



---

# FFI-RAPPORT

---

20/01504

## Sikkerhetssektorreform i Georgia

— en vurdering av Forsvarets bidrag til  
Nato-Georgia Joint Training and Evaluation Center (JTEC)

Iver Johansen  
Torgeir Mørkved



# **Sikkerhetssektorreform i Georgia**

## **– en vurdering av Forsvarets bidrag til Nato-Georgia Joint Training and Evaluation Center (JTEC)**

Iver Johansen  
Torgeir Mørkved

---

---

## **Emneord**

Georgia  
Russland  
Nato  
Sikkerhetspolitikk

## **FFI-rapport**

20/01504

## **Prosjektnummer**

1566

## **Elektronisk ISBN**

978-82-464-3309-7

## **Engelsk tittel**

Security sector reform in Georgia – an assessment of Norwegian military assistance to NATO-Georgia Joint Training and Evaluation Center (JTEC)

## **Godkjenner**

Hanne Marit Bjørk, *forskningsdirektør*

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.*

## **Opphavsrett**

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

---

---

## Sammen drag

Nato vedtok på toppmøtet i Wales i september 2014 en omfattende pakke med tiltak for å støtte sikkerhetssektorreform i Georgia. Pakken var dels et svar på Russlands annektering av Krim-halvøya og krigføring i Ukraina, og dels på et gammelt ønske fra Georgia om medlemskap i alliansen. Ett av tiltakene i pakken var etableringen av et militært øvelses- og treningssenter – Joint Training and Evaluation Center (JTEC). Formålet med senteret var å utvikle trening og øving i Georgias væpnede styrker i henhold til Natos standarder og å styrke interoperabilitet mellom georgiske militære avdelinger og Nato. Etableringen av senteret skulle skje med funksjonell og finansiell støtte fra Nato.

Norge vedtok å bidra til etableringen av senteret gjennom det nystartede fellesnordiske initiativet Nordic-Baltic Assistance Program (NBAP). Fra våren 2015 var et nordisk team under norsk ledelse på plass i Tbilisi for å støtte etableringen av senteret. På norsk side ble oppdraget ivaretatt av Forsvarets spesialstyrker.

Georgia ble selvstendig i 1991, men har i hele tiden etter det vært territorielt splittet, hvor to regioner – Abkhasia og Sør-Ossetia – opererer som selvstendige protostater under russisk beskyttelse. I august 2008 brøt det ut en fem dager lang krig hvor Russland intervenerte militært i begge opprørsregionene, og med det sementerte landets territoriale splittelse. Den russiske intervensjonen avdekket samtidig en dyp splittelse internt i Nato mellom land som ønsket en utvidelse av alliansen til Transkaukasia – i første rekke USA – og land som gikk imot dette primært av hensyn til forholdet til Russland – fremst Frankrike og Tyskland. Støttepakken som ble vedtatt i 2014, balanserte hensynet til enhet innad i alliansen med ønsket om å gi substansiell støtte til Georgia. Etableringen av JTEC skjedde derfor i et meget kompleks politisk landskap, noe som stilte store krav til ledelsen og gjennomføringen av bidraget.

Høsten 2020 avrundes de første fem år med regulær drift ved JTEC, og senteret går over i en ny fase med nye målsettinger. Det er derfor nå naturlig å gjøre en vurdering av det norske bidraget i etableringen av senteret med henblikk på å utlede mulige erfaringer og lærdommer. Rapporten oppsummerer dette i fem punkter:

- Georgia-oppdraget er unikt og krever forståelse av og tilpasning til lokale forhold og forutsetninger.
- Personell med ansvar for gjennomføringen må kunne bruke tid med lokale aktører. Oppdraget må ha mulighet til å vokse organisk.
- Nasjonal kommando- og kontrollstruktur må tilpasses det enkelte oppdrag.
- Effekten av innsatsen må vurderes på alle nivåer fra det militære til det politiske nivå.
- Det bør etableres en målrettet utdanning i Forsvaret for militær rådgiving og assistanse.

---

---

## Summary

In September 2014, NATO adopted a comprehensive package of measures to support security sector reform in Georgia. The package was a response partly to Russia's annexation of the Crimean Peninsula and warfare in Ukraine, and partly to the long-standing Georgian request for membership in the alliance. One of the measures in the package was the establishment of a military training center – Joint Training and Evaluation Center (JTEC). The purpose of the center was to develop training and exercises in accordance with NATO standards and to strengthen interoperability between Georgian military units and NATO. The establishment of the center was to take place with functional and financial support from NATO.

Norway decided to contribute to the establishment of the center through the newly launched Nordic-Baltic Assistance Program (NBAP). As of spring 2015, a Nordic team under Norwegian leadership was in place in Tbilisi to support the establishment of the center.

Georgia became independent in 1991, but has ever since been territorially divided, with two regions – Abkhazia and South Ossetia – operating as independent proto-states under Russian suzerainty. In August 2008, a five-day war broke out in which Russia intervened militarily in both regions and thereby cemented the country's territorial divide. The Russian intervention also revealed a deep divide within NATO between countries that wanted an extension of the alliance to Transcaucasia – primarily the United States – and other countries who were opposed chiefly for the sake of maintaining working relations with Russia – primarily France and Germany. The support package adopted in 2014 balanced the consideration of unity within the alliance with the desire to provide substantial support to Georgia. The establishment of JTEC thus took place in a very complex political landscape, which placed great demands on the management and implementation of the Nordic contribution.

In the autumn of 2020, the first five years of regular operations at JTEC will be rounded off, and the center will move on to a new phase with new objectives. Therefore, now is a good point in time to make an assessment of the Norwegian contribution in establishing the center with a view to deriving experiences and lessons learned. The report summarizes these in five points:

- The Georgia mission is unique and requires situational awareness and adaptation to local conditions.
- Personnel responsible for implementation must spend time with local stakeholders. The mission must have the opportunity to grow organically.
- National command and control structure must be adapted to the individual mission.
- The impact of the effort must be assessed at all levels from the military to the political level.
- A targeted education for military counseling and assistance should be established.

---

---

# Innhold

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sammendrag</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Summary</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1 Innledning</b>   | <b>7</b>  |
| 1.1 Georgia på Natos dagsorden  | 7         |
| 1.2 Organisering av Norges bidrag   | 9         |
| <b>2 Georgia: historie, økonomi og geopolitikk</b>                              | <b>10</b> |
| 2.1 Intern konflikt og borgerkrig   | 10        |
| 2.2 Fra svak stat til fungerende demokrati                                      | 11        |
| 2.3 Internasjonalt manøvreringsrom  | 14        |
| 2.4 Strategisk reorientering  | 15        |
| <b>3 Substantial NATO-Georgia Package (SNGP)</b>                                | <b>18</b> |
| 3.1 SNGP: mål eller prosess?  | 19        |
| 3.2 Initiativer   | 21        |
| <b>4 Etablering av Nato-Georgia Joint Training and Evaluation Centre (JTEC)</b> | <b>23</b> |
| 4.1 Anbefaling, konsept og etablering   | 23        |
| 4.2 Funksjoner  | 24        |
| <b>5 JTEC i politisk, militær og sosial kontekst</b>                            | <b>26</b> |
| 5.1 Organisk utvikling av oppdraget   | 26        |
| 5.2 Kommando og kontroll  | 27        |
| 5.3 Er JTEC en suksess?   | 29        |
| 5.4 Sosiale og kulturelle forutsetninger  | 31        |
| <b>6 Erfaringer og anbefaling</b>   | <b>35</b> |
| 6.1 Ulike oppdrag krever skreddersydde løsninger                                | 35        |
| 6.2 Tidlig involvering og organisk vekst  | 35        |
| 6.3 Nasjonal kommando- og kontrollstruktur tilpasset det enkelte oppdrag        | 36        |
| 6.4 Effekt må vurderes på alle nivåer fra militært til politisk                 | 37        |

---

|     |   |           |
|-----|---|-----------|
| 6.5 | Målrettet utdanning for militær rådgiving og assistanse | 37        |
|     | <b>Vedlegg</b>  | <b>39</b> |
| A   | Oversikt over intervjuer                                | 39        |
|     | <b>Litteratur</b>                                       | <b>40</b> |



---

---

# 1 Innledning

Denne rapporten er en oversikt og vurdering av det norske engasjementet i Georgia under *Substantial NATO-Georgia Package* (SNGP). SNGP ble etablert under Nato-toppmøtet i Wales i september 2014 som en ramme for en serie initiativer for sikkerhetssektorreform. Ett av tiltakene i pakken var etablering av et militært treningssenter – *Joint Training and Evaluation Center* (JTEC) – hvor Norge sammen med andre nordiske land tok en lederrolle. Senteret ble formelt åpnet i august 2015.

Hensikten med studien er å summere opp erfaringer fra etablerings- og den tidlige driftsfasen ved senteret, og trekke mulige lærdommer for fremtidig innsats av lignende type. Fra november 2020 vil senteret gå over i en ny fase som blant annet innebærer en sterkere integrering i Natos kommandostruktur. Det fremstår derfor som naturlig å gjennomføre en analyse og vurdering av det norske bidraget til denne delen av SNGP-pakken nå.

Rapporten bygger hovedsakelig på en studietur til Tbilisi mellom 26. og 29 november 2019 hvor det ble gjennomført en rekke intervjuer med representanter for det georgiske forsvarsdepartementet, de militære styrkene, SNGP og Nato i tillegg til samtaler med nordisk og georgisk personell ved JTEC. Etter studieturen er det gjennomført et oppfølgingsmøte i Forsvarsdepartementet. I tillegg er det gjort omfattende kildesøk og litteraturstudier for å bygge opp bakgrunnskunnskap om politiske, militære og samfunnsmessige forhold i Georgia og Transkaukasia.

Rapporten innledes med en kort oversikt over Georgias historie etter oppløsningen av Sovjetunionen i 1991 med vekt på interne konflikter og regionale politiske og militære forhold (kapittel 2). Dette anses som nødvendig for å gi tilstrekkelig kontekst til analysen, og spesielt for å kaste lys over Georgias forhold til Nato og til nabolandet Russland.

Kapittel 3 omfatter en analyse av Wales-toppmøtet og etableringen av SNGP. Kapittel 4 summerer opp prosessen med etablering av JTEC med vekt på praktiske valg og avklaringer i oppstartsfasen. Kapittel 5 ser nærmere på JTEC i lys av ulike aktørers interesser og motiver, og kapittel 6 behandler lærdommer og anbefalinger på både politisk, strategisk og taktisk nivå i Forsvaret.

## 1.1 Georgia på Natos dagsorden

På Nato-toppmøtet i Wales i september 2014 erklærte Nato at alliansen har «... endorsed a substantial package for Georgia that includes defence capacity building, training, exercises, strengthened liaison, and enhanced interoperability opportunities.» Ifølge kommunikeet fra møtet var formålet med pakken å styrke Georgias evne til samvirke med Natos militære styrker, og «... advance in its preparations towards membership in the Alliance.»<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Wales Summit Declaration, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm), pkt. 93.

