

Den russiske maritime doktrinen

Av Kommandør Hans Christian Helseth, Sjef Overflateflotiljen, Sjøforsvaret.

I forbindelse med Den russiske marinens 300-årsjubileum den 29. juni 2001, ble en ny maritim doktrine publisert. Den ble presentert av president Vladimir Putin personlig. Doktrinen dekker i hovedsak de overordnede retningslinjene for all russisk maritim aktivitet, i første omgang politiske, økonomiske, transportmessige, men også militære aspekter. Dette er områder som berører Norge direkte, spesielt innen alle de maritime forbindelsene vi har med Russland. Som naboland til den regionale og transkontinentale makt som Russland er, vil dette derfor ha interesse i norske maritime og politiske miljøer. Denne artikkelen tar sikte på å trekke ut de viktigste sidene fra den russiske maritime doktrinen og gi en vurdering av konsekvenser for Norge.

BAKGRUNN

Russland har historisk gått igjennom forskjellige faser der sjømilitær styrke har variert sterkt. Den maritime styrken har historisk sett vært direkte knyttet til den politiske og økonomiske kraften. Russland (eller Sovjetunionen) har flere ganger vært tvunget til å ofre marinen – og med det både økonomisk vekst og mulige verdensomspennende målsetninger – når nasjonen eller systemet har vært direkte truet på land.

I forrige århundre var det tidvis massive russiske satsninger til sjøs. Slike fant sted under tsaren etter Den russisk-japanske krig, under Stalin etter Den andre verdenskrig og i Sovjetunionen under Den kalde krigen. Politiske og økonomiske tilbakeslag som revolusjonen i 1917, Stalins død i 1953 og Sovjetunionens oppløsning førte til at ambisiøse flåteplaner ble lagt til side i takt med fallende politisk og økonomisk styrke.

Aktiviteten i Den russiske marinen var på hele 1990-tallet på et meget lavt nivå. Tapet av ubåten Kursk i 2001 var ikke bare en menneskelig tragedie, men også et stort tap av prestisje, innad i Russland som internasjonalt. De strategiske ubåtene har høyeste prioritet, men opererer fåtallig eller alene i Barentshavet. All nybygging av krigsfartøy går for tiden hovedsakelig til eksport.

På det økonomiske området har Russland begynt å komme til krefter. Høy oljepris og et revitalisert lovverk bidrar til dette. Russland øker sin eksport og sjøforbindelsene langs Norskekysten blir viktigere. Kredittverdigheten øker, utenlandsgjelden nedbetales gradvis og skattesystemet fungerer etter kaoset under den forrige presidenten. Basert på de historiske erfaringene kan vi derfor forvente å se et oppsving i sjømilitær aktivitet, fortrinnsvis i Barentshavet. Dette har til en viss grad allerede startet. I 2001, men spesielt i 2002, har vi sett en høyere maritim aktivitet i Barentshavet enn på lenge.

DOKTRINENS INNHOLD

Doktrinen begynner, etter noen generelle og innledende paragrafer, med å beskrive de nasjonale interessene på verdenshavene, hvordan disse prinsipielt skal oppnås og hvilke oppgaver som innbefattes. De nasjonale interessene er delt inn i fire hovedkategorier: (1) Den territoriale integriteten til Den russiske føderasjonen, inklusive territorialfarvannene, (2) rettighetene til utnyttelsen og bevaringen av de maritime ressursene i egen økonomisk sone, (3) havenes frihet («freedom of the seas»), og (4) en 'sekkepost' som omfatter sikkerhet og redning, miljøvern, og framtidig økonomisk utnyttelse av verdenshavene.

Alle fire kategorier er knyttet til et felles sett av prinsipper om hvordan de nasjonale interessene skal ivaretas. Den mest interessante er at *et hensiktsmessig sjømilitært nivå* må være til stede for å støtte de maritime målsetningene, om nødvendig med makt, skulle de ikke-militære virkemidlene innen diplomati, politikk eller internasjonalt regelverk komme til kort. Dette er i prinsippet legitimt og noe Russland har til felles med de fleste vestlige stater. Det er i dette lyset deployeringen av jageren *Severomorsk* til farvannene rundt Bjørnøya i slutten av juli 2002 må ses.

