately for the Norwegian Air Force.

Morten Henriksen

Colonel

Commandant, Royal Norwegian Air Force Academy

Seminaråpning

Generalmajor Per Egil Rygg

Utover 1990-tallet fokuserte ofte Luftmaktseminaret på anvendelse av luftmakt etter den kalde krigen. Utover 2000-tallet ble det mer og mer fokus på internasjonale operasjoner. For ti år siden var likevel hovedtemaet på hele seminaret «luftmakt i nordområdene», og det ble antydning allerede den gang at et sådant tema både kunne oppfattes «nostalgisk» og «kaldkrigersk».

Etter den kalde krigen ble gjerne en uavklart delelinje i Barentshavet trukket fram som en mulig utfordring i forholdet mellom Norge og Russland. Avtalen om delelinjen, som trådte i kraft 7. juli 2011, er det lite snakk om når man vurderer forholdet mellom landene i dag. Et mer anstrengt forhold mellom Vesten og Russland gjør at en diskusjon om norsk luftmakt i nordområdene ikke bare er aktuell. Den er påkrevd. Dette er selvfølgelig en viktig del av et nytt fagmilitært råd, men det er interessant at den kontinuerlige langtidsplanleggingen ikke var kontinuerlig nok. Videre hører det med til historien, i alle fall den norske på 1930-tallet, at en forutseende utenriksledelse sjelden var en god forsikring militært. Jeg tror ikke det skyldes at man har blitt mindre forutseende med årene, men det tempoet vi ser i verdens utvikling i dag som følge av teknologi, infrastruktur og profesjonalisering, gjør at varslingstid er en stadig større utfordring militært.

Uansett er «Et nytt Russland? Konsekvenser for Norge og Luftforsvaret?» årets tema.

Temaet er både aktuelt og bokstavelig talt nærliggende. Det er ikke nytt, men det er overraskende i den forstand at vi for et år siden ikke ville trodd at dette var temaet i dag. Men det ligger i overraskelsens natur å bli nettopp overrasket.

Enhver vurdering av en sikkerhetssituasjon må ta geografi, avstand og ressurser i betraktning. Den befolkningsmessige småstaten Norge har Europas lengste kystlinje, store territorialfarvann og en enorm økonomisk sone. Norsk jurisdiksjon er sju ganger større til havs enn på land. Vi er unektelig en maritim nasjon, men vi skal også være klar over at de sju delene med vann og den ene delen med land, har mye luftrom over seg.

Nordområdene, eller det europeiske Arktis, er i vår forstand de nordlige delene av Skandinavia og Russland, samt hav og øygrupper fra sydøstlige

Grønland til Barentshavet og Petsjorahavet. Nordområdene er en del av Arktis som også inkluderer USA, Canada og Grønland. NATOs ansvarsområde går helt opp til Nordpolen. Et av våre viktigste bidrag til alliansen er å være på vakt i nordområdene.

Å være tilstede og på vakt i nordområdene er viktig for oss, og for NATO. Vi har daglig tilstedeværelse med styrker og et nasjonalt hovedkvarter der oppe. Hovedkvarteret inkluderer nå også et nasjonalt luftoperasjonssenter. Tilstedeværelsen de siste årene har handlet om fredstidsoppgaver og lavintensitets krisehåndtering. Vi har det siste året likevel følt et gufs fra den kalde krigen. Både vi og alliansen dreier nå fokuset mot høyintensitetsoperasjoner og beredskap i nærområdene. Det blir da åpenbart at vi i fremtiden må legge til rette for alliert aktivitet i større grad enn før. Dette gjelder både øvelser, planer, operativ infrastruktur og internasjonalt samarbeid. At luftmakt er og blir en sentral del av dette bildet bør ikke overraske noen.

Det gir ikke mening å si noe her i dag uten å komme inn på de nye kampflyene. Kampflyinvesteringen er den største anskaffelsen Norge bedriver med akkurat nå, og den har høyeste prioritet fra både politisk nivå og internt i Forsvaret. F-35 kommer til å bli bærebjelken i Luftforsvaret og Forsvarets viktigste ressurs den første halvdel av dette århundret.

Mye godt, konseptuelt arbeid har blitt utført med kampflyene de senere år. Kampflykonseptet er Luftforsvarets strategiske langpasning i utviklingen av det nye Forsvaret, hvor den generelle utviklingen av Forsvaret fungerer som støttepasninger for de nye kampflyene igjen.

Det er også gjort gode analyser og prognoser av resten av Luftforsvaret. Alt dette kommer til full nytte i FMR og må få følger for flere deler av Luftforsvarets struktur. Dagens versjon av Luftforsvaret er ikke bærekraftig på sikt. Vi må tilpasse og optimalisere Luftforsvaret slik at vi får utnyttet F-35 best mulig. Jeg sier i mange sammenhenger at vi skal bli et «operasjons-optimalisert» Luftforsvar.

En av de viktigste oppgavene i denne sammenheng blir å beskytte kampflyene og sikre operasjonsfriheten fra de basene det skal opereres fra. Dette gjør at vi må tenke helhetlig rundt både K2, K&V, luftvern og baseforsvar. Videre er det naturlig å redusere klartider og forbedre tilgjengelighet for de andre systemene, eksempelvis helikopter og P-3 Orion. Jeg forventer heller ikke at etterspørselen etter transportfly eller annen informasjonsinnsamling avtar i fremtiden.

Hvordan vi skal løse alt i fremtiden er ikke enkelt, men at vi må fornyes er åpenbart. Jeg maner mer enn gjerne til «radikal innovasjon» – vi må tørre og evne å tenke nytt, helhetlig og annerledes. Vi må være selvkritiske til det vi

holder på med. Jeg har ingen sikre fasitsvar på hvordan vi skal gjøre det vi gjør bedre, men at noe ikke kan forbedres må vi aldri slå oss til ro med.

Det moderne Luftforsvarets mest innflytelsesrike offiser, generalløytnant Wilhelm Mohr, sa:

The basis of our future progress lies in the ability of dedicated, competent and well-trained people to master the demanding complexity of essential technology. (Wilhelm Mohr, 20. mai 2009)

Det er vanskelig å spå. Spesielt om fremtiden. Den letteste måten er å definere den gjennom å bidra til utviklingen selv. Luftmaktseminaret her på Luftkrigsskolen er i så måte en viktig arena for å bygge kompetanse og diskutere fremtidig utvikling.

Det jeg derimot er sikker på, er at i en ny sikkerhetspolitisk situasjon er Luftforsvaret blant de som har best forutsetninger for å være på rett sted, til rett tid, med rett effekt.

What are Russia's foreign policy ambitions?

Dr Timofey Bordachev

It is a great pleasure to be here, and I'm enjoying the warmest hospitality. Indeed, it was not an easy decision for me and my colleagues to come here, since one of the most common views in Moscow is that it's better to leave the speaking to the diplomats, in order to prevent the soldiers from acting. Recently, however, we've discussed this notion several times, and my colleagues decided to sacrifice me for this mission. As the youngest member of our team, at the age of 42 years, they think I'm strong enough to do what we need to do in times of trouble – not to make others think as we do, but to help others understand how we think. This, I consider to be my mission. This is because it's very important, especially now, to share views on European security and how we can control the damage caused by the eventual contradiction of the national interests and foreign policies.

The question 'Has Russia changed?' was asked in the beginning of this seminar, and whether we're seeing a new Russia. From a theoretical perspective, I think that the most correct answer would be no, Russia has not changed. Russian capabilities, however, have changed. Scientists specializing international relations tell us that countries are always the same, but their capabilities change. When their capabilities change, the international environment changes and policy contingencies will develop too. A country either needs to resort to other instruments of foreign policy or will become able to do so, when it wasn't before.

The other important issue is the problem of intentions, which is why we need to talk to each other. We all know that intentions are the most mysterious concept within international relations between the states. Even the classic studies within the studies of international relations teach us that clarity of intentions is basically unattainable. This phenomenon has always been considered one of the most influential prerequisites for conflicts amongst nations. However, in order to limit the negative impact of this phenomenon we can develop transparency on both the political and military level, supported by our intellectual efforts.

I would like to develop my ideas today by addressing three questions. First, what are the goals of Russia's foreign policy – speaking in the capacity as an independent scholar, not as an employee of a state agency or ministry? Second, how did we arrive at the present desperate state of affairs in the European security? The military crisis that has emerged, basically at the centre of Europe, has a tremendous potential for escalation, unlike any other military crisis that has happened in Europe since the end of the Cold War or even since the middle of the 1960s. I would like to stress the potential for escalation, as my colleagues and I see it from Moscow. Third, what can be done to ease the tensions, and to proceed rebutting what we call European security? The main ambition of Russian foreign policy, as we see it, is to protect the national security interests and guarantee Russia's ability to act as a sovereign state and global superpower. In order to achieve these ambitions, Russia has been developing a pool of instruments.

Russia's instruments – the EAEU, BRICS, the SCO, and military might

What is most essential is cooperation with our allies and neighbours. The newly established Eurasian Economic Union (EAEU) is an unprecedented fact of peaceful integration: several nations coming together in order to build a new institutional and legal framework, creating an open space within which people, goods, services, and capital can move freely – one that is 'not built by military force', as has always been the tool in the history of Eurasia, but rather by settlements and negotiations, bringing sovereignties together. Just imagine the new Eurasian Economic Commission – the portfolio of its trade commissioner would not be given to Russia, but to another partner. Consider the importance of trade in the external relations of any integration grouping. We in Moscow believe that by developing this institution and its legal framework we can establish better, more transparent and more comprehensive relations with our neighbours in the West, and most importantly, in the East, where we're facing the interests and views of our strategic partner, the great China.

The other foreign policy instrument of Russia, which Russia employs to achieve its foreign policy ambitions, is international cooperation on the global level. BRICS (Brazil, Russia, India and China) has emerged as the sole instrument of opposition to the prevailing views on how the world should be governed. BRICS is now changing, becoming the instrument of genuine cooperation and not just opposing the West but rather building something together. New financial instruments under BRICS have been introduced in

2015. Countries around the world that are neither members of BRICS or of the big integration groupings will be able to resort to these newly established financial instruments. With the active participation of our Chinese partners, we are about to offer the global economic governance the new supporting column. This will help the existing institutions such as the International Monetary Fund (IMF) and The World Bank to save countries from economic failure and help them in their economic development.

The next instrument is international cooperation and coordination on the regional level. Here, we have the Shanghai Cooperation Organization (SCO). Originally, this was established by Russia, China, and some other partners, but now it includes more and more members and observers. The SCO is also a unique experience for China, which takes responsibilities within this international group. China, which values its sovereignty the most of all of us, ad much more than Russia and Norway, is willing and able, albeit just a little, to subordinate to the decisions taken together with the partners. This is a very important tool of foreign policy for Russia.

Last, but not least, in the sphere of security Russia can guarantee its interests with military might, and have an ability to resort to it in the case of a direct threat to the *subjectively perceived* national interests. I emphasize 'subjectively perceived' because any threat or sense of security is a very subjective notion. Security is never objective and is not 'as it is'; it is as we see it – as we compare our strengths, capabilities, and position to the existing challenges and ongoing events in the international sphere.

The strategic goals of Russia

The strategic goals of Russia do not go beyond the abovementioned ambitions. Russia, both at the time being and in the foreseeable future, has no need to extend its sphere of influence or dominate internationally. Russian wealth, unlike the wealth of the United States, does not depend on our ability to control others. Russia generates its income and benefits, just like Norway, through natural resources and geographic position. Unfortunately, at times, it is a tremendous share of the national budget, but it is not wealth generated from making others do as we like it or making the world as it is comfortable for us. Ministers have said that Russia and Norway are very good neighbours, which of course they are, and it is a relationship that Norway has benefited much from. However, we're facing the same problems. The Norwegian Crown was recently, albeit not as much as the Russian Ruble, also devalued –

Norway is also very vulnerable to the oil prices – a common challenge we're facing.

However, since Russia doesn't generate its income and wealth from global dominance and influence or from making others do what we want them to do, Russian military power is strictly subordinated to these very limited political goals. While resorting to power, Russia has never gone beyond the political goals. For example, let's look at the Georgian emergency of 2008. At that time, after five days of clashes, the Georgian military was crushed and demoralized. The Russian military were able to occupy the entire country, change the political regime, and bring new Georgians to power. It was not the French president who saved Mikheil Saakashvili; it was the political rationality behind the Russian military action. In order to understand how far the Russian military can go, one must look at the political rationality behind it. Thus, there's no threat to Norway.

Also in the case of Ukraine in 2014, the Russian military intervened in Crimea in order to protect the local civilian population after the Sevastopol reprisal on the 23rd of February, and to make the local population in Crimea able to safely express their will and not be under threat. Most of the analysts agreed that by March and April 2014, Russia could easily have intervened in the Ukrainian mainland. Thus, it could have prevented the regime, which had arrived after the coup in February, from consolidating. Can you imagine what would have been the reaction of the United States if Russia had sponsored a violent regime-change in Mexico? However, Russian political goals did not go as far as preventing the regime, and thus the military action didn't either. Maybe it was a good decision or maybe it was a bad decision – as some people in Moscow are saying – that led to the present civilian turmoil and numerous civilian casualties in the cities of eastern Ukraine. Maybe it will be required in the future, if the Ukrainian government is unable to bring the nation to dialogue and respect settlements; it is too early to say. However, one thing can be said for sure: Russian military action is always compatible with Russia's political goals and agenda, and never goes beyond that. This point can be helpful in order to understand the underlying dynamics that have unfolded in Ukraine.

Why Russia acts the way it does and how we arrived at the present situation

The second question concerns how we arrived at the present situation and why Russia acts the way it does. In my view, the answer is twofold: first, Russian

security concerns have consistently been ignored during the last two decades; second, the Cold War was not properly finished. I do believe it would be overly simplistic to put the blame exclusively on one side, and Russia shares its own amount of the guilt for what is happening in Europe today, and for what has happened to the European security architecture, such as the potential for escalation into violent conflict. Yet the matter of the facts remains in place: there was no well-established order and Russia never did agree with what has been considered as an order. However, Russia never had the capabilities to express its disagreements. Russia has always opposed the expansion of NATO, openly and consistently. Russia has tried to make its partners understand that the security of one cannot come at the cost the security of another. As Dr Kissinger said, the best solution in international affairs is one that leaves everybody unsatisfied. The worst solution is one that leaves one absolutely satisfied as others are not satisfied. Since the movements in Georgia several years ago, we (myself and my colleagues) have many times in analytical and policy papers underlined our analytical conclusion that an attempt to take either Georgia or Ukraine to the military alliance of which Russia is not a member would bring these countries to an internally desperate situation. It would bring civil war and potential Russian engagement.

Indeed, Russia has demonstrated poor knowledge of what the European Union is. Thus, unlike the case of NATO, Russia has not been consistent enough in explaining to our friends in Europe that they should take our interests into consideration in a better way. Russia has allowed itself, the European Union, and especially Germany, to consider Ukraine as a prize to be won in a competition. We did not do enough to talk with our friends in the European Union. We should have done much more, explaining them that we're serious. We kept insisting, and then gave up. We preferred the unilateral contact with the previous Ukrainian government and president, thus dividing this already divided country, and bringing it to a catastrophe. However, our European friends easily ignored any Russian appeals for the bilateral dialogue between the EU, Ukraine, and Russia or even between the EU and the EAEU.

In your invitation to me, you asked whether the Russian foreign policy decisions taken with regard to the Ukraine crisis have really damaged the well-established security structures in Europe. We have many reasons to doubt whether these security structures were well-established. They have allowed continued violence in Yugoslavia and allowed the Georgian emergency. They have allowed many bad things to happen and maybe something was wrong from the very beginning in the functioning of these institutions. We need

them, but we need to find out how to use them not as an instrument in foreign policy but rather as a generator of the common good.

As I have already said, in Moscow we believe that the Cold War has never really properly ended. It has never ended for Russia because no reasonable accommodation for this country was found in the Western-dominated world. It has not ended for those in the West, especially in the United States, which looked to find a way for such an accommodation but at the same time was incapable of offering anything but a senior–junior partnership model of relationship. In addition –and there are many people like this on the other side of the ocean – there are those who were not satisfied with the fact that Russia was not demolished completely as a global power, but rather remained a nuclear superpower and survived the terrible internal turmoil. We should not underestimate the experiences of Russia during the 1990s and from the beginning of the last decade. Russia suffered terrible internal economic turmoil and guerilla warfare in the Northern Caucasus. This has also influenced Russia's relations with the West and Russia's foreign policy behaviour.

Indeed, the condition of European security has seriously degraded since the coup in Kiev, sponsored and supported from abroad. The violent removal of the legitimate president in Kiev, Russia's annexation of Crimea, and the subsequent conflict in the eastern parts of Ukraine have all shaken large parts of the Western world. However, I believe that it has also awakened large parts of the Western world without need for further escalation.

We can't get back to the situation we had just a year ago, but we should do something in order to control the damage and establish the background for repairing what we call European security. First, I believe we need to introduce the mechanisms of escalation control and mutual transparency. In this, there's a lot of room for the military to act and interact. In Moscow, we are more or less aware of the intentions of the United States when it comes to Russia today, but here in Europe we must do everything to prevent the continent from sliding to an even bigger and wider confrontation. We need to introduce the mechanisms that will protect us from sliding into a war; we must open up a European security dialogue, whether institutionalized or not. That should help us to do what should have been done 23 years ago. We should recognize the fact that internal visions of justice are the business of the country that has that internal vision of justice. Here, I wish to quote Dr Kissinger, who wrote a book about the Congress of Vienna: 'If one country considers their internal vision of justice existing in another country as a threat to their security, no ground for diplomatic dialogue exists.'

Thus, we need to go for a policy of recognition. We need to realize and

recognize that we're different. We should prevail over our long-term inability, and even our unwillingness, in order to find a joint vision of the future that could combine the natural preferences and interests of all states in Europe. Last, but not least, we need to finish the Cold War in a peaceful way. Otherwise, it will be finished anyway. Then, we should address the reform of the institutional structure of European security. We should understand that peace in Europe is not something that's just given to us, but that must also be a hand-made project.

The dynamics of Russian foreign policy

Dr Julie Wilhelmsen, NUPI

This has really been a year of Russia seminars and I sometimes ask myself what is the purpose of all these sessions? My observation would be that the same narratives, the same selected data on Russia, and the events in Ukraine are reproduced again and again. They reverberate in our Western system, although we constantly speak as if we lack unity and portray this as dangerous. This reproduction of the narrative is in itself a signal that *we* are *in* conflict.

Looking at the Russian side, there is even less reason to be optimistic. The propaganda skills and the ‘machinery’ in terms of how the media sphere is organized means that the narrative is even more one-sided.

The first signs of conflict are such one-sided narratives that create simple stories of who is right and who is wrong, place guilt squarely on one side, and include one-sidedly negative images of the other. In such a climate, conflicts escalate because these are not merely words – action is taken based on such mutual enemy images. Lastly, in such a climate it also becomes problematic to explain and understand ‘the Other’, because explaining is excusing or condoning. So I would legitimize yet another talk on Russia as our need to explain and understand Russia, given the situation we are in now.

Russia has come to seem so different and dangerous to us, in particular over the past year. Not only do we look upon the political arrangements in Russia as the inverse of what we wanted Russia to be, but since the annexation of Crimea, Russia has also been portrayed as aggressive and expansionist, either wholly or mainly. Our steps are taken in line with this representation.

This is the time, then, to examine Russia or at least to try to uncover the processes in Russia that make its foreign and security policy appear logical and legitimate to the Russian leadership and its publics. I am not saying that I think Russian policy is legitimate.

My starting point is that both the processes that make it seem necessary to engage in conflict and the processes that generate a country’s foreign and secu-

rity policy are similar and recognizable from country to country. The reason is that states are dynamic social units. State leaders such as Putin relate both to international and national audiences.

Therefore, I would like to accentuate two dimensions of particular importance for developments in Russian foreign policy. The first dimension is domestic politics and discourses – Russian foreign policy is often a by-product of domestic ambitions and projects, and the Putin regime has from the very beginning played to and adjusted to audiences within Russia. These clearly make their imprint on Russian foreign policy. The second dimension concerns how interaction effects with other states shape Russian foreign policy. I do not claim that ‘the West’ is guilty of all of the things Russia does, as Russian propaganda claims. However, I do think that Western actions, reactions, and practices, as well as the West’s own negligence of international law all contribute to shape Russia’s foreign policy.

If we look back at the period 1999–2000, domestic politics were the core driver of Russian relations with the West. The aim was to establish a strong Russia and the tool was economic revival and modernization. Hence, closer integration with the West was necessary, and such integration seemed to become possible after the events of 9/11, 2001, and the beginning of the so-called strategic partnership between Russia and the US in the fight against international terrorism. Russia was ‘taken seriously’: when Russia was invited to join the political forum G7, the forum became G8. Moreover, Russia also had something to offer: US basing in Central Asia was allowed, intelligence was shared, and a new arms-reduction treaty was signed. If one looks at the Russian military doctrine at that time, the Western threat was totally downgraded. Putin was even quoted as saying that it was ‘time to stop making fuss about NATO expansion. We need to build a common security structure for a united Europe.’

Why did it change?

First and foremost, Russian foreign policy was weakly rooted in Russian domestic constituencies. In the Russian foreign and security establishment, strong scepticism toward USA and NATO lingered and this made an imprint on the regime’s foreign policy. Hardly anyone was ever in support of US bases in Central Asia. Since the period 2004–2007 the Putin regime has mobilized around this anti-Western discourse domestically. This has served to create inner cohesion in the system. Additionally, it has created the rationale not only

for containing US expansion globally, but also preventing colour revolutions in the region and at home.

Second, crucial interaction effects were ongoing when the strategic partnership broke. Russian high hopes of being taken seriously were dashed.

From 2003 onward, the Bush administration's criticism of human rights and democracy deficiency in Russia was seen as offensive, as untimely meddling in internal affairs, and even as a sign that the US was trying to 'bring Russia down'.

During the war in Iraq, which was supposedly part of the War on Terror, Russia's point of view was not taken into consideration. Moreover, it was a setting aside of international law and the UN that Russia has always rejected. Ever since Primakov coined the doctrine of 'multipolarity' in 1996, Russia has insisted that any international crisis should be dealt with by the UN's Security Council and in line with international law – not because Russia is so law-abiding but because it has been in its interests as a weak power with Security Council veto. This insistence concerning the UN and a restrictive interpretation of international law has been coupled to the increasingly expressed fear that the US will act according to its own will and its own interests *outside* the UN order in a unipolar world.

This became the frame that Russian foreign policy currently works through. It conditioned the way Russia saw NATO expansion in 2004, when NATO was merely seen as an extension of the US. The colour revolutions in Georgia and Ukraine (in 2003 and 2004 respectively) were not seen as domestic uprisings, but as the US hand into Russia's near abroad; the much discussed missile shield – Russian officials have always spoken as if the real intention behind the shield is to neutralize Russian capabilities; the 2008 war in Georgia, when Saakashvili was seen as the US' man; and the Arab spring revolutions. In the latter case, Libya was crucial because Russia did not veto the first part of the intervention. However, with the toppling of the Gadhafi regime, it was as if the Russian conspiracy theory regarding the West's use of the R2P doctrine to camouflage regime change around the world had come true; even the demonstrations in Moscow in 2011 and 2012 were interpreted through this frame, with Putin suggesting that Hilary Clinton was somehow responsible for the demonstrations.

This is also the gaze Russia directs at Maidan: an American instigated uprising to get rid of a stabilizing, democratically elected, but in Western eyes authoritarian regime, the purpose of which is to place an anti-Russian pro-American regime in Ukraine, and ultimately one heading for NATO membership.

Currently, the mantra in Russia of how the US breaches international law to cater for its own interests is so strong that it can even be used as an excuse for Russia's own breaking of it in Crimea and East Ukraine. In fact, Russia has for a long time been justifying its own breaches by pointing to US' precedence. It has been quite willing to disregard the sanctity of international law and copy US arguments for 'adjustments' to international law in its own region: following the Global War of Terrorism (GWT) we could observe the formation of a Russian Bush doctrine in the Commonwealth of Independent States (CIS). In the early 2000s Russia not only accepted, but also itself practised so-called preventive defence against the terrorist threat by bombing across the border and into sovereign Georgia.

The point here is not to take responsibility away from Russia for its actions. I am not being vague about what Russia does. The humanitarian crises that Russia warned of when trying to legitimize its annexation of Crimea first became a reality when Russia took over the place: today, the rights of the Crimean Tatar minority are being infringed upon in a crude way and under Russian governance. However, I want to alert us to the interaction effects and the problem of precedence in international relations.

At the same time, domestic conditions and political dynamics in Russia change and I want to return to those in my analysis of what shapes Russian foreign policy. There is no doubt that Russia's substantial economic growth has triggered a posturing on the international arena that mirrors its new self-esteem. It has also spurred new ambitions in the post-Soviet space. We have seen the strengthening of the Collective Security Treaty Organization (CSTO) as a parallel to NATO. Most important for understanding Russian actions in Ukraine is the fairly new ambition of creating a Eurasian Union, an EU in the post-Soviet space. This new ambition made the close connection between Ukraine and the EU envisioned in the November 2013 agreement, which Yanukovich declined to sign, so unacceptable.

For the time being this is just a customs union – the Eurasian Economic Union that includes Russia, Belarus, Kazakhstan, and soon Armenia – but if you listen carefully to Russian rhetoric you can hear about visions of a separate and distinct civilization as the base of the Eurasian Union. This civilization is articulated as a counterpart to the Western hyper-liberal civilization, in which God is dead and everything is allowed. Here, we see the impact of changing domestic debates on what Russia 'is' and 'should be' on foreign policy priorities and projects, because these alternative values are not merely the regime's manipulation. Rather, they are a deep reaction in Russian society.

A third and final domestic impetus in Russian foreign policy that I want to

draw your attention to is the regime's need to neutralize internal opposition. The demonstrations in Moscow in 2011 and 2012 illustrated that any potential opposition to the Putin regime does not come from the liberal or democratic camp; indeed, those actors are totally marginalized in today's Russia. Rather, if there is going to be any opposition, it will come from Russian nationalists. Putin's method when faced with such potential opposition has often been to capture their banner. Indeed, I think this is what we were witnessing during the annexation of Crimea.

There were arguments in official rhetoric that tried to cater to the international audience (R2P-style arguments) and then there were arguments such as the need to protect, for example, 'Russian interests' 'the Russian speaking population', 'the Orthodox Church', and 'Novorossia'. This latter set of arguments was produced from the domestic arena and reflects the Putin regime's attempt to co-opt the agenda of nationalist constituencies at home in order to neutralize them. Once he has started to engage this ethnic Russian nationalist discourse, his problem will be how to 'put the genie back into the bottle' again.

My argument has been that if we want to understand Russian foreign policy we need to keep an eye on Russian domestic developments and on Russia's interactions with other states, including our own Western states. This brings me back to where I started: Russia is not a static and unchanging entity, even if we feel a strong sense of recognition these days.

Even though anti-Western rhetoric is strong, we need to look for the statements and actions that point in the direction of compromise and not confrontation; they actually exist. Moreover, considering the interaction effects at work, we need to check our own anti-Russian discourse and take action to de-escalate it. That is a big challenge for a Western military establishment that is now set to meet the 'new Russian threat'.

Russia seen from the EU

Carl Bildt

The city of Trondheim was founded by Olav Tryggvason more than 1000 years ago. Tryggvason was brought up at the court of King Valdemar in Gardaríke, who had secured his rule in Kiev by the warriors he had recruited in Sweden as well as in Trøndelag. Links between the Scandinavian lands and the Gardaríke, which are the present-day Ukraine, Russia, and Belarus, were very close in these days.

King Valdemar was none other than the Vladimir the Great, who has figured prominently lately in the nationalistic euphoria of ‘President Russia’. At the christening of this Scandinavian king in the Greek city of Kherson, the near present-day Sevastopol has been seen as the very origin of the great Russian heritage that the Kremlin of today, with all its means, is trying to protect and promote. However, my task in this talk is not to make some remarks primarily on Trøndelag and Gardaríke 1000 years ago, but on present-day Russia as seen by the European Union.

The European Union is, as we know, a fairly large and complex entity. With 28 member nations, more than 500 million citizens, and what is today still the largest integrated market in the world, the EU’s member countries encompass somewhat different perspectives on the issue of relations with Russia.

First, let me start by saying something about the somewhat more limited subject of Russia and the European Union. I was, in some respects, there from the very beginning. It was midsummer’s eve in 1994 on the island of Corfu in Greece that we signed the treaties of accession of Sweden, Finland, Austria, and Norway with the European Union. Yet on the very same occasion, the far-reaching Partnership and Cooperation Agreement (PCA) was signed between Russia and the European Union. I vividly remember the dinner that evening, with the then 16 leaders of the EU, accession countries, and Russian President Boris Yeltsin. The atmosphere was warm, open, and truly forward looking. President Yeltsin was very clear in his vision of a Russia reforming, democratizing, and integrating with the rest of Europe, and the EU leaders certainly responded positively. I also remember how French President Mitterrand went so far in holding out the prospect of Russia’s membership of

the EU that Chancellor Kohl, whose fundamental belief in the necessity of embracing Russia was even stronger, had to restrain him somewhat.

Under the PCA agreement, an elaborate structure of cooperation and integration was set up. At the top there were two summit meetings every year between Russia and the EU, yet with no other country or entity in the world has there been more than one of these summits every year. Below this, it was anticipated that there would be a network of different committees and councils covering different areas. To some extent, this structure worked. The two annual summits continued until the so far latest and rather tense 32nd one a little more than one a year ago, and they have provided the opportunity for a far-reaching dialogue at the highest level. However, the anticipated increase in working structures never really materialized because the Russian side insisted on dealing with all issues at the highest level.

The next more formal step in the relationship was taken when the Yeltsin era had given way to the first Putin presidency, and when the enlargement of the European Union with the inclusion of countries in Central Europe made it necessary to think about these issues again. The answer was the launch of the European Neighbourhood Policy (ENP) by the Prodi Commission. The aim was ambitious. By offering the countries in the neighbourhood participation in 'everything but institutions', it sought to facilitate the development of a 'ring of friends' around the European Union. It was also driven by the ambition to prevent a new debuting line from opening up between the new members of the EU and countries they had previously cooperated closely with. Russia was most certainly part of this offer at the time, but early on declared that it did not want to be part of the approach. It was less a question of refusing the details of cooperation and integration, but more of not accepting to be treated in the same framework as what it considered lesser nations, and the wish to establish more direct and equal relations. I am mentioning this since it has some importance in view of the subsequent debates. The EU never excluded or neglected Russia. It was Russia that, for its own reasons, opted out of the EU neighbourhood policies as they started to develop.

Instead, relations between Russia and the European Union focused on the development of four common spaces, as laid down at a summit in St Petersburg in 2003. In Moscow, in 2005, an agreement was reached on 'road maps' for the common economic space, the common space of freedom, security, and justice, the common space for external security, and the common space for research and education. These were ambitious roads maps, and in essence they were fairly very similar to the areas identified in the action plans for the different countries of the neighbourhood policies.

However, divergences soon started to develop, due to developments in the policies of the respective countries. While Ukraine after the Orange Revolution in 2004 expressed the wish to move forward with closer relations with the Union, notably in the areas of free trade, the process of having Russia join even the WTO turned out to be more prolonged and difficult than anticipated.

Answering also to the wishes of Ukraine, talks were launched in March 2007 and after Ukraine had joined the WTO they were aimed at concluding what was called Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA). It was 'deep and comprehensive' because it sought to tackle also different non-tariff barriers to trade along the lines of the Europe agreements with the Central European states before their accession to the EU.

The year 2008 turned out to be a most important year in several key respects. The two issues of the recognition of the independence of Kosovo in February and the question of enlargement of NATO at the Bucharest summit in April led to sharp divergences of views between the Kremlin and the West. At an informal meeting in Bucharest, President Putin expressed himself in a way that was interpreted as questioning the very statehood of Ukraine, and sharp rhetoric over Kosovo led to Russian hints at some sort of retaliation directed against Georgia. Step after step was taken that eventually led to war between Russia and Georgia in August.

Everything pointed towards a confrontation starting in Abkhazia – Russia had augmented its forces there and done other preparations – but the sparks instead ignited the war in South Ossetia. However, Russian forces quickly attacked out of Abkhazia as well. The outcome of that war was important in several respects. First, it demonstrated that the threshold for Russia to use military force in its immediate neighbourhood was lower than most had thought. Second, it started to establish a doctrine of the right to intervene also militarily in order to protect Russian nationals or other interests. Third, it demonstrated a blatant disregard for international law in proceeding to recognize quickly South Ossetia and Abkhazia as independent nations. It should be noted that to date this recognition has been followed by virtually no one, not even as close an ally as Belarus. Fourth, from the Russian point of view, the outcome of the war demonstrated different problem in its armed forces, and served as a further inspiration to the military reforms that really started in 2008.

In the EU, 2008 was also the year in which the Eastern Partnership was launched at the initiative of Poland and Sweden. Encompassing the six Eastern European and Southern Caucasus countries of the ENP, the partnership sought also to further regional cooperation between them. The Russian war

with Georgia caused a distinct dip in relations between Russia and the EU. The launch of the talks to replace the PCA of 1994 with a more ambitious and legally binding agreement was postponed, although the pause only lasted some months and in 2009 most things were on track again.

Negotiations on the so-called 'new agreement' were started, and at the summit in Stockholm in November 2009 talks started on the Partnership for Modernisation that was officially launched at the summit in Rostov in June 2010. This was – it should not be forgotten – the years of the Medvedev presidency in Russia. The discourse within Russia was very much focused on the need for modernization of the economy and relations with the EU were seen as important in this respect, with the EU in every respect by far the most important economic partner of Russia. Despite serious differences on some international issues, notably Kosovo, there was progress in other areas: Norway's most important delimitation agreement in the North was a notable example.

Meanwhile, negotiations with Ukraine proceeded and in March 2012 they were concluded and the extensive 2000-page agreement was initialled. It should be noted that these negotiations were highly public and that Russia never raised any questions or issues relating to them in the frequent summits, in other meetings with the EU, or bilaterally with Ukraine.

In 2012 Vladimir Putin returned for a third period as President of Russia, and his political platform now included the aim to move on from the customs union with Kazakhstan.

In June 2009 Russia had rather suddenly launched the customs union with Kazakhstan and other countries willing to join. This complicated and effectively brought to a halt the New Agreement talks with the EU. Instead of moving step by step towards the often talked about free trade between Lisbon and Vladivostok, which the New Agreement also aimed at, Russian policy now sought to establish a customs union with high tariff barriers and numerous restrictive practices.

I remember a number of occasions when efforts from the EU side to move the free trade agenda forward were met with the response that this was not Russia's agenda at the time. Reference was also made to the need to focus on the implementation of the WTO membership that had finally been secured in 2012, although from the EU point of view this implementation left much to be desired.

Up until the period 2012–2013 the Russian attitude towards the EU was essentially a rather positive one. The Eastern Partnership was a non-issue – it was probably seen as another fairly irrelevant Brussels exercise. President Putin is on record as saying that even Ukraine's membership of the EU would

be something that Russia could look favourably upon. The modernization agenda was still the dominating one, and cooperation and integration with Europe were seen as an important instrument in this regard. However, then it all changed in a rather dramatic way, although it took some time for us to all to wake up to the new reality. In the late summer of 2013 the Kremlin started an aggressive effort to stop Ukraine, Armenia, and Georgia from signing the DCFTA and Association Agreements at the Eastern Partnership summit to be held in Vilnius in November.

First, Armenia was convinced during an all-night session to change track and apply to join the Customs Union and coming Eurasian Union. Total gas dependency, Russian military presence in Armenia, and the conflict with Azerbaijan provided extremely convincing arguments in this respect. However, Ukraine was obviously of key importance. To turn Ukraine away from its European path and have it included in the coming Eurasian Union became the priority for Russia and all conceivable means were to be employed for this purpose.

Trade embargoes against Ukraine started early, followed by what can only be described as open information warfare. The rest, as they say, is history. Every single step in the crisis that has now brought us to open war between two great European nations and a dramatic change in the entire outlook for the security of our continent has been driven by actions taken by the Kremlin.

It should be pointed out that it was Russia, not the EU, that presented Ukraine with a zero-sum choice and tried to force it into arrangements that it was simply not prepared to accept. The DCFTA agreement was perfectly compatible with the existing free trade agreement between Ukraine and Russia. The trade and propaganda wars of late 2013 turned into a political crisis within Ukraine in early 2014 and then suddenly into a military conflict between Russia and Ukraine. The invasion, occupation, and annexation of Crimea from the 27th of February to the 18th of March went relatively smoothly in military terms and led to a surge of heavily promoted nationalist feelings in Russia. In a concerted propaganda offensive, this was all portrayed as a necessary counter-attack against fascists in Kiev, who with the support of NATO sought to take over the country, persecute Russian speakers, and prepare for military aggression against Russia itself.