---

---

Dette var ikke første gang Georgia sto på Natos dagsorden. Seks år tidligere, foran toppmøtet i Bucuresti i april 2008, hadde det foreligget et forslag om å tildele Georgia (og Ukraina) en *Membership Action Plan* (MAP) – normalt en ren formalitet og forstadium til fullt medlemskap.<sup>2</sup> Forslaget strandet imidlertid på motstand fra blant andre Tyskland og Frankrike, og etter at Russland kort tid etterpå intervenserte militært, ble alle medlemskapsplaner lagt på is. Når Georgia nå på nytt var havnet på alliansens dagsorden var imidlertid formuleringene klarere og virkemidlene mer konkrete og mer vidtrekkende enn på noe tidspunkt etter 2008. Så hva var nytt denne gangen?

I mars 2014 hadde russiske styrker inntatt Krim-halvøya i Ukraina og kort tid etterpå gjennomført en formell anneksjon. Hendelsene på Krim ble senere fulgt opp med at Russland igangsatte en krig per stedfortreder i Øst-Ukraina, den 17. juli ble et passasjerfly tilhørende Malaysia Airlines (MH-17) skutt ned av et russisk luftvernssystem, og i august var regulære russiske styrker involvert i slaget ved Ilovajsk.<sup>3</sup>

Utviklingen i Ukraina preget Nato-møtet, ikke minst fordi den russiske maktbruken – så å si på Natos «dørstokk» – innebar en videre trussel mot flere av alliansens østlige medlemsland. En stor del av de 113 punktene i sluttkommuniket var derfor viet tiltak for å styrke evnen til møte militære utfordringer i utkanten av allianseområdet.<sup>4</sup> Ett av tiltakene var en *Readiness Action Plan* (RAP) med formål å: “... provide[s] a coherent and comprehensive package of necessary measures to respond to the changes in the security environment on NATO's borders and further afield that are of concern to Allies.”<sup>5</sup>

I forlengelsen av RAP tok møtet initiativ til en rekke tiltak for sikkerhetssektorreform i partnerland – *Defence and Security Related Capacity Building Initiatives* (DCB). *Substantial NATO Georgia Package* (SNGP) må leses i lys av denne konteksten. Med to «frosne» konflikter og nærvær av russiske styrker innenfor Georgias internasjonalt anerkjente grenser var det et behov for å markere en felles front mot trusselen om nye russiske militære fremstøt. Samtidig ble det underliggende spørsmålet om medlemskap i alliansen bare omtalt i vage ordelag som en fremtidig mulighet, men ikke aktuelt nå.<sup>6</sup> I stedet presenterte Nato en serie tiltak med sikte på å bygge opp Georgias evne til å ivareta egen sikkerhet og samtidig knytte sterkere koblinger til alliansens militære strukturer.

Pakken var tenkt som en ramme rundt flere konkrete initiativer innenfor landets sikkerhetssektor. Et trenings- og evalueringssenter for militære avdelinger var et av de første som kom på plass, og det ble tidlig tatt initiativ til å organisere etableringen av dette rundt et nyetablert nordisk-baltisk forsvarssamarbeid.

---

<sup>2</sup> Gallis, P. (2008). *The NATO Summit at Bucharest, 2008*. Congressional Research Service, s. 5.

<sup>3</sup> <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/18/new-video-evidence-of-russian-tanks-in-ukraine-european-court-human-rights>

<sup>4</sup> Det hører med i helhetsbildet at i tillegg til Russlands krigføring i Ukraina, hadde Den islamske stat (IS) våren 2014 tatt kontroll over store områder i Irak og Syria.

<sup>5</sup> Wales Summit Declaration, pkt. 5.

<sup>6</sup> Kommuniket uttaler eksempelvis: «We note that Georgia's relationship with the Alliance contains the tools necessary to continue moving Georgia forward towards eventual membership», Wales Summit Declaration, pkt. 93.

---

---

## 1.2 Organisering av Norges bidrag

Med vedtakene om RAP og DCB-initiativene var det åpenbart at rådgiving og assistanse ville få større betydning og vekt internt i Nato. Ingen av de nordiske landene hadde imidlertid tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre større programmer på egen hånd. Svaret ble å organisere virksomheten som et felles tiltak; gjennom å utvikle evnen til felles planlegging og gjennomføring av kapasitetsbygging i staters forsvarssektor kunne man oppnå både reelle resultater i konkrete prosjekter og synlighet innad i alliansen.

En rimelig antagelse er også at et rent nordisk initiativ lettere kan manøvrere seg rundt problemer knyttet til tunge nasjonale sikkerhetsinteresser. Der stormaktene alltid har egne interesser å ta hensyn til, og alltid vil kunne mistenkes for å la disse ha forrang, vil småstater i mindre grad ledes av en egen agenda. Et samlet initiativ fra nordiske land kunne derfor lettere vinne innpass og tillit hos aktuelle vertsnasjoner.

I etterkant av Wales-møtet bestemte derfor de nordiske forsvarsministrene å opprette en felles kapasitet for militær rådgiving og assistanse.<sup>7</sup> *Nordic Baltic Assistance Programme* (NBAP) var tenkt som en «pakkeløsning» som raskt kunne settes inn i Nato-, EU- eller FN-ledete programmer. Programmet bestod av tre områder – *operasjoner*, *anti-korrupsjon* og *cyber* – hvor Norge, ved Forsvarets spesialstyrker (FS), fikk ansvaret for å følge opp området «operasjoner».<sup>8</sup>

Allerede fra starten var det klart at programmet skulle være rammen rundt bidraget til Georgia og etableringen av et militært treningssenter – *Joint Training and Evaluation Centre* (JTEC). JTEC-bidraget falt under «operasjoner» i NBAP, og Norge tok på seg ansvaret med å lede innsatsen ved senteret i etableringsfasen med støtte fra Danmark, Latvia og Litauen.<sup>9</sup> Planen var å starte opp våren 2015 og etablere en ledelsesstruktur i samvirke med offiserer fra Georgia. Over tid var planen at offiserer fra flere nordiske land skulle rotere inn i stillinger ved senteret.

Oppdraget med å planlegge og gjennomføre støttepakken til Georgia ble gitt til Forsvaret i januar 2015. Konkret gikk oppdraget ut på å lede Natos støtte til Georgia under fagkomponenten «effektivisering av trening og øvelser», tilrettelegge for bidrag fra andre nordiske land, og etablere samvirke med *Nato International Staff* (IS), britiske og amerikanske sivile og militære myndigheter og relevante kontraktører.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Forsvarsdepartementet. (2015, February 6). *A stronger NATO*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/-et-sterkere-nato/id2394301/>

<sup>8</sup> Forsvarets spesialstyrker (2016), *Nordic Baltic Assistance Program* (NBAP), “Operations Cluster”. A part of NB8’s Defense Forces Security Sector Reform Contribution, Military Assistance & Capacity Building, Terms of Reference 1 January 2016.

<sup>9</sup> Tyskland stilte med én deltaker på første reise, men reduserte siden bidraget til skriftlige og muntlige innspill over epost og telefon.

<sup>10</sup> Forsvarsstaben, *Instruks – Nordisk-Baltisk kapasitetsbygging i Georgia*, 2012/01747.

---

---

## 2 Georgia: historie, økonomi og geopolittikk

Georgias<sup>11</sup> historie går tilbake til antikken. Som moderne stat er imidlertid historien relativt kort. Landet kom under russisk innflytelse fra slutten av 1700-tallet, og ble i 1801 annektert som en del av det russiske tsar-dømme. Etter revolusjonen i 1917 erklærte Georgia selvstendighet, og en regjering ble etablert i Tbilisi. Denne statsdannelsen varte imidlertid bare tre år. I 1921 ble landet inntatt av Den røde arme og gjort til en del av Sovjetunionen. Fra 1936 hadde Georgia status som sovjetrepublikk. Fremveksten av nasjonale selvstendighetsbevegelser innenfor Sovjetunionen mot slutten av 1980-tallet førte i 1989 til demonstrasjoner i gatene i Tbilisi med krav om selvstendighet. Opptøyene ble i første omgang slått ned av sovjetiske innenriksstyrker, og 21 demonstranter ble drept. Dette gjorde forholdet til Sovjetunionen enda mer anspent, og etter en folkeavstemning erklærte Georgia endelig selvstendighet den 9. april 1991.

### 2.1 Intern konflikt og borgerkrig

Kort tid etter selvstendighetserklæringen ble Sviad Gamsakhurdia valgt til president. Gamsakhurdia slo inn på en militant nasjonalistisk linje med hovedformål å bringe pågående opprør i Abkhasia og Sør-Ossetia under kontroll. I tillegg utnyttet presidenten sine fullmakter til å sikre kontroll over stadig større deler av maktapparatet, og til å utmanøvrere sine politiske motstandere. Da han avsatte sjefen for nasjonalgarden<sup>12</sup> og personlig overtok kontrollen over de væpnede styrkene, førte dette imidlertid til omfattende mytterier og innføring av unntakstilstand. Situasjonen tilspisset seg ytterligere, og fra 21. desember 1991 var det gatekamper i Tbilisi. Kampene tok ikke slutt før Gamsakhurdia 6. januar 1992 flyktet over grensen til Aserbajdsjan hvor han satte opp en eksilregjering.

Etter Gamsakhurdias flukt hentet de nye makthaverne Eduard Sjevardnadse – georgier og tidligere utenriksminister i Sovjetunionen – til Tbilisi som leder for en overgangsregjering.

Sjevardnadse overtok et land i oppløsning og måtte balansere mellom de lokale krigsherrene som hadde innsatt ham, tilhengere av den avsatte presidenten, separatistgrupper i provinsene Abkhasia og Sør-Ossetia, makthaverne i Kreml og lokale russiske militære styrker som delvis opererte på egen hånd.

---

<sup>11</sup> Der ikke annet er angitt bygger fremstillingen i hovedsak på følgende kilder: Houman A. Sadri (2010), *The Caucasus States*, Praeger; A. Petersen (2008), *The 1992-1993 Georgia-Abkhazia War: A Forgotten Conflict*, *Caucasian Review of International Affairs*, 2(4), s. 187–199; Charles King (2001), *Potemkin Democracy: Four Myths about Post-Soviet Georgia*, *The National Interest*, 64, s. 93-104; Pavel Felgenhauer (2008), *The Russian-Georgian War was Preplanned in Moscow*, *Jamestown Foundation*, (august 2008), <https://jamestown.org/program/the-russian-georgian-war-was-preplanned-in-moscow/>; Ellen Barry (2012), *Georgian Vote a Test of the 2003 Rose Revolution*, *New York Times*, (29 september 2012), <https://www.nytimes.com/2012/09/30/world/europe/georgian-vote-a-test-of-2003-rose-revolution.html>; CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/gg.html>; Bukkvoll et al. (2009), *Krigen i Georgia – konsekvenser for Norge?*, FFI-Rapport 2009/00268, <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:3524/09-00268.pdf>.