Det neste hovedavsnittet beskriver hvilke funksjonelle hovedområder doktrinen omfatter. Disse er henholdsvis sjøtransport, utnyttelsen og bevaringen av de maritime ressursene, vitenskapelig utvikling og sjømilitære aktiviteter. Disse fire hovedområdene blir kort beskrevet med en rekke tilhørende detaljerte og langsiktige oppgaver.

Marinens og grensevaktens oppgaver uttrykkes i nokså generelle vendinger, og på mange måter slik vi er vant til å beskrive tilsvarende oppgaver i Vesten. Det slås fast at et maritimt potensiale er nødvendig for å ivareta alle oppgavene, uten at det går inn på hva som er minimum eller passende størrelse annet enn å si at dette må stå i forhold til en gitt trussel (som heller ikke beskrives). Oppgavene ellers omfatter ivaretagelsen av russisk territorium, nasjonal integritet, myndighetsutøvelse overfor de maritime ressurser og andre mer fredsrelaterte oppgaver.

Den maritime doktrinen går så over til å framstille oppgaver og mål for forskjellige geografiske områder. Områdene er Atlanterhavet, Arktis, Stillehavet, Det kaspiske hav (hvor den russiske marinen opererer en flotilje) og Det indiske hav. Innlands- og randhavene Østersjøen, Middelhavet, Svartehavet og Asovhavet er hører inn under Atlanterhavet.

Det er verdt å merke seg at Arktis, inkludert Barentshavet, nevnes som et eget havområde av spesiell interesse og ikke som en del av Atlanteren. Igjen er det primært de økonomiske og handelsmessige aspektene som trekkes fram, men det blir presisert at den russiske marinen har en nøkkelrolle å spille i denne sammenhengen. Her kommer også den avgjørende be-

tydningen som legges på ubåtene med strategiske raketter inn.

Det er to forhold som bør trekkes fram i den geografiske beskrivelsen av Arktis. Det første er at det ikke settes noe behov for å komme fram til endelige og juridisk bindende avtaler med nasjonen(e) i dette området, verken når det gjelder endelige grenser eller forvaltning av ressursene. Dette står i klar motsetning til det som spesifikt trekkes fram for både Østersjøen, Svartehavet og Det kaspiske hav. Dette *kan* igjen bety at Russland ikke ser på de uavklarte grensetrekingene i Barentshavet mellom Norge og Russland som noe problem, og at de gjeldende avtalene, inklusive Norges forvaltningsregime for ressursene i Fiskevernsonen rundt Svalbard, er tilfredsstillende. At dette ikke var et tema som ble framhevet spesielt under president Putins besøk i Norge i november 2002 støtter opp under dette synet.

Det andre forholdet er betydningen som legges på en framtidig åpning av Nordøstpassasjen og transport til og fra ressursområdene i nord. Mye av denne trafikken vil nødvendigvis passere utenfor våre kyster med de utfordringene dette kan innebære for Norge innen overvåking og miljø sikkerhet. Samtidig kan dette by på arbeidsplasser og oppdrag for næringslivet i Nord-Norge.

Doktrinen avslutter med tre kortere kapitler om hhv. sikkerhet til sjøs, personell og trening og behovet for informasjonsstøtte til de maritime næringene som værvarsling, navigasjonsvarsler og lignende. Av disse kapitlene er sikkerhet til sjøs viktig for oss. Her blir behovet for internasjonalt samvirke og koordinering for redningstjenesten framhevet. Også bevaring av miljøet trekkes fram som et sentralt punkt, herunder atomsikkerhet og en balansert utnyttelse av havets ressurser, både i fiskeriene og i petroleumsindustrien. Dette er holdninger fra russisk side som var ukjente under Sovjetunionen. Norge og Russland har felles interesser i disse spørsmålene, selv om det gjenstår å se hvor mye vekt Russland legger i dette i praksis.

I konklusjonen avsluttes det med en interessant uttalelse: «*In stating its National Maritime Policy, the Russian Federation intends to resolutely and firmly strengthen its position among the leading sea powers*». I doktrinen

legges det vekt på at dette vil skje innenfor rammene av internasjonal rettspraksis, men i ytterste konsekvens støttet av militær makt.