If Crimea went relatively smoothly from the Kremlin point of view, the follow-on operation launched in the Donbass from mid-April in 2014, using very much the same methods, and explicitly aiming at establishing a Novorossyia mini-state all the way to Odessa, soon turned out to be more difficult.

Heavy support with weapons, propaganda, and special forces was simply not enough, as the population turned out to be reluctant to go along with the Russian agenda. By then, Russian policy had turned the rest of Ukraine into a far more united and determined nation than perhaps it ever had been. Historically speaking, invading countries is not a good way to make friends. As inflows of heavy weapons and special units increased, catastrophe was bound to happen and it came with the shooting down of MH17 on 17 July 2014. The very extensive Dutch investigation will report its findings, but an independent investigation published by, among others, *Der Spiegel* in Germany has traced the responsible unit back to the 53rd Air Defence Brigade in Kursk, south of Moscow.

In August 2014 there was a real risk that the entire separatist effort, despite all the support it had been given by Moscow, would collapse under pressure from the Ukrainian counter-operations. Then, open intervention was the option chosen. A number of battalion battle groups of regular Russian forces had to be sent in to rescue the situation and make clear that defeat for the separatists was simply not going to be accepted.

Developments since August 2014, namely first the Minsk agreement in September, and the resurgence of offensive operations during the last few weeks, clearly demonstrate that a lasting political solution is far from imminent. Basic Russian objectives – to destabilize Ukraine and prevent its European orientation – remain unchanged, and military, diplomatic, and information warfare means have been deployed to this end. We are thus in a fundamentally different situation when it comes to the relationship between Russia and the EU than the one we had and sought to achieve in the years up to the period 2012–2013.

Previously labelled as a ‘strategic partner’ of the Union, Russia is now obviously a strategic problem and in some important respects even a strategic adversary. The formal dialogue between the EU and Russia has effectively been suspended, although there is certainly no lack of diplomatic channels. Brussels policy discussions, notably on the issue of sanctions, are of great importance, although these days more operational diplomacy is coming out of Berlin.

In addition, the cohesion of the EU has been better than it is given credit for. It goes without saying that the perspective on Russia differs between Tallinn and Lisbon, and these days certainly between Warsaw and Athens. However, discussions have so far resulted in a unified and rather strong stand. There is a common recognition of the gravity of the situation as well as a common determination to support Ukraine and to oppose the aggression of

Russia, although there can be different degrees of optimism concerning the possibilities of getting Russia to change course.

Observers in the West in general, both inside as well as outside the EU, failed to see the magnitude of the change in Russian policy that we have witnessed since the beginning of the third Putin term, and it is obvious that we have to reconsider our long-term assessments of Russia also in view of this. We are not faced with just ‘a dip’ of the sort we – mistakenly, it turned out – saw the 2008 war with Georgia as, and we should be aware that under the Constitution of Russia Vladimir Putin might well be president until 2024, which would be into the possible second term of the next US president. We thus have ample reason to listen to what he has to say.

The triumphalist speech on 18 March 2014 marked the emergence of a Russia intent on reuniting ‘the Russian lands’ that had been divided during Soviet times as had been the case with Crimea. This caused distinct unease, not only in the three Baltic countries that have been part of Russia for a longer period than Crimea has, but also in Kazakhstan and Belarus. There is an inherent conflict between this Great Russian approach and the wider but no less power-oriented Eurasian one.

Of even greater significance is the Valdai club speech that President Putin delivered on 21 September 2014, when a clear policy of Russian revisionism was presented to the outside world. It is worth quoting what he said. Putin’s speech was titled ‘New Rules or a Game without Rules’ and he said that ‘this formula accurately describes the historic turning point we have reached today and the choice we all face’. Continued adherence to the agreed and existing rules was obviously not an option. He went on to say that ‘history’s lessons’ were ‘first of all [that] changes in the world order – and what we are seeing today are events on this scale – have usually been accompanied by if not global war and conflict, then by chains of intensive local-level conflicts’. The message is a rather stark one of new rules or a game without rules, and the likelihood of a chain of intense local-level conflicts. Thus, we are confronted with a Russia that in words as well as deeds has demonstrated a distinct departure both from what we have seen before as well as from the basic principles upon which the security and stability of Europe during the past few decades have been built.

As for the future, it is my belief that much will be decided by what happens with Ukraine. To put it simply, the future of Ukraine is the future of Russia, which is the future of Europe. If Ukraine sinks down into divisions and decay it will develop into a zone of continuous confrontation that is likely to drive a further militarization and authoritarian development of the politics of Russia. Furthermore, we can certainly not exclude that the revisionist ambitions of

Russia acquires wider geographic dimensions in the years ahead. A desperate regime might resort to desperate policies.

However, if the democracy of Ukraine is consolidated and strong reform policies turn the economic future of the country around, anchoring it also in integration with the European Union, this might well over time serve as an inspiration for a more democratic and reform-oriented era in the development of Russia. Then we might, at some time in the future, also return to the strategic partnership with the country we so clearly have been seeking and pick up the efforts of free trade and integration from Lisbon to Vladivostok.

As for our Nordic countries, it is obvious that we have to look seriously at our combined security and defence policies, both from a national perspective but increasingly also in the perspective of what we can do together.

In January 2015, I discussed with Foreign Minister Erkki Tuomioja from Finland some of the lessons that might perhaps be drawn from the Winter War between Finland and the Soviet Union 75 years ago. Much was, of course, different back then. Narvik and the Karelian Isthmus were in focus, as well as the heavy shadow of both Hitler and Stalin, not to speak of the pact between them that paved the way for the attack of the later on Finland and of the former on Denmark and Norway.

The most distinct comment on the situation today is, I believe, what the President of Finland Sauli Niinistö said in a speech in September 2015, when he referred to an old Russian saying, according to which ‘the Cossack grabs whatever is not sufficiently firm’. Our common task in these times of increased dangers – because this is clearly what they are – is to make certain that everything is firmly secured and that there is no room for doubt in these respects. This requires national as well as common efforts in the different constellations we choose. I mentioned that the European Neighbourhood Policies of the EU, when launched in 2003, were aimed at creating a ‘ring of friends’ around our union. Today, we must realize that it looks far more like a ‘ring of fire’.

Det norske perspektivet på Russland

Jonas Gahr Støre

I 2007 inviterte jeg mine nordiske kollegaer til et utenriksministermøte i Bodø. Som en del av det, mottok vi en brief på Forsvarets operative hovedsentral (FOH) på Reitan. Vakthavende ga oss en meget innholdsrik presentasjon som handlet om flyaktiviteten utenfor norskekysten. Under briefen ble det lagt fram et plot over et simulert russisk kryssermissil-angrep på Bodø fra internasjonalt luftterritorium. To interessante sider ved det, var at vi fikk illustrert for våre nordiske naboer hva Norge følger med på og vi fikk forklart hva som er realiteten utenfor den norske kysten. Jeg tror at dette plottet taler godt for en felles politisk kultur i Norge – en realpolitisk forståelse av hvor vi ligger på kartet. Man forhandler ikke om sin geografi og man velger ikke sine naboer. Med klokskap bør man forholde seg til dem.

Norge og Russland har levd i fred i 1000 år. Det sies at vi er den eneste av Russlands naboer som ikke har vært i væpnet konflikt med landet, og det var Den røde armé som frigjorde Finnmark i 1944. Fra min egen tid i marinen kan jeg også huske hvor mange det var av den eldre generasjonen i Finnmark som knyttet minnene til sin identitet om hvor Norge var, og hvor Norge ligger. Jeg mener at det er en ressurs.

I 2010 tok jeg med meg den russiske utenriksministeren Sergei Lavrov til krigsminnesmerket i Kirkenes. Det er et enkelt minnesmerke, men jeg opplevde at denne erfarne diplomaten ble rørt når han sto i et NATO-land og så et godt pleiet monument av en russisk soldat – slik er det ikke mange andre steder.

Russland har ikke en fast naboskapspolitikk, men politikk med naboer. Med det mener jeg at de har forskjellige naboer og dermed forskjellige politiske uttrykk. Derfor er det viktig å forstå de langsiktige kjennetegnene med det norsk-russiske naboskapet.

Jeg mener det er to doble perspektiver med fire elementer som gjelder for Norge. Det første doble perspektivet er at Norge er geografisk nabo med Russland. Vi har en 200 kilometer felles landgrense og en felles havgrense – de kortene har naturen spilt. Samtidig er Norge en del av en vestlig allianse. Det

andre doble perspektivet følger av det første, og innebærer at vi alltid vil være åpne for samarbeid og videreutvikling der og når det er mulig, men vi vil være klare til å forsvare oss både alene og sammen med andre. Fra disse perspektivene følger det noen kjerneverdier som veier tungt i norsk forvaltningskultur: Langsiktighet og en sterk tilknytning til folkerettens prinsipper, at måten vi håndhever vår territoriale suverenitet på er forutsigbar, og opprettholdelsen av en politisk og militær tilpasningsevne i møte med endrede rammevilkår.

Konsekvensene for norsk politikk

Det er av helt overordnet betydning at Norge har en sterk russisk-kompetanse. Jeg erfarer at det har vært en nedbygning av slik kompetanse i mange land siden starten på 1990-tallet. Dette har ikke skjedd i Norge, og det var en prioritet når jeg var utenriksminister å sørge for rekruttering av folk med blant annet russisk språk- og kulturkompetanse.

Det gjør at Norge fortsatt er i en sterk posisjon innad i NATO til å fortolke hva Russland er i alt sitt mangfold. Betydningen av det, er at vi kan forstå endringer i naboforholdet som alltid vil være summen av perspektivene jeg pekte på innledningsvis. Dette er endringer som følge av politiske forhold mellom Norge og Russland, og som følge av den geopolitiske situasjonen den tid vi har vår identitet og forankring i NATO. Det betyr at de kalde politiske vindene som kan blåse over nord, sjelden oppstår i nord. Det er en viktig erkjennelse.

Fra den kalde krigens tid oppsto begreper som lavspenning og pragmatisk samarbeid litt under radaren av de store spenningene. Selv om vi hadde en stor strategisk ansamling av kjernefysisk kapasitet noen kilometer fra den norske grensen, var det vel ikke slik at nordmenn tenkte at det primært var rettet mot oss. Som utenriksminister erfarte jeg at måten Norge håndterte disse vanskelige årene på, samt årene etter åpningen i 1990, ga oss en kredibilitet til å dele vår forståelse av den russiske naboen.

Angående nabo-forholdet var det i 1990 kun 4000 grensepasseringer ved Storskog, som er vår grensestasjon til Russland. I 2015 er vi på vei mot over 300 000. I et historisk perspektiv kan man se dette som en normalisering av et noe unormalt naboforhold. I 2011 åpnet jeg det honorære generalkonsulatet i Arkhangelsk, og gjenopplevet historien om hvordan det ble stengt på slutten av 1930-tallet grunnet en nærmest paranoid forestilling om at det norske konsulatet var et spionrede. Mange av de som jobbet der forsvant, og ble aldri sett igjen siden. Når vi gjenåpnet generalkonsulatet gjorde jeg et poeng ut av

at vi velger å ikke se dette som en start, men som avslutningen på en parentes. Det har vært norsk diplomatisk nærvær i Arkhangelsk siden Norge var under Danmark. Vi hadde det da vi var under Sverige, og vi hadde det i form av egen representasjon som selvstendig stat. Nå har vi det igjen, dog som et honorært generalkonsulat.

Er Russland «Lost in transition?»

Russland er i stor bevegelse siden 1990, og det er ingen gitt å si hvor landet og regimet vil befinne seg i fremtiden. Det er i seg selv et uttrykk for usikkerhet. Men i nord observerte jeg at Russland nesten er et normalt land. I de nordlige bilaterale organene hvor vi har et samarbeid med dem, slik som i Barents-samarbeidet og Arktisk Råd, opplevde jeg at vi har en ny dagsorden som ikke er behengt med historiens tunge lodd. Det gjør at vi har hatt et tilnærmet normalt samarbeid med Russland i nevnte sammenhenger. Eksempelvis var det slik at når det var Russlands tur til å innlede om forhold knyttet til urfolk, så var det nettopp Russland som innledet, og den russiske ministeren var godt forberedt. Slik var det i mange år en grad av normalitet. Men i dag opplever vi at den russiske ministeren kommer alene, ikke urfolk-organisasjonene. De er arrestert på den russiske siden av grensen. Det er illevarslende.

Det er klart at hvordan Russland vil utvikle seg er en av de store usikkerhetsproblemer vi står overfor i dag. Men siden midten av 1990-tallet og spesielt tidlig på 2000-tallet viste Norge en stor politisk tilpasningsevne til å møte de mulighetene som naboskapet ga. Temaer som grensepasseringer og grenseboerbevis kan nevnes, og gjennom folk-til-folk-samarbeidet som omhandler energi, miljø, industri og næringsliv har vi forsøkt å utvikle et mer normalt naboforhold. I disse årene sa vi at vår visjon må være at vi kan få et tilnærmet normalt naboskap med Russland, slik som vi har med våre andre nordiske naboer.

Det kan komme innvendinger om at det ikke er realistisk på kort sikt, og jeg er helt enig. Kanskje vil det ikke skje i min levetid, men kan man ha en annen visjon? Kan man si at man ikke kan ha et normalt naboforhold til dette landet? Nei, jeg mener Norge ikke kan si dette. Derfor må vi utnytte mulighetene som byr seg, og aktivt søke etter å utvikle vårt forhold med Russland. Men forholdet må bygges opp av fasthet, langsiktighet og forutsigbarhet.

Det er flere spørsmål knyttet til hvorvidt Russland vil lykkes med sin modernisering. Det politiske systemet er ikke avklart, og det har autoritære trekk. Det er ikke demokrati bare fordi man holder valg. Økonomien er fastlåst i

energi og råvarer, og det mangler en diversifisering og et mangfold i økonomien. Dette er noe de fleste land ville ha slitt med. Landet er svakt på soft-power, som innebærer at de har liten attraksjon på det kulturelle og diplomatiske feltet. Men de spiller på det etniske nasjonalkortet når det gjelder russere som bor utenlands. Det å spille på etiske strenger er et uhyggelig kapittel i europeisk historie, og det har også gjort seg gjeldende i Norge. Påstander om at det norske barnevernet har intensjoner om å kapre russiske barn for å dekke over et norsk befolkningsunderskudd er en av flere. Man kan kanskje smile av det, men det må tas på alvor når ordene kommer fra president Putins høyrepresentant. Det er ikke spesielt løfterikt.

Det er et land med internasjonal status, men som har svekket sin rolle i Sikkerhetsrådet gradvis over tid. De er et land som oppnår innflytelse og makt i hovedsak ved å si nei, som er en krevende rolle å innta i moderne tid. Den militære moderniseringen og opprustningen er det også verdt å stille spørsmål ved. Modernisering i seg selv er ikke negativt, men den kraftige oppbygningen vi ser nå kan vi ikke anse som uproblematisk. Hvordan lar det seg finansiere og drifte over tid, og hva skal denne militærmakten brukes til?

Politikk med naboer, ikke naboskapspolitikk

Russland har ikke naboskapspolitikk, men politikk med naboer. La meg bruke to begivenheter som illustrerer dette: I august 2008 var det konvensjonell krig med Georgia som er et lite naboland til Russland. Striden handlet om grenseproblemer og var en klassisk konvensjonell krig med hurtig deployering. To år senere, i april 2010 ble delelinje-avtalen med Norge undertegnet, som er en av de mest moderne havrettstraktater som er laget, basert på det aller siste innen havrett. Avtalen deler 170 000 kvadratkilometer av havet i to, helt ned til kilometeren. Alt i henhold til en linje basert på prinsipper trukket ut fra internasjonal havrett.

Selv om det er ulike forhistorier bak disse to begivenhetene, sier det noe om Russlands kontrast. Men det forsterket det bildet som har vært viktig i norsk utenrikspolitikk de siste årene – det å være nabo med Russland mens vi er medlem av NATO, og hvilke konsekvenser det har for oss.

Vi har vært opptatt av samarbeid og dialog, men har vært tydelige på fasthet i alliansen. Vi har utviklet nordområde-politikk da mulighetene åpnet seg for det, samtidig som Norge var en ledende kraft i NATO til nærområde-initiativet «Bring the Alliance Home». En av årsakene til det er at vi har en større uforutsigbarhet når det gjelder sikkerhet i Europa. En annen er at vi var i ferd

med å få en hel militær generasjon som hadde mer erfaring fra fjellene i Asia enn langs grensene i Europa. Det var på tide å minne om hvor alliansen oppsto, og hvor den har sine viktigste utfordringer.

Oppsummering

Den siste tiden har fokuset snudd fra nedbyggingen av forsvarskapasiteter i nord og til flyttingen av hovedkvarteret fra Stavanger til Bodø. Vi har fått nye materialvalg, i stor grad innen Luftforsvaret. Det er interessant å merke seg at valget av F-35 i hovedsak var basert på de harde norske scenarioene, og at det var kvaliteten som var utslagsgivende i valget mellom alternativene. Vi har fått et nytt luftoperasjonssenter, og Ørlandet er klart i 2017. Det eksisterer en fast, lang linje i norsk politikk for å bygge kapasiteter som er i henhold til realitetene – og vi må være tydelige overfor regjeringen at vi forventer at langtidsprogrammet for Forsvaret blir gjennomført. Det kan bli tøft, men det er vi nødt til å fortsette med. Vi må fortsette med å omstille og trene våre dyktige piloter og luftmakt-personell. Vi må fortsette samvirke med de andre forsvarsgrenene, og ikke minst vår etterretning som jobber for å forstå det som skjer rundt oss. Vi må vente på fagmilitære råd om endringer innen struktur og innretning, som må ta full høyde for hva som skjer i våre nabo-land- og områder.

Men jeg vil understreke at vi skal beholde den politiske kompetansen til å forstå. Det er en del av denne dobbeltheten i det norske naboskapet at vi alltid har forstått og søkt etter politikken, og ikke gått på militær autopilot. Ikke minst har våre militære vært dyktige til det. Noe av det jeg har blitt møtt med mest innad i NATO-kretser er spørsmålet om hvordan Norge har klart å håndtere et naboskap under spenning gjennom å bruke politikk, menneskelig kontakt, prosedyrer og møtepunkter mellom militære på begge sider. Det er krevende, men viktig å ha høyt på dagsorden.

Innenfor våre perspektiver i NATO, må vi også tenke nøye på samarbeidet med våre skandinaviske naboer. Utenriksministerne i Sverige, Finland og jeg tok initiativ til et tettere skandinavisk samarbeid på det militære området. Det skjedde sammen med våre nære partnere i NATO, men det var ut fra en erkjennelse om at vi har mange av de samme geografiske utfordringene. Vi vet også at fly fra Norge, Sverige og Finland kan være på vingene og i øvingsfelt sammen etter kun noen minutter. I det perspektivet så hadde en skandinavisk løsning på flyvåpenet vært interessant, og vi kan se mange spennende dimensjoner og muligheter for samarbeid fremover.

Vi skal finne balansen mellom det å være nabo og alliert. Mellom det å være et grenseland og samtidig en del av en allianse basert på verdier vi skal forsvare. De vindene som nå blåser, oppsto ikke i våre områder, men de har en stor kompleksitet i et samfunn som kanskje er «lost in transition». Hvor det kommer til å ende, kan vi ikke se. Vi må derimot fortsette som et demokrati, og ha et samspill mellom hva politikken kan levere og hva det militære kan gi sikkerhet for – både gjennom det nasjonale, og det vi klarer å få til gjennom alliansen.

Russian military strategy and doctrine

Dr Peter Matsson

The topic of this article is the new Russian doctrine and the new generation of Russian warfare, a topic to which one needs to proceed with an open mindset. What is our perception of Russia – where do we stand when we look at Russia, and where do we think the Russians stand when they watch us? The Russian military doctrine is a document of 14 pages and it should be read if we want to know what the Russians are thinking. It reflects the Russian's perception of themselves and their perception of the world. The new military doctrine represents the sixth generation of Russian warfare, and I am going to highlight some of the elements in the doctrine.

The part we really should read is the first and second parts, on the dangers and military threats to the Russian Federation. One could ask why they are thinking like this? The Russians think in terms of multipolarity instead of unipolarity. If we look at the general military dangers mentioned, the Russians see the 'New World Order' led by the United States as their biggest threat. Currently, they are under the impression that they are being punished for not going along with this American-led new order. Furthermore, they view the number of unresolved regional conflicts in the world as threats, due to their destabilizing effects. They also see dangers affecting the inner sphere of Russia, such as the threats posed by the 'information space'.

From the Russian's perspective, there are several main external military threats to Russia. NATO's military expansion towards the Russian Federation is said to undermine global and regional stability, and the military build-up and deployments of foreign states in the proximity of Russia, such as the 15,000 American troops in Eastern Europe, has added to the capacity of their adversaries to impose political and military pressure upon them. In Russia's perspective, there is been no such thing as a demilitarization of Europe, but rather a militarization.

Furthermore, what scares the Russians is the deployment of strategic missile defence systems and the implementation of offensive weapons with global reach such as Prompt Global Strike – could they protect their nuclear wea-

pons against such capabilities? In addition, and arguably the biggest threat to Russia, is the use of information and communication technologies for military and political purposes, representing an indirect approach with new types of weapons. This is also viewed as an internal threat, with the fear of potential attempts to overthrow the constitutional order of the Russian Federation and young Russians being influenced.

The mission and objectives of the Russian armed forces

The characteristics of global conflicts are part of Russia's new generation of warfare and part of the Russian doctrine for the first time; their armed forces are stated to be ready to act in any scenario for the unleashing and waging of wars and armed conflicts. The mission and objectives of the Russian armed forces (the Armed Forces of the Russian Federation) have changed due to recent shifts in foreign policy and new priorities within national security, and can be grouped into four major dimensions: (1) deterring the military and political threats to the security or interests of the Russian Federation; (2) to support economic and political interests; (3) to mount other-than-war enforcement operations; and (4) to use military force.

Notably, the Russian armed forces are to maintain the capability to wage effectively two concurrent armed conflicts of any type in peacetime or in an emergency, through the use of ready forces. This must be achieved while simultaneously sustaining the strategic deterrence capability, maintaining readiness of other troops, and refraining from engaging call-up reinforcements. In addition, the Russian armed forces are to command the capability to conduct peacekeeping missions, while operating either as part of a multinational contingent or unassisted.

In the event of rising military political and strategic threats, they are to undertake strategic deployments to put in check escalation of tensions by way of assuring the availability of the strategic deterrence weapons, in addition to manoeuvring the committed ready forces. They are also to beat back aerospace aggression in wartime through the use of available forces, and concurrently prosecute two local wars following completion of the fully-fledged strategic deployment of the Russian armed forces.

Priorities of Russia's Ministry of Defence in 2014

The main focus of the Russian Ministry of Defence in 2014 was to increase the combat capabilities of the armed forces, armament modernization, to increase staff, provide intensive training under simulated combat conditions, and to strengthen the social security of the servicemen. A substantial number of Russian military exercises were conducted in 2014, from which it can be concluded that Russia had worked out a clear-cut concept to which new capabilities and equipment had been added. In addition, they started to test the new National Center for State Defence, a control centre unit in Moscow. This centre is of grave importance, due to the fact that 49 ministries and independent institutes that wrote the Russian defence plan are to be under this centre's direct command in times of war and crisis. This effectively means that all of the national resources of the Russian Federation might be utilized in a synergetic manner.

In 2013, General Valery Gerasimov stated in an interview for a Russian newspaper that the 'forms and method of warfare have changed'. Traditional means and methods of war are more or less limited to the use of military force, and the execution of frontal battles is carried out by larger units, primarily land forces. The adversaries should be destroyed or neutralized, and their territories occupied. Their economic potential should be attacked and military forces are to be subject to a rigid organization of hierarchal command.

The new means and methods adopted by the Russian armed forces take a different approach, namely the usage and combination of all strategic military and non-military means. War should be initiated by ordinary units, with a rapid and non-contact type of warfare by joint forces and combined weapons, attacking military and civilian infrastructure to degrade the enemy's economy. However, this should be combined with a large concentration of precision attacks, special operations, cybernetic assault, and the arming of civilians. Attacks are to be simultaneously performed on units and objects at all operational depths, including in the domain of information. Methods should be asymmetrical and indirect, and at the same time Command & Control (C2) should be based on a unified information domain.

New military means

The discussion amongst Swedish politicians, experts, and military officials after the Russian probing of our defences in 2014 was primarily based on the old ways of thinking – fourth-generation warfare. If we maintain that percep-

tion, we simply will not understand what the Russians are doing currently. The new Russian plans and priorities are really the blueprint for their operations in Crimea and Ukraine, an example of the Russian sixth-generation of warfare. This generation is based on new military means made available by recent scientific and technological developments, but the military concepts and methods made available by those means are not yet fully developed. In addition, every conflict and operational environment is different – learning how to use these new tools at the highest level of efficiency in every scenario is the key to victory. This implies that in a new Russian conflict, we might witness something quite different entirely, and operations like those in Crimea will most likely not be repeated.

In an article written in 2013 by a couple of high-ranking Russian officers, titled ‘The Nature and Content of a New-Generation War’ in the Russian military journal *Military Thought*, the authors state that they are almost certain that armed force will continue to play a major role in the efforts that economically advanced countries and their allies will be making to achieve their political objectives as part of the ‘New World Order’. The authors also urge that to avoid repeating historical mistakes, the Russian armed forces must be ready to fight new-generation wars in the medium and long term, and to use indirect, arm’s length forms of operations. According to the two Russian officers, information superiority and anticipatory operations will be the main ingredients of success in new-generation wars. These are to be combined with high-intensity initial attacks, hoping to strike the defenders by surprise in order to deliver crippling and powerful blows to them. A doctrine of defence will have trouble with this kind of aggression.

The nature and content of new-generation warfare

A closer look at the two Russian officer’s take on the new generation of warfare reveals that several steps are employed stepwise and in parallel with each other. The first step involves information and psychological warfare – these vary in strength during the different phases, and the target is to manipulate the behaviour of people, both the population and politicians alike. The attacker would also attempt to intimidate, deceive, and bribe officials. New methods of ‘interstate warfare’ would also be utilized before the outbreak of combat. This would include nonmilitary measures such as establishing no-fly zones, the imposition of blockades, and use of private military companies in close cooperation with armed opposition units.

The start of the military phase would be immediately preceded by large-scale reconnaissance and subversive missions. We have already had ‘visitors’ in Sweden, sometimes by air and at other time from below water and by land. Thus, the Russians are already here, which means there is ongoing activity in Sweden.

The military phase would start by destroying critical government and military control centres, thereby knocking out the management systems of the country and its armed forces. With the defending country’s political and economic system being made ungovernable and its population demoralized, the attacker would achieve its aims within a very short time frame. Such a threat could only be countered with a combination of military and civilian efforts. They would have to exercise together and coordinate beforehand, because once the military action was initiated, the aggressors would be quite sure of their success.

Russia is preparing for total war

Russia is also talking about the idea of total war. What does that mean? If we look at the big Russian exercises, a lot of civilians are included and it is apparent that Russian society is being prepared for a war. This is because war always includes society, and a society is unprepared, it will not be able to carry out a war. It is said that the world is always in conflict, dialectically speaking. Such conflicts can range from minor to major conflicts that can possibly result in a war. That is a strange notion. My message is therefore that we have to think about our own perception of Russia – how does it affect what we think of Russia? If we do not know Russia, how then can we meet their threats?

Russisk luftmakt 2.0

Dr Lars Peder Haga

Temaet for denne artikkelen er russisk luftmakt, og jeg vil starte med noen ord om hvordan Russland er i ferd med å øke sin operative evne. Deretter vil jeg prøve å se om det finnes noen store linjer i russisk anvendelse av luftmakt og se om jeg kan finne og holde fast den russiske luftmaktstenkningen med stor L, og hva som er særegenheter ved russisk tenkning om og bruk av luftmakt. En russisk luftmaktsdoktrine, om noe slikt finnes. Kildene mine er åpne, først og fremst internasjonal og russisk fagpresse.

Jeg vil begynne med en kort gjennomgang av størrelse, planer for nyinnkjøp av materiell og økende aktivitet, for å gi leseren en følelse av hva det er snakk om. Russland skal ha en flåte på bortimot 1000 kampfly og 200 langtrekkende bombefly. I tillegg kommer en helikopterflåte med 3-400 kamphelikoptre og 6-700 transporthelikoptre. Russland har som kjent også store mengder med bakkebasert luftvern av høy kvalitet. På papiret er dette en ganske formidabel kapasitet. Til sammenligning har de fire største vesteuropeiske flyvåpnene Storbritannia, Frankrike, Italia og Tyskland rundt 800 kampfly til sammen; USAF har imidlertid over 2000.

Denne flåten er under fornyelse: I 2015 bestilte det russiske forsvaret 126 nye fly, 88 nye helikoptre, en S-300 LV-brigade og omvæpning av tre LV-regimenter til S-400. Den russiske femtegenerasjonsjageren PAK-FA, ligger etter luftforsvarssjefens festtaleprognose ikke langt etter, med leveranser fra 2016.¹ Det strategiske flyvåpenet har fått renoverert og modernisert sine eldre maskiner og skal få nye tilførsler for å erstatte de ikoniske Bear og Blackjack bombeflyene – Tupolev har fått i oppdrag å ha en flyvende versjon av et framtidig bombefly: PAK-DA klart i 2020, klart til operativ bruk i 2023.² Tidslinjen er definitivt temmelig optimistisk, men de siste årene har den russiske flyindustrien begynt å levere som bestilt og i tide.

Aktiviteten har også økt, både i kvantitet og kvalitet: Antall trenings- og

1 I 2016 framstår dette som helt urealistisk. Seks flyvende testversjoner er bygd pr. 1. juni 2016. PAK-FA vil neppe være operativ før et stykke inn på 2020-tallet.

2 ITAR-TASS 12. august 2014: *VVS Rossii otmechbaiut 102-iu godovsbcbinu i ozbidaiut postupleniiu novoj tekhniki*: lastet ned 27.01.2015 fra <http://itar-tass.com/politika/1374151>.

flytimer er på vei opp – i det østlige militærdistriktet skal kampflyvere i snitt ha fløyet 130 timer i 2014, i det sørlige distriktet rundt 100 timer. Dessverre har jeg ikke tall fra det vestlige og nordlige militærdistriktet – og det er vanskelig å vurdere kvaliteten på denne treningen. Svært synlig fra vår skandinaviske halvøy og i hjemlige media er gjenopptagelsen av strategiske utflyvninger. Tallet på slike flyvninger har ikke gått vesentlig opp de siste årene, men kompleksiteten i operasjonene øker. Det var i forbindelse med disse utflyvningene at vi høsten 2014 så synlige resultater av den pågående materiellfornyelsen da Su-34 ble identifisert utenfor norskekysten. «Pterodaktylen», eller mer respektløst «andungen», som russerne kaller den, ble den 20. mars 2014 det første «postsovjetiske» kampflyet som har blitt tatt inn i operativ tjeneste.

Tilførselen av nye maskiner kommer i grevens tid, ettersom store deler av flyparken allerede har vært utslitt og foreldet lenge. Med tanke på både rekordlave oljepriser og følgene av økonomiske sanksjoner er det betydelig usikkerhet knyttet til om de optimistiske målsetningene er realistiske. Det totale antallet fly vil neppe gå opp, til gjengjeld vil en langt større andel av dem være operative. Faktisk hevdes det at Russland i årene framover vil ha problemer med å forsyne flyvåpnene tilstrekkelig med flyvere, etter at antallet flyelever ble skåret drastisk ned i forbindelse med forsvarsminister Anatolij Serdiukovs militærreformer.³

Nytilførselene viser også noen av svakhetene til den russiske luft- og romfartsindustrien og ved russiske forsvarsinnkjøp generelt. Russland er ikke immunt mot distrikts- og industripolitisk lobbyering: For eksempel har det russiske militæret i tillegg til Mi-28N Nighthunter kamphelikoptre kjøpt inn konkurrenten Ka-52 fra Kamov, antagelig først og fremst for å holde liv i fabrikken som bygger dem, som er hjørnesteinsbedriften i hjembyen Arsenev. Jagerflyflåten oppgraderes med en forvirrende miks av ulike oppgraderte og nybygde varianter av Su-27 og MiG 29, noen kjøpt inn på «restesalg» etter en kansellert kontrakt med Algerie.

Til tross for dette er det ingen tvil om at Russland er i ferd med å øke sin operative evne betydelig.

Til hva og hvordan vil russerne bruke denne økende operative evnen? Finnes det en doktrine som kan fortelle oss hvordan russerne tenker luftmakt, hvordan skal den brukes, hva den skal virke mot? Hadde det eksistert et slikt dokument hadde jobben med denne artikkelen vært ganske enkel: finn den, les den, skriv referat. Så enkelt viste det seg ikke å være. Det finnes ingen sam-

3 Babakin, Aleksandr (2014): *Kadrovij sbtopor aviatsii*, Nezavisimoe Voennoe Obozrenie No. 25.

let, skriftlig, russisk luftmaktsdoktrine. Mellom den åpent tilgjengelige militærdoktrinen, som bare omtaler luftmakt i de mest generelle vendinger, og de graderte planverk og direktiver vi må anta at finnes, er det ingenting. Så tilnærmingen til russisk luftmaktsdoktrine må være indirekte.

Min tilnærming har for det første vært å finne ut hvilke synspunkter som fremmes og hvilke debatter som foregår i relevant fagpresse. For det andre har jeg sett på hvordan russisk luftmakt praktiseres. Den russiske luftmaktsdoktrinen er hva russisk luftmakt gjør – det du ser er det du får.

Det ser ikke ut til å være noen sterk tradisjon for å tenke stort og strategisk om luftmakt alene i Russland. Går man inn og ser på heltene på det russiske militærakademiets hjemmesider, finner du en rad med hærfolk og sjøfolk. Når man ser hvem luftmaktens utdannings- og forskningsinstitusjoner i Russland er oppkalt etter, er det *flyers & builders*: Yurii Gagarin, som ikke trenger noen nærmere presentasjon, Petr Nesterov, en flyver som er best kjent for å ha utført verdens første loop og for å ha omkommet etter å ha rammet et østerriksk speiderfly i 1914, og Nikolai Zhukovskij, en pioner innenfor hydro- og aerodynamikk. Sovjetunionen og Russland hadde og har ikke noen luftmakts-tenker på høyde med sjømaktens Gorshkov eller landmaktens Tukhachevskij, i hvert fall ikke som jeg har lyktes med å finne.

Den russiske luftmaktsdoktrinen ser ikke ut til å skille seg veldig fra den vestlige: Man holder seg stort sett til de samme funksjonene som større vestlige luftmaktsnasjoner; kampfly, angrepsfly for interdikt og nærstøtte, strategiske bombefly og forskjellige støttestrukturer. Man understreker betydningen av å skaffe kontroll med luftrommet og betydningen av å kunne ramme fiendens bakre områder – luftmaktens basisfunksjoner. I den grad målutvelgelse er diskutert i åpne publikasjoner handler det om tradisjonelle interdiktmål: angrep på base- og oppmarsjområder, militær infrastruktur, kommando- og kontrollapparat. I det store og hele ser Russlands ambisjon ut til å være et ønske om et luftmaktsapparat som alle andre stormakter har. I det følgende skal jeg se på noen av særegenhetene som likevel finnes, i hvert fall sett fra et småstatsperspektiv.

For stormakten Russland er strategisk avskrekking med kjernevåpen en av luftmaktens viktigste oppgaver. Det framgår klart fra både de foregående og den nåværende russiske militærdoktrinen at evnen til kjernefysisk avskrekking er Russlands garanti for å opprettholde sin statssuverenitet.⁴ Russlands største frykt er å framstå som et svakt land og derfor bli utsatt for politisk, økonomisk

4 Voennaia doktrina rossijskoj federatsii 2014, s. 7, 9 og 14.

og militært press fra USA og NATO (ofte uten at målsetningene for dette presset virker like klare). Dette viser seg i fornyelsen av det strategiske, langtrekkende flyvåpenet. Allerede i 1999 uttalte sjefen for det russiske flyvåpenet at den da pågående revitaliseringen av det strategiske flyvåpenet var et svar på NATOs operasjoner i Kosovo.⁵

Så lenge dagens situasjon vedvarer må vi nok derfor forvente at det russiske strategiske flyvåpenet vil fortsette sine flyvninger, både for å opprettholde sin treningsstandard og for å gi den ønskede avskrekkende effekten. Det kan ikke være noen tvil om at de ønsker å bli sett, når de flyr fra Nordkapp til Gibraltar og tilbake igjen.

I den nye militærdoktrinen fra desember i fjor, er også konvensjonell avskrekking lagt til som en av oppgavene til det russiske militæret. Det er rimelig å tro at dette vil være en funksjon som også vil ligge tungt på de strategiske luftstyrkene.