<sup>12</sup> Nasjonalgarden var etablert i 1990 som et første steg mot en nasjonal georgisk hær, men besto i realiteten av ulike militser under kommando av krigsherrer.

---

---

Den første og mest kritiske oppgaven var å få kontroll på de regionale separatistopprørene. Opprøret i Abkhasia hadde sin bakgrunn i frykt hos den abkhasiske minoriteten for å bli innlemmet i den nye staten Georgia og et ønske om selvstendighet under russisk beskyttelse. Fra oktober 1992 var det direkte kamper mellom opprørere og georgiske styrker. I august 1993 lyktes det opprørerne, med støtte fra en koalisjon av nord-kaukasiske stammefolk i tillegg til regulære russiske styrker, å drive de georgiske styrkene ut av hovedstaden Sukhumi og resten av provinsen. Den kaotiske militære retretten satte samtidig den georgiske befolkningen i Abkhasia i en vanskelig situasjon, og omkring 200 000 mennesker flyktet over den indre grensen til Georgia.

Den militære kollapsen i Abkhasia ga den avsatte presidenten, Sviad Gamsakhurdia, en ny mulighet, og fra høsten 1993 gjenopptok han kampen fra sin maktbase vest i Georgia (Mingrelia). For å unngå et nytt militært nederlag vendte Sjevardnadse seg til Moskva for støtte, og med russisk militær hjelp – blant annet stridsvogner – klarte regjeringen i Tbilisi å få kontroll over situasjonen. Motytelsen var innmelding av Georgia i det russiskdominerte Samveldet av uavhengige stater (SUS). Etter at Sviad Gamsakhurdia døde under uklare omstendigheter 31. desember 1993, ebbet opprøret etter hvert ut.

Det andre regionale separatistopprøret i Georgia – i Sør-Ossetia – hadde begynt allerede før oppløsningen av Sovjetunionen med forsøk på å etablere større regionalt selvstyre. Etter Georgias selvstendighetserklæring i 1991 økte ambisjonene til full uavhengighet, og fra oktober 1991 var det kamper mellom lokale styrker og georgiske regjeringsstyrker. I løpet av 1991 og 1992 erobret ossetiske separatister hovedstaden Tskhinvali i tillegg til flere landsbyer.

Også dette opprøret bygget på russisk militær støtte samt på støtte fra lokale styrker på nordsiden av Kaukasusfjellene. Etter at en våpenhvile ble inngått i juni 1992 falt imidlertid situasjonen også i Sør-Ossetia mer eller mindre til ro. I praksis var nå både Abkhasia og Sør-Ossetia selvstendige protostater, men fullstendig avhengige av russisk økonomisk og militær støtte.

## **2.2 Fra svak stat til fungerende demokrati**

Eduard Sjevardnadse ble valgt til president i 1995 og gjenvalgt i 2000, men manglet forutsetninger for å skape et fungerende demokrati. I stedet falt han ned på en styringsmodell etter sovjetisk mønster, og var i tillegg tvunget til balansere mellom ulike politiske og økonomiske interessegrupper internt, og mellom Vesten og Russland eksternt. Presidentperioden var generelt preget av økonomisk stagnasjon, korrupsjon og politisk ustabilitet.

Georgia på 1990-tallet bar dessuten alle tegnene på en svak stat. En ting var at om lag 20 prosent av landets territorium lå utenfor myndighetene i Tbilisis kontroll.<sup>13</sup> En annen at disse områdene var utgangspunkt for en betydelig lovløshet med smugling, kidnappinger og

---

<sup>13</sup> I tillegg til utbryterrepublikkene Abkhasia og Sør-Ossetia var Adsjaria i sør-vest i praksis autonomt, men uten å insistere på full uavhengighet.

---

---

utpressingsvirksomhet. Myndighetene viste dessuten liten evne – eller vilje – til å bekjempe bandittveldet. Tvert imot ble funksjoner innen politi, rettshåndhevelse og skatteinnkreving i stor utstrekning sett på som utgangspunkt for å «høste» inntekter gjennom ikke-autorisert bøtelegging og utskriving av skatter og toll, hvor inntektene i hovedsak gikk til private formål.

Den omsegripende lovløsheten i kombinasjon med økonomisk deprivasjon, hyperinflasjon og en gjennomkorrupt stat, førte til et drastisk fall i befolkningens tillit til statsinstitusjonene. I en undersøkelse fra 2000 uttrykte mellom 70 og 80 prosent av befolkningen ingen tillit til president, nasjonalforsamling, skatte- og tollmyndigheter.

Valget til nasjonalforsamling i november 2003 ga presidentens støttepartier flertall, men var åpenbart forfalsket. Under et dramatisk møte i parlamentet ble Sjevardnadse avsatt av Mikhail Saakasjvili, lederen for partiet Den forente nasjonale bevegelse («United National Movement», forf. overs.). Den såkalte Roserevolusjon brakte Saakasjvili til makten med 97 prosent av stemmene i nyvalget i januar 2004.

Saakasjvili iverksatte et omfattende reformprogram med utrensning av korrupte politifolk, nulltoleranse mot lovbrudd og styrking av påtalemakten. Den nye politikken lyktes på forbausende kort tid å få bukt med det meste av korrupsjonen, å redusere kriminaliteten, og dermed endre det georgiske samfunnet grunnleggende.

Det andre hovedpunktet på Saakasjvilis agenda var å slå ned på regional separatisme og bringe alle opprørsregioner tilbake under Tbilisis kontroll. Den første testen på denne politikken var Adsjaria i sør-vest, på grensen mot Tyrkia. Denne regionen, hvor befolkningen hovedsakelig bestod av georgiske muslimer, hadde siden 1990-tallet opprettholdt en slags væpnet autonomi, men uten ambisjoner om full løsrivelse. I april 2004 møttes Saakasjvili og Adsjarias president – Aslan Abasjidze – til forhandlinger. Situasjonen balanserte på randen av væpnet konfrontasjon, men da de regionale sikkerhetsstyrkene valgte å legge ned våpnene og følge ordre fra Tbilisi, flyktet Abasjidze til Moskva.

Den vellykkede håndteringen av konflikten i Adsjaria styrket ambisjonene om å gjenvinne kontrollen også over de to andre utbryterrepublikkene – Abkhasia og Sør-Ossetia. Saakasjvili innså imidlertid at han ville trenge internasjonal ryggdekning for å presse igjennom et tilsvarende utfall i disse områdene, og med amerikansk støtte ble det innledet en omfattende militær opprustning.<sup>14</sup>

For å styrke forbindelsene til Vesten og USA ble det også iverksatt militære reformer som blant annet omfattet oppsetting av avdelinger til koalisjonsstyrkene i Irak. Saakasjvili oppnådde også sympati og støtte i sentrale politiske miljøer i USA, blant annet hos president George W. Bush, og under toppmøtet i Bucuresti i april 2008 ble det gitt klare garantier for et fremtidig medlemskap i alliansen, men uten at det ble satt noen presis dato eller inngått avtaler om forberedelser i form av en «Membership Action Plan» (MAP). Her var USA pådriveren;

---

<sup>14</sup> Koefman, M. (2018, August 17). The August War, Ten Years On: A retrospective on the Russo-Georgian War. *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/2018/08/the-august-war-ten-years-on-a-retrospective-on-the-russo-georgian-war/>

---

---

europiske Nato-land med Tyskland og Frankrike i spissen var langt mer reserverte mot å få to uløste nasjonalitetskonflikter, som i tillegg var direkte knyttet til russiske sikkerhetsinteresser, inn på innsiden av allianseområdet.

Likevel kan Georgia ha oppfattet utfallet av møtet som at landet i praksis allerede hadde en sikkerhetsgaranti. I tillegg kan utfallet av Adsjaria-krisen i 2004 ha bidratt til en oppskrudd optimisme i Tbilisi, og ut over våren og sommeren 2008 gjennomførte Georgia en omfattende militær oppbygging mot Abkhasia og Sør-Ossetia.

Også på russisk side forberedte man seg på et militært oppgjør. Det er fortsatt usikkert om Russland faktisk hadde en konkret plan for å fremprovosere militære angrep fra georgisk side, og bruke dette som påskudd for en større operasjon. I 2008 gjennomførte imidlertid sør-ossetiske separatister en serie angrep mot georgiske landsbyer. Etter at georgiske styrker som svar på dette, marsjerte inn i hovedstaden Tskhinvali startet Russland en storstilt offensiv som drev de georgiske styrkene ut av Sør-Ossetia. Samtidig gjennomførte russiske styrker landsettinger på kysten. Innen kampene tok slutt etter fem dager truet russiske styrker hovedstaden Tbilisi og sto flere steder langt inne på ubestridt georgisk territorium.

Krigen ble avsluttet etter internasjonal meglings. Blant annet skulle de russiske styrkene trekkes tilbake til posisjoner bak grensene til opprørsrepublikkene Abkhasia og Sør-Ossetia. Resultatet ble at den rådende status ble sementert: militært med russiske styrker permanent tilstede innenfor Georgias grenser, og politisk med ensidig russisk anerkjennelse av både Abkhasia og Sør-Ossetia som selvstendige stater. Målet om samling av Georgia fremsto dermed fjernere enn noen gang.

Kritikere anklaget Saakasjvili for å ha handlet uansvarlig og for å ha bitt på «agnet» Russland hadde lagt ut. I tillegg kom Saakasjvili under angrep for hardhendt politikk, blant annet for fengsling av politiske motstandere og for tortur i fengslene. Foran valget i 2012 møtte han derfor en samlet opposisjon under ledelse av Bidzina Ivansjvili. Etter valgseieren for partikoalisjonen «Georgisk drøm», ble Ivansjvili statsminister, og i 2013 gikk Saakasjvili av som president.

Fredelig overføring av makt er et sentralt kjennetegn på modne demokratier. Valgene i 2012 og 2013 kan derfor sees som uttrykk for at de politiske reformene som ble gjennomført etter Sjevardnadse-epokens vanstyre, hadde gitt varige effekter.