VURDERING

Den russiske maritime doktrinen tiltrakk seg mye negativ oppmerksomhet fra både russiske og internasjonale kommentatorer da den ble publisert i forbindelse med den russiske marinens 300-års jubileum. Dette ble nemlig tillagt stor symbolverdi. Rammene rundt gjorde at mange hadde forventet en ren sjømilitær doktrine i den engelske betydningen «*naval*», mens doktrinen viste seg å omfatte hele spekteret av aktivitet til sjøs – økonomi, transport, fiskerier, etc – altså i betydningen «*maritime*». Dermed fant man doktrinen lite spesifikk og uten klare mål for selve marinen. Selv internasjonale medier som BBC News kalte doktrinen «*naval*» og fant få nye aspekter med bæring på den russiske marinen. Som det er blitt vist til over, må den maritime doktrinen ses i riktig sammenheng – hva Russland har formulert er en doktrine eller en strategi for å utnytte og utvikle alle aspekter rundt havet og dets ressurser. Her spiller marinestyrker kun én rolle.

Utviklingen i det politiske samarbeidet mellom NATO og Russland nådde en milepæl med undertegningen av samarbeidsavtalen den 28. mai 2002. Avtalen ble i norske media karakterisert som «Russlands nesten-medlemskap i NATO». Dette skaper en ny dimensjon i våre forhold som nå må bedømmes ut fra både de nye internasjonale og politiske relasjonene og den russiske maritime doktrinen.

Det synes klart at den uttalte russiske økonomiske satsingen til sjøs kan legge et press på Norge når og hvis delelinjeforhandlingene igjen kommer på bordet. Norge befinner seg her i en helt ny politisk situasjon. Den tradisjonelle støtten fra Vesten kan ikke påregnes i denne saken hvis begge parter er å betrakte som «allierte». Norge kan oppleve at land, som vi har kunnet regne med støtte fra av politiske grunner, nå ser på denne saken fra et rent juridisk ståsted, eller at de også har felles interesser med Russland av nasjonale grunner. Også den norske Fiskevernsonen rundt Svalbard kan komme under press fra nasjoner som ser seg tjent med dette. Norges

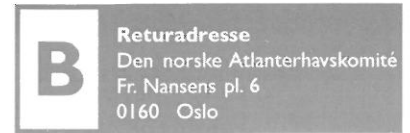
ikke-medlemskap i EU forverrer situasjonen.

Et annet viktig utviklingsperspektiv er Den russiske marines operative status. Store deler av flåten, inklusive de strategiske ubåtene, nærmer seg nå en betydelig alder og russerne står overfor en utfordring når det gjelder foreldelse av hele klasser med fartøyer («*block obsolescence*»). De russiske militære budsjetter er begrenset og marinen må konkurrere med de andre forsvarsgrenene om budsjettene. Slik situasjonen framstår i dag, vil det i mange år framover være få midler til å bygge opp en flåte av overflatefartøyer, hjelpefartøyer og annet som skal til for å spille en rolle på verdenshavene som både doktrinen og grunnsetningene legger opp til. Likevel har Russland mer enn god nok kapasitet til å deployere fartøyer, ubåter eller sammensatte flåtestyrker til Barentshavet og Norskehavet.

I en tale¹ under et besøk ved et byggeverft for ubåter i Severodvinsk i april 2001, sa admiral Kuroyedov² at behovet til Den russiske marinen var 12-15 strategiske ubåter, 50 atomdrevne og 35 konvensjonelle ubåter samt 70 havgående overflatekampfartøyer. Men, for å oppnå dette, sa han at marinen måtte tilføres ikke mindre enn 25 % av budsjettet, mot omtrent 12 % i dag. Det gjenstår å se om dette er realistisk, sett i lys av det store behovet for modernisering som finnes i de øvrige forsvarsgrenene og samfunnet ellers.

Det har i andre sammenhenger fra russisk side blitt lagt vekt på at flåten skal være balansert med et noe mindre antall enheter enn det som vi tradisjonelt har sett. Flåtens oppgaver er defensive med forsvar av eget territorium, økonomiske interesser og også assistanse til allierte som de viktigste oppgavene. Det gode forholdet mellom Norge/NATO og Russland blir ofte framhevet. Spesielt ble det norske flåtebesøket i Kaliningrad i juni 2002 nevnt som et eksempel på denne utviklingen.