Det er kanskje den komponenten av utviklingen av russisk luftmakt som kan gi størst grunn til bekymring: Er terskelen lavere for å bruke en ikke-kjernefysisk avskrekkingsevne enn en kjernefysisk en? Det ser ut til å være den gjengse russiske tolkningen av vestlig bruk av luftmakt at tilgangen på effektive luftstyrker og langtrekkende presisjonsvåpen har senket denne terskelen, og at luftmakten derfor er et våpen som aktivt brukes til å øve press mot svakere stater snarere enn det er et forsvar – tilskrekking snarere enn avskrekking.

På den andre siden har verken Sovjetunionen eller Russland etter andre verdenskrig brukt luftmakt til kinetisk styrkeprosjeksjon i territorier langt borte fra hjemlandet i en kampanje lignende NATOs kriger mot rest-Jugoslavia eller Libya. Det er noe *de andre* driver med – gjerne med Russland som et potensielt mål.⁶

Vektleggingen av et spesialisert luftforsvar forteller også om et defensivt, territorielt fokus. Som kjent hadde Sovjetunionen et eget defensivt flyvåpen – luftforsvarsstyrkene, som ble slått sammen med flyvåpenet i 1996. Denne tankegangen lever videre, slik også tilfellet med MiG-31 er et eksempel på. I 2013 foregikk det en kampanje for å gjenoppta produksjonen av denne maskinen i tillegg til pågående oppgraderinger, slik at den kunne tilføres den nygamle forsvarsgrenen luft- og romforsvaret, opprettet i 2011, som per i dag bare dis-

5 Haas, Marcel de (2004): *Russian Security and Air Power 1992–2002*. London: Frank Cass, s. 105.

6 Russlands luftkampanje i Syria, som startet et drøyt halvår etter at denne artikkelen ble skrevet, har gjort denne påstanden avleggs. Om ikke annet viser det at heller ikke russisk doktrine er statisk.

ponerer bakkebasert luftvern.⁷ Argumentasjonen for dette varierte fra behovet for å bevare (høyteknologiske) industriarbeidsplasser til et forestilt militært behov for en dedikert luftforsvarsjager eller avskjæringsjager, et begrep som stort sett er gått ut av bruk i det vestlige luftmaktsvokabularet. I august i år annonserte flyvåpensjef Viktor Bondarev også at MiG-31 på 2020-tallet skal avløses av en ny «avskjæringsjager», levert fra MiG. Er dette bevisst doktrine, industri- og distriktpolitikk, lobbyering fra gamle luftforsvarsgeneraler, eller litt av alt?⁸ Uansett må vi regne med at fortsatt utvikling av systemer for beskyttelse mot alle slags angrep gjennom lufta og fra rommet vil fortsette å ha en høy prioritet fra russisk side.

Det store sovjetiske, intellektuelle bidraget til militærteorien har alltid vært regnet som operasjonskunsten. Dette nivået mellom det strategiske og det taktiske, utviklet først og fremst av hæroffiserer, fokuserte på å virke på og mot fiendens dyp, og så tidlig luftmaktens potensiale til nettopp dette. Den erkjennelsen gjorde Sovjetunionen til en av de store pionerene på luftlandes-operasjoner.⁹ Denne funksjonen til luftmakten i Russland, å gi operasjonell og strategisk mobilitet til dedikerte landstyrker, er stadig tydelig høyt prioritert: Luftlandestyrkene er en egen forsvarsgren, direkte underlagt generalstaben. De er de høyest prioriterte landstyrkene i Russland, både når det gjelder personell og materiell. De er i høyeste grad «gripbare», med svært kort reaksjonstid. De var de første landstyrkene som sammen med spesialstyrker ankom Krim og forsterket marineinfanteriet der. For best mulig strategisk mobilitet er de avhengige av støtte fra transportflyvåpenet, som er en del av flyvåpenet underlagt sentralisert kontroll på linje med de strategiske bombeflyene. Midt under Krim-krisen i fjor vår, demonstrerte de sin strategiske mobilitet med å deployere en bataljonsstridsgruppe fra Moskva via Tiksi i Nordøst-Sibir til Kotelnijøya og til slutt en mindre styrke til en russisk base nær Nordpolen. Operasjonen fikk fyldig mediedekning, og var etter alt å dømme planlagt lenge før krisen i Ukraina og først og fremst beregnet på hjemmepublikummet.

Dette peker på enda en rolle for russisk luftmakt – nemlig den å være med i oppbyggingen av nasjonal stolthet og patriotisme. Et eksempel på dette er Su-34, som skapte sensasjonsoverskrifter om hemmelige russiske fly i norske

7 I 2015 ble denne igjen slått sammen med luftforsvaret, i den nye forsvarsgrenen Luft- og romstyrkene (VKS).

8 ITAR-TASS 12. august 2014: *VVS Rossii otmechaiut 102-iu godovsbchinu i ozbidaiut postupleniiu novoj tekhniki*: lastet ned 27.01.2015, fra <http://itar-tass.com/politika/1374151>.

9 Naveh, Shimon (1997/2004): *In Pursuit of Military Excellence. The evolution of operational theory*. London: Frank Cass, s. 209–210.

aviser. Nå er det ikke så mye hemmelig med selve Su-34'en, den har vært under utvikling siden slutten av Sovjettida. Maskinen er også noe av en «posterboy» for russisk luftmakt. Den har egen skryteside på forsvarsdepartementets hjemmesider, den har fløyet både gjennom nordøstpassasjen¹⁰ og til Nordpolen (og tilbake, selvfølgelig) med behørig mediedekning, og figurert i TV-programmet *Poligon*, et slags russisk militaristisk *Top Gear* med en hoiende entusiastisk programleder. Luftmakten skal også gjøre sin del i den gode patriotiske oppdragelsen av ungdommen som Putin har etterlyst: Russland kan lage fine ting, og er på alle måter på høyde med de andre stormaktene i verden. Det er også en uttrykt målsetning at forsvarsindustrien, og særlig luft- og romfartsindustrien, skal være en motor for russisk høyteknologiutvikling.

Hvor vil vi så kunne se russisk luftmakt anvendt? Russlands sterkeste interesser ligger i nærområdene. «Det nære utlandet» – de tidligere sovjetrepublikkene – står klart i en særstilling. Russland har en ambisjon om å opprette et integrert luftforsvarssystem i samveldet av uavhengige stater. De har allerede etablert en flybase i Hviterussland og planlegger å opprette ytterligere én. Russisk militær maktbruk etter Sovjetunionens fall har i all hovedsak den siste tiden foregått i Georgia og på Krim, og nå nokså dårlig skjult i Donbass.

Russiske luftoperasjoner inne i selve Ukraina, foruten Krim, har så vidt jeg kan se ikke hatt noe stort omfang – den typen operasjoner har rett og slett en for tydelig signatur til at det er noe man ser seg tjent med på dette tidspunktet. Krigen ved stedfortreder føres først og fremst på bakken. Bruk av luftmakt til avskrekking (eller tilskrekking) derimot, så vi under det første Ukrainske forsøket på å gjenerobre Slavjansk i mai i fjor – da Russland straks satte i gang flyvninger og troppeforflytninger opp mot den russisk-ukrainske grensen. Om Russland vil bryte ut av sitt faste mønster og også bruke kinetisk luftmakt åpent mot vanskelige naboer i nær eller fjern framtid – uten at terskelen for en full, åpen bakkeinvasjon krysses – synes jeg det er vanskelig å spå om. Men Russland har antagelig muligheten alt i dag, og evnen til å gjøre det vil øke de nærmeste årene.

Russlands tre siste kriger har alle handlet om kontroll av territorium: I Tsjetsjenia på 1990-tallet, i Georgia i 2008, på Krim vinteren og våren 2014 og nå i Øst-Ukraina, selv om det er en krig ved stedfortreder. Med unntak av Krim er dette territorier med landegrense mot selve Russland, og Tsjetsjenia ligger *innenfor* territoriet til den russiske føderasjonen.

10 Pinchuk, Aleksandr (2014): *Arkticheskij vector Ashuluka*, Krasnaia Zvezda 11.08.2014: Lastet ned 03.06.2016, fra <http://www.redstar.ru/index.php/voennaya-prensa/zhurnaly/2011-12-11-22-42-43/item/17854-arkticheskij-vektor-ashuluka>.

De tre siste russiske krigene har også vært ført mot teknologisk og organisatorisk underlegne luftmaktnotstandere. De flyene utbryterrepublikken Tsjetsjenia disponerte ble satt ut av spill på dag én i den første tsjetsjenske krigen i 1994, det georgiske kampflyvåpenet ble satt på bakken dag to i femdagerskrigen i 2008, og Ukrainas flyvåpen hadde heller ikke noe å stille opp med over Krim våren 2014. Under den andre tsjetsjenske krigen i 1999 gjennomførte russerne en månedlang luftkampanje i forkant av bakkeoperasjonene. Den ser imidlertid ut til å være et unntak. I Georgia i 2008 gikk bakkestyrker tungt inn fra dag én. En luftkampanje i forkant av en bakkekrig – for å bryte ned fiendens bakkestyrker à la Desert Storm eller en ren luftkampanje à la Libya hvor man eventuelt benytter lokale stedfortredere og en håndfull SOF på bakken à la OEF – har vært noe *de andre* driver med.¹¹

Til tross for en overbevisende seier avslørte krigen i Georgia også betydelige mangler ved den operative evnen til russisk luftmakt. Paradoksalt nok for denne landsentriske militærmakten, var en av svakhetene total mangel på koordinering og kommunikasjon med egne bakkestyrker. Av seks nedskutte fly gikk tre, kanskje fire tapt for russisk eller sør-ossetisk bakkebasert luftvern. Dette ble lagt merke til, og forbedring av evnen til å koordinere land- og luftoperasjoner har fått høy prioritet. Et synlig resultat har vært strømlinjeformingen av kommando- og kontrollapparatet, med opprettelsen av fire militærdistrikter, i desember i fjor supplert med den nordlige strategiske kommandoen som i alt unntatt navnet er et femte distrikt. Fire av disse er ledet av generaler fra Hæren – den Nordflåtebaserte strategiske kommandoen er selvfølgelig ledet av en admiral. I russiske fellesoperativ tankegang ser det ut til at landstyrkene, til nød sjøstyrkene skal være ledende.

Kanskje den gamle geopolitiske tesen (i ordets opprinnelige forstand) om at Russland med sitt enorme territorium og lange, lange landegrense av natur først og fremst er en landmakt, har gyldighet for den russiske luftmakten og luftmaktstenkningen. Russland legger stor vekt på forsvar av eget territorium, og de har et sterkt fokus på sine nærområder. Om man kan plassere russisk luftmaktstenkning i noen tradisjon, er det helt klart i den som anser luftmakten som en støtte til landmakten.

Så for å oppsummere russisk luftmakt på fire linjer:

1. Russland er i ferd med å bygge en operativ evne som er betydelig bedre enn den har vært, og som vil være en viktig brikke i et Europa som stadig justerer sine ambisjoner nedover.

¹¹ Se note 6 over.

2. Russerne er doktrinelt konservative – de vil være en stor luftmakt som andre store luftmakter – det er ikke noe særlig revolusjonerende nytenking å spore.
3. Russland prioriterer strategisk avskrekking, og langtrekkende bombefly vil fortsette å være en av komponentene i Russlands kjernefysiske triade.
4. Russisk luftmakt for øvrig er en del av en landtung tradisjon og er i dag defensivt orientert, men for å beskytte russisk territorium hevder de også interessene sine i nærområdene. Og når et land er så stort som Russland så blir disse nærområdene ganske store.

Russland, Arktis og Norge

Ann Karin Larssen

Tema for denne artikkelen er «Russland, Arktis og Norge». Vi skal derfor gå nærmere inn på russiske ambisjoner i Arktis, deretter mulige hinder for russiske ambisjoner og til sist forholdet mellom Norge og Russland i Arktis.

Noen innledende ord først. Under den kalde krigen hadde nordområdene først og fremst interesse av militærstrategiske grunner. Nordflåten skulle forsvare Sovjetunionens suverenitet og den hadde sitt base-, øvings- og operasjonsområde i havområdene rundt. I en eventuell krig var flåtens oppgave å avbryte NATOs kommunikasjonslinjer i Atlanterhavet og i verste tilfelle, sende missiler med atomsprenghoder korteste veien over polpunktet, mot USAs østkyst.

På slutten av den kalde krigen fikk Norge den tvilsomme æren å bli utnevnt til «NATOs strategisk viktige nordflanke». Årsaken til at jeg benevner dette som *tvilsom ære* er fordi jeg mener at når en småstat blir strategisk viktig, ja da er det virkelig fare på ferde, da har man allerede nemlig havnet i klemme mellom konkurrerende stormakter.

Måneden før oppløsningen av Sovjetunionen, ble NATO-landene enige om et nytt strategisk konsept som gikk langt i å fastlå at Sovjetunionen ikke lenger utgjorde noen militær trussel mot NATO. Norske myndigheter var ikke like sikre på det og først i 2001 vedtok Stortinget å endre forsvarskonseptet fra invasjonforsvar til innsatsforsvar.

I mange år etter den kalde krigens slutt, ble det av norske myndigheter uttrykt usikkerhet med hensyn til utviklingen av Russland og det faktum at den russiske Nordflåten fortsatt lå nær Norge. Usikkerheten ble fulgt av en kamp for å sikre at USA ikke mistet fokus på Norge, noe som kom litt humoristisk til uttrykk i en avistegning av Jørgen Kosmo fra 1996. «Vår sikkerhetspolitikk ligger fast», sa forsvarsminister Kosmo, mens den siste amerikanske vaktpost løftes vekk. Norge var ikke lenger NATOs «strategisk viktige nordflanke». Å holde på stormaktsgarantien, altså USA, var det faste punktet i norsk sikkerhetspolitikk da, og er det fortsatt. Norsk deltakelse i internasjonale operasjoner er åpenbart et ledd i arbeidet for å sikre at stormaktsgarantien holdes i hevd.

I de senere år har nordområdene og Arktis igjen kommet i søkelyset, også internasjonalt. Flere hendelser kan bidra til å forklare det:

Den rød-grønne koalisjonen som overtok regjeringsmakten i Norge i 2005, utnevnte nordområdene til sitt viktigste strategiske satsingsområde. Vittige tunger vil ha det til at ønsket om fokus på nordområdene delvis var SVs ønske, rett og slett for å dreie norsk militært fokus vekk fra deltakelse i internasjonale operasjoner og over til mer fredelige økonomiske og miljømessige interesser i hjemlige strøk. Så er det noe som heter at «du skal passe deg for hva du ønsker, det kan gå i oppfyllelse». For nå har vi virkelig fokus på nordområdene, men kanskje på en annen måte enn det SV så for seg i 2005?

Internasjonalt økte også fokuset på Arktis. Høsten 2006 hadde Al Gores film *En ubehagelig sannhet* premiere, og året etter delte han Nobels fredspris sammen med FNs klimapanel. Det var stort fokus på global oppvarming, at Golfstrømmen kunne snu og at pol-isen kunne være borte i 2030. Forskere hevdet dessuten at 22% av verdens uoppdagede olje- og gassressurser kan befinne seg i Arktis.

Antakelsen om global oppvarming og smelting av pol-isen betydde at de antatte ressursene selvsagt ville bli lettere tilgjengelige. Med minkende is ville også sjøveis transittmuligheter åpne seg gjennom Polhavet.

I 2007 gjenopptok dessuten Russland flyging med strategiske bombefly langs norskekysten, en aktivitet som Russland ensidig hadde gitt opp i 1992. Vi må heller ikke glemme den russiske ekspedisjonen til Nordpolen i 2007, som plantet et flagg på Nordpolpunktets havbunn. Internasjonalt var det mange som beskrev den russiske flaggplantingen som «aggressiv». Her er det rom for en mer måteholden beskrivelse. Få år tidligere var det Canada og Danmark som vekselvis plantet sine flagg på *Hans ø*, ei steinrøys i Arktis begge land krever suverenitet over.

Samlet kunne man nesten få inntrykk av at Arktis var et nytt Klondyke, og at det ville bli en kamp til siste mann om de snart tilgjengelige ressursene, som kanskje befinner seg der og som i nær framtid kan bli lett tilgjengelig.

Rundt Polhavet ligger fem kyststater: Norge, Russland, USA på grunn av Alaska, Canada og Danmark på grunn av Grønland. Russland har den klart lengste kystlinjen til Polhavet, nesten halve kystlinjen. Viktig å merke seg er at fire av de fem kyststatene er medlemmer av NATO, mens alle fem er medlemmer av Arktisk Råd.

Så langt har jeg brukt uttrykk som «nordområdene» og «Arktis». Uttrykket «nordområdene» bruker vi når vi snakket om de deler av Norge som til lands og vanns befinner seg nord for polarsirkelen. Arktis er et større geografisk område, og vi skal nå fokusere nærmere på de russiske ambisjonene i Arktis.

Russlands ambisjoner i Arktis

Russland er den staten i verden som har størst territorium. 20 % av russisk territorium ligger nord for polarsirkelen. I 2008 uttalte Medvedev, den gang president i Russland, at det russiske Arktis står for 20% av russisk BNP og 22% av russiske eksportinntekter. Samtidig vet vi at omtrent halvparten av inntektene til det føderale budsjettet kommer fra olje- og gass. Det russiske Arktis, både landjorden og til sjøs, er rik på ressurser; fisk, olje, gass, metaller og mineraler. Russiske planer går ut på at en større andel av russisk BNP og eksportinntekter skal komme fra Arktis i framtiden.

Hva vil Russland i Arktis, hva er ambisjonene? I løpet av de siste årene har Russland kommet med to arktiske strategier, en i 2008 og en i 2013. Gjennomgående i begge strategiene er at Russland vil forholde seg til folkeretten når det gjelder fordeling av ressurser mellom kyststatene i Arktis.

Samtidig som russisk Arktis er rikt på ressurser, er det fattig på infrastruktur, kommunikasjon og sosiale institusjoner sammenliknet med resten av Russland. Området er også preget av en kraftig befolkningsnedgang. Alt dette kommer tydelig til uttrykk i Russlands siste *Strategiske konsept for Arktis*. Strategien kan leses som en ambisjonsliste, men det er like interessant å lese den som en mangelliste. Strategien er først og fremst et program for sosial og økonomisk utvikling av regionen.

Moderniseringen av Arktis er ikke bare viktig i seg selv, for regionen, men for hele Russland. Det kommer tydeligere fram i strategien fra 2008, og jeg vil nå fokusere på tre temaer der Arktis framheves som del av Russlands nasjonale interesser:

- Arktis som strategisk ressursbase for sosial og økonomisk utvikling av Russland
- *Den nordlige sjørute* som transportåre
- Militær sikkerhet

Arktis utnevnes som en «strategisk ressursbase» for Russland. Årsaken er at Russlands økonomi i stor grad er råvarebasert. Etter at Putin kom til makten har russisk økonomi vokst, folks levestandard har blitt kraftig forbedret og moderniseringen av det russiske forsvaret er igangsatt. Alt selvsagt hjulpet av økende oljepriser på verdensmarkedet gjennom mange år.

La oss nå gå over til den andre nasjonale interessen jeg vil kommentere nærmere, *Den nordlige sjørute*. Viktigheten av Den nordlige sjørute er knyttet tett til ressursene. Når oljen og gassen er utvunnet må den selvsagt transporte-

res på en eller annen måte, til innenlandsmarkedet eller til eksportmarkedet, det samme må forsyninger til og fra Arktis. Den nordlige sjørute ble utviklet i mellomkrigstiden og var først og fremst en innenriksk transportrute for naturressurser fra de nordlige deler av Russland og til innenriksmarkedet, og for transport av forsyninger til det vi må kunne omtale som øde bosettinger. Sjøruten starter ved inngangen til Karahavet og ender ved Beringstredet. Ruten er omtrent 6500 km lang.

Russland er kjent for å ha store elver i nord som renner ut i det arktiske hav. Vei og jernbane var dårlig utbygd og spesielt veiene er fortsatt det. Sjøveistransport på elvene og videre langs kysten av det nordlige Russland var, og er, derfor en viktig kommunikasjonsåre. Store deler av året er både elvene og Den nordlige sjørute frosset, men med hjelp av isbrytere er det mulig å komme fram. Denne sjøruten er russerne nå i ferd med å modernisere og er et viktig mål i de russiske strategiene.

Man ser også for seg at Den nordlige sjørute kan bli en del av en transportåre som forbinder Atlanterhavet med Stillehavet, en betraktelig kortere distanse enn om samme varer skal transporteres mellom Asia og Europa gjennom for eksempel Suezkanalen. Russiske isbrytere og fasiliteter langs sjøruten er tenkt å gi inntekter som kan bidra til å drifte Den nordlige sjørute som nasjonal transportåre.

Russiske målsettinger i Arktis handler både om å modernisere den russiske arktiske regionen i seg selv, men også om å få regionen til å bli en motor for økonomisk vekst og velstand i hele Russland.

Det synes å være to hovedårsaker til moderniseringen av det russiske forsvaret i Arktis og økt militær tilstedeværelse. Begge nevnes i de arktiske strategiene. For det første: Når det russiske forsvaret som helhet moderniseres materielt, får det også konsekvenser i Arktis, rett og slett fordi Nordflåten har base på Kolahalvøya. Strategisk avskrekking og forsvar av Russlands suverenitet har Nordflåten selvsagt fortsatt som oppgave. Den kjernefysiske triaden moderniseres, noe som inkluderer nye strategiske atomubåter med ballistiske missiler. I november i fjor ble hele triaden øvet i Arktis. Kjernefysisk avskrekking er viktig for Russland, gitt at Russland ligger bak på det konvensjonelle området sammenliknet med Vesten.

For det andre er hovedårsaken til økt russisk militær tilstedeværelse å forsvare grensene i Arktis og landets suverene rettigheter, altså de økonomiske interessene i samme område. Når isen smelter og man kan regne med økt trafikk blir en tidligere, naturlig beskyttet del av Russland eksponert. Nedlagte flystriper og baser langs den russiske, arktiske kysten gjenåpnes, og den russiske marinen skal også øke sin tilstedeværelse langs den arktiske kysten.

I dag gjenåpnes noen av de gamle flystripene, og disse er plassert langs Den nordlige sjørute. Samlet vil antallet operative flystriper bli omtrent det samme som under den kalde krigen, 14. Russland har også planer om å opprette ti søk-og-redningsbaser langs Den nordlige sjørute, noen er allerede i drift. Det er i det hele tatt planer om utbygging av mye infrastruktur, både av militær og sivil art langs Den nordlige sjørute.

Det er større russisk militær aktivitet i Arktis nå enn for få år siden, men ikke i nærheten av det som var tilfelle under den kalde krigen.

Som nevnt ble flygning med strategiske bombefly gjenopptatt i 2007. Fra det tidspunktet har antall russiske fly og norske scrambles vært noenlunde stabile. I 2014 var det en liten, ikke-dramatisk økning. Når russerne generelt fløy mer i 2014, var det hovedsakelig i andre områder enn langs norskekysten. Samtidig kommenteres det fra *Forsvarets operative hovedkvarter* at russerne de siste årene flyr i større formasjoner og åpenbart har blitt mer kompetente.

Dersom vi ser en militær trussel som en funksjon av vilje og kapasitet, er det ingen ting som tyder på at den militære moderniseringen og økte aktiviteten i russisk Arktis er rettet mot Norge. Viljen synes ikke å være til stede. Kapasiteten på den annen side, er økende og må selvsagt følges nøye.

Min vurdering er at når Russland nå er så ivrige i Arktis, er det ett forsøk på å sette fotavtrykk og å etablere regler for atferd gjennom tilstedeværelse i Arktis, spesielt i Den nordlige sjørute. Dette kan likne litt på det Norge gjør i fiskevernsonen rundt Svalbard. Gjennom tilstedeværelse og håndheving av den norske forståelsen av folkeretten, håper Norge å skape presedens for sin tolkning.

Vil Russland lykkes med ambisjonene sine i Arktis?

Det er mange hinder i veien for at Russland skal lykkes med sine ambisjoner i Arktis, og dermed er vi over til neste punkt i artikkelen. Ingenting er umulig, men det kan bli vanskelig og i alle fall på kort sikt. Både moderniseringen av det russiske forsvaret og de russiske strategiene for Arktis, gir litt inntrykk av å være ønskelister.

Økonomi er en av hindringene: Rett før jul kom det uttalelser om at forsvarsutgiftene vil bli som planlagt, uavhengig av den økonomiske situasjonen. I praksis betyr det at når statsbudsjettet krymper, og forsvarsutgiftene etter planen øker, blir andelen penger til sosial og økonomisk utvikling redusert.

Det har gjennom flere år vært nedgang i den økonomiske veksten, det vil si at økonomien har vokst, men stadig saktere. Det betyr at nedgangen i oljeprisene og dermed gassprisene det siste året, kanskje bare har påskyndet en økonomisk nedgang som uansett ville kommet. Den økonomiske nedgangen vil også få konsekvenser for prioriteringene i Arktis. Vi må kunne anta at også her vil militær modernisering prioriteres framfor økonomisk og sosial utvikling.

Det betyr i så fall at planene om å gjøre russisk Arktis til en motor for økonomisk vekst og velstand i Russland som helhet, må utsettes. Dagens olje- og gasspriser må dessuten økes betraktelig dersom det skal være lønnsomhet i de russiske prosjektene her. Utvinning, drift og vedlikehold av olje- og gassinstallasjoner i Arktis er langt dyrere enn i varmere klima. Dertil kommer lang transportvei fram til markedet, som også er et fordyrende element.

Sanksjonene fra Vesten på grunn av Ukraina forsterker ovennevnte problemer: det russiske, militære moderniseringsprogrammet kan bli påvirket fordi en lang rekke forsvarsprodukter er underlagt sanksjoner fra Vesten. Russisk evne til utvinning av olje og gass på sin side, blir rammet fordi det er behov for utenlandsk kompetanse og teknologi for utvinning offshore. Sanksjonene er utformet for å hindre Russland i å skaffe seg den påkrevde kompetansen og teknologien.

En annen faktor er miljø: Selv om isen smelter, vil været fortsatt være utfordrende. Arktis uten is, er fortsatt ikke Syden. Mørketiden vil også være en fast tilbakevendende faktor. Dersom permafrosten opphører å være permanent, vil det også skape problemer for transport over land.

La oss også gjøre et par folkerettslige betraktninger: Er det rom for full kamp om ressursene i Arktis? Er det sånn at påviste og uoppdagede ressurser er «ledige» og så er det opp til ethvert land å delta i kampen om en andel? Nei, sånn er det ikke.

Mye av ressursene i Arktis er allerede fordelt, rett og slett fordi mye av de faktisk påviste ressursene befinner seg på den delen av sokkelen som er innenfor de arktiske statenes økonomiske soner. Disse ressursene befinner seg med andre ord på uomtvistede områder. Mesteparten av de faktisk påviste ressursene befinner seg i russisk økonomisk sone.

Når det gjelder de såkalt «uoppdagede ressursene» skal mesteparten også her befinne seg i russiske områder, langs kysten.

Fra naturens side har med andre ord Russland kommet heldig ut, og de har alt å vinne på å holde seg til folkeretten. Russland vil legge fram krav om sokkel forbi den økonomiske sonen våren 2015. Rett før jul i fjor la Danmark fram sitt krav, og de mener at Grønland har sokkel som omfatter Nordpolen. Deres

krav vil derfor komme i konflikt med det kravet Russland kommer til legge fram og antakeligvis med canadiske krav. Det vil ta mange år fra de ulike landenes krav er innlevert og til FNs sokkelkommisjonen legger fram sin anbefaling. Deretter er det opp til landene med overlappende krav å bli enige seg imellom.

Det som måtte være av overlappende sokkelkrav vil uansett antakeligvis være lettere å løse, enn den neste folkerettslige nøtten. Og da er vi tilbake til Den nordlige sjørute. Er stredene mellom det russiske fastland i nord og øyene utenfor, *indre farvann* eller *internasjonale streder*? Russland mener at stredene Den nordlige sjørute passerer gjennom er indre farvann, og USA mener de er internasjonale streder.

Indre farvann gir kyststaten mye større rettigheter enn dersom stredene blir regnet som internasjonale. I indre farvann må utenfor-stater ha tillatelse til å ferdes, kyststaten kan pålegge los og isbryterassistanse (inntekter) og ubåter må gå oppdykket. Internasjonale streder gir kyststaten mindre kontroll og inntekter.

Canada er for øvrig av samme oppfatning som Russland når det gjelder stredeproblematikken. Nordvestpassasjen er indre farvann, ifølge canadiske myndigheter. For Russland dreier dette seg både om sikkerhet og om mulig framtidig inntjening på internasjonal transitt. Det vil nok bli langt vanskeligere å finne kompromissløsninger på dette spørsmålet enn overlappende sokler. Etter utbyggingen av infrastruktur av sivil og militær art langs Den nordlige sjørute å dømme, er det kanskje lite som tyder på at Russland vil forandre mening i saken, men så langt har de ikke blitt ordentlig utfordret på spørsmålet.

Listen over hindre for russiske ambisjoner kan gjøres mye lengre, men jeg antar problemene skissert over er nok til å synliggjøre at Arktis byr på problemer på en lang rekke områder.

Russland, Arktis og Norge

Det er ikke bare stormakter som har interesser og er villige til å sette makt bak kravene. Norge har åpenbart store interesser i nordområdene, både av økonomisk og sikkerhetsmessig art, og Norge har også vist vilje til å hevde interessene også i tilfeller der de færreste er enige med norsk fortolking av folkeretten.

Stort sett synes det som at Norge forfølger sine interesser på en klok måte, men jeg vil gi noen eksempler på hendelser det bør stilles spørsmål ved. Av

og til kan for eksempel den norske viljen til å sette makt bak kravene gå for langt, og kanskje bidra til å undergrave interessene i nord. I 2005 var det to tilfeller der man hadde til hensikt å borde russiske fiskefartøy med Forsvarets spesialstyrker. Elektron-saken er den ene saken, og tilsvarende skjedde kort tid etterpå, utenfor Bjørnøya. Heldigvis ble ingen av bordingene gjennomført. Å angripe russiske fiskefartøy som bedriver kriminell virksomhet med noe av det skarpeste vi har i det norske Forsvaret, er det samme som å skyte spurv med kanoner.

Hvilken reaksjon er det naturlig å forvente dersom det skulle befinne seg russiske militære fartøy i nærheten? Kan vi forvente sympati fra våre allierte dersom vi får en kraftig russisk motreaksjon på norsk bording? Det norske inspeksjonsregimet er tålmodig bygd opp gjennom mange år og synes å være stilltiende akseptert, også av Russland. Dersom Norge ønsker å opprettholde norsk jurisdiksjon, skjer det kanskje best gjennom nennsom og tålmodig håndhevelse, uten bruk av spesialstyrker.

De nevnte episodene ligger ti år tilbake i tid, men jeg synes det er gode eksempler på episoder som kan utvikle seg til kriser. Det er sjelden lurt å rope så høyt, spesielt når det er såpass få som støtter den norske fortolkningen av folkeretten, og kanskje direkte naivt for en småstat i møte med en stormakt.

Neste moment er militære øvelser i nord. I mars 2015 ble øvelsen *Joint Viking* avholdt, med 5000 mann fra alle forsvarsgrener i området mellom Alta og Lakselv. Ikke siden 1967 har en militær øvelse av denne størrelsen blitt avholdt i Finnmark. I dette tilfellet er det altså Norge som endrer atferd, og avviker fra en lang praksis. Og da bør det stilles spørsmål om hvilke signaler vi mener å sende til Russland?

Under den kalde krigen var en av de selvpålagte restriksjonene at allierte ikke skulle øve øst for 24. lengdegrad. Restriksjonen ble såkalt «myket opp» midt på 1990-tallet og det ble gjennomført noen mindre øvelser med *Partnerskap for fred-land*. Øvelsen er ikke planlagt med alliert deltakelse, så da betyr vel det at den selvpålagte restriksjonen fortsatt gjelder?

Jeg mener selvsagt ikke at vi ikke skal øve på eget territorium, men hvis man mente at det var god nok sikkerhetsmessig effekt under den kalde krigen å ikke øve i Finnmark, hvorfor er det ikke det nå? Jeg mener heller ikke at Norge skal tilpasse seg Russland eller handle i tråd med russiske interesser. Jeg mener at Norge skal handle i tråd med norske interesser, og handle realpolitisk klokt. Det betyr at vi forfølger og håndhever våre interesser, men at avskrekkingen ikke må bli for sterk.

Som nevnt innledningsvis er det en lang linje i norsk sikkerhetspolitikk; å

sikre at stormaktsgarantien blir holdt i hevd. De siste årene har norske myndigheter gjentatte ganger bedt NATO om økt tilstedeværelse i Arktis, uten å lykkes. Det er med andre ord uenighet i NATO om et nærvær i Arktis, og blant annet er Canada imot. For ikke å gjøre nordområdene og Arktis til en ny militær front, er det ikke da best om vi stoler på egne krefter og ikke involverer NATO i fredstid?

Med «nærområdeinitiativet» har Norge lyktes med å bringe artikkel 5 høyere på NATOs agenda i NATOs strategiske konsept fra 2010. Kanskje kan det være godt nok, i alle fall inntil videre? Som nevnt over, er det lite som tyder på at Russland har tenkt å tilegne seg områder til havs på andre måter enn gjennom folkeretten. Det er i norsk interesse å bevare nordområdene og Arktis som et lavspenningsområde, og da kan det være en idé fortsatt å balansere avskrekking med beroligelse.

Den norske forsvarssjefen uttalte nylig i en artikkel i *Forsvarets Forum* at:

Vårt militære bidrag til [forutsigbarhet i våre nærområder] er konsekvent opp-
tredden, kontinuerlig tilstedeværelse og forutsigbarhet i vårt handlingsmønster. For å hevde norsk suverenitet og for å sikre god situasjonsforståelse i våre nærområder i nord, må vi være tilstede. Spesielt gjelder dette i luften og til havs. Dersom den militære aktiviteten rundt oss øker, må vi også kunne øke vår tilstedeværelse.¹

Ja, det høres rimelig og fornuftig ut, særlig hvis det også betyr at vi unngår overreaksjoner og tiltak som kan skape mistenksomhet ved norske motiv.

Det er likevel noen lyspunkter i forholdet mellom Norge og Russland i nordområdene. I 2010/11 ble det enighet om en delelinjeavtale i Barentshavet mellom Norge og Russland. Grensene til havs mellom Norge og Russland er dermed avklart og potensielle konflikter ryddet av veien. Det omstridte området ble noenlunde delt i to mellom Norge og Russland. Avtalen viser at Russland kan være pragmatisk.

Har Norge noen felles interesser med Russland i Arktis? Vi har søk og redning, og oljevernberedskap, absolutt. Gjennom Arktisk Råd har slike avtaler blitt inngått de siste årene. Dersom skipstrafikken langs Den nordlige sjørute øker, vil også skipstrafikken langs norskekysten øke med de utfordringer som

1 Forsvarets forum (2015): «Ledelsen: Militær stabilitet i nord», i *Forsvarets forum* nr. 1 og 2 (januar/februar 2015), side 15.

følger med. Når det gjelder fisk, har Norge og Russland et veletablert samarbeid for å avgjøre den totale mengden fisk som kan tas ut i Barentshavet, og fordelingen av kvoter mellom Norge, Russland og tredjeland.

Norsk kompetanse og teknologi knyttet til prøveboring og drift av olje- og gassanlegg i kalde farvann kan gi inntekter fra Russland, når forhåpentligvis konflikten i Ukraina er bilagt og sanksjonene hevet.

Det blir ofte hevdet at det er best for miljøet å la oljen og gassen i nord bli liggende. Likevel har den norske regjeringen nettopp utlyst områder i den norske delen av Barentshavet for oljeboring. Da burde det vel heller ikke være noe i veien for at Norge kan tjene penger på russisk sokkel?

For at samarbeid skal være mulig, er det selvsagt en forutsetning at nordområdene fortsetter å være et område preget av lavspenning og diplomatiske løsninger på konflikter som dukker opp. Jeg antar dette kan settes på listen over felles norske og russiske interesser i nordområdene.

Forholdet mellom Norge og Russland er ikke bare en funksjon av det tosidige forholdet som har vært ganske godt over lengre tid, med unntak av det siste året. Forholdet blir også påvirket av at Norge er NATO-medlem, relasjonen mellom Russland og USA, og dessuten av hvordan Russland opptrer overfor naboland andre steder. Og da mener jeg selvsagt konflikten i Ukraina som inneholder alle de nevnte elementene.

Etter at Norge ble med på sanksjonene mot Russland i forbindelse med Ukraina, har Russland lagt ned importforbud mot norsk laks. Et norsk firma som bidro til prøveboring i Karahavet måtte utsette videre undersøkelser etter å ha gjort funn av olje. Norge har også frosset alt militært samarbeid med Russland ut 2015.