Den politiske konsolideringen og den høye veksttakten i økonomien, skjuler imidlertid at Georgia sto, og fortsatt står, overfor en rekke økonomiske og sosiale utfordringer. Arbeidsledigheten er redusert fra toppnivået etter kriseårene 2008/-09, men er fortsatt (2018) over tolv prosent.<sup>15</sup> En stor andel av arbeidsstyrken – om lag 70 prosent – er dessuten selvsysselfølgelig, hovedsakelig i jordbruket, hvor en stor del driver et lite produktivt selvbergingsjordbruk.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> <https://tradingeconomics.com/georgia/unemployment-rate>

<sup>16</sup> 52 prosent av Georgias arbeidsstyrke er sysselsatt i jordbruket, mens den totale salgsværdien av landbruksprodukter bare utgjør 11 prosent av BNP, hvilket tilsier at storparten av produksjonen er for egen konsumpsjon. FAO, *Georgia at a Glance*, <http://www.fao.org/georgia/fao-in-georgia/georgia-at-a-glance/en/>

---

---

Omtrent en tredel av befolkningen disponerer mindre enn 2 USD per dag (kjøpekraftsjustert), og med en Gini-koeffisient på 40,5 (2018) er Georgia et av landene i Øst-Europa og Sentral-Asia med størst økonomisk ulikhet.<sup>17</sup> Landet har dessuten et betydelig handelsunderskudd (10-15 prosent p.a.), noe som representerer en makroøkonomisk risiko. En statlig rapport fastslår derfor at landets økonomiske politikk ikke har lyktes med å legge grunnlag for langsiktig vekst, og at levevilkårene for storparten av befolkningen i store trekk er uforandret.<sup>18</sup>

Georgia har også hatt en betydelig befolkningsnedgang i tiden etter Sovjetunionens oppløsning. Om lag 1.5 million georgiske borgere har utvandret, 1 million av dem til Russland. Landets befolkning er i 2019 i underkant av 4 millioner. Den årlige endringen er på -0,07 prosent.<sup>19</sup>

### 2.3 Internasjonalt manøvreringsrom

Georgias internasjonale manøvreringsrom er i avgjørende grad formet av naboskapet til stormakten Russland. På den ene siden har Russland vært en forutsetning for Georgias eksistens som selvstendig stat, ikke minst ved å holde lokale konflikter nede og konkurrerende stormakter ute. På den andre siden har Russland satt svært snevre grenser for denne selvstendigheten, og etter oppløsningen av Sovjetunionen har Russlands ambisjoner om å opprettholde kontroll over sitt «nære utland», ført til at Georgias reelle utenrikspolitiske handlingsalternativer er svært begrensede.

På tross av perioder med økonomisk og politisk kaos har målet om politisk og militær kontroll langs landets grenser vært en konsekvent politisk linje i Russland helt siden Sovjetunionens oppløsning. Det har vært antatt at en «rød strek» har gått ved de gamle sovjetgrensene, og at fremmed overskridelse av disse vil være et «casus belli». Hypotesen motsies av de baltiske landenes inntreden i Nato og EU i 2004, men da først Georgia i 2008, og så Ukraina i 2014 så ut til å følge i samme spor utløste dette i begge tilfeller russisk militær intervensjon.

Etter selvstendigheten i 1991 støttet Russland separatistene i Abkhasia og Sør-Ossetia primært for å hindre en konsolidering av territoriell kontroll under det nye regimet i Tbilisi. Men da regjeringen i Tbilisi i 1993 var truet av internt opprør kanaliserte Russland sin støtte til regjeringsstyrkene for hindre en ytterligere fragmentering av staten.

Roserevolusjonen i 2003 var et direkte brudd med Sjevvardnadse-epoken. Dette gjaldt også politikken overfor Russland og utbryterrepublikkene. Den nye presidenten – Mikhail Saakasjvili – ga klart uttrykk for målsettingen om å bringe disse tilbake under georgisk kontroll, men var klar over at for å realisere dette ville han trenge vestlig støtte og ryggdekning. Det sentrale virkemidlet var medlemskap i Nato og militær støtte fra USA.

Russland på sin side hadde allerede kort tid etter Saakasjvilis maktovertakelse iverksatt en rekke tiltak med sikte på å styrke utbryterrepublikkenes stilling vis-à-vis Tbilisi. Her inngikk utdeling

---

<sup>17</sup> <https://knoema.com/atlas/Georgia/topics/Poverty/Income-Inequality/GINI-index>

<sup>18</sup> Government of Georgia (2014), *Social-economic Development Strategy of Georgia "GEORGIA 2020."*

<sup>19</sup> <http://worldpopulationreview.com/countries/georgia-population/>



---

---

av russiske pass til befolkningen og utskifting av sentrale personer i den politiske og militære ledelsen. I tillegg gjennomførte Russland en serie militærøvelser i tilgrensende områder på nordsiden av Kaukasusfjellene. Da Georgia i 2008 så ut til å stå på terskelen til medlemskap i Nato var dermed grunnlaget lagt for et koordinert russisk fremstøt for å «fryse» de regionale konfliktene og dermed forpurre landets natoplaner.

Krigen i august 2008 var et nederlag både for Tbilisi og de kreftene i Vest som ønsket å trekke Georgia inn på innsiden av alliansen. Russland hadde markert hvor grensen gikk for vestlig innflytelse i landets nærområder og hadde demonstrert evne og vilje til å bruke overveldende militær makt for å hevde sine interesser. Krigen demonstrerte dessuten med all ønskelig tydelighet at Georgia, på tross av alle gode ønsker og intensjoner, når det kom til stykket spilte en marginal rolle i de vestlige stormaktenes strategiske kalkyler. Utfallet av krigen illustrerte dermed begrensningene i en politikk som baserte seg på bruke samarbeidet vestover til å balansere mot Russland.

Høsten 2008 sto følgelig Georgia overfor en serie utfordringer:

- En uklar regional sikkerhetssituasjon
- En militær trussel fra Russland
- Liten vilje blant Nato- og EU-landene til løpe tellende risiko dersom Georgia på nytt skulle havne i konflikt med Russland
- Sårbarhet mot økonomisk tilbakeslag<sup>20</sup>

Den viktigste konsekvensen av krigen var at Georgias territorielle splittelse ble gjort permanent. Utsiktene til en fremtidig samling av landet fremsto etter dette som høyst uklare. Krigen fremtvang dessuten en nullstilling av Georgias strategiske ambisjoner og en erkjennelse av at det strategiske partnerskapet med USA og Nato måtte gjenetableres på et nytt og mer realistisk grunnlag.

## 2.4 Strategisk reorientering

Georgias vestorientering kan ikke tas for gitt og er heller ikke lett å forklare. Som en småstat og nabo til stormakten Russland har landet i utgangspunktet to alternativer for internasjonal tilknytning. På den ene siden kan landet velge å knytte seg til nabostaten for beskyttelse – dette omtales ofte som «*bandwagoning*», eller det kan velge å *balansere* mot stormaktsnaboen ved å inngå i allianse med en annen stormakt.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> MacFarlane, Neil S. (2012). Georgia: National Security Concept versus National Security. *Russia and Eurasia Programme Paper*, 1.

<sup>21</sup> Walt, Stephen M. (1985), Alliance Formation and the Balance of World Power, *International Security*, vol. 9, nr. 4 (vår 1985), s. 3-43.

---

---

Georgias valg av en euro-atlantisk orientering unndrar seg stort sett forklaringer som tar utgangspunkt i økonomiske faktorer, geopolittikk eller statsinteresser. Da landet ble selvstendig i 1991 hadde det ingen internasjonale forbindelser, lite kunnskap om verden utenfor og ingen erfaring med å forholde seg til andre makter enn Russland. Georgia var dessuten innvevd i det tidligere sovjetiske – nå russiske – økonomiske systemet samtidig som Russland dominerte regionen militært. Vesten – og i særlig grad USA – hadde på sin side ingen vesentlige interesser i regionen, ingen økonomiske forbindelser og hadde heller ingen muligheter til å balansere Russland militært.

Et naturlig valg for Georgia kunne således være å orientere seg mot Russland. Valget av en vestlig kurs krever dermed en forklaring. Her spiller det selvsagt en vesentlig rolle at å bygge ut forbindelsen vestover kunne virke som en motvekt mot Moskvas innflytelse – altså balansering. Likevel fremstår spørsmål om kulturell orientering og selvforståelse – kort sagt *identitet* – som den viktigste enkeltfaktoren. Georgiere oppfatter seg selv og landet rett og slett som et europeisk – i betydningen *vestlig* – land.<sup>22</sup>

Kronologisk innledes den praktiske vendingen vestover med Eduard Sjevardnadzes retur til georgisk politikk. Georgia ble medlem av *North Atlantic Cooperation Council* (NACC) i 1992 og slutter seg til *Partnership for Peace*-programmet (PfP) i 1994. Sjevardnadze hadde dessuten vært sovjetisk utenriksminister under glasnostperioden på slutten av 1980-tallet, og med ham som president gjenetableres personlige kontakter til sentrale politiske miljøer i Washington D.C.<sup>23</sup>

Samtidig dukker det opp en økende erkjennelse i USA av at Russland er en strategisk konkurrent i regionen, samtidig som amerikanske oljeselskaper begynner å skyve på for å etablere en sikkert transportrute for olje og gass fra Det kaspiske hav til markedene i vest. Georgia spiller på sin side aktivt på amerikansk interesse for demokratispredning og økonomisk utvikling i det postsovjetiske området, og gjennom 1990-tallet er det en jevn økning av økonomiske overføringer.<sup>24</sup>

Med Roserevolusjonen i 2003 gikk imidlertid forholdet mellom Georgia og USA inn i en ny fase. Det nye regimet i Tbilisi delte en neo-liberal<sup>25</sup> verdensanskuelse med Bush-administrasjonen, og i tillegg til den eksisterende økonomiske støtten ble det innledet et systematisk militært samarbeid.

Det overordnede målet for Saakasjvili var å fjerne marionettregimene i Abkhasia og Sør-Ossetia og gjenforene utbrytterrepublikkene med Georgia. Strategien var å etablere USA og Nato som

---

<sup>22</sup> Nodia, Ghia, Divergent interests: What Can and Cannot be Achieved in Georgian-Russian Relations, i Kakachia, K., & Skardziute-Kereselidze, R. (Eds.). (2013). *Georgian Foreign Policy: The Quest for Sustainable Security*. Konrad Adenauer Stiftung s. 97-109.

<sup>23</sup> MacFarlane, Neil S., The Reluctant Patron: Georgia-US Relations, i Kakachia, K., & Skardziute-Kereselidze, R. (Eds.). (2013). *Georgian Foreign Policy: The Quest for Sustainable Security*. Konrad Adenauer Stiftung s. 79-95.

<sup>24</sup> Mac Farlane, Neil S. (2013), s. 86.

<sup>25</sup> Forfatterne er klar over at begreper som «neoliberal» og «neokonservativ» ofte benyttes overlappende og med uklar definisjon. Her menes en politikk for nedbygging av handelshindringer både nasjonalt og globalt samt en sterk impuls til å fremme en liberal politikk gjennom militære intervensjoner.