Doktrinen vil sannsynligvis virke som et juridisk dokument som vil gi statsforvaltningen og andre den nødvendige autoritet til å arbeide for målsettingen som angitt i doktrinen. Videre vil den gi et perspektiv for framtida og den nødvendige utviklingen for å oppnå de satte målene. Doktrinen er et konsolidert og komplett doku-



ment i den forstand at den omfatter alle sider ved statens maritime interesser. Dette står i overensstemmelse med hvordan president Putin ordla seg da doktrinen ble offentliggjort: «*This is a long-term political course of Russia in its maritime activities*»³.

Det som er dermed viktig å merke seg er at doktrinen er forankret helt i toppen av det russiske makthierarkiet. Russland har vist at innholdet i doktrinen aktivt følges opp og at handlingene til både militære og sivile aktører står i stil med dette.

AVSLUTNING

En maritim doktrine som er kjent og akseptert av hele statsapparatet er et effektivt middel for oppnåelsen av felles mål og interesser. Forsvarsgrenenes oppfølging er avgjørende for denne målsetningen. Derfor er det framhevet i dokumentene at både den russiske generalstaben og føderasjonens sikkerhetsråd har deltatt i utformingen. Utallige doktriner og policydokumenter har likevel blitt produsert og godkjent i de fleste europeiske land, bare for å bli oversatt og glemt i det daglige virke. Atter andre doktriner er innhentet av den politiske eller teknologiske utviklingen og har således hatt liten innvirkning på gjennomføringen av en målrettet politikk. Etableringen av NATO-rådet er en slik mulig hendelse.

Det gjenstår å se i hvilken grad den nye russiske maritime doktrinen vil endre seg basert på den politiske utviklingen, og i det hele tatt hvilken innflytelse og eventuelle resultater den kan føre med seg. Historisk har det alltid vist seg at de russiske maritime ambisjonene kun kan oppfylles når staten står bak utviklingen i økonomiske gunstige perioder. Det kan synes som om vi står overfor en slik periode nå, med et tilsynelatende stabilt politisk klima under en sterk og dynamisk president, samtidig

som de enorme natur- og menneskelige ressursene som Russland besitter nå langsomt tas i bruk for fellesskapets beste.

For Norge vil den sikkerhetspolitiske utviklingen og Russlands maritime satsing ha store konsekvenser. USA og Russland står fram som nære venner. NATO nærmer seg Russland på mange politiske områder. Norge er ikke medlem i EU, som ville være det naturlige forumet å løse økonomiske konflikter som ressursforvaltning i nordområdene. På dette området har vi motstridende interesser med mange av våre allierte i NATO, og vi kan lett befinne oss i en situasjon der vi står uten internasjonal støtte i en ressurskonflikt med Russland og andre. Dette gjør at vi må revurdere vårt forhold både til Russland og til EU for å komme begge i møte.

Det politiske klimaet og forholdet mellom våre to land er for tiden inne i en fase mer positiv enn noen gang før i moderne tid. President Putins besøk til Norge i november 2002 bekreftet dette. Russland utvikler samtidig en maritim doktrine som er ekspansiv og ambisiøs. Som beskrevet i denne vil den russiske sjømilitære aktiviteten i nord øke og være direkte knyttet til de økonomiske interessene, og kan i gitte tilfeller være i konflikt med Norges interesser og mål. Dette vil påvirke Norges forhold til Russland på godt og vondt og vi gjør derfor klokt i å forsøke å forstå utviklingen i vårt naboland.

NOTER

¹ Gjengitt i Jane's Defence Weekly.

www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=22681.

² Øverstkommanderende for Den russiske marinen.

³ Artikkel i Pravda 29. juli 2001. Pravdas engelsk hjemmeside: www.pravda.com.

Om Kortinfo fra DNAK

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i en kortfattet form. Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området. Serien ble startet juni 2001.

Redaktør: Kjetil Sørli
ISSN: 1502-6361