Man skal være forsiktig med å trekke den slutning at Russland nå utgjør en større trussel mot Norge, basert på det som skjer i Ukraina. Norge og Ukraina kan ikke sammenliknes. Det eneste vi har til felles er at vi begge deler grense med Russland. Men mens Ukraina gjennom tre hundre år har vært en del av russisk innflytelsessfære, både frivillig og ufrivillig, har Norge etter det jeg kjenner til aldri blitt vurdert av Russland som innflytelsessfære. Riktignok har russiske myndigheter innimellom vært kreative og prøvd for eksempel å kreve samstyre på Svalbard og herredømme på Bjørnøya, men norske myndigheter har klart å håndtere dette på en god måte.

Oppsummering

Arktis er ikke lenger av interesse bare av militærstrategiske grunner, det har også utviklet seg en økonomisk dimensjon her. Når det gjelder frykten for at det skal bli en kamp om ressursene, tror jeg den er overdrevet. De arktiske statene har gjennom Arktisk Råd forpliktet seg til fredelig konfliktløsning gjennom Havrettstraktaten. Russland har alt å vinne på å forholde seg til folkeretten.

Mye tyder på at Russlands ambisjoner er preget av overdreven optimisme. Det er store ressurser i russisk Arktis, men det vil være både et kostbart og et tidkrevende arbeid å hente ut de ressursene som befinner seg der. Det vil også kreve moderne infrastruktur og mange mennesker med riktig kompetanse for å utvinne ressursene, og her trengs det kompetanse utenfra. Det vil være i russisk egeninteresse med lavspenning i området for å få tilgang til teknologi og kompetanse.

I forholdet mellom Russland og Norge i Arktis er det lite som tyder på at Russland utgjør en militær trussel mot Norge, men episoder kan utvikle seg til kriser. Enkelte kritiserer Norge for gummisåle-politikk overfor Russland, men vi har alt å tape på å lede opptrappingen i nord. Det er mye lettere å eskalere opp enn ned, og tilbaketrekning vil oppfattes som svakhet av Russland. Da vil det også være mye lettere å bli utsatt for press, og vi må rett og slett passe på at vi er bedre til å spille sjakk enn det russerne er.

Russian air activity

Colonel Gerhard Larsen

Russia perceives Norway and NATO as threats. However, Russia is a big country, and its operating of 'threat perception' is all along its borders. It has shown it can deal with a threat, such as Georgia in 2008, South China Sea in 2013, Ukraine and Crimea in 2014, and the Baltic Sea. My focus is on the operational view, as seen from Norway.

Norway is a neighbouring country to Russia and even though the border between Norway and Russia represents one of the most peaceful Russian frontiers, it is still dimensioned as a very high threat due to Norway being NATO's northernmost member. So, it is no coincidence that Norway uses Russia as a dimensional factor in the Norwegian military industry. In the case of an invasion, Norway would utilize the concept of initially giving up territory, followed by military mobilization and NATO reinforcements in order to push the Russians back.

NATO has been declared the biggest adversary of Russia, which is its justification for the expensive military build-up in this region. This is also viewed as an excuse for expanding the Russian weapon industry, which is an important element of the Russian economy. In addition, the new Russian military doctrine declares the capability to fight two frontiers simultaneously.

What implications does the new Russian doctrine have for the Royal Norwegian Air Force? What we do see is their reducing reliance on large numbers: what used to be standing armies of hundreds of thousands of troops and large amounts of airplanes, ships, and submarines have shifted towards fewer, more capable platforms.

The shift has also been shared by Norway, and just like us the Russians are halfway there. Many of the Russian aircraft operating in the Arctic regions are the same as before, but fewer in numbers. However, the Russian Su-34 Fullback is an example of the modernized capabilities being deployed. The Fullback is an advanced multirole, glass-cockpit aircraft that is integrated with other air defence systems and differing from the fairly simple and single-role aircraft otherwise deployed. Thus, the impression of Russia increasing its armed forces and moving towards bigger spending and better aircrafts needs to be validated, as it is only partly true.

Russia also has a need to move away from single-role aircraft for other reasons than just military ones: Russia is a market economy, dependent on export. Aircraft with multirole capabilities are far easier to export successfully. Relying on the export of single-role aircraft such as the Russian heavy bomber Tu-95 Bear is not viable, taking the new dynamic needs of modern warfare into consideration.

Russian air defence in the North

The Russian defence strategy is actually nothing new. It relies on the concepts of bastion, layered, and integrated joint defences. Old airbases are being reopened, and aircraft such as the Interceptor MiG-31 Foxhound are replacing the traditional Su-15 Flagon. They are definitely prepared and equipped to defend the North, which is an area of interest to the Russians. It is probably one of the areas where they have employed the most static air defences, in addition to increasing the use of air assets. The capability of airborne operations and the deployment to other areas fulfils the strategic mobility concept of the new Russian doctrine. We also see new weapon systems of long, medium, and short ranges being deployed, creating a layered defence – systems such as the long-range S-21 Growler combined with lower level weapon systems integrated with the new multirole fighter aircraft. Although the Russians do not have a separate air doctrine, the new use of air assets definitely supports the doctrine released in September 2014.

The Russian zones of engagement in the Barents Sea are also recognizable from Norway. We have an overview of Russia's zones of missile and fighter engagement, and its combined engagement zones. We can see mobile missile engagement zones from ships capable of air defence, and the utilization of the Foxhound as the Quick Reaction Alert (QRA) fighter on the northern flank, also deployed to Novaya Zemlya. This, combined with submarines and aircraft carrier capability able to project forward air defence, reveals that the concept of layered defence is very much alive.

In summary, the air defence on Russia's northernmost flank is more static than many other places in Russia. It is layered and has better acquisition and accuracy, as well as an increased range due to modern aircraft and air defence systems. Together with the ships, it creates a barrier to protect its flank, correlating with its threat perception and the concept of defending two frontiers simultaneously.

Russian long-range strategic flights

There has been a dramatic increase in the number of Russian long-range strategic flights in recent years. Russian military flight routes extend all the way down the coast of Norway to its southern tip, in addition to routes extending far into the North Sea towards Britain. They've flown towards the Netherlands during NATO sessions, and have interfered with civilian air traffic in the Baltic Sea.

One might say this activity is an abnormality, but the statistics should be handled with care as it is much the same aircraft and routes as we saw a few years ago: in 2006 we saw a ten-fold increase in the number of flight identifications, but in 2009 there was a 50% decrease, which rose yet again the following year. However, in an even longer perspective the numbers reveal a different picture. Although the years since 2000 have shown an increase, with the number of flights identified capping 90 in 2006, when the number of flights during the mid-1980s, which capped roughly 550 in 1986, are taken into account, we can gain a wider perspective. In those times, large formations of 40–60 Tu16 Badger strategic bombers were flying down the Norwegian coastline. However, relative to the historic low in the 1990s after the fall of the Soviet Union, the numbers today are quite high.

Therefore, the question worth posing is whether today's activity is the new normal. Are the Russians moving away from the concept of attritional warfare and adopting better and fewer aircrafts or did it simply catch its breath after the fall of the Berlin Wall, aiming towards the same number of flights as previously witnessed? My point is that when using statistics, one must take a step back to see the wider perspective in order to strengthen the accuracy of one's judgements and arguments.

What has changed and what has been our response?

We do see a different picture than previously witnessed. We are seeing fewer but more capable systems being deployed, with quality over quantity, for similar reasons as in NATO countries – military industries depending on weapon exports and the exclusion of attritional warfare due to the lower tolerance for combat losses. The scenario of conflict at the grand scale of NATO versus the Warsaw Pact is most likely outdated, having shifted towards conflicts of smaller size instead.

We are also seeing joint operations with strategic bomber flights being

escorted by fighter jets and protected by naval forces and air defence capabilities on their way back home. We are seeing the combination of strategic and tactical capabilities, naval and air forces in conjunction doing large-scale movements and tactical insertions, and we are more often witnessing QRA Foxhounds intercepting our own flights. It is a more aggressive behaviour, meant as a show of force. There is also a question of whether the fewer flights the Russians actually perform are dedicated missions with a political profile: Are they flying to England or interfering with civilian traffic in the Baltic Sea for political reasons?

Our response has been much the same as before, only that it is not the old Badgers that we are scrambling our F-16s for. We intercept and follow the Russian aircraft on their way down to Europe and back again, taking photographs and sharing them with our allies. However, the patterns of their interceptions with us have also changed. For several years, our P-3 Orion surveillance aircraft used to fly in the Barents Sea without seeing a single Russian aircraft; now we usually see the Foxhound doing QRA interceptions. The Russians have a more offensive posture when intercepting than we do, coming in on all different angles, causing uncomfortable situations. I am hesitant to say that Russian pilots are not as skilled as Norwegian ones, but the Foxhound is not as steady at low speeds as the P-3. However, they are trying, and we are protesting, but they are far more offensive in their posturing than in the past few years.

Returning to Russia's threat perception and its new doctrine of fighting on two fronts simultaneously, we have seen one large strategic airlift exercise every year. Since 2013, it has alternated the location of its exercises between its four military districts – Western, Central, Southern, and Eastern. These exercises are manoeuvre warfare on the inner lines, reminiscent to Napoleon warfare with modern technology – moving the heavy guns between the inner lines to fight the enemy armies where needed. It clearly happened during the Ukraine crisis, when they very efficiently moved more than 20,000 troops in just a few days. If anything, that is manoeuvre warfare and Russia has been doing it yearly as part of the new Russian doctrine.

In summary, what we see differs somewhat from what the tabloid press reports, which is often Russia's increased activity, capabilities, and offensive posture. There have actually been fewer numbers of strategic flights in the longer term perspective, possibly representing a new normal. Russia is only moving towards more capable platforms, but does not actually have them yet. However, it is doing joint and combined operations to a larger extent than before, including joint navy, air force, and ground operations. It is indeed

having a more offensive posture, aiming to position itself back onto the map. The notion of being a fallen superpower, and for a time almost diminished to the status of irrelevance, seems to be uncomfortable for Russia. I think Putin has a clear goal to be considered an important player in the global arena. The strategic airlift capability supports all three branches of the Russian military, a concept that works in conjunction with the new doctrine. It enables the use of smaller armed forces effectively in all Russian theatres.

From an operational point of view, we must try to maintain situational awareness and apply the limited resources we have to good use. In the Norwegian theatre, we have to establish a credible threshold, which if crossed would leave no room for doubt as to whether there would be serious repercussions. We do not want a potential conflict similar to that of the Ukraine crisis on our hands. Great uncertainty was caused by the lack of clear-cut boundaries, the Russian base in Sevastopol, and Russian affiliations elsewhere in Ukraine actually welcoming Russian soldiers. This must not be the case for us, which should rather be that crossing a clearly defined threshold would perhaps not result in a full-scale war, but would definitely activate NATO's Article 5. In addition, we must not forget where Norway is located. Norway is NATO's northernmost member and neighbour of the largest country in the world. We do have the same area of interests, flying in their waters as they are flying in ours. We are a small country of 5 million people bordering a country of 140 million people, but with the strength of NATO to call upon.

Russian military activity in the Baltic Sea

Major General Micael Bydén, Swedish Air Force

The Swedish–Norwegian relationship is special, and before I came here, I thought about who I was going to meet, with the big brother–little brother complex in mind. I come from a country that is not a NATO member, with no oil, no F-35s, and that has nothing like Luftkrigsskolen (the Royal Norwegian Air Force Academy). Even so, I hope you can consider me at least as a twin brother.

My personal experience of Russia and Russians is limited. I started my career as a reconnaissance fighter pilot, flying over the Baltics in the beginning of the 1990s. I never met anyone from the Baltic states in person, but I saw their behaviour and learned about them. I have also been to Russia once, in the late summer of 2012, when the Russian Air Force turned 100 years, and about 80 air chiefs from around the world were there. First, I met the current Commander-in-Chief of the Russian Air Force, Viktor Bondarev, whom I consider to be my friend. I have also met him a few times since then and I consider him to be my friend because he hugs me every time I see him. He is quite big, and it is like the big bear playing with the little bear when this happens – the little bear being me. I would love to see him here, in order to ask him a few questions. For example, why is he flying over the Baltics with military aircraft so close to high-density civilian air traffic? This is stupid and I cannot understand the reason for it, so I would love to hear the answer.

Border violations

On 22 April 2013 the major Swedish newspaper *Svenska Dagbladet* referred to an incident that had happened a few weeks earlier: one Friday morning during the Easter holidays, a group of Russian aircraft had come across the Baltic Sea via the Finnish Bay. They split up and performed some kind of tactical manoeuvre, only to return the same way as they had entered. We know they were Tu-22s and Su-27s because we saw them. Why was this a big deal

in the Swedish media? The answer is that Swedish fighters did not scramble. NATO's QRA (Quick Reaction Alert) did react, and scrambled F-16s from Siauliai, Lithuania. The fighters did not reach the Russian aircraft, but at least they had scrambled. However, I can guarantee that if we had had the possibility to scramble, of course we would have done so. We saw them, but did not scramble, and there are reasons for this, which I will not go into. The eye-opener for us was the delta between the expectations of the Swedish public towards what the Swedish Air Force delivered at the time: they had expected us to scramble.

Was the Russian manoeuvre and behaviour a surprise? Perhaps some of the tactical elements were surprising, but not the fact that they flew here. We have seen a changed pattern and an increase in Russian exercises since the fall of the Berlin Wall, when there was almost no Russian activity over the Baltics. All of the sudden, things started to happen, and we have adapted to it. We have put more resources and flight hours into missions with the Gripen fighters and other aircraft.

One comment that I would like to add is about violations. A lot of people in Sweden are talking about this, meaning formal violating Swedish borders. However, it is not the violations that have increased. The nine violations in 2013 were not all perpetrated by Russians, only one. My own people have perpetrated violations, and I have made a few very embarrassing phone calls to both the Danish and Finnish Air Force chiefs, not because I wanted to, but because things had happened. Most of these violations have been misunderstandings, lack of paperwork, or just an ordinary pilot having a bad day at work.

Swedish security policy

We are trying to build a clearer threshold, one that sends the message 'Don't come here, because we are here'. In addition to the hardware we are using, such as sensors, airplanes, and radars, we are also using the island of Gotland much more than previously. We are seeing Russian bombers, fighters, and also submarines. A Swedish intelligence operation in October 2014 resulted in a clear statement from the Prime Minister, Minister of Defence, and the Supreme Commander that confirmed the observation of a foreign object underwater in the Swedish archipelago.

Has Swedish security policy changed because of these things? Well, we have to look at it in a broader context. The path that we have taken over the

years started out in the United Nations, but in recent years we have been the non-aligned military-aligned country that has aimed for neutrality in war. We entered the EU in 1995, followed by a clear governmental statement about the ‘Solidarity Clause’, which implied that if something happens to someone in our surroundings in the EU or to our neighbours, we will act and expect someone to act on our behalf too. We are not a NATO member, but we are a member of NATO’s Partnership for Peace (PFP). However, since we entered the United Nations, we have built our security policy together with others.

Russia’s military reform

Currently, we are focused on regaining national defence planning, which I will come back to, and there is no doubt as to which direction we are looking. We are looking very closely at the development of the Russian military reforms, but it is difficult to assess or predict the effects of the reform. No one came up to me and told me that something was going to happen in Crimea and Eastern Ukraine – it was not visible, at least where I worked. Maybe there are some clever people that can say that indications were visible and something was about to happen, but for me it was a great surprise. The big question concerns the next step: What will happen next, and what will the sanctions mean?

What impact will the Russian military reform have on our future national defence planning? We have carried out a lot of war games and simulations, and we are seeing several new and modified systems coming up. We are seeing a more complex scenario due to this, and we are facing a new environment. We are putting a lot of effort into explaining the political level the way we see it from the Armed forces, which we have not been good at before, due to a lack of words that accurately describe the situation.

However, our deliberate and conscious effort to communicate has paid off. One example is when our Supreme Commander went to the Government in 2012, saying that we needed an upgraded Gripen fighter to stay up-to-date in the future. This realization was an outcome of a comprehensive investigation, and we did not only look at Gripen but also at a new fighter system. The Supreme Commander recommended at least 60–80 of these new updated fighters, which should be done together with our strategic partners in order to share the costs, since it was too expensive for us to bear ourselves.

New priorities

Another thing that confirms that we have been successful in communicating at the political level was the altered defence report presented to the Swedish Parliamentary Defence Commission in 2014. It was postponed due to the situation in Crimea and Eastern Ukraine, which changed our view of Russia's intentions and security developments. I would like to quote a few lines that exemplify what is in the report:

The Nordic and Baltic Sea region is characterized overall by stability, dialogue and cooperation. But the policies pursued by Russia on the other hand, are unpredictable and destabilizing. It is inconceivable that a military conflict in our region would only affect one country. A separate attack directly targeting Sweden remains unlikely. However, crisis and incidents, including those involving military force, may also occur, and in the longer term the threat of military attack can never be ruled out. Russia's aggression towards Ukraine demonstrates that the risk of this has increased also in our region.

This is one example of a clear statement about the developments in our near surroundings, and a statement about funding – not about decreased funding, but rather the opposite. I am not naive in thinking that there will not be a bucket of money poured into our budget, but the parliamentary parties now have a common understanding that there needs to be more money in order to meet the requirements. We also have a material plan for how we will acquire systems for the future, and the Defence Commission actually increased our propositions. For example, they have increased the number of fighters from 60 to 70 fighters, added another submarine, and added a long-range air-to-ground system. We cannot afford these things with the current budget, but we need to have a timetable for the price tag and how this can be met. This is what we are doing at present.

The single most important measure in the report is the strengthening of operational capabilities. For me as an airman, the report is 'sweet music'. Every time we mention the services in the Swedish Armed Forces, it is always with the Army, the Navy, and the Air Force presented in separate terms. The defence report's index starts with the Air Force, followed by the Navy and then the Army, thus clearly defining what should be prioritized. I am not pointing fingers at my colleagues in the Armed Forces and I have a great understanding that we have different situations, but it is my expectation that we follow the given priorities. There is a great debate about defence policy in Sweden, and I have never seen anything like it – it is necessary and refreshing.

Can the Swedish Air Force stay relevant and keep all its abilities? I would argue that our small air force has a great scope of capabilities and the questions would be whether we can afford it, whether we have enough people, and whether we have everything else that we need. These questions apply to all of the domains – air, land, and maritime. In 2014, the Swedish Air Force employed 4000 active duty people, including officers, NCOs, soldiers, and civilians, in addition to 700 on part-time duty. In real terms there is 3500, due to vacancies. This is a great organization, but when we were talking about sustained operations, everyone realized it would be weak. Remember the Supreme Commander's quote that we would only be able to fight for one week. I would be happy if we could hold out for one week, but I do believe we could do a great job with what we have, nonetheless.

However, a small comment would be that it really hits me every time I hear that we do not have any operational capabilities in the Swedish Armed Forces. What I read in the media does not mirror how I see my organization because it is a paradox. I would argue that the current Swedish Air Force has never been better. The people I have are better educated, trained, and have great experience from real operations, much more than before. At the same time, it is the smallest air force we have ever had. However, it is not only about numbers but also about quality. The problem would be that we have never been better, but we are very good at doing operations together with others, in other countries. We lost the track for a while. We lost it when it came to defence planning and took a strategic 'timeout'. We were everywhere – the Balkans, Afghanistan, Africa, and other deployments – doing a great job. I would say that we are a very relevant partner that is well-received and reliable. So, it hurts me when the newspapers report about us lacking operational capabilities.

I hope I have given you some insight into the current situation in Sweden and of my air force. We have a bright future, and I am sorry that world events have had to happen in order for us to wake up. There was no real awakening in 2008, and we did not wake up when Syria happened either. What is happening in Ukraine is very unfortunate, but we are mostly awakening now due to the threat coming closer to Sweden.

2014 – The new reality or the old one: louder, clearer, and unmasked

Colonel Jaak Tarien, Commander of the Estonian Air Force

Estonia is more secure now than it has been during the last 15 years. How can I make such a claim today, after almost a full year since the Russian annexation of Crimea and the war in Eastern Ukraine intensifying each day? Simply put, we in Estonia never had any illusions about Putin's Russia and have been serious about our security situation all along. However, the events of 2014 have awakened our allies and regional partners as well, and now we all finally understand the issues similarly.

Even if the Russian display of aggressive intent since the very beginning of Vladimir Putin becoming President in 2000 went unnoticed, the Russian open attack on Georgia in 2008 should have been a clear wake-up call to everyone. Yet, less than one year after the Russian Air Force was bombing Tbilisi and the Russian Armed Forces (the Armed Forces of the Russian Federation) were making advances towards the Georgian capital, both NATO and the EU restored full relationships with the Kremlin and went on with business as usual. This was done under the typically naive slogan of 'rebuilding trust'. Putin learned that he could walk over all Western values and red lines without any punishment. The West is willing to 'negotiate' immediately, as long as he takes a small, insignificant step back and displays 'good intentions'.

Our Western naivety when dealing with Putin's Russia stems mainly from our assumption that deep down Russia shares our values and the world view. This is wrong. Putin's Russia sees security as a zero-sum game where one's gain is another's loss. In Russia's view there are no mutually beneficial deals and willingness to compromise is a sign of weakness that can and will be exploited. Putin was a young and rising star in the KGB, with the rank of lieutenant colonel when the Soviet Union collapsed. He saw the system that had granted him and his colleagues virtually unlimited power vanish within months. He had been trained to believe in the special place Russia has in the world, and

the greatness and special destiny of the nation. Having later publicly stated that the collapse of the Soviet Union was the biggest geopolitical disaster of the 20th century, Putin is not hiding his goal to restore the former glory of the fallen 'Evil Empire'. Unfortunately, in the Russian national psyche greatness is linked to territory. The czars that expanded the territory of the Russian Empire during their rule are held in high regard by the Russian people, while those that allowed the Empire to shrink are significantly less appreciated.

One of the keys to understanding Russia is the different meanings of the word 'respect' in Russian culture. While we in the West respect those who have high moral values, are smart and educated, the Russian understanding of the word is radically different. When Russians living outside Russia, in Western countries, were asked for their opinion on the annexation of Crimea they all expressed their support for the Kremlin's behaviour and explained it simply as 'Now people respect Russia.' This puzzles us Westerners, but to be 'respected' in Russian understanding means to be feared. I once saw a documentary on Russian prison culture and distinctly remember an inmate explaining how it is absolutely necessary to pull out a knife or retaliate in any other brutal manner in cases of a certain verbal insult, otherwise 'You will never be respected again.' The 1990s were a difficult time for Russia and Putin feels that the West took unfair advantage of the temporary weakness. Now he is out to restore 'respect' for Russia.

The arch-rival of the Soviet Union was the USA and of Putin's Russia is still the USA. I went to school during the Soviet occupation of Estonia and I remember learning that the biggest threat to world peace is American imperialism and NATO, through which Washington manipulates its European puppets. The Kremlin administration has hinted that the European security architecture is a cold war relic and must be fundamentally restructured. Let us be clear that, by that, Putin means he desires Atlantic disconnection, a Europe without America, and a Europe that Russia can dominate by dealing with nations on bilateral bases, pressuring them with energy dependency, by funding extremism, militarily, or by any other applicable means necessary.

Russia learned numerous important lessons from the Russo-Georgian War of 2008. It used the local South Ossetian extremists to provoke a conflict with Georgia and then swiftly moved in their regular troops. While the scenario was well prepared to be sold to the world as a Russian effort to maintain peace and stability, Russia failed to dominate the information sphere. The ugly truth got out and Russia had no means to control it. Since 2008 the funding of international propaganda stations such as RT (Russia Today) and L!feNews has increased significantly. Such stations have become part of the international

media market and many viewers in the West do not even realize that they are watching Kremlin's propaganda. Russian domestic media has been allocated full control by the Kremlin administration and their opinion is easily manipulated.

Russian military performance in Georgia was mediocre at best. Only the superior mass allowed the military to make advances against the equally ill-prepared Georgian military. Personal mobile phones were used for communication, the units had extremely poor discipline, and both the units as a whole and individuals lacked training. Special operations troops did not have the strategic effect they were designed to have and the severely under-trained pilots could not apply air power in any significant way. As a result, Russia launched a thorough military reform. Since 2008 they have significantly raised military spending, constantly fielded new equipment, and boosted the number of professional troops and their training. They have fielded new communication equipment from individual to brigade level, thereby digitalizing the battlefield and significantly improving the coordination of efforts. In order to boost morale and solve personnel shortages, military salaries were more than doubled in 2013. We are yet to see the Russian Air Force in action over Eastern Ukraine. Once the need for deniability of Russian involvement has been discarded by the Kremlin we may see a much more capable display of air power than in 2008.

Most importantly, Putin learned from the Georgian war that we, the West, are weak, complacent, and afraid of confrontation. The aforementioned Western rush to 'regain trust' demonstrated clearly to Kremlin that the West is not willing to stand up for its principles, is easily deceived, dividable, and manipulable. The bold decisions taken by the Kremlin in 2014 in campaigns against the Ukraine in Crimea and Eastern Ukraine were certainly made easier by the Western lack of resolve in 2008. What did we, the West, learn from 2008? It is too soon to tell whether we have learned anything. I sincerely hope that our leaders now understand that compromising on principles is not a way to build mutual trust, but rather a way to encourage the aggressor towards taking even bolder steps in the near future.

The widely spoken about hybrid warfare is really nothing new; it simply reinforces old concepts with modern technologies and information channels, exploiting all the potential weaknesses of Western democratic and open societal architecture and decision-making process. Soviet Russia made an attempt to overturn the Estonian government on 1 December 1924 using 'little green men' – infiltrated agents and local, hired criminals. They were tasked with taking over some key government buildings and the central post office. The

next step would have been a telegraph sent to Moscow asking for assistance in the name of a new Estonian government. The troops to provide ‘assistance’ were already prepared near our border. The coup failed because the Estonian people did not support them. In Crimea and Eastern Ukraine, Russia had not counted on locals to support their effort. It had supplied actors to stage demonstrations and media crews to relay the live ‘events’ to the world. The local terrorist militaries were in no short supply of augmentation with Russian ‘volunteers’, weapons, and supplies.

In essence, hybrid warfare means the application of economic, informational, diplomatic, and military instruments simultaneously or selectively as needed in order to achieve the desired objectives. The Russian desire to be ‘respected’, if not as a global player then at least as a global ‘spoiler’, has already launched hybrid warfare efforts in Europe and farther. Russia has been financing the European extreme right- and left-wing parties to split the nations and undermine democratic processes. The constant desire and effort to build more natural gas pipelines to Europe serves one simple goal – to strengthen European dependency on Russian energy and thus enable manipulation through economic pressure when needed. The above-mentioned global information campaign is an essential part of this effort.

Is NATO in jeopardy? An unresponded-to incursion into one NATO country would inevitably lead to a collapse of the alliance. Article 5 is the iron-clad bond that holds the Transatlantic Alliance together. If we allow even a single incident to hint that the ‘all for one and one for all’ principle may not hold 100% of the time, the trust will be gone forever and the reason for the very existence of the alliance would be gone too. There is no need for an armed international social club. This provides Putin with a very desirable target: breaking the alliance that unites the USA and European nations would have been the dreamed success for the old KGB operative. Making such an attempt would be a drastic miscalculation for Putin, but it would lead to a war with unknown consequences. Deterrence against such a strategic miscalculation by Putin should be the primary goal of NATO from 2014 and for many years to come. If such a miscalculation were to happen, a likely strike would not be a classical declaration of war and large echelons crossing borders. Having observed the slow decision-making of the West in 2008 and 2014 and our reluctance to make tough decisions, Russia will do everything that it thinks would remain under the Article 5 threshold. Peculiarly, this would make it obligatory for the NATO border nations to act decisively and swiftly if tested. The Commander of the Defence Forces in Estonia, Lieutenant General Riho Terras, was recently asked at a public conference, ‘What will you do if the little

green men show up in Estonia?’ Without a second’s hesitation he responded: ‘We’ll shoot them!’ This should not be confused with being belligerent and conflict-seeking. Crimea fell silently because Kiev was in disbelief and could not make decisions. It took several months of conflict in Eastern Ukraine for the West to start talking about Russian involvement. Perhaps if there had not been the tragic shooting down of flight MH17, resulting in 298 dead civilians, we would have paid even less attention to the war and Russia would have been able to send even more troops without losing the deniability of involvement. We cannot allow a gradual invasion of a NATO nation and thus the simple ‘We’ll shoot them!’ is the only strategy we can have.

I hope that all our leaders who have said multiple times during 2014 that ‘Russia has broken trust’ actually mean it, remember it, and use it. As long as Mr Putin or any of his associates remains in Kremlin, Russia cannot be trusted. It is hard to predict the next conflict, but the question is not ‘if’, but ‘when and where?’

The war against Georgia and the dynamics of threat perception by Russia before 2014

Lieutenant General (r)/Professor David D. Tevzadze

In 2008 Russia went to war against Georgia, a relatively small country with a population of c.4 million people. The war lasted for five days and ended with the predictable outcome: Georgia was partly occupied. Why did Russia do that, and why did it do it in Georgia? To my mind, it is important to understand the reason.

The events in Georgia in 2008 and in Ukraine in 2014 have shown that Russia is determined to take any step and pay any price to achieve its aim. It therefore seems logical to consider Russia as the main challenge to the national security of its neighbouring countries. In order to understand the logic of this behaviour, I will try to argue that *Russia performs aggressiveness because of the fear of being disintegrated as a state* (as was the Soviet Union). Thus, the problem mainly seems to be psychological, which makes it difficult to manage.

To argue this case, first it is necessary to consider what the base for this fear is. Thereafter, I will examine why Georgia had become the Russia's primary target by 2008, and explain why Russia “*had to*» annex the Crimea in 2014. This will provide the background to the dynamics of Russia's perceived threats both before and partly after 2014.

Russia's 'fears'

According to the Russian *National Security Strategy*,¹ and *The Military Doctrine of Russian Federation*,² by 2009 the frame of Russia's external threats was mainly shaped by NATO:

-
- 1 Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [The national security strategy of the Russian Federation up to 2020]. www.scrf.gov.ru (accessed 29 May 2016).
 - 2 Военная доктрина Российской Федерации [The military doctrine of the Russian Federation]. <https://rg.ru/2014/12/30/doktrina-dok.html> (accessed 21 June, 2016).

1. Expansion to the east would make NATO's member states' borders contiguous with the Russian border
2. Emergence of NATO military forces in neighbouring countries
3. Attempts to deploy strategic antimissile systems near the Russian border

However, despite the fact that China is not mentioned in official documents, the majority of Russian military experts consider China will be the main threat in the coming 30–50 years. According to Russian military expert Dmitri Trenin,³ by then China and the USA will have become the main strategic opponents and it will be important for Russia to stay away from the pressure of these two superpowers in order to retain its status as an independent player.

However, according to the perception prevailing among Russian military analysts, the basic problems of Russia's security do not originate from external factors but from an internal source. Russia's weaknesses have been named as *inadequate military potential, demography, and strategic 'loneliness'*.⁴

The problem of military potential

According to the deputy director of the Institute of Political and Military Analysis, Alexander Khramchikhin,⁵ the force analysis of all four Operational-Strategic Commands of Russia shows that the ground forces of the South and Central Commands are more capable of conducting more or less successful defensive operations than the other two Commands, despite the fact that the Central Command is the weakest among the four in terms of its personnel and equipment. As for the East and West Commands, it is not possible to compare their capabilities with the possibilities of their potential adversaries – China and NATO – due to the huge advantage of the latter in the quantity and quality of its troops. That NATO is not going to attack Russia (a self-evident supposition according to Khramchikhin), does not make situation easier for Russia: today, China's military capability is stronger than Russia's and NATO's

3 Ishchenko S. 2010. С. Ищенко. Россия заняла круговую оборону: Угроза №1 – Китай [Russia has adopted all-round defence: Threat no. 1 – China]. <http://svpressa.ru/society/article/34815/> (accessed 29 May 2016).

4 Trenin, D. 2007. Д. Тренин. Российское восприятие угроз и стратегическая позиция [Russian perception of threats and strategic position]. flot.com/nowadays/concept/opposite/usanalitics-1.htm?print=Y (accessed 21 June, 2016).

5 Mukhin, V. 2009. Вл. Мухин. Проблемы национальной безопасности РФ глазами экспертов [The problems of national security of the Russian Federation from experts' views]. http://nvo.ng.ru/notes/2009-12-18/15_experts.html (accessed 29 May 2016)

European forces together. Moreover, China has motives for war with Russia: for example, China thinks that all the agreements signed with Russia in 19th century are one-sided and unfair, and the moot points concerning disputed territories with Russia should be regulated by the Treaty of Nerchinsk of 1689.

The condition of the Russian fleet is worthy of being mentioned separately. Experts have estimated that Russia's fleet is gradually losing its status as an oceanic power and is transforming itself into a coastal fleet with limited ability with all the political and geopolitical outcomes of this.⁶ By 2010, Russian regional naval capabilities were half those of Sweden, Finland, and Turkey, 5 or 6 times behind France and Great Britain, and 20–30 times behind USA, and in the Far East Russia had three times fewer surface vessels than Japan.

Due to the poor condition of its military potential, Russia has been 'forced' to accept the strategy of pre-emptive nuclear strike. Thus, one very disappointing conclusion can be drawn: *the weak Russia is more dangerous than before*.

Against this background, in 2010 experts from the Institute of Political and Military Analysis determined China, South Caucasus, and Islamic extremism as fundamental threats to Russia's security instead of NATO. However, China may appear as a real threat to Russia from the second half of the present century. By then, Russia will have to have enough resources to prevent aggression from China. The solution to this potential problem is only possible if other threats are minimised, and if peace is granted for the next 30–50 years, to enable sufficient time for Russia to build up appropriate economic and military potential. Thus, from the triad China, South Caucasus, and Islamic extremism, the remaining task is to deal with South Caucasus and Islamic extremism, which stemmed mainly from Central Asia.

The threat of Islamic extremism from Central Asia⁷ will most probably escalate after the end of NATO's mission in Afghanistan. Given this context, the Central Asian region, with its resources and guaranteed security, is developing strategic importance for Russia. On the way to creating conditions to cope with any threat from China, the Central Asian area should be guaranteed as a safe flank for Russia, which is not the case today. It therefore seems that the creation of this flank has to be Russia's first concern.

6 Ishchenko S. 2010. С. Ищенко. Россия заняла круговую оборону: Угроза №2 – Исламские Элстремисты [Russia has adopted all-round defence: Threat no. 2 – Islamic extremists]. <http://svpressa.ru/society/article/34891/> (accessed 29 May 2016).

7 Ishchenko S. 2010. С. Ищенко. Россия заняла круговую оборону: Угроза №3 – Закавказье [Russia has adopted all-round defence: Threat no. 3 – the South Caucasus]. <http://svpressa.ru/society/article/34968/> (accessed 29 May 2016).

With regards to South Caucasus, the problem⁸ was taken under the control in 2008 as a result of Russo-Georgian war. This was the real reason for Russia to go to war, but why had Georgia become so important? This question leads to the next problem, namely demography.

Demographic problems: the troubles of Russian ethnos

In February 2009, at the annual meeting of the Novosibirsk branch of the Russian Academy of Arts and Sciences, Vladimir Getmanov,⁹ a member of the Academy, gave a scandalous presentation titled 'The technology of Russia's death', in which he analysed different aspects of social life in Russia, including statistics relating to birth rates and the fertility index. According to Getmanov, the geographical area that suffers most from depopulation mainly covers the areas traditionally populated by ethnic Russians. By contrast, there has been growth in rich regions of Siberia and in North Caucasus. However, as there is no statistics on the ethnic groupings by birth, it is difficult to judge which ethnic group is growing in Russia. The growth is also due to immigration, and this raises the very interesting question: How Russian is Russia today?

Getmanov mainly highlighted internal migration processes and the reason was that the native non-Russian, mainly Muslim, population prevailed at the expense of the reduction in Russian ethnic groups, and their move from their traditional settlement areas to the 'traditional' Russian ones. Getmanov has analysed the vectors of migration and identified an interesting context: in recent years, the traditional route of migration for North Caucasians towards Krasnodar and Stavropol has been shifting towards regions in Siberia. At the same time, there has been a process of 'soft' expulsion of ethnic Russians from 'bordering' regions.

As an example of the influence of the demographic crisis over everyday life in Russia, Getmanov referred to the situation in which acceptance of the migrants as contractors to the police and the army is simplified to such an extent that the ethnic and religious composition of the Russian army has dramatically changed, including the elite military units. The most interesting

8 Getmanov, V. 2009. Вл. Гетманов. Технология Русской Смерти [The technology of Russia's death]. http://www.k-istine.ru/demographia/demographia_getmanov.htm (accessed 29 May 2016).

9 Ishchenko S. 2010. С. Ищенко. Россия заняла круговую оборону: Угроза №4 – НАТО. [Russia has adopted all-round defence: Threat no. 4 – NATO]. <http://svpressa.ru/society/article/35092/> (accessed 29 May 2016).

fact is that Russian Caucasus became the only area where considerable natural growth of the native population and dramatic decrease in ethnic Russians could be observed. This area has therefore become completely populated by ethnic groups that are not friendly towards Russia getting the possibility to 'open' the door to the outside world through Georgia. This is the main reason why Georgia became so important for Russia's sense of insecurity.