---

---

ryggdekning og sikkerhetsgaranti, og utnytte dette til å avskrekke Russland fra å gripe inn i tilfelle en fremtidig georgisk aksjon mot separatistene. Da forsøket i august 2008 på å bringe Abkhasia og Sør-Ossetia inn under Tbilisis kontroll slo feil hadde imidlertid denne politikken spilt fallitt, og enhver tanke på gjenforening var satt på vent.<sup>26</sup>

#### 2.4.1 Nye initiativer – Nato, EU og USA

Krigen i august 2008 viste i og for seg bare det åpenbare: at kombinasjonen av Georgias geografiske plassering og russisk militær makt setter landet i en svært sårbar posisjon. Erkjennelsen av Georgias dype sårbarhet ledet imidlertid til iverksettelse av en rekke nye, kompenserende tiltak. Allerede i september 2008 ble *NATO-Georgia Commission* opprettet som et forum for dialog og samarbeid om sikkerhetsrelaterte spørsmål.<sup>27</sup> I 2009 var Georgia vertskap for PfP-øvelsen *Cooperative & Lancer*; i 2010 åpnet et *NATO Liaison Office* i Tbilisi; i 2011 ble det innledet årlige bilaterale øvelser med USA i serien *Agile Spirit*, og i 2013 ble Georgia knyttet til Natos *Connected Forces Initiative*.<sup>28</sup>

Også på det praktiske militære plan ble kontaktflatene utvidet mot Nato. Georgia har tradisjon for å utnytte styrkebidrag til allierte og multinasjonale operasjoner som virkemiddel for å knytte bånd til Nato. Dette hadde startet allerede i 1999 med bidraget til KFOR-styrkene i Kosovo, og landet hadde ved starten av krigen i 2008 allerede et betydelig styrkebidrag i Irak. Nå ble denne innsatsen styrket; i november 2009 sendes en infanteritropp til ISAF-styrkene i Afghanistan, og i oktober 2012 dobles dette bidraget.<sup>29</sup> Georgia deltok også med delegasjoner til Nato-møtene i Lisboa (2010) og Chicago (2012).

Krigen i august 2008 førte til at også EU inntok en mer markant rolle i regionen. Inntil da hadde Georgia og Transkaukasia på mange måter vært en ikke-entitet i EUs politikk. Georgia hadde inngått en partnerskapsavtale med EU i 1996, men den var i liten grad fylt med innhold, og selv om EU-medlemskap var erklært som et langsiktig mål, var dette mest å betrakte som tomme fraser.<sup>30</sup>

EUs utvidelse med Romania og Bulgaria i 2007 ga imidlertid unionen en grenseflate til sjøs mot landene på østsiden av Svartehavet. Dette ga EU et motiv for å engasjere seg i Transkaukasia, og etter den russiske innmarsjen på georgisk territorium i august 2008, var det derfor EU – under fransk formannskap – som forhandlet frem en våpenhvile. Som et ledd i våpenhvile-avtalen ble det også utplassert en overvåkningsmisjon – *EU Monitoring Mission* (EUMM) – rett nok med et relativt begrenset mandat idet den ikke ble gitt adgang til utbryterrepublikkenes

---

<sup>26</sup> Nodia, G. (2012). The August 2008 war: Main Consequences for Georgia and its Conflicts. *Nationalities Papers*, 40(5).

<sup>27</sup> Nato, *Relations with Georgia*, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_38988.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_38988.htm)

<sup>28</sup> Georgia and NATO, <http://old.infocenter.gov.ge/eng-nato-important-dates/#1>, Welt, C. (2019). *Georgia: Background and U.S. Policy*. Congressional Research Service.

<sup>29</sup> Per 2018 var Georgia en av de største bidragsytere til Natos Resolute Support Mission i Afghanistan med 870 soldater, *Relations with Georgia*, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_38988.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_38988.htm?selectedLocale=en).

<sup>30</sup> Chkhikvadze, Ivane, EU-Georgia Relations: Where It Starts and Where It Goes, i Kakachia, K., & Skardziute-Kereselidze, R. (Eds.). (2013), s. 51-64.

---

---

territorium, men var og er fortsatt, henvist til å utføre oppdraget kun fra georgisk side av grensen.

Året etter, i 2009, etablerte EU *Eastern Partnership* (EaP) med hensikt å styrke forbindelsene til unionens seks østlige naboland – Armenia, Aserbajdsjan, Georgia, Hviterussland, Moldova og Ukraina. EaP er i utgangspunktet et rammeverk for individuelle avtaler med enkeltland, og under dette har Georgia inngått en *Association Agreement* og en frihandelsavtale – *Deep and Comprehensive Free Trade Area* (DCFTA). Avtalene åpner for samarbeid mellom Georgia (Moldova og Ukraina har tilsvarende avtaler) og EU på alle EUs virksomhetsområder – økonomi, samfunn, styresett, miljø og sikkerhet. En rammeavtale under EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikken åpner også for bidrag fra Georgia til EUs sikkerhetsoperasjoner. Georgia bidrar blant annet med 32 soldater til EUs operasjoner i Den sentralafrikanske republikk og til operasjonen i Mali.<sup>31</sup>

USA var allerede før krigen Georgias viktigste støttespiller, og hadde også gått inn for at landet skulle tildeles en MAP under Bucuresti-møtet i Nato i april 2008. I 2009 undertegnet USA og Georgia et strategisk partnerskapscharter (*Charter on Strategic Partnership*), og det ble nedsatt en kommisjon som møtes årlig. Georgia har også i ettertid mottatt «moralsk» støtte i form av *Georgia Support Act* (2019). Loven krever fremleggelse av årlige rapporter om alle sider av sikkerhetssamarbeidet med Georgia for Kongressen, inkludert cybersikkerhet og tiltak mot russisk desinformasjon og propaganda. Loven pålegger også USA å innføre sanksjoner mot påviste menneskerettsbrudd i Abkhasia og Sør-Ossetia.<sup>32</sup>

Georgia var dessuten før 2008, i forhold til folketallet, den største mottakeren av amerikansk militær og ikke-militær hjelp i Europa. Etter krigen økes denne støtten betydelig.<sup>33</sup> En del av hjelpen gikk til å bygge opp Georgias militære bidrag til ISAF i Afghanistan (og til etterfølgeren *Resolute Support*), men en del har også gått til trening, øving og utdanning i tillegg til direkte våpenhjelp. Blant annet er det gjort innkjøp av 400 Javelin-missiler.<sup>34</sup>

### 3 Substantial NATO-Georgia Package (SNGP)

Da *Substantial NATO-Georgia Package* ble vedtatt på Wales-møtet i Nato i september 2014, var det både en respons på en akutt sikkerhetspolitisk utfordring, og en løsning på et oppdemmet behov for å håndtere alliansens forhold til Georgia, men uten fullt ut å imøtekomme kravet om å innvilge landet medlemskap. Bakgrunnen er selvsagt Georgias særegne sikkerhetsdilemma hvor

---

<sup>31</sup> Facts and Figures About EU-Georgia Relations, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap\\_factsheet\\_georgia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap_factsheet_georgia.pdf)

<sup>32</sup> Welt, C. (2019). Georgia: Background and U.S. Policy. *Congressional Research Service*, s. 16.

<sup>33</sup> Welt, C. (2019), s. 17.

<sup>34</sup> Welt, C. (2019), s. 19.

---

---

Nato på den ene siden fremstår som landets eneste reelle sikkerhet mot en dominerende russisk trussel, samtidig som Nato selv frykter at å innlemme Georgia i allianseområdet nettopp skal være det som utløser denne trusselen.

Dilemmaet ligger tydelig mellom linjene i SNGPs «Mission Statement» hvor løsningen presenteres som på den ene siden å bygge opp Georgias forsvarsevne, men samtidig holde medlemskap opp som en fremtidig mulighet, men ikke aktuelt nå.<sup>35</sup>

### 3.1 SNGP: mål eller prosess?

Pakken kan enten ses på som et selvstendig tiltak for å bygge opp under Georgias sikkerhet, eller den kan ses på som en prosess som primært har mening dersom den til slutt ender opp i medlemskap i Nato. Spørsmålet er vitalt, men det har ikke noe klart svar.

Georgia har i det minste siden Roserevolusjonen i 2003 aktivt søkt å oppnå medlemskap i Nato; før krigen i 2008 som en springbrett for å bringe utbrytterrepublikkene Abkhasia og Sør-Ossetia under Tbilisis kontroll; etter 2008 primært som et bolverk mot fortsatt russisk aggresjon.

Georgias sikkerhetsutfordringer er i dag langt større enn landet kan håndtere på egen hånd. Abkhasia og Sør-Ossetia er i praksis okkupert, og selv om Russland har anerkjent begge som selvstendige stater, er de i praksis rene «vasallstater» under Moskvas ledelse med blant annet felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og felles militære styrker. Russland har dessuten forsterket sitt militære nærvær i begge regionene, driver en systematisk oppbygging av infrastruktur langs de indre grensene og har i enkelte tilfeller satt opp grensemarkeringer inne på georgisk område.<sup>36</sup> Det er også frykt i Tbilisi for at Russland kan utnytte etnisk spenning i den delvis armensk befolkede provinsen Samtskhe–Javakheti til å etablere en direkte landverts forbindelse til sitt store militære styrkenærvær i Armenia.<sup>37</sup>

Georgia ser naturlig nok Nato-medlemskap som det absolutt viktigste redskapet for å motvirke negative faktorer i sitt regionale sikkerhetsregnskap. Representanter for Georgiske myndigheter formidler i alle sammenhenger hvor det er relevant, et konsistent budskap om at landets langsiktige mål er medlemskap i alliansen, og at SNGP er det viktigste redskapet for å realisere dette.<sup>38</sup> Georgia har også gått svært langt i å tilpasse sin forsvars- og sikkerhetspolitikk til

---

<sup>35</sup> I SNGPs Mission Statement sies det: “The SNGP Implementation Team is committed to working with Georgian decision-makers in the defence and security-related sector to implement a package of initiatives that improve Georgia’s defence capabilities, enhance its interoperability with Allied forces, and advance its preparations for eventual NATO membership.” Og videre: “In broader terms, the measures constitute another tool to help Georgia advance in its preparations for eventual NATO membership.”  
[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_02/20160303\\_160209-factsheet-sngp-full-eng.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_02/20160303_160209-factsheet-sngp-full-eng.pdf)

<sup>36</sup> Coffey, L. (2018). NATO Membership for Georgia: In U.S. and European Interest. *The Heritage Foundation Special Report*, 199, s. 10.

<sup>37</sup> Coffey, L. (2018)., s. 12.

<sup>38</sup> Samtaler i Tbilisi 26.-28. november 2019. Se også: *Georgian Defense Minister: Joining NATO will guarantee national security*, <https://www.uawire.org/georgian-defense-minister-joining-nato-will-guarantee-national-security>.

---

---

medlemskap i alliansen, og landet har bidratt med betydelige styrkebidrag til blant annet Natos innsats i Afghanistan.<sup>39</sup>

Det har også blitt pekt på en formel for å komme rundt problemet med at store deler av landets territorium er utenfor myndighetenes kontroll. Formelen innebærer en endring av Atlanterhavspaktens artikkel 6, som definerer det geografiske området traktaten gjelder, hvor Abkhasia og Sør-Ossetia inntil videre unntas fra forpliktelsene i artikkel 5. En mulig modell for dette kan være den løsningen som ble valgt for Kypros da Hellas og Tyrkia ble tatt opp i alliansen i 1951.<sup>40</sup>

Så hva er det som fortsatt står i veien for å innlemme Georgia i alliansen?

Årsaken til at Nato nøler er i all hovedsak knyttet til manglende konsensus mellom medlemslandene om strategien overfor Russland. Mens USA har vært den fremste pådriveren, har andre medlemsland – fremst Tyskland og Frankrike – holdt igjen først og fremst for å unngå å forverre det politiske forholdet østover.<sup>41</sup>

Å utvide Nato til Transkaukasia vil bringe alliansen i konflikt med russiske interesser i et geografisk område som Russland dominerer militært. I et scenario hvor Russland søker å utvide sin militære kontroll over georgisk territorium (jf. problemstillingen knyttet til Samtskhe–Javakheti som er nevnt ovenfor), kan Nato havne i et dilemma mellom bare å drive skadebegrensning eller å trappe opp til en større krig med Russland. I en krise vil det å ha mange relevante handlingsalternativer, militære så vel som ikke-militære, være en styrke. I dette tilfellet mangler i stor grad militære alternativer i den lavere enden av konfliktskalaen, og dermed svekkes evnen til å drive krisehåndtering på dette nivået. En sikkerhetsgaranti uten reell og fleksibel militær evne kan derfor øke den sikkerhetspolitiske risikoen – enten ved at den kan gi en motstander incentiver til å «teste» troverdigheten i sikkerhetsgarantien, eller ved at et manglende virkemiddelrepertoar tvinger frem en uønsket opptrapping av krisen.<sup>42</sup>

SNGP er det mest omfattende samarbeidet Nato har med noe ikke-medlemsland, og pakken er unik for Georgia. Forskjellen fra fullt medlemskap er likevel vesentlig på ett avgjørende punkt – Georgia omfattes ikke av den solidariske sikkerhetsgarantien som ligger i Atlanterhavspaktens artikkel 5. Pakken inneholder heller ingen klar vei til medlemskap tilsvarende en *Membership Action Plan* (MAP) (selv om en MAP ikke må ses på som et nødvendig vilkår for

---

<sup>39</sup> Se Coffey, L. (2018).

<sup>40</sup> Coffey, L. (2018), s. 13 og fn. 23. Se også: <https://www.defenseone.com/ideas/2018/05/how-admit-georgia-nato-without-triggering-war/148563/>

<sup>41</sup> Croft, A. (2014, June 25). NATO will not offer Georgia membership step, avoiding Russia clash. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-nato-enlargement/nato-will-not-offer-georgia-membership-step-avoiding-russia-clash-idUSKBN0F00IJ20140625>; No fast-track NATO membership for Georgia. (2018, August 24). *France 24*, <https://www.france24.com/en/20180824-no-fast-track-nato-membership-georgia-merkel>

<sup>42</sup> Mange av de samme problemstillingene gjelder for de baltiske landene hvor Nato etter 2014 har iverksatt flere tiltak for styrke militær kapasitet og beredskap, se: Shlapak, D. A., & Johnson, M. W. (2016). *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defence of the Baltics*. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1253.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1253.html); McNamara, E. M. (2016, March). Securing the Nordic-Baltic region. *NATO Review*. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/03/17/securing-the-nordic-baltic-region/index.html>

---

---

medlemskap<sup>43</sup>). Selv om det ikke finnes noen fasit er det rimelig å anta at én virkning av pakken er å bygge opp under Natos – og Georgias – evne til å avskrekke ytterligere russisk aggresjon og dermed virke konfliktforebyggende. Pakken kan derfor betraktes som et slags minste felles multiplum: den gir Nato flere handlingsalternativer enn fullt medlemskap, den representerer de mest omfattende tiltak det er mulig for alliansens medlemsland å bli enige om samtidig som den gir praktiske bidrag til å styrke Georgias sikkerhet.

### 3.1.1 Motiver og målsettinger<sup>44</sup>

SNGP er ingen vei til medlemskap i alliansen; den utelukker det heller ikke, men den gir Nato-landene et alternativ til kun å måtte velge mellom å gi Georgia fullt medlemskap eller ingen ting.

På dette punktet er det også et klart skille mellom Natos og Georgias motiver knyttet til SNGP. Georgiske representanter legger vekt på SNGPs karakter av å være en prosess mot et mål – medlemskap i Nato. En er derfor opptatt av å etablere klare kriterier for fremdrift og måloppnåelse slik at det skal være mulig på et eller annet tidspunkt å peke på at alle mål er nådd, og – implisitt – at det neste naturlige skritt er fullt medlemskap.

SNGP har imidlertid ingen klare mål, ingen ting er nedfelt i form av klare pålegg fra sentrale Nato-organer, og det er dermed ingen spesielle ting som *kan* måles. Grunnen er selvsagt den interne splittelsen i alliansen som gjør fullt medlemskap for Georgia utelukket – i det minste på kort sikt. Nato ønsker derfor å holde flere muligheter åpne. Som det ble sagt av en representant for SNGP: «We don't want to tie our hands». SNGP må dermed betraktes som et politisk redskap for å sikre et «Nato-fotavtrykk» i Georgia, men hvor hverken sluttdato, slutttilstand eller overordnet strategi er presisert.

På georgisk side er en derimot like opptatt av å avslutte tiltak under SNGP som av å sette i gang nye. Å la eksisterende tiltak vedvare, så å si uten hensyn til om noe konkret målbart kommer ut av prosessen, vil bare understreke at også det neste steget – medlemskap – skyves ut i det uvisse. Samtidig skal en være forsiktig med å legge én bestemt mal til grunn for å forklare georgisk politikk innenfor SNGP-pakken. Interessen for å videreføre JTEC kan følgelig forklares av initiativets status i Nato samtidig som det bidrar til å sikre finansiering av andre kostbare prosjekter, helt uavhengig av senterets faktiske effekt eller måloppnåelse.

## 3.2 Initiativer

Substantial NATO-Georgia Package (SNGP) er i utgangspunktet en institusjonell ramme for ulike konkrete initiativer. De enkelte initiativene ledes av eksperter fra allierte land i samarbeid med representanter for georgiske myndigheter og væpnede styrker. Pakken er dessuten ment å være dynamisk. Etter hvert som ulike initiativer når sine målsettinger skal de avsluttes samtidig som nye kunne igangsettes. Antallet initiativer har variert noe, og det er betydelig forskjell i

---

<sup>43</sup> Se Coffey, L. (2018).

<sup>44</sup> Analysen bygger på samtaler i Tbilisi 26.-28. november 2019.

omfang av aktiviteter mellom initiativene. Enkelte initiativ er avsluttet, eller vil bli avsluttet 2020. Tabellen omfatter de viktigste tiltakene.

| <b>SNGP initiativer</b>                              | <b>Ledenasjon</b> | <b>Andre bidragsytere</b>                          |
|--|-------------------|--|
| <b>Acquisition</b>                                   | Latvia            |  |
| <b>Air Defence</b>                                   | Frankrike         |  |
| <b>Aviation</b>                                      | Tyrkia            | Nederland  |
| <b>Cyber Defence</b>                                 | Estland           |  |
| <b>Defence Institution Building School (DIBS)</b>    | Tyskland          | Slovakia   |
| <b>Intelligence Sharing and Secure Communication</b> | Tsjekkia          | Bulgaria   |
| <b>Counter Mobility</b>                              | Tyskland          | Belgia   |
| <b>Crisis Management</b>                             | Danmark           |  |
| <b>Joint Training and Evaluation Centre (JTEC)</b>   | Norge             | Danmark, Latvia, Litauen, Spania, Sverige, UK, USA |
| <b>Logistics Capability</b>                          | USA               | Belgia, Ungarn                                     |
| <b>Maritime Security</b>                             | Latvia            | Tyrkia, Hellas                                     |
| <b>Military Police</b>                               | Polen             | Tyrkia   |
| <b>Special Operations Forces</b>                     | Polen             |  |
| <b>Strategic and Operational Planning</b>            | Albania           | Belgia   |
| <b>Strategic Communications</b>                      | UK                |  |

Tabell 3.1 Oversikt over initiativer under Substantial NATO-Georgia Package<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Albuquerque, A. L. de, & Hedenskog, J. (2016). *Georgia. A Defence Sector Reform Assessment*. FOI Report, FOI-R-4306-SE, s. 30.



---

---

## 4 Etablering av Nato-Georgia Joint Training and Evaluation Centre (JTEC)

Substantial NATO-Georgia Package ble vedtatt på Nato-møtet i Wales i september 2014, og våren 2015 besluttet Nordic-Baltic Assistance Programme (NBAP) å bidra med personell til å assistere i etableringen av Joint Training and Evaluation Center (JTEC). Norge tok på seg oppgaven som ledelse og til å bidra med én offiser for å utforske alternative løsninger i etableringen av senteret. NBAP satte i tillegg opp et team på fem offiserer fra Danmark, Latvia, Litauen og Norge for å assistere virksomheten i Georgia. I august i 2015 ble teamet styrket med fem offiserer fra Georgia.

NBAP-teamet opererte på grunnlag av et mandat gitt av Nato International Staff (IS). Oppdraget var å utarbeide en anbefaling for etableringen av senteret og avlevere en rapport primo oktober 2015. Anbefalingen omfattet en konseptuell løsning for organisering og drift av senteret, en tidslinje for etableringen og en vurdering av ressursbehov.

### 4.1 Anbefaling, konsept og etablering

I rapporten som ble avgitt til IS, ble det overordnede formålet med senteret definert slik: “To assist in the advancement of Georgian membership aspirations by strengthening its defence capabilities and NATO-Georgia interoperability.”<sup>46</sup>

NBAP-teamets anbefaling bygde på analyse av syv faktorer som ble antatt å ha sentral betydning for etableringen av senteret.<sup>47</sup>

- Natos formål og oppgaver
- Georgian Defence Forces (GDF): Formål, oppgaver og oppdrag
- GDF: Kapabilitetskrav – avskrekking og forsvar
- GDF: Regional og internasjonal sikkerhet
- GDF: Utdannelse og trening
- Georgiske ressurser
- Nato og US ressurser

---

<sup>46</sup> *Assessment Report Presented to the International Staff of NATO HQ on the NATO-Georgia Joint Training and Evaluation Center*, October 2015, s. 10.

<sup>47</sup> *Assessment Report*, kapittel 2.

---

---

Analysen viste at det var stor grad av samsvar mellom Natos formål med JTEC og Georgias sikkerhetspolitiske interesser og målsettinger. Hovedfokus var å motvirke regionale sikkerhetsutfordringer og bygge opp evne til å gjennomføre operasjoner i hele konfliktspekteret. Et unntak var likevel oppdragsspesifikk trening til internasjonale operasjoner som allerede ble støttet av en avdeling fra US Marine Corps (USMC).

Senterets viktigste bidrag til å styrke regional sikkerhet og beredskap ville være å utvikle evne til å operere sammen med allierte og partnere (interoperabilitet), og å utvikle oppdragsbasert ledelse som grunnprinsipp i føringen av tropper.