Nationalism and Russia's strategic puzzle

With the dissolution of the Soviet Union, a very interesting process of the formation of new national states started in the vast territories of Eastern Europe and Asia. Despite the fact that more than 20 years have passed, the process is still beginning and it is difficult to predict what the final shape of the map of Eurasia will be at the end of it. In other words, despite the fact that the Soviet Union has been dissolved relatively swiftly and no borders have been disputed in that time, only naive minds could believe that the process of the formation of states could be completed in this way. In reality, the Transnistria, Karabakh, Abkhazian, and Samachablo-South Ossetian conflicts represent the starting phase of this geopolitical transformation, and Russia's 'unfriendly' politics are not the only explanation.

The formation of new states is a multidimensional process, in which *nationalism* is the ideological frame; at least, it has worked that way up today. Post-Westphalian Europe, anti-colonial wars in Asia and Africa, and the dissolution of the Soviet Union are the examples that singled out the ideological base of self-determination – *national exceptionalism*. The ideology of nationalism is so powerful that any resentment fades away against it, and the society captured by the feeling of its own exclusiveness puts everything on the scales of history to preserve its identity. If nationalism is seen from this angle, it is apparent that during the past 400–500 years, despite numerous ideological clichés that formulated different visions of universalism, the historic processes have been driven by nationalism and the sense of exceptionalism.

One unpleasant conclusion could be drawn for the above discussion: post-socialist space (which generally does not coincide with the post-Soviet space) may become the arena for long-term severe confrontations that will lead to the formation of a new political map of Eurasian space. Thus, in the future or near future, the Eurasian space – the biggest part of which is the territory of former USSR – may become subject to potential intensive repartition of territories with or without the open or hidden involvement of the 'neighbours'

(Europe, China, Iran, and Turkey) or the US, and all the recognised or non-recognised state formations may try to gain dividends from this process. This is not a pessimistic scenario, but the reality in progress. Russia is one of the main actors, not the sole actor, in the process. Hence, Russian experts consider that three significant strategic tasks need to be accomplished by Russia:

1. In the 'multipolar' world, retain and possibly strengthen Russia's current status as one of the poles
2. Get rid of the 'humiliating status' of being the 'storage of minerals' for the West, which Russia found itself in after the collapse of the Soviet Union
3. Expand influence over 'Eurasian' space (which, for Russia, means the post-Soviet space first of all).

The Russian experts think that if Russia is able to manage these tasks, it should be possible for it to regain its status of one of the global powers, a position that the USSR held during the course of the Cold War.

On 3 October 2011, Vladimir Putin's article titled 'The new integration project for Eurasia – The future is born today' was published in the newspaper *Izvestia*. This article, which is devoted to realisation of the Unified Economic Space project between Russia, Belarus, and Kazakhstan from January of 2012 onwards, focuses on two important aspects. First, the project began c.20 years ago, when the Commonwealth of Independent States (CIS) was announced and created. Second, successive steps, such as the formation of the Union State of Russia and Belarus, the Collective Security Treaty Organization, the Eurasian Economic Community, and the Custom Union, were just stages on the way towards Unified Economic Space. If that was the case, Russia's foreign policy during the last 20 years was not inconsistent (as it is commonly perceived); rather, Russia was consistently exercising the policy of realisation of its own strategic objectives as explained above.

The outcomes

2008 – Georgia: For the former Soviet countries, from the very beginning it was quite clear that Russia would try to regain influence (in one form or another) over Eurasian space. However, Russia's motives for this process were not clear. Today, it appears that the 'imperial ambition', which became main explanation during this period, was not sufficient because it did not explain all of the cases. For example, it is unclear why Russia 'allowed' the Baltic States to

join an alliance so 'easily' and fought severely against Georgia. However, the following developments are evident

Following the fall of the USSR, Russia begins to realise that the real power in Eurasia was shifting to China. However, China, to claim hegemony, still needs a time (about 30–50 years, as it was mentioned above). Therefore, it is not an imminent threat. What seems to be more urgent in this respect is the threat coming from Central Asia (which is aggravated by the unregulated border of c.7000 kilometres) and South Caucasus. In this respect, any disturbances in the Caucasus (both North and South) may give an impetus to the *disintegration of Russia*. Russian military bases located in South Caucasus (particularly in Georgia) before 2006 therefore presented a form of psychological shield for Russia. However, following its expulsion from Georgia, this psychological security barrier failed. For this reason, Russia's main task became (in the shortest possible time and with maximum efficiency) to recover this psychological barrier in order to neutralise the problem on its right flank which naturally suggested the 'exception' of Georgia from the 'enemy' camp.

In the case of Baltic States, the problem of disintegration did not worry Russia, because the dissolution of Russia was not realistically feasible from there, and, despite its superiority, NATO does not have a political agenda of being engaged in war with Russia in the European theatre. The factor of Kaliningrad District (Oblast) and the deployment of military force there is also significant.

By contrast, Georgia was considered as a country that Russia did not trust and the country which was unable to close a supply corridor for to North Caucasian rebels. As such, Georgia had become part of the 'enemy camp' and it seems that in the case of absence of matching interests between Russia and Georgia, Russia's military intervention in Georgia was only the matter of time. Hence, in the south, the flank that could potentially expose Russia to disintegration would not be left unattended by Russia due to increasing threats from the East. As a result, we got two military bases in the occupied territories of Georgia as a deterrent factor.

2014 – Ukraine: After 2008, as soon as Russia had determined the possibility of carving out its strategic tasks, the logic of events required consecutive steps in the same direction. Such a step would be real integration into the 'new' Eurasian arena and hence the eradication of problems. It is worth emphasising that the demographic resources created in this region make it possible to achieve a balance in central and eastern directions. Consecutive implementation of this task requires an accomplishment of army reform, the realisation of economic potential, and attention paid to other trends too, which needs a

lot of time and resources. A rational model of behaviour under such conditions seems to exclude an initiation of any war or war-like scenarios from the Russian side, as this would create big obstacles to Russia's own plans. In other words, any type of military confrontation for Russia would not be favourable because it would destroy the main strategic framework.

Against this background, the events ongoing in Ukraine seem to be out of context: Why would Russia 'turn' to the West? Why did Russia need to annex Crimea and provoke controlled chaos in south-east Ukraine? Once again, much as in the case of Georgia, the key lies in the sense of insecurity, but also if Ukraine were to be 'lost', Russia, like Turkey, would become geographically more of an Asian country than European one. With regard to the security perspective, Russia's defence infrastructure designed for (or against) the West would become totally useless. This could also cause problems for southern Russia, from which she might be easily expelled, and the south (Caucasian) flank might once again be opened. As a consequence, Russia would be forced to take the same path as in 2008. Under these circumstances, annexation of Crimea seems logical, and functionally it would play the same role as Kaliningrad District in the Baltic region.

The logic and dynamics of Russia's perceived threats between the 1990s and 2014 are thus apparent and serve to 'predict' how the threats might be seen after 2014:

The perceived threat before 2006:

Threat 1 – China

Threat 2 – Islamic extremism (Central Asia)

Threat 3 – South Caucasus (Georgia)

Threat 4 – NATO

The perceived threat perception 2006–2008:

Threat 1 – South Caucasus (Georgia)

Threat 2 – Islamic extremism (Central Asia)

Threat 3 – China

Threat 4 – NATO

The perceived threat 2008–2014:

Threat 1 – Islamic extremism (Central Asia)

Threat 2 – South Caucasus (Georgia)

Threat 3 – China

Threat 4 – NATO

The perceived possible threat after 2014:

Threat 1 – NATO (through Ukraine and Georgia)

Threat 2 – Islamic extremism (Central Asia)

Threat 3 – China.

To summarize the discussion, it can be said that Russia's international behaviour has been determined by its perception of threats and its 20th century style of geopolitical thinking. Russian authorities believe that their courses of action should be driven by the demands of military strategy and that Russian foreign policy should provide for the elimination of how geographical weaknesses are perceived by them. That would also mean that Russia's southern policy would have to be driven by the objective to secure a steady flank and rear to the Central Command. In that case, in the near future Russia would try to tie together Crimea and South Caucasus into one strategic area in order to resolve the question of the South once and forever. In practice, that would need steps to create steady communication and supply lines between her military bases deployed in Crimea, Abkhazia, South Ossetia, and Armenia, with all the political outcomes of such an enterprise.

Hence, Russia once again will turn towards South Caucasus. It means, that if nothing changes, then once more within a decade Georgia will become the object of the realisation of the demands of Russian military strategy. The time Georgia has for political manoeuvre is limited and today it is entirely connected to the situation in the Near East.

Russia's Nuclear Factor

Kadett/kapt. Helge Øglænd

Det første spørsmålet som er naturlig å stille når man skal diskutere atomvåpen, er om slike våpen er relevante for *vår tid*. Dette er det delte meninger om. Noen mener at atomvåpenenes tid er forbi og at de kun har en *symbolsk* betydning fordi terskelen for å bruke atomvåpen er usannsynlig høy. 70 år med ikke- bruk taler for dette argumentet.

Andre mener at visse staters tilgang til atomvåpen er selve *skjelettet* i internasjonal politikk. At *det* er faktoren som ligger i bakgrunnen og som hindrer kriger i stor skala fra å bryte ut. Uavhengig av hvilket syn man har eller har hatt, er tematikken nå blitt relevant igjen.

La oss starte med å konstatere at det i avisene har vært skrevet mer enn vanlig om atomvåpen det siste året. Bakgrunnen er at forholdet mellom Vesten/ USA på den ene siden og Russland på den andre siden har kjølnet betraktelig – og at begge parter fortsatt har et stort arsenal av atomvåpen. Som kadett har jeg ganske frie rammer for min artikkel, og velger derfor å inkludere følgende observasjon:

I januar 2015 ble den såkalte *dommedagsklokka* justert frem til tre minutter på tolv.¹ Klokka ble startet i 1947 og er en visuell presentasjon til allmennheten om hvor nær verden er utslettelse. Et utvalg blant annet bestående av kjernefysikere stiller klokka, og denne gangen var grunnen til justeringen politiske uvilje til å ta tak i to hovedutfordringer; global oppvarming og den økende spenningen innenfor atomvåpenfeltet.²

Jeg har også gjort en annen observasjon. I artikler eller diskusjoner rundt internasjonal politikk, og da spesielt med tanke på Russland, blir *atomkortet* som regel spilt ut avslutningsvis – som en slags konklusjon. Russland har fortsatt en formidabel atomkapasitet, og hvor langt kan man egentlig presse landet på grunn av dette faktum? En debatt ved Russlandskonferansen hos NUPI i Oslo i desember 2014 illustrerer dette:

1 The Doomsday Clock: Lastet ned 19.03.2015 fra <http://thebulletin.org/timeline>.

2 Ibid.

Finally, on the balance of power [...] it would be very difficult in the current situation to find exactly where this equilibrium lies. With all the asymmetric warfare, with all the «little green men», with the information warfare and also different resources available to both sides, [...] in the final analysis, it may all boil down to the «Nuclear Factor». Not the use of nuclear weapons, but the nuclear weapons as the ultimate stabilizer; which I think is an *extremely* dangerous situation.³

Jeg tar utgangspunkt i denne *konklusjonen* og vil forsøke å si noe mer om hva det er Morozov mener når han snakker om *the Nuclear Factor*. Først vil jeg diskutere hva atomvåpen betyr for Russland, deretter vil jeg diskutere kjennetegn på russisk atomavskrekking i perioden etter en kalde krigen.

Etter den kalde krigen har det vestlige militærpolitiske fokuset vært på utvikling av kapasiteter til høyteknologisk konvensjonell krigføring. Og krigføring har det også vært; Desert Storm (Irak 1991), Iraqi Freedom (2003) og Odyssey Dawn/Unified Protector (Libya 2011) er tre eksempler på dette. Atomvåpen har på mange måter vært et *ikke-tema* på den vestlige politiske agendaen. Russland, på sin side, har prioritert atomvåpen meget høyt i den samme perioden.⁴ Jeg vil gå så langt som å hevde at Russland kan ha utviklet en slags *atom-avhengighet*, og vil illustrere dette gjennom debatten rundt satsing på atomvåpen som foregikk i Russland ved starten av 90-tallet.

To personer var sentrale, den første var generalstabssjef Anatoly Kvashnin som mente at atomvåpnene hadde begrenset bruksområde og at en satsing på slike våpen ville hindre de konvensjonelle styrkenes utvikling. Den andre sentrale skikkelsen var forsvarssjef Igor Sergejev, som mente det stikk motsatte; Hæren burde nedlegges og atomvåpen var det eneste reelle alternativet for å kunne avskrekke den antatt største trusselen – altså USA.⁵ Legg merke til at denne debatten foregikk i tiden etter *Desert Storm*, hvor USA i praksis hadde overkjørt en av de antatt største hærene i verden og lagt den i ruiner. Det kan antas at troverdigheten til også Russlands konvensjonelle styrker var svekket gjennom USAs makt demonstrasjon – og i lys av dette kan Sergejevs syn

3 Morozov, Viacheslav (2014): «Aimed for the better, ended up with the worst». NUPI, Oslo 5. des. 2014: *NUPI's Annual Russia Conference*.

4 Sokov, Nikolai (2011): «Nuclear Weapons in Russian National Security Strategy», i Blank, Steven J. (red.): *Russian Nuclear Weapons: Past, Present and Future*. Carlisle, Pennsylvania: Strategic Studies Institute, s. 187–260.

5 Dale R. Herspring (2011): «Russian Nuclear and Conventional Weapons: The Broken Promise», i Blank, Stephen J. (red.): *Russian Nuclear Weapons: Past, Present and Future*. Carlisle, Pennsylvania: Strategic Studies Institute, s. 3–26.

om atomstyrkene som et oppveieende element for konvensjonell underlegenhet kanskje forstås. Atomvåpnene hadde fremdeles effekt som en asymmetrisk respons i en tid hvor Russlands forsvar sto til forfall. Det var også denne veien Russland valgte; og det er dette jeg vil kalle for en begynnende russisk atomavhengighet.

Men det er flere gode grunner til at Russland har fortsatt å prioritere atomvåpen høyt. Hva er det Russland ønsker å være? En stormakt, noe som er spesielt tydelig med Putin som president. Problemet er at Russland endte opp som en slagen stormakt etter Sovjetunionens kollaps, kanskje bortsett fra på to områder: Russland er fortsatt en av to *atomsupermakter*, og denne statusen ligger det stor prestisje i å beholde. Nikolai Sokov, som deltok i Start I og II-forhandlingene på Russlands vegne, har uttalt følgende: «Nuclear weapons are widely regarded as a symbol and a guarantee of Russia's influence, independence and security – the ultimate unbeatable card in global power politics».⁶ Et sterkt element av innflytelse er også knyttet til besittelse av atomvåpen – og sammen med det permanente medlemskapet i FN's sikkerhetsråd, gjør disse to faktorene at det er svært vanskelig å omgå Russlands interesser i internasjonal politikk.

Og så har vi den rene sikkerhetspolitiske betydningen – atomvåpen som et defensivt virkemiddel for å avskrekke invasjon. Når det gjelder denne betydningen, kan det også være en psykologisk og/eller kulturell dimensjon med historisk forklaring som styrker den russiske viljen til å bruke store ressurser på atomvåpen. Russland mistet over 25 millioner menneskeliv under andre verdenskrig, det største tapet per nasjon under krigen.⁷ Selv om sannsynligheten for en invasjon av Russland i dag er usannsynlig lav, kan rett og slett hva noen vestlige analytikere kaller for *russisk paranoia* i sikkerhetspolitiske spørsmål, sammen med disse andre faktorene altså forklare hvorfor Russland bruker rundt 1/4 av forsvarsbudsjettet sitt nettopp til atomavskrekking.⁸

La oss så fortsette med å undersøke denne formen for avskrekking mer i detalj. Før vi starter vil jeg poengtere at avskrekking som fenomen er ekstremt vanskelig å måle. Spesielt når avskrekkingen er *vellykket* – altså når trusselen om maktbruk *virker*; og man beholder *status quo*. Med andre ord: Det kan være andre grunner enn frykt for atomkrig som gjør at vestlige statsledere avstår fra å ta utenrikspolitiske avgjørelser som vil være en ulempe for eksempelvis Russland. Avskrekking som ikke virker er lettere å oppdage, men samtidig ikke rele-

6 Sokov (2011).

7 Tallene fra ulike kilder varierer mellom 20 og 27 millioner.

8 Hakvåg, Una mfl. (2011): «Russisk Forsvarsutvikling frem mot 2020». Lillestrøm: *FFI-rapport 2011/01370*, s. 11.

vant i denne diskusjonen, siden atomvåpen ikke har blitt brukt siden andre verdenskrig. Ergo er diskusjon rundt atomavskrekking meget vanskelig på grunn av dårlig empiri. Og godt er det! Men vi kan likevel si *noe*, for eksempel ved å se på kapasitet, doktriner, retorikk og tilfeller av *show of force*.

Det er naturlig å starte med en optelling. Ser vi på de halvårslige utvekslingene av data mellom Russland og USA i henhold til den gjeldende bilaterale avtalen *New Start*, er det i den siste utvekslingen *paritet* – likevekt – i antall strategiske stridskoder, hvor tallene ligger i overkant av 1600.

Selv om Russland har et mindre antall missiler enn USA, blir dette oppveid av at en del russiske missiler inneholder flere stridskoder – dette kalles MIRVing (Multiple Independently-targetable Reentry-Vehicles). Her kan det poengteres at når USA gikk fra ABM-avtalen i 2002, så utløste denne handlingen sannsynligvis en kortvarig krisestemning i generalstaben i Russland – men samtidig førte den *de facto* kanselleringen av ABM-avtalen til at Russland slapp å kvitte seg med sine MIRV.



New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms

BUREAU OF ARMS CONTROL, VERIFICATION AND COMPLIANCE
Fact Sheet
January 1, 2015

(Data in this Fact Sheet comes from the biannual exchange of data required by the Treaty. It contains data declared current as of September 1, 2014. Data will be updated each six month period after entry into force of the Treaty.)

Category of Data	United States of America	Russian Federation
Deployed ICBMs, Deployed SLBMs, and Deployed Heavy Bombers	794	528
Warheads on Deployed ICBMs, on Deployed SLBMs, and Nuclear Warheads Counted for Deployed Heavy Bombers	1642	1643
Deployed and Non-deployed Launchers of ICBMs, Deployed and Non-deployed Launchers of SLBMs, and Deployed and Non-deployed Heavy Bombers	912	911

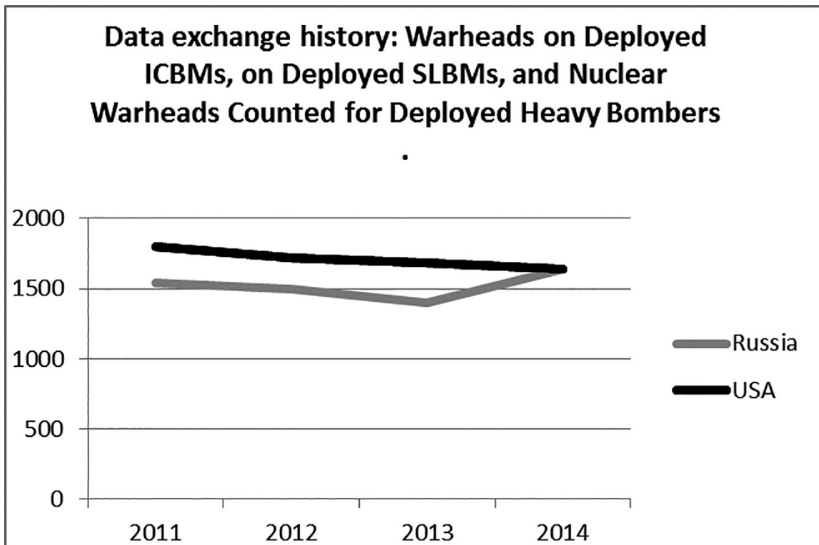
Figur 1: New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms: Lastet ned 14.11.2014 fra: <http://www.state.gov/documents/organization/228864.pdf>.

Hvis vi sammenligner tallene med situasjonen rundt 1990 så har det vært en betraktelig nedgang, fra rundt 10 000 strategiske stridskoder til dagens nivå:



Figur 2: US/Soviet-Russian nuclear warheads 1945-2010: Lastet ned 14.11.2014 fra www.fas.org/blog/ssp/2009/04/usrusnukes.php.

Men man skal legge merke til at det ikke er alle våpen som «teller» i henhold til den nyeste Start-avtalen. Eksempelvis eksisterer det fremdeles flere tusen taktiske atomvåpen, som ikke er regulert. I tillegg er det urovekkende at antallet russiske, strategiske stridshoder har økt i perioden 2013–2014 for første gang siden den kalde krigen.



Figur 3: Data exchange history Start/New Start. Utarbeidet av forfatteren. Tall fra www.state.gov.

Hva er grunnen til dette? Det kan være snakk om dobbeltelling, altså at nye missiler blir levert før gamle blir destruert. Eller det kan være snakk om en urovekkende utvikling. Når Vladimir Putin i fjor kommenterte rykter om et nytt rustningskappløp, sa han følgende: «Russia definitely won't be part of it». Så får vi vente og se om tallene stabiliserer seg.

Men, vi kan altså fastslå at det har vært en generell nedgang i omfanget av atomvåpen, styrt av nedrustningsavtaler. Er det idealisme som har drevet denne utviklingen for Russland? Jeg tror det har vært et sterkt innslag av *økonomiske* motiver. Eksempelvis har russiske stridshoder lavere levetid enn de amerikanske, estimert til mellom 10-15 år.⁹ Dette medfører et behov for kontinuerlig produksjon av nye stridshoder for å opprettholde nivået. Amerikanske stridshoder antas å ha en levetid på omtrentlig det dobbelte. Dette betyr at i løpet av de siste 25 årene har Russland måttet skifte ut sine stridshoder i hvert fall én, og kanskje to ganger. I tillegg har det vært et stort behov for modernisering, flere av systemene var modne for utskiftning allerede få år etter den kalde krigens slutt.¹⁰ Nedrustningen har på denne måten vært svært kostnadsbesparende for Russland. Samtidig har altså det russiske produksjonskomplekset for atomvåpen blitt holdt i gang. Kapasiteten er stor, og estimert toppnivå ligger på flere tusen stridshoder per år. USA har på sin side mer eller mindre «frosset» kapasiteten til å bygge nye stridshoder etter den kalde krigens slutt, noe som sjefen for US Strategic Command poengterte i 2008: «The US has effectively eliminated its nuclear weapons production capacity and allowed its infrastructure to atrophy.»¹¹

I tillegg til å skifte ut stridshoder har også Russland foretatt en modernisering av triaden.

Konkret har denne moderniseringen de siste årene dreid seg om innføring av to landbaserte missiler: SS-27 Topol-M og RS-24 Yars. De finnes både i stasjonær versjon (silo) samt mobile versjoner, per i dag på lastebil, men Russland har signalisert at missiltog også kan bli tatt i bruk.¹² De nevnte missilene

9 Bukharin, Oleg (2002): «A breakdown of Breakout: US and Russian Warhead Production Capabilities», *Arms Control Today*, 32/2002. Lastet ned 1.12.2014 fra https://www.armscontrol.org/act/2002_10/bukharinoct02.

10 Herspring (2011).

11 Lerner, Ben (2009): «Nuclear Deterrence in the 21st Century». Washington: *The New Deterrent Working Group*. Lastet ned 1.12.2014 fra <http://www.centerforsecuritypolicy.org/upload/wysiwyg/center%20publication%20pdfs/NDWG-%20Getting%20It%20Right.pdf>.

12 Bodner, Matthew (2014): «Russia looks to Revive Nuclear Missile Trains to Counter U.S. Attack Capability», i *The Moscow Times*, 27. Nov. 2014. Lastet ned 28. juni 2016, fra: <http://www.themoscowtimes.com/business/article/russia-looks-to-revive-nuclear-missile-trains-to-counter-u-s-attack-capability/511979.html>.

innehar flere kapasiteter slik at de kan kontre ABM-systemer, for eksempel ved kortere boost-phase, flatere ballistisk bane og økt manøvreringsevne. Landdelen av triaden er i dag fortsatt den største i omfang. Sjø-delen har fått tilført mest midler, hovedsakelig konsentrert rundt utviklingen av et nytt sjøbasert missil – *Bulava* – og en ny strategisk atomubåt som kalles *Borej*-klassen. Her har det vært store forsinkelser og kostnadsoverskridelser. *Bulava*-missilet har feilet gjentatte ganger under testskyting, og programmet ble midlertidig stoppet i 2009.¹³ En kilde hevder at så mye som 40 % av Russlands forsvarsressurser på et gitt tidspunkt ble tildelt kombinasjonen *Bulava-Borej*-klassen og ringvirkningene av disse prosjektene. Som et resultat av forsinkelsene har flere ubåter seilt uten missiler om bord.¹⁴ Dette kan ha svekket troverdigheten til sjø-delen av triaden. Per oktober 2014 er *Bulava*-missilet erklært operativt, og tre ubåter i *Borej*-klassen er sjøsatt.¹⁵ Denne kombinasjonen antas å være i drift frem mot år 2040. Det betyr at russisk atomavskrekking er noe man er nødt å forholde seg til i lang tid fremover.

Hvordan ser Russland for seg atomvåpnenes sikkerhetspolitiske rolle? Vi kan få et visst inntrykk ved å se på innholdet i russiske militærdoktriner, hvor Russland selv gir premissene for atomvåpenbruk – den såkalte atomterskelen.

Russland har gitt ut fire militærdoktriner i perioden 1993–2014. Hvis man sammenligner med Sovjetunionens politikk, er atomterskelen senket. Det hersker relativt stor grad av enighet om at Sovjetunionen hadde en «no first use»-politikk, spesielt fra 1982 og utover hvor denne politikken tok en eksplisitt form.¹⁶ I praksis var det kun et atomangrep på Russland som kunne utløse en reaksjon med atomvåpen. I militærdoktrinen fra 1993 gikk Russland bort fra denne reservasjonen.

Ser man på 2000-doktrinen, ble det spekulert i om atomterskelen ble senket ytterligere ved at atomvåpen ble nevnt også i regional kontekst. Kan Russland virkelig ha ment å bruke atomvåpen til å de-eskalere en regional krig? Dette høres dramatisk ut, men ikke helt usannsynlig. I 1998 gav det russiske sikkerhetsrådet de strategiske atomstyrkene oppdraget om å «avskrekke regionale kriger».¹⁷ I en artikkel i *The Journal of Slavic Military Studies* hevder Dmitri Adamsky at logikken bak dette var at ingen regional krig ville involvere så vik-

13 Herspring (2011).

14 Ibid.

15 TASS (2014): «Bulava Missile Launched From Nuclear Sub in Russia»: TASS, 29.10.2014. Lastet ned 19.11.2014, fra <http://en.itar-tass.com/russia/757230>.

16 Herspring (2011).

17 Sokov (2011), s. 209.

tige mål at risikoen for en eneste atomeksplosjon var verdt å ta.¹⁸ Denne holdningen kan tyde på at Russland fryktet at sine konvensjonelle styrker var så svake at de ikke ville kunne vinne en regional krig. Samtidig vet vi at NATOs operasjon uten FN-mandat i Kosovo kort tid i forveien ikke ble spesielt godt mottatt i Russland.

Uansett kan det være snakk om et brudd – fra global avskrekking til global og regional avskrekking. Dette medførte også at de taktiske atomvåpnene kan ha fått ny relevans.

2010-doktrinen gjorde ikke veldig store forandringer, vel å merke fra 2000-doktrinen. Men NATO ble eksplisitt beskrevet som en *fare*. Det ble også utgitt et hemmeligstempelt dokument «The Foundations of State Policy in the Area of Nuclear Deterrence to 2020». Kanskje Russland fant ut at avskrekkingen er vanskelig å forholde seg til når den «hemmeligholdes» – for noe ble lekket. Lekkasjen beskrev to scenarioer:

1. Angrep på vitale økonomiske og politiske strukturer, tidlig varslingsystemer, nasjonal K2 samt kjernefysiske systemer.
2. En konvensjonell invasjonsstyrke som kjemper seg langt inn på russisk territorium, hvor de russiske styrkene ikke greier å stoppe fremrykningen.¹⁹

Punkt nummer én virker tilforlatelig nok å være rettet mot en hypotetisk USA- eller NATO-ledet operasjon. Punkt nummer to kan kanskje passe bedre med en annen stormakt i stor vekst – nemlig Kina.

Den siste doktrinen kom ut rundt årsskiftet 2014–2015. Her er NATO oppgradert til en «ekstern trussel», og Russland er bekymret for «forsøk på å gjøre den offensive atomkapasiteten irrelevant.

La oss gjøre en kort oppsummering. Først kan vi konstatere at Russland har sjonglert med premissene for bruk av atomvåpen. Dernest har atomterskelen i perioder blitt senket betraktelig fra nivået den lå på under den kalde krigen. Disse justeringene kan vise at Russland har sterk tro på atomvåpenet som en «hestekur» mot det aller meste.

Hvor troverdig er så denne hestekuren?

18 Adamsky, Dmitri (2014): «If War Comes Tomorrow: Russian Thinking about Regional Nuclear Deterrence». *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 27, No. 1, s. 167–188.

19 «Rossiiskoe Iadernoe Oruzhie: Kriterii Primeneniia». Sitert av Quinlivan, James T. & Oliker, Olga (2011): *Russian Nuclear Deterrence in Europe*. Santa Monica, California: RAND Corporation, s. 17.

Ser vi på styrkedemonstrasjoner – show of force – så har det skjedd en utvikling i antall tilfeller i 2014. Men også i årene før den tid har vi sett økt øvelsesaktivitet fra stillstand på 1990-tallet, hvor det ikke ble utført en eneste øvelse med divisjons størrelse, til et brudd rundt år 2000.²⁰ Fra årtusenskiftet har det regelmessig blitt gjennomført militærøvelser på et operasjonelt og strategisk nivå. Frem til 2010 bygget scenarioene på en trussel fra vest. Plattformer for å levere atomvåpen var deltakende i de fleste største øvelsene på 2000-tallet. 2010 kan markere nok et skille i form av øvelsen Vostok 2010.²¹ Dette var den første øvelsen som kan bekrefte at fokuset også ble vent østover.²² Vostok-14 har involvert over 100 000 mann og er den største øvelsen siden den kalde krigen.²³ Den var også en test av nasjonal beredskap, ikke minst av triaden. I 2015 er det planlagt flere tester av beredskapen til triaden.

Men det er også flere utfordringer. USAs planer om å plassere et ABM-system i Europa, hvis de skulle bli gjenopptatt, vil øke sårbarheten til den landbaserte delen av triaden. Det såkalte *Prompt Global Strike*-programmet er en annen utfordring, i den forstand at ballistiske missiler med konvensjonelle stridshoder kan true overlevelsesnivåen til stasjonære ICBMs. I tillegg, hvis det skulle vise seg at et fungerende system for å oppdage og eventuelt angripe russiske atomubåter blir utviklet, vil sjø-delen av triaden få et stort problem. I så fall kan Russland bli tvunget til å opprette en bastion et annet sted. Det skumle med slike teknologiske nyvinninger er at de forskyver den strategiske balansen. En ubalansert situasjon med Russland presset opp i et hjørne, er det jeg vil karakterisere som et «worst case scenario».

Avslutningsvis vil jeg kommentere overskriften til Luftmaktseminaret 2015.

Et nytt Russland?

Når det gjelder atomvåpen, vil jeg driste meg til å svare konkret nei. Det er ikke noe nytt Russland, men en gradvis utvikling som Vesten nå har fått øynene opp for. Jeg vil heller si det er snakk om et vestlig brudd i synet på atomvåpen i perioden etter den kalde krigen, som nå kan være over. USA opplyser nå om at landet skal investere 355 milliarder dollar i modernisering av sitt atomarsenal. Men Russland har fått en mer kapabel atomstyrke, og de er svært interessert i å vise det.

20 Ibid.

21 Ibid., s. 51–60.

22 Kipp, Jacob W (2011): «Russia's Nuclear Posture and the Threat that dare not speak its Name», i Blank, Stephen J. (Red.): *Russian Nuclear Weapons – Past, Present and Future*. Carlisle, Pennsylvania: Strategic Studies Institute, s. 459–503.

23 ITAR-TASS (2014): «Vostok 2014 Strategic Military Exercises Begin in Russia»: *ITAR-TASS* 19.08.2014. Lastet ned 20.11.2014 fra <http://en.itar-tass.com/russia/750222>.

Når det gjelder konsekvensene, så er det først og fremst snakk om at NATO og USA blir påvirket av situasjonen. Og Norge som NATO-medlem blir selvfølgelig også indirekte påvirket.

Hvordan ser det ut fremover?

Realistisk sett får vi håpe på at den strategiske balansen opprettholdes uten for store forskyvninger den ene eller den andre retningen. Da tror jeg at antall atomvåpen kan gå videre nedover mot en såkalt *minimum deterrent*, som jeg mener kan se slik ut; så få våpen som overhodet mulig mellom USA og Russland, men samtidig mange nok til at ikke andre land kan blande seg inn i dette lukkede selskapet.

Samtidig kan det se ut som at jo mer presset Russland føler seg, jo større er faren for at rammene for atomavskrekking kan bli utforsket. Og dette er nok hva professor Morotoz mente da han brukte begrepet *extremely dangerous* i sin omtale av konsekvensene.

Lessons from Ukraine

2013–2014

Colonel Igor Kosiak

The current situation in Ukraine started to develop in 2013, but the Ukrainian General Staff of the Armed Forces believes the situation was prepared for long before this. The hope of the Ukrainian people to change their lives and become part of a democratic Europe kept them from rising before 2013. Viktor Yanukovych, our president at the time, was expected to sign an agreement with Europe in Lithuania, but that did not happen. This triggered the demonstrations in 2013, driving the situation further. One million people gathered, not only in Kiev but also in other cities in Ukraine because they could not accept the situation of corruption and lack of democracy in our country. Subsequently, President Yanukovych and his government fled to Russia and were deposed by the Ukrainian parliament the next day. According to our constitution, the Ukrainian people are the main carriers of state power.

The next step was taken by Russia. The Russian pressure increased and the Crimean parliament was captured by Russian special forces, supported by Russian troops without any military insignias. These ‘little green men’ surrounded our military units in Crimea, and some military units were captured by pro-Russian locals, backed up by Russian military.

It captured the Crimean Peninsula, taking advantage of our military weakness and our state of disarray. A Crimean referendum was held on 16 March 2014, and the results showed that almost 96% were in favour of joining the Russian Federation. The turnout was supposedly 83%, despite many Tatars, Ukrainians, and other opponents boycotting the referendum. The ethnic Russian population of Crimea was only 56%, which indicates that the results were simply not true. On 17 March, Putin claimed Crimea as a part of Russia on moral and material grounds, citing the principle of self-determination and Crimea’s strategic importance for Russia.

Why did the Ukrainian armed forces (the Armed Forces of Ukraine) fail to put up a fight in Crimea? First, psychological issues were present due to our officers and soldiers having served with Russians in Crimea for decades. They were not ready to fight friends, family, and acquaintances, given that they had

good relations with many Russians. The second reason related to the condition of our armed forces at the beginning of the crisis, due to sustained underfunding, the lack of reform, and an inaccurate political and military assessment of threats and challenges. This led to several issues – an insufficient readiness level, obsolete equipment, contradictory organizational structure, limited logistic capabilities, and an unaccomplished system of information security. This paved the way for lack of preparedness regarding aggression from the east and the failure of the Ukrainian armed forces to respond adequately.

The different stages of the war

After about eight months into the war, the Ukrainian General Staff structured the turn of events into an overview of the different stages. The main characteristics of these stages are presented in turn below and concern the conflict in the eastern part of Ukraine. Although the military support of the United States and Europe were limited, their economic support and the Western sanctions imposed upon Russia enabled us to keep fighting.

The first stage of the war, 20 May – 6 July 2014 was described as an anti-terrorist operation, since declaring open war against Russia might have triggered the loss of Western economic support. That is why we adapted a somewhat different approach regarding certain laws, giving the Ukrainian General Staff the ability to pursue the necessary course of actions in eastern Ukraine more independently. The General Staff took responsibility for conducting operations on the 20th of May. During this stage, which lasted until the 6th of July, several key cities were liberated from separatist control.

In the second stage of the war, 6 July – 14 August 2014, Ukrainian troop numbers increased, reinforced by artillery and tanks. Tanks became very important to support ground troops and, just as in World War II, artillery was the ‘God of War’. The close fire support for ground troops gave us the possibility to surround the regions of Donetsk and Lugansk by the middle of August. By the end of September, although without direct Russian involvement, the majority of those living in the Donetsk and Lugansk regions probably would have been freed from separatist control. However, the Russian troop numbers positioned near our eastern borders totalled almost 40,000, forcing us to spread thin in order to prevent aggression from other directions.