I oppdraget fra Nato var det lagt vekt på å knytte senteret til alliansens generelle treningsprogram og -standarder gjennom Connected Force Initiative (CFI), og å legge til rette for trening, evaluering og sertifisering opp til bataljonsnivå. En analyse av Georgias nasjonale struktur for trening og øving viste imidlertid at det hverken eksisterte noe program for trening av tropper på bataljonsnivå og over, eller at det var noen klar forbindelse mellom og trening og øving på ulike nivåer. Det var altså ingen sammenhengende trenings- og øvingsstruktur gjennom hele styrkestrukturen. Rapporten gikk derfor inn for å flytte fokus for JTEC fra bataljonsnivået til kompaninivå, og innrette virksomheten mot instrumentert «force-on-force»-trening og øvelse i simulerte miljøer på dette nivået.

For å knytte JTEC tettest mulig til den eksisterende trenings- og øvingsstrukturen var det en klar konklusjon at senteret måtte samlokaliseres og integreres med det nasjonale treningssenteret i Krtsanisi utenfor Tbilisi. Det var spesielt to virksomheter ved senteret som hadde sterke berøringspunkter til et fremtidig JTEC – *Combined Arms Training Center (CATC)* og *Georgia Simulation Training Center (GSTC)*. Anbefalingen var å samlokalisere JTEC med den første og sammenslå med den andre.

## 4.2 Funksjoner

Basert på faktoranalysen ble det identifisert seks *funksjoner* som senteret ville måtte dekke.

- Lederskap
- Interoperabilitet
- Øvelse
- Simulering
- Taktisk og generell analyse
- Regional senterfunksjon

---

---

Utvikling av lederskap vil være den sentrale funksjonen – så å si senterets «forretningsmodell». Virksomheten rettes inn mot å utvikle oppdragsbasert ledelse og mot å trene ledere på lavere nivåer i å forholde seg til intensjonsbasert ordegiving. Det ble fastslått at dette ville kreve en større kulturell endring og omlegging av innarbeidede tankemønstre, men dette vil være nødvendig for å øke interoperabilitet med alliansens militære styrker. Senteret skulle også inkludere en taktisk analysekapasitet med evne til å knytte taktisk analyse til høyere nivåer – operasjonelt, strategisk og politisk.

Rapporten anbefalte også at senteret skulle utvikles til å bli et regionalt «nav» for trening og øvelse av allierte og partnere i regionen.

#### **4.2.1 Implementering og tidslinje**

I oppstarten opererte JTEC på basis av et mandat fra Nato IS mens SNGP forvaltet et koordineringsansvar. Konseptarbeidet avdekket imidlertid et behov for en klarere formell kommandolinje innen Natos militære struktur. Rapporten foreslo derfor å legge Nato-elementet ved JTEC direkte under *Allied Command Transformation (ACT)*<sup>48</sup> mens *NATO Liaison Office (NLO)* i Tbilisi skulle representere den politiske strukturen. Det ble identifisert et fremtidig behov for 10 Nato-offiserer ved senteret.

Rapporten la opp til en plan for implementering av senteret i fem faser.

- 1) Konseptutvikling, organisasjonsdesign og hovedkvarter (oktober-desember 2015)
- 2) Implementering av organisasjon, treningsprogram og prosedyrer (januar-mai 2016)
- 3) Bemanning og gjennomføring av en full treningssekvens (mai 2016-desember 2017)
- 4) Instrumentering (januar-juni 2019)
- 5) Integriert trening opp til brigadenivå (juli 2019-2020)

Status per 2020 er at implementeringsplanen er fulgt i hovedtrekk frem til punkt 4. Realisering av målsettinger under punkt 5 vil være en hovedoppgave når senteret går over i en ny fase med tettere Nato-koordinering under Joint Force Training Centre (JFTC) i Bydgoszcz, Polen fra november 2020.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Dette skulle bare gjelde Nato-elementet ved senteret.

<sup>49</sup> En av anbefalingene i konseptutredningen til NATO IS var å knytte JTEC til *Allied Command Transformation (ACT)*. I skrivende stund (2020) har Joint Force Training Centre (JFTC) i Bydgoszcz, Polen – som er underlagt ACT – en koordinerende rolle for mentor-teamet ved JTEC.

---

---

## 5 JTEC i politisk, militær og sosial kontekst

SNGP og JTEC er unike i den forstand at det ikke eksisterer like eller tilsvarende institusjoner innenfor Nato eller innenfor alliansens samarbeid med andre land. Etableringen av JTEC måtte derfor skje uten noen konkret modell, og det ble kun gitt generelle føringer fra alliansens sentrale organer. Avklaringer av alt fra detaljer til beslutninger med politisk rekkevidde ble derfor i stor grad overlatt til oppstart-teamet.

Vi vil i dette kapitlet se nærmere på enkelte av de avklaringene som måtte gjøres og på hvordan disse er håndtert i praksis.

### 5.1 Organisk utvikling av oppdraget

Oppdraget fra FD til Forsvaret inneholdt svært lite konkret informasjon om hva som skulle realiseres: «Forsvaret skal planlegge og gjennomføre deltagelse innen støttepakkens fagkomponent 'effektivisering av trening og øvelser' (Joint Training & Evaluation Component (sic.); JTEC). Forsvaret skal stille inntil tre personell, hvorav én skal lede fagkomponentens innsats.»<sup>50</sup> I praksis overlot man innretningen av bidraget til den eller de personene som ble satt til å lede oppdraget på bakken i Georgia.

Mulighetsrommet for å realisere oppdraget var uvanlig stort. En mulig minimumsløsning kunne være å begrense virksomheten til rådgiving og assistanse mot eksisterende strukturer, eller å støtte utvikling av ulike øvelseskonsepter. Alternativt kunne mer omfattende løsninger innebære etablering av helt nye institusjoner og oppbygging av faste strukturer.

I utgangspunktet kan denne typen oppdrag angripes på to motsatte måter. Enten gjennom en strukturert, planmessig metode hvor iverksettelse følger nøye oppsatte mål og planer, eller en mer pragmatisk tilnærming hvor man prøver og feiler seg frem i en direkte og løpende kontakt med det institusjonelle og fysiske miljø en opererer i.

I dette tilfelle, med både begrensede ressurser og knapp tid til rådighet, og i tillegg et svært komplekst miljø med interessenter på både georgisk, alliert og nordisk side, var en strukturert og planmessig tilnærming i praksis ikke mulig. Nøkkelen for å lykkes var derfor at ledelsen for oppdraget forsto at det måtte produseres konkrete, synlige resultater raskt, og at den var i stand til å realisere dette.

Et avgjørende punkt var beslutningen om å etablere et fysisk anlegg for trening og øving, og identifiseringen av en konkret lokasjon for dette.<sup>51</sup> Et mer generelt poeng her er at det kan være nødvendig å opprettholde aktivitet på flere ulike områder samtidig slik at hele prosessen ikke

---

<sup>50</sup> Forsvarsdepartementet, Instruks – nordisk-baltisk kapasitetsbygging i Georgia, 2012/01747.

<sup>51</sup> Nordmannen som skapte Nato-historie, <https://forsvaret.no/aktuelt/innsats-jtec-georgia>

---

---

stopper opp når en møter motstand i én bestemt retning. Denne tilnærming er blitt søkt videreført, men i en mer systematisk og planmessig ramme.

JTEC-prosjektet var i utgangspunktet bare definert gjennom en ganske åpen hensiktsformulering, og det var ikke gitt noen føringer for det konkrete innholdet. Det ble derfor opp til oppstartsteamet både å utforme senterets målsettinger og finne frem til konkrete løsninger for å realisere konseptet. En vesentlig forutsetning for dette var å etablere nær og direkte kontakt med lokale samarbeidspartnere på militær og sivil side. Dette forutsatte igjen fysisk tilstedeværelse «i felten», med vide mandater og en overordnet intensjon om hva som skulle realiseres.

## 5.2 Kommando og kontroll

JTEC ble etablert uten at det fantes noen avklart og veldefinert løsning for kommando og kontroll (K2). Med mandatet fra Wales-møtet var JTEC forankret på det øverste politiske nivået i Nato. Militært passet senteret imidlertid hverken inn i noen eksisterende K2-struktur på alliert side eller i Georgias nasjonale militære kommandokjede. Det var altså en rekke spørsmål som måtte avklares, eller på en eller annen måte håndteres, allerede i startfasen:

- Hva var relevante kommandoledd i Natos militære struktur?
- Hvordan organisere samvirke med Georgia – militært og politisk?
- Hvordan skulle nasjonale bidrag organiseres og ledes?

Tidsskjemaet for oppstartfasen var i tillegg slik at det ikke var tid til å gjøre alle avklaringer før oppbyggingen av senteret kunne begynne. I stedet måtte man starte det praktiske arbeidet og heller løse problemer etter hvert som de oppsto.

JTEC var ikke etablert som en del av Natos styrkestruktur, og det var derfor ikke naturlig å knytte senteret til et bestemt hovedkvarter i natostrukturen. Men siden rådgiverelementet ved senteret var satt opp av natopersonell, og senteret som sådan var en del av et samarbeid mellom Nato og Georgia, ville en eller annen militær forankring i alliansen være nødvendig. I praksis ble *International Military Staff* (IMS) i Nato-hovedkvarteret det sentrale innslagspunktet i alliansen for mer overordnede avklaringer og «guidance». Dette løste imidlertid ikke spørsmål knyttet til den daglige ledelsen av senteret, som i hovedsak forble uavklart og henvist til ad hoc-løsninger gjennom hele etableringsfasen.

Samarbeidet med Georgia gikk i hovedsak direkte til det georgiske forsvarsdepartementet, både til de sivile og de militære beslutningstakerne. JTEC var i startfasen etablert med et kontor i tilknytning til GFD. Det ble imidlertid tidlig klart at oppdraget forutsatte etablering av faste strukturer i form av treningsfasiliteter, bygninger og annet materiell. Det ble derfor helt nødvendig å løsne den tette knytningen til GFD og SNGP og flytte virksomheten ut til de områdene hvor det praktiske arbeidet skulle foregå. Dette innebar i praksis at JTEC-teamet

---

---

måtte operere med stor grad av selvstendighet basert på vide fullmakter uten at noe klart kommandoforhold var etablert.

Fravær av avklarte kommando- og kontrollrelasjoner var altså et karakteristisk trekk ved etableringen av JTEC – på så å si alle nivåer. Når man likevel lyktes med å løse oppdraget skyldes det en rekke forhold som det ikke har vært mulig å analysere fullt ut innenfor rammen av denne studien. Likevel fremstår tre faktorer som sentrale: (i) vide fullmakter, (ii) utnyttelse av uformelle kontakter på utsiden av formelle politiske og militære strukturer, og (iii) politisk forankring på øverste nivå i Nato.

Dette leder igjen mot tre generelle konklusjoner. For det første, med såpass «løse» rammer og vide fullmakter blir rett kompetanse spesielt viktig. Sentrale kompetansekrav er evne til å forstå den strategiske konteksten, evne til å definere rammer for innsatsen og til å ta de nødvendige initiativ for å realisere de overordnede målene.