In the third stage of the war, 14 August – 5 September 2014, our lack of troop numbers and ability to reinforce them were taken advantage of by Russia on the 24th of August, when, according to our estimations, only on southern

flank of operational area they reinforced the separatists in Ukrainian territory with six battalion tactical groups. One of our sector commander in the southern part of eastern Ukraine lost control over troops. Several units of this sector abandoned their positions and opened space for Russian intrusion. However, air strikes helped us to prevent further Russian troop movements, and on the 25th of August we captured 10 Russian soldiers from the 331st Airborne Regiment. For the first time during the war, the Chief of Staff of the Russian Federation called our Chief of Staff, asking for a prisoner exchange. We accepted the terms, and they exchanged 10 soldiers for about 280 of ours. In addition, agreements were made with the separatists regarding the evacuation of wounded and killed Ukrainian soldiers.

During the third stage, from 6 September 2013 and onwards, the Minsk Protocol was signed on 5 September 2014, followed by the Minsk Memorandum on the 19th of September 2014. This halted Russian and separatist advances. The ceasefire was possible due to their inability to advance without suffering heavy losses. However, the average amount of artillery shelling was twice as high after the signing of the Minsk Memorandum. Russia strongly supported the separatists with armour, munitions, and artillery capabilities. Increased shelling was apparent in the days after the Russian humanitarian convoys', which correlated directly with their arrival, drastically increasing the number of artillery firings within a couple of days. Throughout the regime of silence instigated in December 2014, there was a marked downfall in artillery firings, which allowing Ukrainian forces to entrench. However, by the beginning of January 2015, Russian and separatist troops had surrounded Ukraine along with an increase in military equipment and technology.

Strength of enemy forces by the end of January 2015

According to the Minsk Memorandum, both forces were supposed to move 30 km from the front lines, in addition to withdrawing any guns with calibre higher than 100 mm. However, this never happened, which is why the fighting has continued. On 15 January 2015, a wide Russian-backed assault was launched by the separatists. This was immediately after the winter holidays – Orthodox countries celebrate Christmas on the 7th of January and New Year on the 14th of January. Currently, we estimate that there are about 18 Russian battalion tactical groups on Ukrainian territory controlled by joint Russians–separatists command. The Russian and separatist troop numbers in this region are roughly similar to Ukrainian troop numbers, implying that

between the signing of the Minsk Memorandum and January 2015, Russia has supplied the separatists with tanks, infantry fighting vehicles, and advanced air defence systems, thus disabling us from using air power. Artillery shelling has continued throughout January, averaging 71 shellings per day. The number of artillery shellings and attacks between the Minsk Memorandum and 28 January 2015 totals 6574. Hence, our troops are withstanding heavy fighting, staying there to prevent further Russian advancements into our territories.

Hybrid war features – what we have learned

What we saw happen in territories controlled by separatist and Russians, is similar to the situation in Chechnya in the period 1996–1997, when people stopped receiving social security payments and pensions. By causing unemployment, Russia was also interested in shutting down our factories, because it made former factory workers available for hire. This tactic was used to support and justify the fight against Ukrainians. The insurgents showed a total disregard for humanitarian law and principle, forcing the use of local populations for military means. At the beginning of the conflict, members of the local population were used extensively as living shields. We faced such tactics especially when conducting operations during the first stage – locals walking together with Russian flags, with separatists at their rear firing at us with small arms. We could not fire back in those situations. There was also an absence of a continuous frontline, with the brunt of the action taking place in urban territory and an increased role of mobile units and special forces.

Operations conducted by Russian special forces were also evident in other parts of Ukraine, such as Odessa and Kharkov. Several acts of terrorism and sabotage were prepared by pro-Russian Ukrainians especially blowing up railways to cut our supply lines. In addition, several buildings belonging to Ukrainian businesses supporting our troops were bombed.

Concluding remarks – methods and ways of the anti-terrorist operation (ATO)

During this conflict, we have focused our efforts on isolating regional crisis and preventing the spread of terror threats to other regions of Ukraine. We have executed wide and deep raids and assaults with mechanized and airborne units, strengthened by tanks, artillery, flamethrowers, and aviation. Battalion

battle groups are the primary combat unit of this war. Artillery, as previously mentioned, is the ‘God of War’, and we have used both multiple launch rocket systems (MLRS) and small artillery in combination with unmanned aerial vehicles (UAVs). Both sides have widely used special operation forces (SOFs) in roles of reconnaissance and sabotage, in addition to other special operations.

Aviation is currently of very limited use because no combat operations are being conducted over separatist-controlled territories. Its main uses are reconnaissance, force protection, transportation, medical evacuation (medevac), and signal retranslation. However, we have seen an increase in the role of the tank for reinforcing airborne raids, guarding checkpoints, and participating in ambushes. I remember discussions five years ago regarding the need for tanks in the Ukrainian forces, and today every battalion commander is asking for as many tanks as they can have.

Finally, joint action by the Ukrainian Armed Forces, National Guard, and Ministry of Interior Affairs point to the crucial importance of coordination and cooperation between governmental agencies in order to control territory.

How to understand Russia?

Tor Bukkvoll

Over the last year, I have given more talks on what I do than ever before. One thing I have noticed is the prevalent nature of certain topics that come up during the ensuing discussions. I am now going to single out five of those topics and reflect upon them, including some concluding remarks towards the end. The five topics I am going to touch upon are:

1. How different is Russia from everybody else?
2. What does it mean that we should try to understand Russia?
3. The Russian military doctrine
4. The Russian minority in Ukraine
5. Comparing Crimea and Kosovo

How different is Russia from everybody else?

When we analyse what Russia does, I often get the feeling that some people and commentators think that Russia is a totally different world, like a country from another planet. This is, of course, not true – no countries are. However, it is true that Russia has its own history, which influences the people of Russia. This is certainly not uncommon amongst the people and countries of the world, but it is true that this phenomenon has its own effect on Russia and affects how Russia acts.

At the same time, Russia is a mess, both in political and economic terms. This is a necessary realization in order to explain Russian behaviour both in national and international perspectives. It is in a political mess because the Russian regime consists of a self-enriching elite at the top. However, this is not uncommon: according to the Nobel Prize winner in economics, Douglas North, about 85% of the world's population live in regimes where political and economic positions are limited in order to secure the material well-being for a small elite at the top. A 2015 study of Russia revealed that 110 of the richest people in Russia owned 35% of its wealth. That figure puts Russia close to the top of the list.

This implies that the people in the Kremlin deem it necessary to limit or

prevent others from accessing those lucrative political positions, which explains a great deal about what is happening in Russia internally and its actions externally. This is not to say that history is not a factor, but rather that it is important to keep the self-enriching elite in mind, which is one of the main reasons for the bad Russian economy. The halting of the Russian economy started before the annexation of Crimea and the falling oil prices. Russia's economic growth during the 2000s was primarily fuelled by oil wealth creating demand within the economy. By the end of 2013, the potential for that type of growth had stopped.

Russia does not have to be like this; it is not a strange eternal authoritarian power but rather an authoritarian power for the same reason why a great many countries in the world are authoritarian. This does not mean that even though the members of the elite in Kremlin are enriching themselves, they are not able to keep several thoughts in their mind, such as ideas regarding the future of Russia. I believe Putin thinks he is doing the right thing for Russia, and that he is personally concerned with its future. If so, one might say that he should get rid of the self-enriching elite, but that is difficult as long as they constitute the base of his political power.

How can the situation be changed? First and foremost, Western countries forcing or nudging other countries into becoming democracies has not really worked; Russia is a prime example. In all probability, Russia needs to change from within. All we can do is to wait for that to happen, and assist if it does happen. There is little we can do until the Russian society itself is ready for such a change.

What does it mean that we should try to understand Russia?

There are at least three different meanings to the statement 'We should try to understand Russia'. First, we should try to understand why the Russians are doing what they are doing. We should not judge whether their actions are right or wrong, but simply satisfy our need to understand why they are done. This is an uncontroversial need, similar to the need for intelligence analyses. We should not only look at Russia through Western eyes but also, as far as possible, look at events through Russian eyes. By understanding their thinking, we will enrich our understanding of what they are doing. There is no problem in this interpretation of how we should understand Russia.

The next interpretation is rare, but I have come across it, namely that what Russia is doing in Ukraine is basically OK. Some people think that saying we should let Russia do this it is understandable from a historical perspective. Not

many people have said this, but there are quite a few who support the idea that Russia is right in doing what it is doing in Ukraine.

Then there is the middle position, saying Russia is wrong in what they are doing in Ukraine, but that it is understandable that they are doing it. This position comes in two forms. The first is a type of a troubled-childhood paradigm, saying Russia is wrong in what it is doing, but look at what we have done to Russia – taken advantage of its weakness in the 1990s and expanded NATO eastwards. Therefore, it is understandable that Russia is doing it. I do not buy this. We have not been that hard on Russia and NATO's expansion was not really driven by it wanting to expand east but rather by the countries of Central and Eastern Europe wanting to go west.

Second there are the ideas of John Mearsheimer, a realist scholar within international politics. According to Mearsheimer, Russia is just doing what great powers are supposed to do. We should not be surprised and there is no point in condemning what great powers do because they always act like this. Well, he might be right about great powers being less prone to follow international rules than small powers, but it is not as though countries either respect international law or do not – there are degrees. Therefore, we should not give up on wanting Russia to follow international rules; it is not impossible for them to do that. To understand Russia, we must do so in terms of why they are doing it, without accepting their justification for what they are doing.

The Russian military doctrine

It is important to read the new Russian military doctrine, but one should know what one is reading and why it is important to read it. The doctrine is a good example of how the Russian military and political elite are seeing the world at present, which is why one should read it. However, it is not an economically realistic document because it has not come from the Russian Ministry of Finance. It is more like a wish list, not a plan for defence development. By looking at Russian military history, even in general, it becomes clear that how the Russian Armed Forces are constructed has little to do with their doctrine. The doctrine should be read, but please consider how to read it.

The element of war of influence in the new doctrine is very powerful. The effectiveness of propaganda as a tool of war in Ukraine is amazing. It has been extremely effective in influencing the Russian population and quite effective in influencing parts of the population in Eastern Ukraine. However, extreme

propaganda such as we have seen in Ukraine is not a tool for everyone. It is not a tool for us and we should stay away from it. However, it is a natural tool for Russia, given that it is an authoritarian country. As I previously mentioned, members of the Russian elite need to control access to information because they are exploiting the situation in Ukraine largely for their own benefit. Propaganda as a tool comes naturally to authoritarian regimes, but it should not come naturally to democratic regimes. Lies will be found out in the end and forcing a unified point of view is a bad idea. We should use what is strong in our societies, such as the ability to have different points of view and to discuss.

The Russian minority in Ukraine

What does the term “the Russian minority» mean? It might seem like a small point, but it is an important one that is lacking from the debate. The Russian minority in Ukraine can be defined in two ways. First, there are those who had ‘Russian’ stamped in their passport when the Soviet Union broke down in 1991, since the Soviet Union stamped a person’s ethnicity in their passport. If this is regarded as an indication of the size of the Russian minority in Ukraine, it is slightly less than 17% of the population. However, it has been 23 years since 1991, and that way of defining the minority is arguably outdated. A new generation has grown up since then.

The second way of defining the Russian minority is to look at those who speak Russian rather than Ukrainian on a daily basis. Now, we are talking about 45% of the population, which is almost no longer a minority. This conflict is not about a small, clearly defined minority in the east against a large, unified majority further west. The border between the Russian and the Ukrainian is ambiguous and millions of people define themselves as Ukrainians but speak only Russian. Therefore, Russian is spoken by both sides in the war in eastern Ukraine. Although Ukraine has been regionally divided and will continue to be so for a long time, this war has done more for unification and identity in Ukraine than anything before. This situation may not last, but currently it is definitely the case. So, when talking about the Russian minority in Ukraine, one should be aware that it is difficult to properly define what it actually is.

Comparing Crimea and Kosovo

Putin thinks that the annexation of Crimea is justified due to his belief in how NATO took Kosovo from Serbia, and bombed Yugoslavia. We have to admit that there are similarities. Both areas are historically important – Kosovo for the Serbs and Crimea for the Russians. Personally, I understand the Russian argument that Crimea belongs to Russia for historical reasons. In addition, in both cases military action was taken without a security council mandate.

However, there are several differences. In Kosovo, when NATO decided to act, there clearly was a worsening humanitarian crisis. This was not the case in Crimea. Even Putin admitted this when justifying the annexation. Putin said they knew there was no current suppression of Russians in Crimea, but added it was likely to happen. This is very different from Kosovo, where it actually happened. The second difference is that in the case of Kosovo, there were lengthy diplomatic negotiations before NATO intervened militarily. In Crimea there was nothing like that. If Putin had been sincerely worried about the Russians in Crimea being oppressed, why did he fail to make a call to Kiev, the United States, the United Nations, or the OECD? Instead, he immediately took the peninsula, and no diplomacy was used. There is also a difference in the sense that Kosovo later became an independent state, whereas Crimea was incorporated into Russia, in principle indefinitely.

Conclusion

Concerning the crisis in Ukraine, I would like to conclude that there is no sharing of blame between Russia and Ukraine; it is not about two countries that through sheer stupidity have ended up at a war. Instead it is an invasion, a one-sided aggression. The Ukrainians did nothing to start this. However, that said, if we are going to get peace, it will contain some kind of concession to Russia. This implies that Ukraine will have to concede something in order to achieve peace. That would be extremely unfair, but for Ukraine it will ultimately be a question of continuing hostilities or giving in.

Regarding Russia and the West, the Putin regime may fall in the near future, but it is more likely that it will continue for the next 10–15 years, led by Putin or someone else. We have no idea how long this is going to last. First, the regime needs to be punished for what it is doing in Ukraine. It is a crime and criminals are punished. Criminals are punished even when we are not sure whether they will be rehabilitated after the punishment, but it needs to be done nonetheless. Second, there is a need for dialogue. Punishment might

make dialogue more difficult, but there is no other way around this either – we have to combine the two. Third, we need to help Ukraine to become a democratic country ruled by law. However, Western help offered to Ukraine must come with conditions, since the political elite of Ukraine is famous for messing things up. That might happen again. Although there is a willingness for reform, some forces will fight against it, such as oligarchs, bureaucrats, internal division, and Russia itself. In summary, we should both punish and talk to Russia, but help Ukraine.

Russia, NATO and the air power challenge towards 2040

Lieutenant General (r) F. Meulman, RNLAf

The main theme of the Conference is the question ‘A new Russia’? However, I think that we are not speaking about ‘a new Russia’, but ‘a more self aware Russia’, that is ruled by an autocrat, who bases his presidency on an assertive national policy and who has opted for an even more aggressive international posture’. Supported by a favourable economic constellation, he has launched an extensive 10-year modernization catch-up programme for the Russian armed forces, in particular the Air Defence (AD) and Air Force (AF), to meet Russia’s security and defence interests. At the same time, I want to stress that a more assertive Russia and the foreign policy it has pursued are not the direct causes of the air and space power problem we face in NATO. Rather, it emphasizes an already existing problem.

Therefore, the answer to the other main question of the conference – ‘What are the consequences in particular for the RNoAF? – is, in my opinion, not so much linked to the recent developments in Russia and in particularly in the Ukraine, but to ‘what has been happening’ in force planning and force structure developments in NATO and in particular NATO/Europe in the last two decades.¹

The current situation is that air power in NATO is faced with the paradox that, on the one hand, it has been the pivotal toolbox for NATO operations (e.g. the Former Republic of Yugoslavia, Afghanistan, and Libya), but on the other hand it has been confronted with severe far-reaching defence budget cuts and diminishing capabilities.

This air power problem in NATO has led to the situation that NATO lacks the required joint air power capabilities and competencies to meet its level of ambition: 75% of the Priority Shortfall Areas in NATO are directly or indirectly related to air power requirements. Furthermore, since NATO does not

1 This article distinguishes between NATO and NATO/Europe to highlight the specific situation in the NATO member states and its territories.

'own' space capabilities it must set the conditions for an assured future access to space-sourced information and/data.

The air power problem is further enhanced by a number of political and military strategic developments:

First, there is the need for political will in NATO and particular in NATO/Europe based on a common sense of urgency. So far, this has not been the case and the question therefore arises as to 'what else needs to happen before the political level wants to take focused action?

Second, there are a number of political and military strategic trends that further complicate the air and space power capability and competency developments in NATO, especially NATO/Europe. One is the United States' strategic shift to Asia: a strategic rebalance and assignment of forces to South East Asia. Based on domestic or national interests and priorities, this has led to the situation that there is no longer the guarantee that the United States can or will support a crisis management operation (CMO) in the vicinity of NATO/Europe (with emphasis on a CMO, not an Article V situation). Another aspect is the United States' Quadrennial Defence Review 2014, which stresses that the United States' 'two-war strategy' has shifted to a 'win-and-deny strategy'. This implies that if the United States is involved in a 'win' situation, it might decide (or even being able) to not support a CMO in the vicinity of NATO/Europe. Also the 50% notion in NATO that no single member state will contribute more than 50% of the required capabilities in a crisis situation has led to a rebalanced capability developments requirement and exacerbated the existing capability problem for NATO. Finally, the crisis in Ukraine and the changed relationship between Russia and NATO show that NATO and in particular NATO/Europe need the required capabilities and competencies for full spectrum operations.

All these political and military strategic developments have led to the conclusion that NATO/Europe needs to take more responsibility, especially for adequately handling a CMO in its vicinity. Due to the shift in strategic orientation in the United States, it is clear that in particular situations or circumstances the United States cannot or will not support NATO/Europe with required essential joint air and space power capabilities and competencies. This implies that NATO/Europe must develop and ensure the availability of a set of full-spectrum joint air power capabilities and competencies and set the conditions for assured access to space-based information and data. The focus of this set of capabilities and competencies must be an air heavy-smaller joint operation (AH-SJO) as a minimum, but should also be capable of enhancing NATO's capabilities and competencies to cope with a major joint operation

(MJO) or MJO+. The set of capabilities must be deployable, full-spectrum trained and exercised, and sustainable, and must be capable of effectively operating in a joint integrated cross-domain concept to maintain freedom of action and assured access.

Third, there is the fact that there is de facto just one NATO member state with the broad range of required joint air and space power capabilities and competencies. Some nations have a broad range of capabilities and competencies, but the majority of member states face a situation of capability development based on a strategy of capability-oriented planning (leading to niche or focused capabilities). This situation in NATO leads to an increased interdependence among the member states, especially in CMOs.

The solution is purely political. What is needed is for nations to align their national interests fully with Alliance interests and to develop a commitment to deliver, which would lead to assured access and assured availability of needed capabilities and competencies. Fair burden-sharing and solidarity should prevail above sovereignty. So far, this has seemed politically not feasible, but it might be the only option for a meaningful air and space power in NATO towards 2040. This also implies that there is a sincere need for a discussion in NATO to assess the implications of what I have labelled 'widening the concept (or scope) of sovereignty'.

Finally, current forms of bi- and multinational initiatives, such as the Lisbon initiative on most pressing capabilities, the Connected Forces Initiative, Smart Defence and Pooling, and Sharing will not resolve the existing and still widening capability and competency gaps in NATO. So, there is a need for extended and innovative forms of bi- and multinational cooperation. Widening the concept of sovereignty will set the conditions for these extended and innovative forms, such as role or task specialization in NATO. Furthermore, there is the need for better cooperation and coordination between the NATO member states in terms of defence planning as well as capability and competence development.

So, we have to face the facts and need to act accordingly. If NATO wants to remain a credible security provider and wants to be able to act throughout the entire spectrum of conflict, its member states and in particular the NATO/European ones should show the will and support to embark on a holistic set of solutions, thereby mitigating especially NATO/Europe's joint air and space power capabilities and competency gaps. The trend of drastic reductions in defence budgets and diminishing capabilities, particularly in NATO/Europe, is inconsistent with the need for a full-spectrum range of joint air and space power capabilities and competencies. NATO must show a renewed cohesion

and coherency in its perception of security and stability. Therefore, NATO member states must realign their national interests with their collective Alliance interests.

It is clear that the existing and still widening capability and competency gap in NATO's Priority Shortfall Areas (PSAs) is in essence an air power gap and that there is a need for a set of full-spectrum joint air power capabilities in NATO/Europe as well as assured access to space-based data and information. A key issue is that current cooperation initiatives do not solve the capability and competency gaps and that there is a need for innovative and far-reaching solutions. These should include the notion that in particular NATO member states need another capability planning paradigm; to set the conditions for a political commitment to deliver (assured access and availability); and to start a discussion about widening the concept of sovereignty.

What is needed is a holistic, comprehensive approach to mitigate and hopefully solve the air and space power challenge in NATO towards 2040. This approach should encompass thoughts, ideas, options, and solutions focusing on the political–military strategic, research and development, science and technology, and industry and partnerships aspects related to NATO's air power problem. The Joint Air Power Competence Center in Kalkar, Germany, has conducted an extensive study focusing on this required holistic approach. The results of this project, the Future Vector Project, could be helpful in further developing the required capabilities and competencies in NATO and set the conditions for enhanced cooperation with external players such as industries and partners.

Finally, we also have to face the fact that NATO/European air forces are tending to become smaller and smaller. This has impacts on a wide variety of aspects, not in the least on personnel in terms of career prospects and the possibilities to develop the required skill sets and competencies. For this reason, we need to cooperate and share. NATO nations must embrace this approach – not piecemeal, but holistically. I therefore want to stress that nations (also the smaller ones) that have essential air power capabilities must develop the knowledge and competence, and thereby become capable of influencing doctrine development and the planning, tasking, and execution of joint air power at the operational and strategic level. Education and training at a realistic level will thus set the conditions for being a credible player, not just a capability provider.

In essence, NATO's air power odyssey is at risk, and the solution is 'cooperate and share or decline'.

Luftmakt i nordområdene – veien videre?

Brigader Lars Christian Aamodt

Temaet, eller spørsmålet som vil bli tatt opp i det følgende er som introdusert: Luftmakt i nordområdene – veien videre? Svaret er vel enkelt: mer av det, og enda videre nordover. Dette innlegget vil ikke være en fagleksjon i luftmakt, men snarere et forsøk på å dele noen tanker og betraktninger om norsk luftmakt og noen tilhørende utfordringer. Jeg ønsker derfor å se nærmere på hvordan Luftforsvaret tenker luftmakt knyttet til nordområdene, med et spesielt fokus på styrkeproduksjon, men jeg vil også trekke inn noen tilhørende betraktninger om både operasjoner og geostrategiske omgivelser som jeg opplever som uunngåelig i denne sammenheng.

Luftmaktseminaret 2015 har på mange måter satt rammene rundt det som også raskt materialiserer seg som utfordringer også for Luftforsvaret i nordområdene. Vi har en nabo, som ikke er vår nærmeste venn og allierte, og som vi må forholde oss til. Som Jonas Gahr Støre nevner i sin artikkel i denne utgaven av *Luftkrigsskolens skriftserie*: «Man forhandler ikke om sin geografi». Oversatt til et språk på et mer taktisk nivå, som også er det prinsipielle nivået dette innlegget vil vektlegge, så betyr det at vi ligger der vi ligger, operasjonsmiljøet er det det er, teigen vi er satt til å forvalte ligger fast, vi er ikke bestekompisert med naboen, naboen er ikke fan av alliansen vi er medlem av, vår nabo som mange andre sine naboer forstår godt begrepene styrke og makt, interesse motsetninger i forskjellige former er hverdagen. Utfordringene er mange og vi må forholde oss til dem.

La meg innledningsvis begynne med å bruke litt tid på begrepet luftmakt. Vår konseptuelle tilnærming til, og forståelse av komplekset luftmakt fremgår av luftmaktshjulets bestanddeler. I kjernen av luftmaktshjulet ligger evnen til å lede, utøve kommando og kontroll, (K2). K2 krever situasjonsforståelse, oversikt, kompetanse, evne til kommunikasjon og et sted å være, fortrinnsvis et sikkert og trygt sted. Kjernen må beskyttes. K2 må utføres med tempo og presisjon, det har vi alt å vinne på. Luftmaktens fire kjernekapasiteter er:



- Luftkontroll:
 - Vi må bestemme over luftrommet og i luftrommet. Hvem kan og skal benytte det og til hva?
- Presisjonsengasjement:
 - Å påvirke eller ødelegge ting med nødvendig kinetisk eller ikke-kinetisk kraft med desimeterpresisjon.
- Luftmobilitet:
 - Å flytte materiell og/eller personell hurtig og tilnærmet uhindret fra friksjon, hindringer og defilerende rammer på jordens overflate.
- ISR (Intelligence, Surveillance, Reconnaissance):
 - Jorden sett ovenfra, i et fugleperspektiv hvor man utnytter overhøydens fordeler i kombinasjon med avansert sensorteknologi.

Rammen rundt luftmakten, ringen rundt luftmaktshjulet, selve forutsetningene for å operere, er operativ støtte, bakkeoperasjoner, sikkerhet, vedlikehold, forsyninger m.m.

Kort fortalt så vil evnen til å operere i og levere kapasiteter gjennom luften gi oss luftmakt, altså svært store operative fordeler, men samtidig også noen åpenbare svakheter; evnen til å holde og kontrollere lende er en av dem,

å se og forstå et mulig komplisert «human terrain» er et eksempel på en annen. Svakheterne til tross er det min klare oppfatning at det både er nødvendig og vel verdt å satse mye ressurser på luftmakt, noe Norge faktisk også gjør.

Begrepet *nordområdene* dukket visstnok opp første gang da Knut Frydenlund tiltrådte som utenriksminister høsten 1973. Det finnes ingen entydig definisjon, men det er heller ikke poenget. Vi vet at det er et stort, utfordrende og svært krevende område og operasjonsmiljø. Det er langt mot nord, det dekker store havområder, og det kan være mørkt og kaldt. Det er rett og slett et tøft miljø og det er mange farer som bokstavelig talt lurer, både naturlige og menneskeskapte.

Det kan være verdt å bemerke at luftrommet over dette området ikke normalt nevnes som en del av nordområdene, kanskje fordi det er en selvfølge, kanskje fordi de tradisjonelle konseptene og strategiutviklerne ikke var like fortrolige med denne noe fremmede, men samtidig mulighetenes dimensjon. Uavhengig av det kan vi trygt slå fast at Luftforsvaret har vært tilstede lenger i nordområdene enn nordområdene har eksistert som begrep. Det er ingenting som skulle tilsi at fremtiden vil redusere viktigheten av nordområdene, og dermed heller ikke behovet for å operere i og ha kontroll over luftrommet over det samme området. Nordområdene er og blir vår hjemmebane, luftrommet over det vår egen luftmakts bakgård. Vi kjenner det meget godt, er erfarne i det, og er dermed de som har de beste forutsetningene for å operere i og å utgjøre en forskjell akkurat i dette operasjonsmiljøet!

De viktigste egenskapene til luftmakten er H2R, høyde, hastighet og rekkevidde. Dette er unike egenskaper og komparative fortrinn ved å være elevert, og operere i en tredje dimensjon, sammenlignet med å forflytte seg eller operere på jordens overflate. Det er det ikke bare vi som har forstått, det har også de andre aktørene i våre geostrategiske omgivelser. Egen operasjonsfrihet og beskyttelse mot andres luftmakts kapasiteter blir således overordnet viktig. Luftmaktens kjerneoppgave er luftkontroll basert på sensoroversikt, kampfly, luftvern og K2.

GIL produserer luftmakt ved hjelp av en systematisk sammensetning, det vil si bruk av og aktivitet med det vi normalt kaller innsatsfaktorer. De fire tradisjonelle innsatsfaktorene er: mennesker, materiell, informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og infrastruktur eller EBA. Jeg vil legge til en femte og sjettede faktor, ikke fordi de er nye, men fordi de er svært viktig for oss, historisk også kanskje tatt litt for gitt, men i dag under betydelig press fra andre samfunnsaktører og interessegrupper: de to tilleggsfaktorene er tilstrekkelig luftrom og velegnede skytefelt.

Alle innsatsfaktorene må blandes sammen i henhold til en sårbar og kritisk oppskrift. Ingrediensene må være fysisk og tidsmessig i balanse. En tydelig og kritisk fellesnevner er til dels lange ledetider, tiden det tar fra ressursallokering til anvendbare innsatsfaktorer, som deretter må settes inn i et godt planlagt og nøye gjennomtenkt produksjonssystem for å gi ønsket operativ effekt. Et meget moderne og svært kompetansekrevende forsvar og Luftforsvar, innenfor rammene av et på mange måter stadig mer komplisert samfunn, vil rett og slett ikke evne å fremskaffe nye eller flere kapasiteter innenfor de tidsrammene som en dynamisk og urolig verden krever innsats innenfor. Vår nasjonale luftmakt, og øvrig militærmakt vil for alle praktiske formål kun evne å operere det som til enhver tid er klart. Det blir et slags «what you see is what you get» også for luftmakten.

En anerkjent og avholdt ressurs her ved Luftkrigsskolen (Nils Naastad) skrev i 2008 at statsminister Johan Nygårdsvold i april dagene 1940 stilte spørsmålet «Er dette alt vi har?» om styrkene som Forsvaret prøvde å stable på beina når overraskelsen var et faktum. Svaret på spørsmålet i dag er for alle praktiske formål det samme: «Ja, dette er det vi har».

Dette svaret stiller meget strenge krav til hele sakskomplekset KLAR, for øvrig et sentralt og kjærkommet sakskompleks som i disse dager behandles i prosessen rundt fremtidig innretning av og prioriteringer i Forsvaret og Luftforsvaret.

La meg benytte anledningen til å utdype litt om den kritisk viktige innsatsfaktoren *infrastruktur* eller EBA, spesielt den delen som understøtter operativt virksomhet, nemlig operativ infrastruktur. Den er viktig for egen operativ bruk, men også for å opprettholde nødvendig troverdighet i forholdet til våre allierte. Jeg er overbevist om at det rett og slett er lavere terskel for, og enklere å støtte venner og allierte, som har lagt fysisk godt til rette for det. Luftmaktens iboende hastighet sett i sammenheng med tilgjengelig egnet infrastruktur gir et potensiale for stor effekt i løpet av svært kort tid, så kort tid at alle aktørene innenfor våre strategiske omgivelser må ta hensyn til den. Godt forberedt, velegnet og tilgjengelig infrastruktur vil dermed ha en strategisk og operativ «avskrekkende effekt». De nødvendige ressursdiskusjonene må derfor se infrastruktur i et utvidet sikkerhetsperspektiv og ikke bare med økonomiske briller på.

En vesentlig del av Luftforsvarets infrastruktur stammer fra en tid hvor NATO gjorde betydelige investeringer i vår basestruktur. Milliarder på milliarder ble investert av alliansens fellesressurser i dette strategisk viktige området. Dette er både store og solide fasiliteter som tåler en trøkk, et ugjestmildt klima og et tøft miljø. Det finnes i dag mye velegnet infrastruktur i nord-

områdene og i Nord-Norge. Forsvaret har imidlertid over flere år hatt i oppdrag om å avhende bygg og anlegg, inklusive operativ infrastruktur. Dagens sikkerpolitiske utvikling har gitt oss noe å tenke på, og tenke det gjør vi, både i Luftforsvaret og resten av Forsvaret. Diskusjoner om og vurderinger av alliansens betydning og viktighet for Norge, og substansen i et forsterkningskonsept er igjen temaer høyt oppe på dagsordenen både i og utenfor Forsvaret. Det kan og bør få betydning for våre tidligere konklusjoner vedrørende utvikling, eller kanskje snarere avvikling av infrastruktur.

La oss imidlertid ta et lite skritt fremover. Uten å trekke opp til en ny base-diskusjon, og i trygg forvisning om at infrastruktur ikke på noen måte er gratis å drifte og vedlikeholde, så kan det etter mitt skjønn likevel være nyttig å ta en diskusjon om ressursinnsatsen sett opp mot effektene av det å være godt forberedt. La meg kort gjøre et enkelt resonnement for å illustrere mitt poeng. For å beskytte kampflyene våre er det bygget et relativt stort antall 3. generasjonsbunkere, også kjent som flybunkere, i Nord-Norge. 3. generasjonsbunkerne egner seg for parkering og beskyttelse av kategorien «tunge» kampfly, eksempelvis F-35, F-15, F-22 med flere. Investeringene er gjort, drift og vedlikeholdskostnader løper, i størrelsesorden 500 000 kroner per år per flybunker. Dersom denne årlige utgiften medfører både økt sannsynlighet for overlevelse og økt sannsynlighet for at allierte er eller blir mer villige til å parkere operativt meget potente fly til en pris av nær 1 milliard kroner pr stykk i dem. hver – er da egentlig 500 000 kroner dyrt, eller er det bare relativt mye penger?

Vi må uansett passe på at Luftforsvarets behov for og bruk av operativ infrastruktur er tilpasset og balansert med operasjonskonseptet, og at det samtidig passer sammen med både nasjonale planer og planer for allierte forsterkninger. Dersom vi fokuserer på nordområdene som har et betydelig behov for tilstedeværelse av luftmakt, og hvor det potensielle operasjonsområdet gradvis utvides i takt med globale klimautfordringer og utvikling av ny teknologi, så er det ingen tvil om at luftmakt i nordområdene best og mest effektivt projiseres fra velegnet infrastruktur nord i Norge.

Det er vel egentlig ikke mulig å skrive noe i dette innlegget innenfor temaet «luftmakt i nordområdene» uten å gå litt nærmere inn på forholdet til og spillet med, eventuelt spillet mot Russland. «Bjørnen sover, bjørnen sover, i sitt lune hi» er åpningssetningen i en kjent barnesang. Det er vel udiskutabelt også fra et naturvitenskapelig ståsted. Jeg syntes derimot at den neste setningen har mer relevans, «den er ikke farlig, bare du trår varlig». Uten at jeg skal bevege meg lengre inn i operative vurderinger, vil jeg si at sett i Luftforsvarets styrkeproduksjonsperspektiv, så kan begrepet «trå varlig» godt erstat-

tes med å trå både hyppig og lett, og tidvis tyngre, men fort. Alle er iboende egenskaper til luftmakten. Omfattende bruk av luftmakt bør være en normaltilstand i nordområdene, både med egne og allierte ressurser. For øvrig tror jeg at anbefalingen om å trå litt varsomt både gjelder en sovende og en våken bjørn.

Vi vet mye om russisk luftmakt både doktrinelt og teknologisk. Tradisjonelt har den teknologiske kvaliteten vært god på kryssermissiler og luftvern, og relativt mye dårligere innenfor segmentet ubemannede luftplattformer, og moderate på fly og helikopter sammenlignet med vestlige plattformer. Observasjonene fra konflikten i blant annet Georgia avdekket til dels store svakheter i evnen til å gjennomføre luftoperasjoner på en effektiv måte. Et massivt russisk investeringsprogram på 4000 milliarder kroner frem mot 2020 har vært i søkelyset de siste årene. Realismen i ambisjonen kan nok diskuteres, men i diskusjon av det russiske statsbudsjettet medio januar 2015, kunne man observere at 10 % kutt i alt unntatt forsvarsutgifter var melodien. Denne tydelige viljen til å prioritere Forsvaret over tid innebærer naturlig nok fornyinger av russisk materiell og kapasiteter, materiell og kapasiteter som også testes, evalueres og benyttes i våre nærområder. Betydelige materiellinvesteringer betyr også at vi kan forvente, og bør være godt forberedt på å møte nye kapasiteter og utfordringer i vår daglige aktivitet i nordområdene. Det krever et kontinuerlig fokus på hvordan vi generelt trener, øver og utvikler egne kapasiteter.

Dagens Russland oppleves litt forskjellig fra tidligere også sett i et luftmakt-perspektiv, hvor stor forskjellen er, er litt avhengig av hvor langt tilbake i tid man trekker sammenligningen.

Statistikken for fjoråret viste at våre jagerfly var på vingene 49 ganger, gjennomførte 46 avskjæringer og 74 identifiseringer. I følge mediebildet skulle man tro at dette representerte en vesentlig økning. Dette er imidlertid ikke helt tilfellet. Dette var normal situasjon for ikke mange år siden, langt under normal situasjon hvis du spør seminardeltagerne nede i salens venstre hjørne. Luftforsvaret kjenner seg således ikke helt igjen i det bildet som tegnes. Vi opplever at utfordringen ligger fast, og krever den samme prinsipielle tilnærmingen, overvåkingen, mobiliteten, kampflyene, reaksjonsevnen for å kontrollere luftrommet, hevde suverenitet og bidra til sikkerhet i luften.

Det som derimot er forskjellig fra tidligere er kvaliteten på den aktiviteten som Russland er til stede i nordområdene med.

Vi ser at nye russiske systemer testes og tas i bruk samtidig som operativ status for gamle systemer er oppadgående etter mange års forfall. Su-34 Fullback, et avansert jagerfly, ble i fjor sett for første gang i nordområdene. I til-

legg til mer moderne materiell flys det også større og mer avanserte formasjoner, og det gjennomføres mer komplekse treningsoppdrag og operasjoner. Alle veldig interessante observasjoner når vi selv gjennom utdanning, materiellanskaffelser, trening og øving forsøker å bli best mulig forberedt på å håndtere fremtidens utfordringer.

Alliert tilstedeværelse gjennom øvelser gir oss flere gode effekter. Trening i realistiske og komplekse scenarioer er en, betydelig sikkerhetspolitisk effekt en annen. Jeg vil spesielt trekke frem øvelsen Arctic Challenge Exercise (ACE). Denne øvelsen er et resultat av nordisk samarbeid og Cross Border Training i nordlige deler av Norge, Sverige og Finland. Øvelsen kan i all hovedsak gjennomføres fra de respektive hjemmebaser, det er billig, luftrommet er av ypperste kvalitet og operasjonsmiljøet er det vi ønsker å være gode i. ACE kalles av finnene for verdens største (og beste) luftmaktsøvelse. I år blir det over 90 kampfly og 15 andre flygende plattformer som trener sammen og mot hverandre i nordområdene. Det er et omfang og kompleksitet som ikke kan sammenlignes med noen andre treningsarenaer vi kjenner. I 2018 vil NATOs High Visibility Exercise finne sted i Norge. Dette er gode og solide eksempler på aktiviteter som bidrar til å etablere en anbefalt normaltilstand for luftmakten i nordområdene. Jevnt høyt aktivitetsnivå, alliert deltagelse, alliert «lokal kunnskap» og økt alliert forståelse av operasjonsmiljøet vil alle bidra til en styrket sikkerhetspolitisk situasjon.

Innenfor den samme tematikken ser vi veldig positive initiativ i forhold til å se det vi kaller for styrkeproduksjon, trening og øving, i tette sammenheng med operasjoner og ikke minst operativ effekt. Luftforsvaret flyr mange tusen timer i året. Det er en betydelig aktivitet. En større andel av denne aktiviteten kan gjennomføres i områder og i sammenhenger hvor det samtidig vil gi en forbedret operativ effekt. Ren styrkeproduksjon er i seg selv en krevende aktivitetsprofil å gjennomføre, hvor mange krav og bindinger dikterer både når, hvor og hvordan. Det er samtidig et utforsket potensial for å se styrkeproduksjon og operativ effekt i sammenheng. Luftforsvaret stiller seg derfor meget positive til initiativ fra høyere operative myndigheter om å se på disse sammenhengene, og til å utforske dette handlingsrommet. Vi vurderer vårt nye taktiske kommandoled, NAOC, som en helt sentral brikke i dette kompliserte puslespillet.

Et av GILs fokusområder er et «operasjonsoptimalisert luftforsvar» hvor det aller viktigste er luftkontroll og systemer som understøtter dette. Dette betyr ikke at luftmobilitet og overvåkning er uviktig, men poenget er at primærbrukerne av disse kapasitetene må ta ansvar for å definere behovene gjennom prioritering og utviklingen av egne konsepter og taktikker. Det gjøres,

og det er vår oppfatning at vi stadig og i større grad blir bedre til å både diskutere, planlegge og styrkeprodusere disse kapasitetene i fellesskap.

Det har i senere tid vært gjort mye arbeid i de «små staber» rundt F-35 konseptet. Det nye kampflyet er selve bærebjelken i fremtidens luftforsvar. F-35 ble valgt i en periode hvor det var mest fokus på lavintensitetsoperasjoner, og internasjonal og ekspedisjonsmessig innsats. Som Jonas Gahr Støre redegjør for i sin artikkel ble valget, sett fra politisk hold, primært gjort på bakgrunn av evnene og egenskapene i høyintensitetsoperasjoner. Det er riktig, men det er samtidig en rimelig påstand at strukturen rundt kampflyene – forutsetningen for at de skal kunne fungere tilfredsstillende – ikke i samme grad var gjensstand for høyintensitetsbetraktninger. Det betyr at vi fremover må fokusere på balanse i luftmakten, hvor hele verdikjeden må sees i tettere sammenheng. En av faktorene vi må balansere bedre er logistikk og understøttelse. De militære kravene som trer tydeligst frem, også som en konsekvens av økt beredskap og forbedret evne til «KLAR», peker i retning av re-fokus på militære ferdigheter og disipliner. Dette er for øvrig også dette personellets klare oppfatning av det samme spørsmålet. Det er faktisk en veldig positiv situasjon å registrere at mange av våre dyktige medarbeidere i støttestrukturen uttaler et tydelig ønske og forventning om å få være mer soldater. Det er det vi trenger, og som vi dermed har et ansvar for å imøtekomme.

Med F-35 vil vi komme til å se en kapasitetsforbedring som de færreste av oss helt ut forstår, og som det vil ta tid å få fullintegrert i en fellesoperativ ramme. Suverene egenskaper i luften, men fortsatt med «standard» sårbarhet på bakken. Å beskytte kampflybasen/basene mot aktuelle trusler må derfor bli en sentral del av Forsvarets virksomhet i fremtiden. Langtrekkende presisjonsvåpen har gjennomgått en rivende utvikling de siste årene. Denne trusselen må vi ta på alvor. Å ha en helhetlig tilnærming til truslene og egen sårbarhet blir en viktig del av det totale operasjonskonseptet for kampflyvåpenet fremover.

Personell er en innsatsfaktor, og er Forsvarets og Luftforsvarets viktigste ressurs. Dette er ikke noe som alltid kommer like tydelig frem i våre handlinger, ofte grunnet mye fokus på materielle anskaffelser og innføring av nye systemer, men vi mener det faktisk. Utvikling og operasjoner med fremtidens luftmakt gir oss også betydelige personellutfordringer. Luftforsvarets fremtidige basestruktur og operasjonsmønster vil kreve mye av personellet. Vi er bekymret for evnen til å rekruttere og beholde både spisskompetanse og volum. Vi må tenke nytt og forholde oss til realitetene. For å få den kompetansen vi har behov for, på de stedene vi har behov for den, trenger vi en motkraft til den øvrige samfunnsutviklingen. Urbanisering, to-karrierefami-

lier, økt fokus på «jag'et» og individets ønske om fleksibilitet kan stå som noen stikkord. Dette må vi forstå og ta hensyn til, samtidig som vi ivaretar vår evne til å gjøre Luftforsvaret mer tilgjengelig, KLAR, kapabel og relevant.

De lange linjene i vårt operasjonsområde er likevel gjenkjennelige og utfordringene ligger på mange måter fast. Det betyr egentlig at Luftforsvaret anbefaler at veien videre følger en tilnærmet rett linje fra der vi kommer fra. Dessuten må planlagte krappe svinger revurderes, og fremtidens kapasiteter sikres for å oppnå optimal funksjonalitet i dagens definerte nordområder og enda videre nordover.

Den enkleste måten å spå noe om fremtiden på er å ta initiativ og gjøre noe selv. Det vil neppe komme noen å fortelle Luftforsvaret hva fremtidens luftmakt i nordområdene bør være. Vi må bidra selv. Vi har en gylden mulighet til fornyelse når vi nå innfører nytt kampfly, og dessuten bygger ny kampflybase, bytter sensorer for kontroll og varsling og innfører nye mobilitets- og ISR-plattformer. Smarte og helhetlige løsninger må være det vi trakter etter. Det er vår vurdering at Forsvaret og Norge har behov for alle dagens prinsipielle luftmaktskapasiteter, godt forankret i det faktum at de brukes hver dag, både ute og hjemme for å løse viktige oppdrag for nasjonen og for å ivareta nasjonal suverenitet og sikkerhet. På et mer overordnet nivå følger våre prinsipielle anbefalinger noen ganske tydelige linjer:

- Utnytt den tredje dimensjonens muligheter.
- Erkjenn at kompetent personell er vår viktigste ressurs.
- Utvikl kontinuerlig og vis nasjonal kapasitet, kollektiv vilje og alliert evne i et høyt tempo.
- Viderefør en normaltstand med betydelig luftmakt som er tilstede i nordområdene, både i egne og de alliertes rekker.
- Legg forholdene til rette for å kunne operere ut fra velegnet infrastruktur i operativt fornuftig avstand fra operasjonsområdet.
- Etabler robuste forsterkningsløsninger som underbygger korte reaksjonstider, og alltid ha K2 klar og tilgjengelig.

Nøyaktig hvordan fremtiden ser ut er naturligvis vanskelig å forutse. Her skal fagmilitær og luftmilitær kunnskap blandes inn i både ideal- og realpolitiske rammer. Jeg er dog helt sikker på to ting:

- God luftmilitær utdannelse kombinert med seminarer som dette, hvor innsiktsfulle perspektiver deles og gode diskusjoner finner sted i både en formell og uformell ramme, bidrar til å bringe oss fremover, inn i en fremtid som ikke blir mindre krevende sett med Luftforsvarets øyne.
- Vår nasjonale satsning på luftmakt er både riktig og viktig for å ivareta nasjonale interesser i nordområdene.

Anvendelse av luftmakt i et nasjonalt perspektiv

Brigader Jan Ove Rygg

Den 1. august 2014 ble et Nasjonalt luftoperasjonssenter, NAOC, etablert i fjellanlegget på Reitan, samlokalisert med FOH (Forsvarets operative hovedkvarter). Det ble bygget på den kompetansen og personellbesetning som allerede befant seg i FOH ved J3 Luft. I den tiden som har gått siden da, har mitt fokus vært å videreutvikle prosesser og kompetanse i egen organisasjon, samtidig med den kontinuerlige rolleoppklaring opp mot FOH og generalinspektørens organisasjon.

Dersom noen får en forventning om at NAOC har bidratt markant til nasjonal utøvelse av luftmakt ut i fra tittelen på dette innlegget, så har det ikke det. Derimot medfører etableringen av NAOC på et definert taktisk kommandonivå visse prosessuelle endringer. Disse klargjør på en tydelig måte kommando- og kontrollperspektivet, som bidrar til et mer effektivt kommandoapparat og dermed bedre utnyttelse av ressursene.

Jeg ønsker innledningsvis å presisere at innlegget vinkles generisk med tanke på en krisesituasjon. Hva er en krise? I denne sammenhengen tar jeg utgangspunkt i at en krise er en hendelse eller en episode som har en slik karakter at norsk suverenitet, handlefrihet og vitale interesser blir utfordret av andre stater, eller gjennom et alvorlig terroranslag.

I forordet til seminarprogrammet sier sjefen for Luftkrigsskolen følgende: «The Academy considers it crucial that officers understand the political context and the framework within, which airpower is exercised». Til tross for at Russland inngår i tittelen i foredraget mitt, så er ikke Russland med sine kapasiteter og strukturelementer i vårt nærrområde benyttet spesifikt som preferanse for hvordan krisehåndtering skal gjennomføres, eller for hvordan jeg belyser luftmakt i et nasjonalt perspektiv. Derimot vil jeg nettopp slik forordet til sjefen for Luftkrigsskolen indikerer, fokusere på nødvendigheten av å ha kjennskap til og forstå det strategiske og operasjonelle nivået som premissgiver for hvordan luftmakt utøves. Luftmaktens betydning i en krise og krigssituasjon er ikke av ny dato. Ikke minst har vi de siste tiårene til stadighet fått demonstrert betydningen av å ha luftkapasiteter som kan settes inn raskt,

dekke et stort område på kort tid og med ildkraft nok til å bli oppfattet som en reell aktør.

Utøvelse i luftdimensjonen

Grunnen til suksessen er at luftmaktens mest sentrale egenskaper er knyttet til evnen til å utøve nettopp luftdimensjonen. Disse er ofte definert som tre distinkte egenskaper. For det første er det høyde, som gir overblikk for sensorer og flysystemer, og dermed også muligheten til å samle informasjon relativt uhindret knyttet til topografi. For det andre er det hastighet, som er et resultat av flyets og helikopterets egenskaper og som setter krav til beslutningssystemer. For det tredje er det rekkevidde, som igjen er et resultat av at luftsystemenes egenskaper gir muligheter til å fungere over lange avstander. Kombinert sier dette noe om luftmaktens muligheter til å virke som en fellesoperativ ressurs. Samtidig setter det krav til kommando- og kontrollsystemene og hvordan de bør bygges opp.

Luftmaktens mest tydelige ledelsesprinsipp finner vi igjen i de fleste doktriner om luftmakt, både nasjonalt og i NATO. Sentralisert ledelse og desentralisert utøvelse, er basert på en forståelse av at luftmaktens iboende egenskaper best utnyttes gjennom en sentralisert prioritering av brukeren – «Apportionment and Allotment». Videre lyder det at den detaljerte planleggingen og gjennomføringen av «Missions» bør være desentralisert, nettopp for å kunne utnytte egenskapene best mulig i den taktiske striden.

Luftmaktens egenskaper må i tillegg kombineres med den individuelle og den organisatorisk-profesjonelle kompetansen for at luftmakten best mulig kan utnyttes. Nettopp i kompetansedimensjonen vil derfor generalinspektøren ha en hovedoppgave i å styrke og produsere den kognitive forståelsen for luftmakt som må ligge i bunn for det personellet som skal bemanne kommandoleddet NAOC. Det er denne grunnkompetansen som grunnutdanningen i Luftforsvaret starter med, og som videreføres i avdelinger og skoler, og som videreutvikles på NAOC til den luftmaktskompetansen som etterspørres i prosessene på operasjonelt nivå. Denne kognitive forståelsen må etableres i normalsituasjoner gjennom både styrkeproduksjon og daglige operasjoner.

Integrasjon av nasjonal luftmakt i fellesoperative rammer

Nasjonal luftmakt vil integreres i en overordnet fellesoperativ operasjon. Dagens styrkeproduksjon og operasjoner vedlikeholder normalsituasjonen som en viktig faktor i innsatsforsvaret og muliggjør håndtering av episoder.

Så snart en krise er definert, vil luftmakt være en relevant bidragsyter til å etablere terskelforsvaret, og dermed nyttes i fremste linje for å vise vilje og i verste fall ta tap, selv om hovedmodus vil kunne være en strategisk defensiv og økonomisering av styrkene. I dette perspektivet vil de operasjonelle føringene i plan og ordrer, herunder «Joint Coordination Order», tilkjenne de relevante faktorene som setter begrensinger for eller gir tilstrekkelig rom til taktisk-offensive handlinger. For NAOC vil oppgaven være å speile disse føringene gjennom en «Air Tasking Order» og «Air Coordination Order», på en sånn måte at luftstyrkene settes i stand til å oppfylle gitte føringar.

Vi må være forberedt til å bruke de styrkene som er tilgjengelige når behovet oppstår. Evnen til å håndtere en situasjon baseres på de aktivitetene luftstyrkene gjennomfører til daglig. Behovet for gripbarhet og responstid er aktualisert ikke minst gjennom den senere tids utvikling i våre områder. Vi må kort og godt bruke det vi til enhver tid har til disposisjon. Dette gjelder personell, materiell og de pågående fellesintegrerte operative prosesser.

Det er særlig innenfor områdene luftkontroll, informasjonsinnhenting, presisjonsengasjement og luftmobilitet at luftmakten har sine primærbidrag til fellesoperasjoner. Her har vi strukturelementer som bidrar til den operative leveransen hver dag, enten det er i styrkeproduksjon eller i operative operasjoner – noe som i tillegg vil være avgjørende under nasjonal krisehåndtering. Strukturelementenes tilgjengelig og treningsnivå, samt det operative personellens kompetanse til å utnytte disse best mulig i en fellesoperativ ramme, blir avgjørende når det kommer til evnen til nasjonal krisehåndtering med kort eller ingen varslingsstid. Forsvarskonseptet bygger på en forutsetning om at strukturene nasjonalt skal være dimensjonalt basert for å kunne stå imot i en tidlig fase, i påvente av allierte forsterkninger. Hvor lang denne fasen blir, og med hvilken intensitet, er uvisst. Hvor man til enhver tid er på episode- og krisehåndteringsskalaen, kan derfor være vanskelig å definere.

Uansett må luftmaktens ambisjonsnivå tilpasses den til enhver tid gjeldende politiske og militære strategi, gjennom de føringar som gis, og de ressurser som tildeles. I tillegg til utgangsdisponeringen av styrkene, er geografisk uttrekning av ansvarsområde en viktig faktor for den reelle utnyttelsen av styrkene.

NAOCs ansvarsområde

NAOCs ansvarsområde samsvarer med styrkesjefens ansvars- og interesseområde. En krise kan oppstå og må kunne håndteres i hele ansvarsområdets utstrekning. Til tross for de tre nevnte egenskapene som kjennetegner luftmakten, har vi verken styrker nok eller en utgangsdisponering som gjør det mulig å være overalt, alltid. Utholdenhet er som kjent ikke en av luftmaktens egenskaper. Etablering av situasjonsbildet i kriseområdet vil i en tidlig fase være essensielt. Dette fordrer evne til å hurtig prioritere og dedikere styrker på det taktiske nivået, som bidrar til en bygging av det fellesoperative bildet. I den daglige prosessen med å bygge det fellesoperative bildet, er de etablerte taktiske kommandoene styrkesjefens utøvende ledd. For luftmakten representerer altså NAOC dette kommandoledet, og er øverste ordremyndighet for de militære luftstyrkene. Samtidig utøves det kommando og kontroll over de samme styrkene, hele døgnet og året rundt.

Dette er de dimensjonerende oppgavene til NAOC som er fastsatt av forsvarsjefen. De operative krav reflekterer behovet for å bidra til å etablere det fellesoperative bildet. NAOC skal sikre kompetanse til å bidra i fellesoperasjonelle prosesser, samt planlegge og lede luftoperasjonene. Videre skal NAOC ha evne og kapasiteter hvor informasjonsinnhenting, overvåkning, etterretningsfunksjonalitet og planlegging og ledelse av alle typer luftmaktoperasjoner inngår. Reaksjonsevne og utholdenhet skal bidra til hurtig etablering av 24/7-drift over tid. Til slutt skal NAOC ha evne til å samvirke med relevante militære og sivile instanser. NAOC skal være klar og rask til å utøve effektiv planlegging og ledelse av luftoperasjoner gitt en krisesituasjon.

NAOCs rolle i en fellesoperativ ramme

Ved FOH og ved NAOC speiler NATOs operasjonelle prosesser seg der hvor det er formålstjenlig. Med andre ord, «train as you intend to fight», både i nasjonal og i alliert sammenheng. Integreringen av luftmakt i en fellesoperativ ramme er vesentlig. Jeg vil peke på to spesifikke områder som NAOC må ha kompetanse på i denne sammenheng. Operasjonskunst og fellesoperasjoner slik de forstås i doktrinen vår, dreier seg om å omsette mål og ambisjoner til taktisk handling. Man skal også kunne styre taktiske operasjoner og aktivitet i den retningen som bidrar til å realisere de strategiske målene. Skjæringspunktet mellom JCO (Joint Coordination Order) og AOD (Air Operation Directive), etablerer luftmaktens bidrag til fellesoperasjoner. I tilretteleggelsesprosessen avdømmes og prioriteres blant annet «Weight of

Effort», «Apportionment» og «Risk to Mission». Styrkesjefens målsetninger og intensjoner omgjøres til oppdrag for de taktiske sjefene. Hvor godt vi lykkes med denne fellesintegreerte planleggingen er avgjørende for det endelige resultatet.

Som sjef for NAOC vil mitt oppdrag være å sørge for at styrkesjefens målsetninger og intensjoner oppfylles gjennom oppdragsbasert ledelse som beskrevet i doktrinen som «Følgerskap». Dette omsettes gjennom NAOCs «Air Tasking Order» og stridstaktisk utførelse. «Følgerskap» innebærer også at vi må evne å utnytte de mulighetene i operasjonsrommet som åpner for taktisk-offensiv bruk av styrkene i gjennomføringsfasen.

Økonomisering av styrker

Økonomisering av styrkene vil som nevnt være en hovedfaktor i en krisesituasjon. Dette for å ikke minst ha kampklare styrker tilgjengelig gitt en eskalering av situasjonen. I en tidlig fase i en krise, vil formålet først og fremst nettopp være å hindre en eskalering til en konfliktsituasjon. Derfor vil et strategisk defensivt modus sannsynligvis være et godt overordnet prinsipp. Samtidig må vi være klare til å nyttiggjøre oss av relevante styrker offensivt. Effektiv anvendelse av luftmakt i en krisesituasjon vil derfor avhenge av prosessenes evne til å utøve de relativt begrensede kapasitetene vi har til rådighet i en slik strategisk defensiv tilnærming. Dette kombineres med å være taktisk offensiv i de situasjoner hvor dette er påkrevd. For å oppnå dette må flere ulike hensyn ivaretas både gjennom styrkeproduksjon, planleggingsprosesser og i utøvelsen av operasjoner.

NAOCs satsningsområder

NAOCs output som taktisk kommandoled for luftstyrkene vil reflekteres gjennom ATO (Air Tasking Order). ATO må bygges på de allerede omtalte føringer og prosesser på operasjonelt nivå, og må så godt som mulig innfri behovene innenfor de områdene som luftmakten er forutsatt å bidra til. All aktivitet som rutinemessig gjennomføres innenfor disse områdene, danner grunnmuren for den gripbare styrken og evnen til å respondere i en fellesoperasjon ved en eventuell krise. For å få dette til må NAOC derfor først og fremst utvikle kompetanse til å bidra til tilretteleggelsen av fellesoperasjoner innenfor hovedområdene JISR (Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, Joint Battlespace Management, Targeting og Situational Awareness).

Dette skal gjøres på en måte som gjør at utnyttelsen av luftmakt blir så effektiv som mulig. Dette er områder som vi tradisjonelt er svake på, og som NAOC derfor vil fokusere på i de kommende årene, i nært samarbeid med GIL (generalinspektøren for Luftforsvaret) og sjefen for FOH. Dette er helt nødvendig for at NAOC skal kunne ivareta sin rolle som det taktiske nivået for luftoperasjoner nasjonalt.

Etableringen av NAOC som et definert taktisk kommandonivå i den nasjonale kommando- og kontrollstrukturen, bidrar til en mer effektiv utnyttelse av luftstyrkene. Samtidig setter det krav til kompetanse og evne til taktiske ledelse av de samme styrkene. I en nasjonal krisehåndtering vil effekten av luftmakt derfor være avhengig av evnen til å integrere de luftoperative kapasitetene inn i de fellesoperative prosessene, slik at luftmaktens egenskaper utnyttes best mulig. Til dette kreves luftoperativ kompetanse i planprosessene. I operasjonsmodus gjelder prinsipper som økonomisering av ildkraft og strategisk defensiv utgangsposisjonering, samtidig som vi må ivareta evnen til å opptre offensivt i den taktiske striden når det er påkrevd.

I en slik operasjonsmodus kan luftmakt være avgjørende i en krisesituasjon, selv med begrensede kapasiteter og et relativt stort ansvarsområde å dekke. I det nasjonale perspektivet må vi erkjenne ressursutfordringer knyttet til utholdenhet, bredde av kapasiteter og geografisk utgangsplassering av våre strukturelementer. Luftmakt anses for å være et avgjørende bidrag innenfor områdene luftkontroll, informasjonsinnsamling, presisjonsengasjement og luftmobilitet i en nasjonal krisehåndtering. Som sjefen for NAOC vil jeg derfor kontinuerlig forbedre vår evne til å planlegge, lede og omforme vår nasjonale bruk av luftmakt til innsats når det måtte kreves.

Luftforsvarstradisjonen: Diskuterer vi egentlig luftmakt i Luftforsvaret?

Oberstløytnant John O. Birkeland

Nei – vi diskuterer *egentlig* ikke luftmakt i Luftforsvaret. Diskursen i Luftforsvaret fører til at vi er altfor taktisk orientert og vi drøfter ikke det operasjonelle nivået av luftmakt, og i altfor liten grad andre luftsystemer enn jagerfly. Med diskurs mener jeg måten vi snakker om vårt virke, utfordringer, ting vi gjør, ting vi ikke gjør, altså rammene for hvordan vi kommuniserer om oss selv. Diskursene vi er en del av etablerer hvordan vi forstår verden, og hva vi oppfatter som virkeligheten. Diskurser er slik virkelighetskonstituerende.¹ Diskurser forsterker seg selv, de påvirker holdninger, og viktigst av alt: Diskurser har direkte sammenheng med hvordan vi handler og prioriterer.² Rammene for hvordan vi i Luftforsvaret snakker om oss selv er formet av vår historie, vår kultur, og våre tradisjoner som organisasjon, og i det følgende har jeg valgt å kalle denne diskursen for «Luftforsvarstradisjonen».

Luftforsvarstradisjonen danner rammene for det Luftforsvaret gjør og prioriterer.

Del I – Luftforsvarstradisjonen

Luftforsvarstradisjonen har både eksplisitte og implisitte utsagn, og «læresetninger» som danner rammene for hvordan vi snakker om oss selv – her er noen eksempler:

Vi har verdens beste jagerflygere. Var det ikke forløsende å endelig få reise til Kirgisistan og faktisk få droppe bomber, og må vi ikke tilbake til etterkrigsti-

1 Iver B. Neumann (2001): *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 18.

2 John O. Birkeland (2009): *This will be a monumental struggle of Good versus Evil*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Tromsø, våren 2009.

den for å finne en tilsvarende stolthet som den vi opplevde i Luftforsvaret etter bombingene i Libya og alt skrytet vi fikk?³

I Luftforsvaret flyr vi verdens beste jagerfly. Vil man med et uomtvistelig behov for det vi anser som den absolutt beste teknologien tillate at vi vurderer smarte 80%-løsninger i det hele tatt?

Valget av JSF gav seg selv. Var det noen som helst i Luftforsvaret som i årene som ledet opp mot valget av fly hørte en eneste positiv ytring om de andre kandidatene enn JSF? Var det ikke slik at selv folk som åpenbart ikke hadde jagerflybakgrunn latterliggjorde Gripen og Eurofighter?

Mestrer man jagerflyoperasjoner, så klarer man alle andre typer operasjoner. Er det ikke slik at vaktordningen på FOH systematisk nedprioriterer andre typer operasjoner enn jagerflyoperasjoner, og at vi sjelden diskuterer den faktiske, operasjonelle kommando og kontrollen man følger opp andre flytyper enn jagerfly med?⁴

Luftforsvaret er tuftet på en kvalitativt enorm og fremragende innsats under andre verdenskrig. Skygger dette historiske, overveldende taktiske fokuset over utviklingen av en selvstendig evne til å tenke operasjonelt og strategisk opp mot anvendelsen av luftmakt?⁵

Luftforsvaret er ledende innen teknologi for Forsvaret. Gjør dette at vi blir så oppslukt av de taktiske evnene til enkelte våpen og sensorer at vi mister fokuset på *effektene og målene* vi jobber mot i luftkampanjen?⁶

Luftforsvaret har en klart definert elite i jagerflygerne. Dette har nok mye med

3 Ståle Ulriksen (2002): *Den norske forsvarstradisjonen – Militærmakt eller folkeforvar?* Oslo: Pax forlag, s. 259 og s. 271; Dag Henriksen (2013): «Suksess uten innflytelse? Norges erfaringer fra operasjonene over Libya», *Internasjonal Politikk*, årgang 71, nr.1, s. 46; Per Marius Frost-Nielsen (2013): «Norske kamfly i OEF, Afghanistan 2002-2003», *Luftkrigsskolens Skriftserie*, vol. 28. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag, s. 19. Se felles intervju med president Obama og statsminister Stoltenberg etter Libya-operasjonen OUP, lastet ned 18.11.2014 fra <https://www.youtube.com/watch?v=3Hk5x-DgsxM>. For Aftenpostens karakteristikk av bombingene, se: Aftenposten, «Det farlige ordet 'krig'», kommentar av Harald Stanghelle, torsdag 6. november 2014. Se for øvrig også et klipp fra det danske aktualitetsprogrammet *Detektor* fra 8. mars 2012 for president Obamas tilsvarende tilbakemelding til en rekke andre nasjoner, lastet ned 18.11.2014 fra <https://www.youtube.com/watch?v=erYpXzE9Pxs>.

4 Oppfølging av operative tokt med P-3 er i endring, og man har per dags dato ikke en eneste person med C-130-bakgrunn til å følge opp transportoppdrag ved FOH.

5 Se for eksempel Ulriksen (2002), s. 207.

6 Dag Henriksen (2010): «Hva har Luftforsvaret lært etter åtte år i Afghanistan?» foredrag ved Luftmaktseminaret 2010, Luftkrigsskolen: «På forkurset til Stabsskolen i juni 2009 hadde vi flere orienteringer fra ulike fagkontor på Rygge flystasjon – blant annet en orientering fra jagerflykontoret. Etter to timer var alle klar over at utfordringen verken var hvordan Joint Strike Fighter (JSF) som plattform hadde en sensorpakke som til sammen kunne gi helt åpenbare gevinster på alle nivå (taktisk, operasjonelt, strategisk) av krigen, eller hvordan JSF kunne bidra med informasjon som gjorde at Luftforsvaret som system kunne forløse større deler av sitt samlede potensial – den store utfordringen fremover fremstod å være hjelmsikte og hvordan vi skulle få tilgang på den sist utviklede teknologien på området.»

et tidlig ønske hos mange i Luftforsvaret om å bli jagerflyger.⁷ Kan dette være medvirkende til at man velger en jagerflyger til å bli generalinspektør for Luftforsvaret hver gang, på tross av andre gode kandidater?⁸

NATO tar hånd om operasjonelle prosedyrer, prosesser og strategiutvikling. Ga den kalde krigen Luftforsvaret en sovepute når det kom til anvendelse av luftmakt som skal gi ønskede effekter og en gyldig grunn for ikke å bruke offiserer med inngående luftmaktkjennskap til å være aktivt deltagende i selve utformingen av luftkampanjen?⁹ Konsekvensene synes å være at viktige områder som ikke er en del av luftforsvarstradisjonen faller utenfor diskursen. Jeg vil her fremheve tre områder vi bør fokusere adskillig mer på:

For det første; *luftmaktstrategi*. Vi snakker lite om den operasjonelle og strategiske anvendelsen av luftmakt. Har man ikke et ansvar for å tenke selv, og ikke nødvendigvis overlate dette til andre? Har NAOC en rolle her, eller er NAOC kun en CRC på steroider?

For det andre; *fellesoperasjoner*. Hvor mange i Luftforsvaret har et aktivt forhold til uttrykket *Air Power Contribution to Maritime/Land Operations*?¹⁰ Det er sjelden vi drøfter hvordan man fra et luftmaktståsted best kan støtte våre *andre* våpengrener. Hvorfor engasjerer vi oss ikke i en av de største lærdommene fra ISAF, nemlig mangelen på en egen luftmaktstrategi?¹¹

For det tredje; *luftmakt som en helhet, og ikke enkeltelementer*. Hvorfor snakkes det ikke om hvordan de forskjellige elementene kan utfylle hverandre? Eller «shortfalls» som for eksempel luft-til-luft-tanking, elektronisk krigføring, eller over-land ISR?

Mitt poeng her er at rammene for diskursen både inkluderer og ekskluderer elementer i hvordan vi diskuterer luftmakt.

Del II – En helhetlig tilnærming til luftmakt

Et av hovedpoengene med dette innlegget er at man ikke ser ut til å tilnærme seg luftmakt i Norge på en helhetlig måte. For å illustrere dette ønsker jeg å ta frem to av aspektene ved den norske luftforsvarstradisjonen.

7 Ole J. Maaø (2014): «Særegenheter ved luftmilitær ledelse», foredrag ved Luftmaktseminaret 2014, Luftkrigsskolen, 4. februar 2014; Dag Henriksen (2009): *Lederutvelgelse i Luftforsvaret – Evner vi å få tak i de beste lederne?* Trondheim: Luftkrigsskolen, s. 6.

8 Henriksen (2009).

9 Henriksen (2013), s. 35.

10 AJP 3.3 (B) *Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations*, 1-10 – 1-11.

11 Dag Henriksen (red.) (2014): *The Air Commander's Perspective – Air Power in Afghanistan 2005–2010*. Maxwell Air Force Base, Alabama: Air University Press.

Luftmaktstrategi

Det første aspektet dreier seg om fraværet av debatt rundt den faktiske utformingen av luftkrigen. Her dreier det seg ikke om politiske rammer og nasjonale *caveats*.¹² Det handler dog om å kunne diskutere hvordan man på operasjonelt plan bør anvende luftressursene.

Mange vil hevde at vi i Norge på nasjonalt plan ikke har prioritert en helhetlig tilnærming til strategi og operasjonell anvendelse av krigsressurser.¹³ Kanskje kan vi unnskyldte vår manglende tilnærming med at Norge ikke trenger å bruke ressurser på dette – vi er ikke med i krigen for å gjøre en forskjell; vi er der fordi vi enten er forpliktet av vår allianse eller fordi vi ser konkrete sikkerhetspolitiske gevinster av vår deltagelse.¹⁴ Men kanskje mer enn noe bidro Norge i Libya slik at det mer enn impliserte at vi ønsket en helt reell innflytelse over utfallet av krigen, uten å delta i selve utformingen av den.¹⁵ Da daværende statssekretær Espen Barth-Eide ble konfrontert med dette, sa han at «Norge gjorde jobben vi var satt til å gjøre».¹⁶ Dag Henriksens artikkel fra 2013 om Libya-operasjonen drøfter dette, og især mangelen på deltagelse i målutvelgelsesprosessen. Ser vi til Danmark, har danskene akseptert at deres sikkerhetspolitiske rammer er å bli med amerikanerne når og der de må dra. De aksepterer de etiske normene og det rasjonale USA måtte ha for oppdraget, og står last og brast med amerikanerne for at deres egen sikkerhet skal ivaretas. Basert på dette trenger man jo ingen strategisk tenkning – det handler om å være med inn i første bølge.¹⁷ Det synes dog ikke å være politisk appetitt for en tilsvarende holdning til anvendelsen av norsk militærmakt. I et Europa hvor USA ikke er like mye tilstede som før, må hvert land gjøre mer selv.¹⁸ Det blir derfor viktigere for Norge å være i stand til å ta selvstendige avgjørelser innen all anvendelse av militærmakt.

I løpet av den kalde krigen utviklet det seg en vedtatt sannhet om at strategi innen alliansekrigføring ville bli tatt hånd om av NATO.¹⁹ Men vi er en del

12 Frost-Nielsen (2013), s. 16 og s. 21–24. Se også Dag Henriksen (2013), s. 35–41.

13 Ulriksen (2002), s. 41–42 og s. 267–268.

14 General (p) Sverre Diesen, «Hva er militærstrategi? – Har vi behov for slik tenkning in Norge?», foredrag ved Luftmaktseminaret 2012, Luftkrigsskolen, 31.01.2012.

15 Henriksen (2013). I både Afghanistan (OEF) og Libya (OUP) så var vi kun med på å ivareta nasjonale forbehold og påse at ROE ble fulgt, og at eventuelle mål ble tatt ut innenfor folkerettens rammer, se også Frost-Nielsen (2013), s. 22.

16 Henriksen (2013), s. 29.

17 E-post utveksling med Dag Henriksen, Luftkrigsskolen, 30. desember 2014.

18 Janne Haaland-Matlary, «Kan vi forvente en overgripende strategi for fremtidens bruk av norsk luftmakt?», foredrag ved Luftmaktseminaret 2014, Luftkrigsskolen, 04.02.2014.

19 Ulriksen (2002), s. 207.

av NATO, så man burde sagt at «strategi vil bli tatt hånd om av noen andre i NATO». Men man skal være klar over at man gjennom omstruktureringer i kommandostrukturen kan få utfordringer med å støtte operasjoner i Norge på kort varsel.²⁰ Flere kommentatorer påpeker også den iboende tregheten i de eksisterende allianseprosessene, hvilket ikke borger spesielt godt for vår avhengighet av ekstern planleggingskompetanse.²¹

Luftforsvaret ser også ut til å melde seg ut av utformingen av de overordnede rammene for utførelsen av luftoperasjoner. Jeg er på vegne av MARCOM medlem av NATOs primærforum for luftoperasjoner²², primærforum for UAS-operasjoner²³ og primærforum for maritime helikopteroperasjoner.²⁴ I 2013–2014 var Norge totalt fraværende på de to førstnevnte, og på det sistnevnte stilte Norge med én mann – fra Marinen. Poenget med disse gruppene er jo at nasjonene skal kunne være med på å forme doktriner i skrivefasen, og ikke bare vente på ratifiseringsfasen. Har vi ikke en del å lære av våre alliansepartnere som opererer adskillig større og med flere UAS enn det vi gjør? Og hva med maritime helikopteroperasjoner – en kapabilitet som vi holder på å bygge opp basert på våre svinnende Lynx-erfaringer?

Det er en iboende bonus ved å delta internasjonalt. Vi opparbeider oss gjennom slik deltagelse erfaringer og lærdom, som vi siden kan benytte oss av nasjonalt og internasjonalt.²⁵ Men vi ser ut til å ha problemer med å løfte blikket ut av cockpit'en og opp fra skrei-middagen og se at vi må gå aktivt inn og påvirke hvis vi skal ha noe å si på nivåene over det taktiske nivået (det vil si på operasjonelt og strategisk nivå). Det er helt vanlig at deltagende nasjoner i koalisjons- og allianseøymed går klart ut og gjør krav på posisjoner i kommandostrukturen, og stiller med offiserer både under operasjoner og i fredstid.²⁶ Men dette har vi ikke tradisjon for i Luftforsvaret. Den nederlandske GIL poengterte i fjor at «small nations should try to be present at the highest

20 Nestkommanderende ved NATO Allied Air Command (AIRCOM) Generaløyntnant Dominique de Longvilliers (FRA F) holdt foredrag ved Luftmaktseminaret 2014, der han blant annet presenterte omstruktureringen i NATO og AIRCOM og de nye krav til ekstern støtte som er gjort gjeldende, 05.02.2014.

21 Nicholas De Larrinaga (2014): «NATO 'unprepared' to deal with Russia», *IHS Jane's Defence Weekly*, 6 aug. 2014, vol. 51, nr. 32.

22 Air Operations Working Group, Kalkar, Tyskland, oktober 2013.

23 Joint Capabilities Group Unmanned Aerial Systems, Ottawa, Canada, september 2013.

24 Helicopter Operating form other Ships Than A/C Carriers Working Group, Paris, Frankrike, april 2014.

25 Bjørn Hansen, «Norge som internasjonal militær deltaker – til hvilke formål?», foredrag ved Luftmaktseminaret 2003, Luftkrigsskolen, 23.01.2003.

26 Henriksen (2013), s. 45.

possible level of command», men presiserer videre at «you have to earn a place at the table – it takes time and resources to develop people to participate at that level».²⁷

Skal vi være en seriøs aktør innen luftoperasjoner så fordrer det at vi tar alle nivå av gjennomføringen alvorlig og helhetlig, og ikke bare teller hvor mange bombedropp vi utførte med suksess. Vi er forelsket i *Measures of Performance* (MoP), altså det kvantifiserbare uttrykket for hvor godt vi utfører handlingene våre.²⁸ Phillip Meilinger understreker at «just because something can be counted does not mean it is important».²⁹ Han problematiserer videre en manglende luftstrategi ved å påpeke at «destroying targets does not equal air strategy».³⁰ Disse tallene sier lite om selve krigskampanjen – de sier noe om våre handlinger i forhold til de totale tallene. Eller som norske medier forklarte oss: «De norske flyverne bombet mest og best».³¹ Bør vi ikke heller diskutere sammenhengen opp mot kampanjen som helhet og den faktiske effekten av luftmakt? Hva med *Measures of Effectiveness* (MoE): Oppnår luftmaktoperasjonene våre de effektene, og operasjonelle og strategisk mål vi setter ut for å oppnå? Her har vi en jobb å gjøre. Og denne jobben tilfaller blant andre deltakerne av GIL sitt årlige Luftmaktseminar. Deltakerne på Luftmaktseminaret samles på Luftkrigsskolen en gang i året for å aktivt gå inn i denne materien, ikke for å klappe hverandre på skuldrene og si at JSF er et fint fly.

Luftforsvaret har ingen tradisjon for å bygge opp kompetanse og tyngde innen operasjonell planlegging.³² Vi må prioritere utdanning og utvikling av operative, operasjonelle stabsoffiserer som er trent i kunsten å planlegge for effektiv, operasjonell og strategisk anvendelse av luftressurser i fellesoperasjoner. Og så må vi ha et aktivt forhold til hvordan vi bekler stillinger i NATOs

27 Generallojtnant Alexander Schnitger (COM RNLAf), «Command and Control of the Royal Netherlands Air Force», foredrag ved Luftmaktseminaret 2014, Luftkrigsskolen, 05.02.2014.

28 Henriksen (2013), s. 31.

29 Philip Meilinger, «Air and space power. Prospects and problems», foredrag ved Luftmaktseminaret 2003, Luftkrigsskolen, 23.01.2003.

30 Ibid.

31 *Aftenposten*, «Det farlige ordet 'krig'», kommentar av Harald Stanghelle, torsdag 6. november 2014.

32 Luftforsvaret sender for eksempel svært sjelden noen til *School of Advanced Air & Space Studies* (SAASS) i US Air Force, selv om tilbudet kommer hvert år. Norge sender hvert år en luftforsvars-offiser til Air Command & Staff College, Maxwell AFB, USA, som er USAF sin egen stabsskole med rundt 500 kadetter på majornivå. USAF omtaler disse som sine topp-10 %. Et fåtall av disse får gå ett år til ved samme base, denne gangen på SAASS, som er USAF sin skole for viderekomne innen strategisk luftmaktstenkning. Internasjonale elever inviteres til å høre med sine respektive hjemland om det er aktuelt for dem at de blir ett år til. Da denne forfatteren sendte forespørselen hjem, var svaret at «det har vi ingen tradisjon for å gjøre». Se for øvrig Anrig, Christian F. (2011): *The quest for relevant air power*. Maxwell Air Force Base, Alabama: Air University Press, s. 46–47 og s. 353–354.

kommandostruktur, i fredstid så vel som i operasjoner, og vi må ivareta denne kompetansen etter retur til Norge. Med et mer fremoverlent Russland enn vi har sett på flere tiår, og som vi er blitt presentert for her i løpet av seminaret, blir behovet for en nasjonal luftmaktstrategi og kompetanse rundt denne bare ytterligere understreket.

Er luftmakt mer enn jagerflyoperasjoner?

Et annet aspekt ved luftforsvarstradisjonen er vår altfor begrensede evne til å diskutere andre våpensystemer enn jagerfly. Vi ser ikke systemer på tvers av hverandre, som en del av en helhetlig organisasjon, eller som et nettverk av kapabiliteter. Vi diskuterer enten jagerflyoperasjoner, helikopteroperasjoner, eller hvis man virkelig havner på viddene: flermotor-operasjoner. Men i all hovedsak diskuteres jagerflyoperasjoner. Vi diskuterer ikke eventuelle synergieffekter vi kan hente ut av å operere sammen eller som kan være til støtte for hverandre. Jeg mener at luftmakt dreier seg om anvendelse av militære systemer gjennom kontrollen og utnyttelsen av luftrommet for å påvirke mennesker og hendelser, og for å oppnå taktiske, operasjonelle og strategiske mål.³³ Altså adskillig mer enn kun våpenleveranse fra jagerfly. I 2010 diskuterte vi luftmaktlærdommer fra Afghanistan på Luftmaktseminaret, men verken foredragene eller diskusjonene underveis gikk inn på faktisk lærdom i en operasjonell luftmaktkontekst fra ISAF.³⁴ Her er et par overordnede, luftmaktspesifikke *lessons identified* vi kunne ha diskutert:

- I ISAF-operasjonen ble jagerfly stort sett sendt opp som ren bakkestøtte, og luftmaktstrategien ble mer eller mindre irrelevant og fraværende.³⁵
- Moderne krigsoperasjoner er så informasjonsintensive at krigen i stor grad styres av tilgjengelig informasjonsinnhenting.³⁶

33 Her har jeg støtte fra norsk, britisk og amerikansk doktrine. Se *Forsvarets doktrine for luftoperasjoner*, AFDD-1 (USAF) og AP3000 (RAF).

34 Luftmaktseminaret 2010, Luftkrigsskolen; se også *Luftkrigsskolens skriftserie*, vol. 23.

35 Stuart Peach (2000): «The Airman's dilemma: To Command or To Control», i Peter W. Gray (red.) *Air Power 21 – Challenges for the new century*. Ministry of Defense, The Stationary Office, s. 123; Henriksen (red.) (2014).

36 For å imøtekomme store utfordringer innen sømløs informasjonsutveksling i flernasjonale fellesoperasjoner har man i NATO jobbet i en rekke år med det flernasjonale prosjektet *Multi-sensor Aerospace-ground Joint ISR Interoperability Coalition* (MAJIIC), som skal forbedre Joint ISR (JISR) kapabilitetene innen alliansen. Se for eksempel beskrivelse av MAJIIC lastet ned 10.12.2014 fra <http://www.nato.int/docu/update/2007/pdf/majic.pdf>.

Og hva så med NAD, helikopterbidraget som støttet Hæren og soldatene i Meymaneh i nesten fem år; hvilke luftmaktlærdommer kan vi trekke ut fra den innsatsen? Flere og flere i Luftforsvaret omtaler JSF som tidenes ISR-plattform: Er det JSF som skal drive ISR i fremtidens informasjonsintensive operasjoner? Hva tok vi med hjem fra C-130-miljøets TAD-deployering til Afghanistan av lærdommer innen operasjonell og taktisk lufttransport? Under Luftmaktseminaret i fjor innledet en av spørsmålsstillerne med utsagnet «Luftforsvaret her hjemme sto jo stille under Libya-konflikten». Hva med NAD sine MEDEVAC-flyvninger i Afghanistan og oppkjøringen til disse hjemme midt i Libya-konflikten, eller de daglige, skarpe overvåkingsoperasjonene med Orion parallelt med Libya-konflikten, eller hva med 335 skvadronen som fløy så mye i 2011 at man måtte tvangsavspasere store deler av skvadronen hele desember?³⁷

I stedet for denne type *compartmentalization*, bør vi kunne klare å utnytte at vi tross alt er en veldig liten organisasjon på størrelse med en liten amerikansk luftving. Det synes avgjørende at vi tenker smart og på synergieffekt, og at vi evner å operere og øve helhetlig, og ikke parallelt. Hva med å bli så samtrent og kompatible med hverandre at vi automatisk tenker deployering med moduler?³⁸ Helikoptre for MEDEVAC og SOF-støtte, MPA for langtrekkende ISR over tid, og jagerfly for våpenleveranse? Eller forventer vi at når krigen virkelig kommer så skal denne samkjøringen komme av seg selv, fordi vi er så flinke i Luftforsvaret? Hvor ofte møtes Luftforsvarsstaben, Luftoperativt inspektorat, Fellesoperativt hovedkvarter og Luftkrigsskolen i et handlekraftig forum for å drøfte og utvikle norsk luftmakt og dens elementer? Eller skal luftmakt i Norge videreutvikles over kaffekoppen i lunsjen rundt omkring?

Avslutning og anbefalinger

Vi synes ikke å diskutere luftmakt helhetlig i Luftforsvaret. Vi snakker om geopolitiske problemstillinger på den ene siden, og Luftforsvarets taktiske jagerflybidrag på den andre siden. Vi snakker ikke om sammenkoblingen mellom taktisk utførelse av oppdraget og strategisk måloppnåelse, vi snakker ikke om andre flytyper enn jagerfly, og vi snakker heller ikke om luftmakt i en fellesoperativ kontekst. Vi må utfordre oss selv som premissleverandør for luftmakt

37 Samtaler med S3 ved 335 skvadronen, major Gaute Størdal, 30. desember 2014.

38 Danial Wasserbly (2015): «Canadian SOF engage Islamic State during front-line visit», i *HS Jane's Defence Weekly*, 28. jan. 2015, vol. 52, nr. 4. Se også: Shaun Clarke, «New horizons: New Zealand's decision to disband the Air Combat Force», foredrag ved Luftmaktseminaret 2003, Luftkrigsskolen, 23.01.2003.

i Norge. Det betyr prioritering, oppbygging og ivaretagelse av operasjonell kompetanse – over tid – og det betyr et fokus ut over jagerflyvåpenet. Fordi vi må ivareta alle nivåene av utøvelse av luftmakt, og vi må gjøre mer selv. Temaet for årets seminar burde i seg selv være et sterkt argument for mer selvstendig, operasjonell, strategisk og helhetlig tenkning rundt luftmakt. Vi innfører snart JSF som vil kreve enorme ressurser av organisasjonen, og vi har opprettet NAOC, som fremstår som mer taktisk fokusert enn tidligere versjoner fra samme avdeling. Fortsetter vi ned denne gaten vil vi i fremtiden kun være i stand til å operere jagerfly – på taktisk nivå.

Alternativt kan vi bryte med den rådende, snevre tilnærmingen til luftmakt som beskrevet over, og som et minimum gjennomføre følgende punkter for å utvikle luftmaktstnkningen i Luftforsvaret:

Operasjoner og øvelser:

- Vi må være eksplisitte på hva luftmakt betyr i Luftforsvaret. Hvis det kun innebærer jagerfly, kan vi likeså godt legge ned brorparten av de andre plattformene og spare masse penger. Vi trenger arenaer hvor luftmakt diskuteres med faktiske konsekvenser for organisasjonen.
- Inkluderer luftmakt i Norge mer enn bare jagerfly, så må vi operere og øve helhetlig, og ikke parallelt. Dette vil innebærer en revolusjonerende endring av det årlige øvelsesprogrammet: De forskjellige luftmaktelementene må i operasjoner og øvelser sees i sammenheng med hverandre.
- Luftforsvarets ledelse må sammen med FOH/NAOC mye tydeligere på banen i debatter rundt anvendelsen av luftmakt, og skape et eierforhold til sammenkoblingen mellom den taktiske utførelsen og den strategiske måloppnåelsen.

Doktrineutvikling:

- Luftforsvaret må ha et aktivt forhold til NATO-doktriner, og vi må aktivt delta i NATO-fora for å bygge institusjonell forståelse og kompetanse.
- Dagens luftmakt doktrine er ikke en doktrine, men et kompendium av forskjellige luftmaktelementer. Den nye doktrinen må ikke bare snakke om luftmaktens elementer, men hvordan disse skal komplimentere og utfylle hverandre.

Kompetanseutvikling:

- Luftforsvaret må gå aktivt inn og velge å bekle nyttige stillinger i NATO. Om en stund bør vi gjøre krav på nøkkelposisjoner i operasjoner som dukker opp, basert på vår deltagelse i operasjonene.
- Luftforsvaret må ha en plan med offiserer som har tjenestegjort i NATOs kommandostruktur og i operasjoner for øvrig – vi må ivareta og bygge videre på opparbeidet kompetanse.
- Utdanningsinstitusjonene må rette sitt fokus på operative leveranser – samtlige offiserer i Luftforsvaret må forstå hvorfor vi er her: Leveranse av luftmakt er vårt eksistensgrunnlag, vår *raison d'être*.

Vi må våkne opp og ta skikkelig tak i hva det er vi mener med luftmakt i Luftforsvaret, og tilnærme oss luftmakt helhetlig i operasjoner og øvelser – vi har verken operativt eller økonomisk råd til å la være.

Russland, Ukraina og Vesten – forstår vi hverandre?

Peter Normann Waage

Det korte svaret på dette spørsmålet er *nei* – dessverre. Situasjonen er tragisk; det er høyt spill på begge (eller alle) sider. Det er vanskelig å orientere seg i all propagandaen og den villedende informasjonen, som også kommer fra alle sider.

Hva skal man for eksempel tro når den polske utenriksministeren i forbindelse med Auschwitz-markeringen sa at det var ukrainere som befrikk konsentrasjonsleiren? Var det ikke sovjetiske tropper? Senere presiserte den samme ministeren at det var en ukrainsk stridsvognfører som først knuste porten. Men hva ville han med det?

Hva skal jeg tro når mine russiske venner hevder at ukrainerne påstår at Sovjetunionen og Tyskland angrep Ukraina under andre verdenskrig? Vel var det de to landene som delte Polen, noe som førte til at det nåværende Vest-Ukraina ble en del av Sovjetunionen. Men det var nå en gang *Polen* de angrep, ikke Ukraina. Og slett ikke så langt øst som Kharkiv, slik jeg ble fortalt. Er dette villedende informasjon fra russiske medier – eller fra ukrainske? Og hva vil de i så fall med det?

Hva skal man tro når Putin hevder at det forelå en avtale om at NATO ikke skulle utvides østover etter Tysklands samling – og opplysningen kategorisk avvises i vest? Vi vet at James Baker noterte i sin dagbok at en slik avtale fantes, om enn muntlig. At ethvert land selv må få bestemme om det vil bli NATO-medlem, gjør en slik avtale uansett absurd. Like absurd er det imidlertid å tro at Russland ville kunne tolerere NATO-baser på Krim, om det noensinne var planen. På sin side er NATO engstelig for et nytt, sterkt Russland med en misjonerende, imperialistisk agenda. Man kan forstå begge parter – ikke minst at de tidligere vasallstatene søker ly i NATO.

Det hele startet med Majdan. Demonstrantene ville ha rettigheter og en «normal stat» uten korrupsjon, noe de mente EU kunne hjelpe dem med. Men kan unionen det? Hva med Bulgaria, Romania og de andre «nye» EU-landene. Er de virkelig ukorruperte rettsstater? EUs prinsipielle intensjon er nok å hjelpe til å skape rettsstater (det eksisterer ikke regler for medlemskap som

innbefatter at landene må være ukorruperte). Kanskje er det vel så meget markeder EU-landene vil ha.

«Det var et fascistisk kupp som styrtet Janukovitsj», hevdes det fra Russland. Men det synes nå klart at han stakk av fordi hans tilhengere forlot ham. Livvaktene skygget banen først – og hans støttespillere i parlamentet skiftet parti.

Det synes like klart at det er russiske soldater (såkalt «frivillige på ferie» i Øst-Ukraina, stikk i strid med hva Kreml hevder). Klart er det imidlertid også at det er mange i Øst-Ukraina som ikke vil ha noe med Kiev å gjøre. Kanskje skyldes det erfaringer gjennom 25 år med en gjennomkorrupt statsmakt, der en plass i parlamentet var kongeveien til rikdom.

Jeg vil gi opp forsøket på å skille vær og vind mellom de stridende parter og den informasjonen som kommer fra dem. I stedet ønsker jeg å gå nærmere inn på det åpenbare skillet mellom Vesten og Russland – det går litt vest for midten i Ukraina. «Ukraina» betyr «på kanten», de vestlige områdene tilhørte Habsburgerriket, deretter Polen – og ble en del av Sovjetunionen etter andre verdenskrig.

Men Ukraina kan ikke annet enn å geografisk ligge der det ligger, mellom Russland og Vesten. Det kan ikke flyttes til Mexico. Begge naboene må derfor forstå at landet trenger åpne kanaler begge veier – det ligger faktisk i midten.

I det følgende tar jeg utgangspunkt i min bok fra 2012, *Russland er sitt eget sted*. I en tidligere utgave het den *Russland er et annet sted* (1990/1992). Russland er definitivt et annet sted, eller «et eget sted» – sett fra Vesten. «Valg» i Russland betyr for eksempel at man velger mellom én. Men hvorfor er Russland så annerledes? Og gjelder det forresten bare Russland? Alle steder er jo egne steder. Det kommer alltid an på hvor man ser og hvem som ser. Det gjelder også Norge. Tenk bare på sangen *Eg rodde meg ut på seiegrunnen*:

Eg rodde meg ut på seiegrunnen
det var om morgonen tidleg.
Då kom han Olav frå Kåremunnen,
og lagde båten for ile.
Då dreiv eg til han med fiskestongi,
så'n datt i uvitet bak i rongi.
Eg vart so glad, eg tok til og kvad,
eg rådde grunnen åleine.
Sudeli sudeli sudeli dei hoi!¹

1 Fra Norsk Folkehøgskolelag (utg.) (1998): *Norsk sangbok*. Oslo: Cappelen.

Jeg kjenner utlendinger som blir engstelige for å reise til Norge etter å ha fått oversatt den sangen. Tenk, et sted der man synger av glede etter å ha slått naboen halvt ihjel.

Vi må gå til historien for å finne de viktigste røttene til forskjellene. Noe av det som har størst betydning for både selvforståelse og forståelse av andre, er *kirketilknytningen*. Selv om vi nå lever i en såkalt sekulær tid, er de forskjellige konfesjonene i Europa det vår moderne kultur bygger på. Og en av de mest grunnleggende skillelinjer i Europa går mellom *Øst-kirken* og *Vest-kirken*. Den grensen går vest i Ukraina – og mellom Nikkel og Kirkenes. Vi kan også følge grensen ved å se på alfabetene. Grunnen (eller i alle fall én av grunnene) til at vi i Norge ikke skriver med runer – *futharken* passet jo utmerket til de norrøne lydene – er at vi overtok det latinske alfabetet. Vi ble kristnet (i alle fall hovedsakelig) fra Roma, der kirken hadde et kanonisk språk. Alle som skriver med latinske bokstaver har sine konfesjonelle røtter fra Roma.

Russland ble kristnet fra Bysants, fra Konstantinopel, fra Øst-Rom – kjært barn har mange navn. Den konfesjonen har intet enhetlig, liturgisk språk. Alfabetene i de ortodokse landene er enten særegne og eldre enn kristningen, eller de er basert på det greske alfabetet, med nye tegn for lyder som er fremmede for det greske språket.

Legenden forteller at Russland, eller *Kievskaja Rus* – Kiev var på den tiden landets hovedstad – ble kristnet i 988, under Vladimir. Videre forteller legenden at det var *opplevelsen av skjønnhet*, en helhetlig og estetisk opplevelse, som overbeviste Vladimirs utsendinger om at de hadde kommet til den rette konfesjonen «blant grekerne». Legender er sjelden historisk korrekte. Men de forteller gjerne noe karakteristisk. Luther sa for eksempel aldri «her står jeg og kan ikke annet!», men lite karakteriserer ham bedre. Der finner vi (en av) røttene til den individualismen som i karikert form kommer til uttrykk i *Eg rodde meg ut på seiegrunnen*.

Den estetiske verdensopplevelsen, eller om man vil, opplevelsen av en helhet som er større enn delene, utgjør et viktig trekk i russisk kultur- og mentalitetshistorie. Den sterke posisjonen ikonene har i ortodoks teologi – ikke som «bilder», det vil si noe utenfor virkeligheten, som «pynt» for å bruke et borgerlig ord, men som port til en høyere verden, et meditasjonsobjekt, noe hellig – peker mot en ærefrykt også for kunsten. Kunsten – det gjelder også for litteraturen – er tradisjonelt noe som ligger virkelighetens essens nærmere enn noe annet. Vi kan si at den russiske kulturen liksom er hevet «én etasje opp» i forhold til den vestlige. De materielle (små)tingene har ikke samme betydning som de store ideene, kunstverkene eller Det Store Målet i livet. Aleksej Slapovskij, en nålevende forfatter, har (blant mye annet) karakterisert denne

holdningen i *De er overalt* (norsk utgave 2011). Her et sitat som også er gjengitt i *Russland er sitt eget sted*. Det er en kaukasier ved navn Geran som reflekterer:

Nei, da er det bedre å gjøre som russerne, drikke seg full og prate i timevis med naboen, en venn eller rett og slett en tilfeldig forbigående om livets evige problemer. Geran setter forresten pris på russere, og nettopp på grunn av de egenskapene som alle andre misliker dem for og dessuten gjør narr av: den manglende evnen og viljen deres til å få orden på hverdagen og mestre de daglige utfordringene, for så å kunne nyte fruktene av sitt arbeid, nemlig komfort og selvspekt. [...] De har aldri satt det minste pris verken på hverdagen eller rutinene. De fornemmer at disse ordene skjuler en tomhet; med hele sitt hjerte forstår de at jo fortere et menneske løper, desto hurtigere nærmer det seg avgrunnen. De typiske russiske lastene, som tilbøyeligheten til å stjele og lyve, er i virkeligheten uttrykk for en særegenhet som stammer fra tidenes morgen: Mens russeren (særlig i den siste tiden) rent formelt nok kan anerkjenne at eiendomsretten er hellig og ukrenkelig, klarer han i virkeligheten, det vil si med sin sjel, ikke å forsone seg med å skulle erklære for eksempel en spade for hellig, eller en hakke, en flaske vodka, den metallhaugen som kalles «bil», eller rommene som avgrenses av vegger, gulv og tak og kalles «leilighet». Her ligger årsaken til den evige skuffelsen: Lenge før arbeidet er fullført, innser russeren at resultatet uansett alltid vil bli støv, forgjengelighet og tomhet.²

Russland fikk flere dåpsgaver da landet knyttet seg til den østlige kristendommen. En av de viktigste er forholdet til staten. Stat og kirke smeltet nesten sammen – for å si det enkelt – i Bysants. Staten, altså keiseren, ble en nærmest sakral figur. Det skjedde også med de enevelldige kongene i Vesten, men opplevelsen av staten som noe opphøyet over oss andre, holdt seg i Russland. *Gosudarstvo* er det russiske ordet for stat. Det impliserer ikke en balanse mellom motstridende krefter, som det latinske *status*, men betyr «herrens eller herskerens sted». «Godseier» svarte Nikolaj 2. på spørreskjemaet om «yrke» i anledning en folketelling omkring 1895. Tsaren eide hele landet og dets innbyggere.

Statsborger er likeledes et fremmedord på russisk. Staten eide undersåttene – også i helt konkret forstand. Store deler av Russland (ikke Ukraina) hadde livegenskap frem til 1861. Det betød at bøndene kunne kjøpes og selges – eller spilles bort i kort:

2 Peter Normann Waage (2012): *Russland er sitt eget sted*. Oslo: Arneberg forlag, s. 300.

«Hvis noen vil kjøpe en hel familie, eller bare deler av denne», leser vi i en annonse fra *St. Petersburg Tidende* i 1801, «vennligst henvend Dem til vaske-riet ved Kazan-katedralen. Piken Marfa, 16 år, kan sy og drikke. Gutten, Ivan, 19 år. Nevenyttig. Det er anledning til å prøve dem og diskutere prisen.»

Staten er ingen beskytter av den enkelte. Den er et fryktet opphøyet vesen som man for enhver pris må unngå å ha befatning med. Staten er min fiende – og lovene er til for å omgå. Og har man kontakt med staten, er det for å få makt, ikke for å utøve rett.

Men når staten ikke beskytter den enkelte, når man ikke er borger – hvor søker man da etter beskyttelse? Jo, til sine egne, til venner og familie: «Vennskap og familie erstatter i Russland trygd, sosiale ordninger, bankvesen, psykiatrisk rådgivning, bilutleie», skriver Katerina Smetanina i sin utmerkede bok *Russland og russere* fra 2006.³

Selvhjelpstradisjonen er sterk i Russland – blant annet takket være den var det så få som sultet i hjel under Jeltsin, da pensjoner og lønn uteble. Man hjalp hverandre. I forbindelse med selvhjelpstradisjonen kan vi få øye på en annen, ikke-sentralisert linje i russisk historie: den lokaldemokratiske tradisjonen. Den har røtter tilbake til vikingenes Russland. Det var tett kontakt mellom Norden og Russland i vikingetiden – som Halvor Tjønn viser i sin studie *Vikingenes Russland* (2006).⁴ De brakte med seg ting-systemet, som var av lokaldemokratisk art: På bestemte dager møttes utsendinger fra distriktet eller hele landet på tingvollen, diskuterte og avgjorde viktige saker ved håndsopprekning. Skikken levde blant de russiske bøndene inn i det 20. århundre. De eide nok ikke seg selv, men de hadde en egen jurisdiksjon. De møttes på et torg i landsbyen, fordelte jord og produksjonsmidler etter hvem som trengte hva (privat eiendomsrett til jord ble først innført i 2003), og avgjorde tvistesaker.

Systemet har dukket opp med ujevne mellomrom i russisk historie – det lå til grunn for forsøkene på det såkalte *Semstvo*-systemet fra 1860-årene, det gjenkjennes i dannelsen av arbeiderrådene i 1905 – det var denne tradisjonen Lenin appellerte til med sitt slagord: «All makt til sovjetene [rådene]» – men benyttet slagordet for å grunnlegge en ny sentralistisk stat. Og det dukket opp igjen i spontant organiserte streikekomiteer på slutten av 1980-tallet i Donbass-området.

Etterhvert som Russland fikk tettere kontakt med Vesten – det vil si etter Peter den store, eller for alvor på 1800-tallet – oppsto diskusjonen om hvor

3 Katerina Smetanina (2006): *Russland og russere – En guide til våre nabofolk i øst*. Oslo: Orion forlag.

4 Halvor Tjønn (2006): *Vikingenes Russland*. Stavanger: Saga bok.

Russland egentlig hører hjemme. Hørte landet til Vesten – eller utgjorde det en egen sivilisasjon? Skulle Russland gå i Vestens fotspor, eller skape sin egen vei?

«Vi må se til Vesten! Lære av Vesten!» erklærte de såkalte *zapadnikerne*, eller vestvendte. «Tvert imot! Vesten er råtten og nær sin undergang!» svarte *slavofilene*, som mente at Russland måtte tilbake til sine røtter. De hevdet at Vesten var ødelagt av den romerske, rasjonelle ånd. I Vesten var preget av atomisering og individualisme, mens Russland hadde beholdt den helhetlige forståelsen, den følelsesmessige tilnærming til verden. Russlands fortid var dets fremtid!

Denne diskusjonen har en ubehagelig aktualitet. Den 19. april i 2014 holdt Putin en pressekonferanse der han påpekte at russerne – i motsetning til Vestens folkeferd – alltid ser til verdier og moral. De lar seg ikke blende av denne verdens gull og glitter. Russland er *verdienes sted*, hevder han. Her tas kristendommen vare på – mens Vesten er fylt av homser, lesber og pedofile.

I dette synet følger Putin delvis filosofen Aleksandr Dugin, som insisterer på at Russland tilhører den eurasiske kultursfære – i motsetning til Vesten, som tilhører «atlantidene». Atlantidene er havets folk, det evige Karthago, mens Russland er innlandsfolk, det evige Roma. Mens Vesten taler om individuelle rettigheter og i sin antropologi tar utgangspunkt i individet, ser de som tilhører den eurasiske kulturen på helheten, på kulturtilhørighet og staten. Der vil ikke innbyggerne bli lykkelige med individuelle rettigheter; de søker kollektivet og vil ha en sterk stat. Det er ikke bare Russland som tilhører det eurasiske, det gjør også Ukraina. Dette er ideologien bak Putins «Eurasiske Union» – som naturligvis også skal være en handelsunion. Det hører med til historien at Dugin, som i sin tid grunnla det nasjonal-bolsjevikiske partiet i Russland; for kort tid siden avholdt to seminarer i Moskva: «Moskva er det tredje Rom» og «Messianisme – Russlands essens». En av hans helter er Igor «Strelkov», eller Girkin – en tidligere FSB-agent og oberst i GRU. Han tok stolt på seg ansvaret for nedskytingen av det malayiske flyet i august 2014.

Vesten spør om Russland er demokratisk. Det er et meningsløst spørsmål. Demokrati er ikke (bare) valg. Det er rettsstat, forutsigbarhet, informasjonsfrihet og et sterkt sivilsamfunn. Dette er trekk som var i ferd med å vokse frem før Putin strammet grepet. Nå strypes sivilsamfunnet og ytringsfriheten har dårlige kår, selv om det finnes opposisjonelle aviser og nettsteder. Rettsstaten er det sivilsamfunnsgrupper som forsøker å kjempe frem, ikke statsmakten.

Vi må spørre hvordan det står til med rettsstat, ytringsfrihet og sivilsamfunn før vi kan spørre hvordan det står til med demokratiet. Og skal vi få svar på de spørsmålene, må vi vende blikket nedover, ikke oppover i samfunnet. Den «underjordiske» tradisjonen med selvhjelp og lokaldemokrati ser ut til å

kunne ha sterkere rygg til å bære fremtiden enn den sentraliserte staten. Slik den sentraliserte staten fremtrer nå, synes den snarere å være en fiende av innbyggere og utlandet, enn en venn. Med sin beliggenhet og store spenninger kan jeg ikke forstå annet enn at Ukraina også på en eller annen måte må finne en ordening mer eller mindre basert på føderalisering fremfor sentralisering.

Tar vi landenes historie med i betraktning, kan vi begynne å forstå Ukraina og Russland. Og i den grad Vesten lever opp til sine egne idealer, blir kanskje denne verdensdelen mer forståelig for de andre.

About the Authors

Major General Per-Egil Rygg is currently serving as the Chief of Staff of the Royal Norwegian Air Force. Major General Rygg is a former Fighter Pilot, and has later served in the Norwegian Liaison Team under USCENTCOM during *Operation Enduring Freedom*, been in charge of the Norwegian *Kebnekaise* Accident Investigation Board and was responsible for training, deploying and sustaining the Norwegian F16 detachment to *Operation Unified Protector*.

Dr Timofey Bordachev is Director of the Center for Comprehensive International and European Studies at the Higher School of Economics in Moscow. He is one of the leading experts in Russian foreign policy and the author of several books and publications. He is also a senior academic adviser to the Valdai International Discussion Club and Director of Studies in the Council for Foreign and Defence Policy.

Dr Julie Wilhelmsen is a Senior Researcher at the Norwegian Institute of International Affairs (NUPI). Her most recent publication is the book *Russia's securitization of Chechnya: How war became acceptable* (2016) published with Routledge. She was also a member of the Expert Group to the Norwegian government on the defence of Norway (2015).

Carl Bildt was formerly Sweden's Prime Minister (1991–1994) and the Swedish Minister of Foreign Affairs (2006–2014). He was the European Union's Special Envoy to the former Yugoslavia (1995) and the United Nations Secretary-General's Special Envoy for the Balkans (1999–2001).

Jonas Gahr Støre was formerly Norway's Minister of Foreign Affairs (2005–2012) and Minister of Health and Care Services (2012–2013). He is currently the leader of the Norwegian Labour Party and a member of Parliament's Standing Committee on Foreign Affairs and Defence.

Dr Peter Mattson is a Senior lecturer at the Department of Military Sciences, Division of War Studies Division, Section of Operational Art, Swedish Defence University. He is also a project leader for the research project «Russian War Fighting Abilities 2020», a position he has held since 2011.

Dr Lars Peder Haga works in the Department of Air Power Studies at the Royal Norwegian Air Force Academy in Trondheim. Haga speaks Russian and has studied Russian culture and history for a sustained period of time.

Assistant Professor Ann Karin Larssen works in the Department of Air Power Studies at the Royal Norwegian Air Force Academy in Trondheim. She has studied political science and teaches Russian defence and foreign policy at the RNoAF Academy.

Colonel Gerhard Larsen is executive officer of the operations section at the Norwegian Defence Operational Headquarter. His has broad national and international experience within the Norwegian Air Force.

Major General Micael Bydén is Chief of Staff of the Swedish Air Force. He spent most of his early career as a fighter pilot, before taking on the position of Commanding Officer, Air Attaché at the Swedish Embassy Washington D.C. and Chief of Staff at ISAF Regional Command North HQ.

Colonel Jaak Tarien is Chief of Staff of the Estonian Air Force. He is a graduate of the United States Air Force Academy, and holds a master's degree from the Air Command and Staff College of the USAF Air University. He also graduated from the Higher Command Studies Course at the Baltic Defence College. He has been serving as Chief of Staff of the Estonian Air Force since 2009.

Lieutenant General (r) David Tevzadze was formerly Minister and Chief of Defence in Georgia (April 1998 to February 2004). He holds a PhD from the Institute of Philosophy at the Georgian Academy of Sciences, and after retirement was employed as Professor of Logic, Military history, Theory of War and National Security Strategy at the IB-Euro-Caucasian University. Lt.gen. Tevzadze has also received education from the NATO Defence College in Rome College of Strategic Studies and Defense Economics, Garmisch-Partenkirchen, and US Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth. Currently he is Chairmen of political party *For Georgia's Peace*.

Captain Helge Øglænd is a Cadet at the RNoAF Academy. He is a Norwegian fighter pilot, and has participated in Operation Unified Protector in Libya (2011).

Colonel Ihor Kosiak has held several positions in the Main Operational Directorate of the General Staff of the Ukrainian Armed Forces since 2007. Currently, he is Chief of the Ukrainian Territorial Defence Directorate of J3 Main Directorate.

Dr Tor Bukkvoll is a researcher at the Norwegian Defence Research Establishment (FFI). He is an expert in political and military development in Russia and Ukraine, speaks fluent Russian and Ukrainian, and has spent long periods in both countries.

Lieutenant General (r) Freek Meulman has led the Joint Air Power Competence Center's Future Vector Programme between 2013 and 2015, focusing on the development of European airpower towards 2040. During his career he has held a number of leading positions, including Deputy Commander Air at ISAF Headquarters, Netherlands Deputy Chief of Defense, Netherlands Permanent Military Representative to NATO and the EU Military Committee in Brussels.

Brigadier General Lars Christian Aamodt is the Chief of Air Operations in the Royal Norwegian Air Force. He started his career as a fighter pilot, and has acquired a broad military and civilian experience, including civilian and military air operations. He holds a master of science in Resource and Security Strategy.

Brigadier General Jan Ove Rygg assumed responsibility as Head of the Norwegian National Air Operations Centre (NAOC) 1. August 2014. He started his career as a fighter pilot. He has a broad operational background, amongst other assignments, six years in NATO CAOCs, and he served in OUP CFACC at CAOC Poggio Renatico as Director Operations (2011).

Lieutenant Colonel John Olav Birkeland works at the NATO Allied Maritime Command at Northwood. His operational background is from the MPA (Orion) and the National Joint HQ, and he has worked at the RNoAF Air Inspectorate. He has three Master's degrees: in Political Science, Military Science and History, and Military Operational Art & Science.

Peter Normann Waage is a writer, translator, journalist, cultural historian and a specialist on Russian culture. He has published several books on historical and political topics. He is honored with several awards, and is appointed state stipendiary as of 2013.