For det andre er det viktig å kunne utnytte uformelle kanaler, ikke minst innad i Nato og blant alliansepartnere, i tillegg til de formelle. I praksis ble det gjennomført en systematisk identifisering av sentrale beslutningstakere med sikte på å skape oppslutning og støtte for tiltaket. Det viktigste var å skape konkrete resultater raskt som et utgangspunkt for overbevisende bidragsland om hvilken synlighet substansielle bidrag kunne gi.

For det tredje er det en styrke for et slikt oppdrag at ledelsen forvalter stor tillit og tyngde i Nato. Dette tilsier i praksis at denne type ledelse mest hensiktsmessig bør plasseres hos en nasjon med en lengre historie i alliansen, men ikke nødvendigvis bare hos de større medlemmene. Norge – som er blant alliansens opprinnelige medlemsland – var slik sett sannsynligvis en god kandidat.

På norsk side var JTEC-oppdraget uvanlig åpent formulert. Instruksen slår blant annet fast at «Norge skal lede NATOs støtte til Georgia innen fagkomponenten (effektivisering av trening og øvelser, forf. anm.). Lederrollen skal utøves i tråd med føringer fra NATO og SNGP Core Team i Georgia», og at Forsvaret selv skal «velge modell for å føre kommando over og administrere deployert norsk personell.»<sup>52</sup>

Eierskapet til bidraget ble plassert hos Forsvarets spesialstyrker (FS), og her har oppfølgingen vært god. Det har ikke nødvendigvis vært situasjonen ellers i Forsvaret hvor bidragets beskjedne omfang (to offiserer) gjør at det «drukner» mellom de tyngre engasjementene blant annet i Midtøsten og Afghanistan.

På den annen side har den høye politiske profilen knyttet til Georgia og støttepakken gitt bidraget økt status i den politiske «kommando»-linjen, først og fremst Norges delegasjon i Nato (NORDEL), Militærmisjonen i Brussel (MMB) og Utenriksdepartementet (UD).

---

<sup>52</sup> Forsvarsdepartementet, *Instruks – nordisk-baltisk kapasitetsbygging i Georgia*, 2012/01747.

---

---

Det kan derfor stilles spørsmålstegn ved i hvilken grad den sikkerhetspolitiske betydningen av bidraget er erkjent i Forsvaret. Faktum er at JTEC har skapt politisk effekt av et i utgangspunktet militært verktøy. Regionalt ved bidra til å stabilisere en politisk situasjon i Russlands randsoner. Internt i alliansen ved å dokumentere evne til å skape konkrete resultater i et krevende oppdrag.

### 5.3 Er JTEC en suksess?

JTEC er en merkevare med stor synlighet. Ved siden av institusjonsbygging (DIBS) er JTEC det mest synlige initiativet i SNGP-pakken og er allment oppfattet som en suksess. Men hvordan kan vi være sikker på at ressursene er brukt på den beste måten? Hvem er det som definerer målene? Og hvordan skal effekten av JTEC måles?

Et første svar på disse spørsmålene er at det er for tidlig å si. JTEC er fortsatt bare i en etableringsfase hvor det har vært brukt store ressurser på å bygge opp virksomheten, og det er først etter at normal drift er etablert at det vil være mulig fastslå hva som er de mer langsiktige effektene.

Et annet svar er at det kommer an på perspektivet, dvs. om man ser spørsmålet fra *giverens* eller *mottakerens* synsvinkel. SNGP-pakken, som JTEC er en del av, er i utgangspunktet en form for sikkerhetsassistanse fra Nato til Georgia. I enhver relasjon mellom en eller flere givere og en mottaker er det en fare for at det oppstår incentiver hvor aktørene oppmuntres til å handle på måter som er lite hensiktsmessige.

Et kjent eksempel er det såkalte *samaritanens dilemma*. For giveren er dilemmaet om hvorvidt en skal la hjelpen være betinget av om mottakeren er villig til å legge inn egeninnsats for å forbedre sin situasjon på lengre sikt eller ikke. Å gi hjelp uten krav om egeninnsats kan føre til vedvarende behov for hjelp uten at den situasjonen som skapte behovet, endres vesentlig. I tillegg kan en rekke sekundære problemer oppstå – som korrupsjon og ineffektiv allokering av ressurser. Å avslutte tiltaket risikerer imidlertid at en uakseptabel situasjon videreføres.

Sett fra mottakerens side vil det alltid være fristende å motta hjelp uten noen egeninnsats, selv om dette gjør mottakeren avhengig av fortsatt hjelp. Gitt at «ingen hjelp» for giveren alltid vil være en dårligere løsning enn å gi hjelp, uavhengig av mottakerens valg, er hjelp uten motytelse i form av egeninnsats, spillets likevektsløsning.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> I matrisen finnes likevektsløsningen i den nedre høyre cellen.

|               |             | Mottaker     |               |
|---------------|-------------|--------------|---------------|
|               |             | Egen innsats | Ingen innsats |
| Giver         | Ingen hjelp | 2,2          | 1,1           |
| (“Samaritan”) | Hjelp gis   | 4,3          | 3,4           |

Se for eksempel Ostrom E, Overcoming the Samaritan's Dilemma in Development Aid, i Sepulveda, C., Harrison Ann, & Lin, J. (Eds.). (2011). *Development Challenges in a Postcrisis World*. World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/886811468181735022/pdf/470480PUB0Annu00Box379838B00PUBLIC0.pdf>

---

Det er i tillegg ofte et omvendt proporsjonalt forhold mellom størrelsen på hjelpen og oppnåelse av målsettingene. Jo mer hjelp, desto mindre egeninnsats og større langsiktig avhengighet av fortsatt hjelp.

«Eierskap» er erkjent som kritisk for å skape varige resultater. I situasjoner hvor en mottaker mottar hjelp fra en giver vil derfor den langsiktige suksess være avhengig av at mottakeren er motivert og har ressurser til å overta eierskapet når hjelpen opphører.

For JTEC vil det avgjørende punktet være om det lykkes å videreføre Georgias eierskap til senteret etter overgangen til en ny driftsfase med nye målsettinger fra slutten av 2020.<sup>54</sup> Inntil nå har direkte involvering fra Nato – primært gjennom teamleder og NBAP-teamet – vært en forutsetning for fremdrift. Når senteret etter planen trekkes går over i en normal driftsfase etter november 2020 er det derfor vesentlig at understøttelse og prioritering av det opprettholdes på georgisk side.

Her kan vi notere at Georgia allerede investerer betydelige ressurser i JTEC. Senteret representerer eksempelvis omkring 450 stillinger i Georgias militære struktur. Senteret har dermed høy prioritet og synlighet internt i Georgia. Betydningen styrkes av at det ikke bare er et rent militært virkemiddel, men er også – og kanskje først og fremst – et politisk virkemiddel for å styrke Georgias forhold til Nato, og her er målet i siste instans medlemskap i alliansen. Siden Nato-medlemskap er definert som en vital sikkerhetspolitisk interesse, er dette noe som sterkt påvirker incentivene til å videreføre tiltaket. Det understrekes da også at initiativet er mellom likeverdige partnere og ikke mellom «lærer og elev» hvor Georgia bare er en passiv mottaker. Det er også etablert en finansieringsordning gjennom et «trust fund» hvor Nato- og partnerland kan støtte land som er inkludert i DCB-initiativet.<sup>55</sup>

Et tredje svar er at JTEC er et virkemiddel for å realisere flere målsettinger som ikke nødvendigvis lar seg forene. På den ene siden er målet å styrke Natos og Georgias evne til å etablere en militær terskel mot russisk maktbruk og dermed bidra til regional stabilitet, og på den andre å gjøre dette uten å utvide Nato-området til Transkaukasia. Dette er Natos posisjon, og SNGP-pakken er i dette perspektivet et alternativ, og ikke en vei, til Nato-medlemskap for Georgia.

Natos dilemma er imidlertid at det ikke er noen avklart relasjon mellom disse to målsettingene. I klartekst: det er ikke mulig å vite om tiltakene i SNGP-pakken er tilstrekkelige til å realisere den første målsettingen dersom man skal fortsette å holde Georgia utenfor Nato. I beste fall virker målene gjensidig forsterkende – jo mer man lykkes med det første jo mindre relevant blir formelt Nato-medlemskap for Georgia. Dette virker imidlertid så langt lite sannsynlig. På den ene siden vil fremgang for SNGP i Georgia oppfattes som argument for medlemskap i alliansen. På den andre siden kan nettopp dette gjøre det aktuelt for Russland igjen å «teste» styrken i

---

<sup>54</sup> Georgias interesse for å bidra til JTEC var ikke gitt i utgangspunktet. Erfaring fra det første NBAP-teamet indikerer at det var først etter betydelig press og med trussel om å legge tiltaket i bero, at det georgiske forsvarsdepartementet påtok seg ansvar for den videre fremdriften.

<sup>55</sup> Substantial NATO-Georgia Package, <https://mod.gov.ge/en/page/65/substantial-package>



---

---

alliansens interesser i regionen gjennom militære fremstøt og dermed føre til repetisjon av scenarioet fra 2008.

Norges stilling fremstår til sammenligning som relativt ukomplisert. Som nabostat til Russland har Norge en klar og direkte interesse i å bidra til stabilitet i Russlands randsone. Innsats i Transkaukasia kan bidra til styrket sikkerhet også i nord blant annet gjennom å redusere faren for spredning av konflikt.

En nylig fremlagt rapport utarbeidet ved den amerikanske forskningsstiftelsen RAND på oppdrag fra Forsvarsdepartementet, peker dessuten på at Norge har et stort og uutnyttet potensial til å øke sin innflytelse gjennom bidrag til multilaterale forsvarsinitiativer, og at dette ikke bare kan komme til nytte for Norge, men også alliansen som helhet. For å realisere dette potensialet må Norge «... seek to identify and pursue additional leadership opportunities within its bi- and multi-lateral partnerships, building on areas of Norwegian strength and topics of particular significance to national strategy.»<sup>56</sup> Målet om å gjennomføre et Nato-vedtak som har fått stor oppmerksomhet, og dermed markere Norge – og andre nordiske land gjennom NBAP-programmet – som en reell «produsent» av sikkerhet, er i denne sammenhengen en velkommen tilleggseffekt.

#### 5.4 Sosiale og kulturelle forutsetninger

Siden Georgia ble selvstendig i 1991 har tilslutning til vestlige økonomiske, politiske og militære strukturer vokst frem som en sentral politisk målsetting. Denne målsettingen er igjen fundert på en sterk *identitet* i befolkningen og den politiske offentlighet om Georgia som et *vestlig* samfunn.

Denne vestlige orienteringen skiller Georgia klart fra landets naboer i regionen som er sterkere orientert mot ortodoks/russisk kultur (Armenia) eller mot Tyrkia og islam (Aserbajdsjan). På overflaten fremstår dessuten Georgia som et velordnet samfunn, med lave nivåer for korrupsjon og kriminalitet, og med et velfungerende demokratisk politisk system. Dette fremheves også ofte som en viktig forklaring for hvorfor de ulike samarbeidsprosjektene i støttepakken – også JTEC – har fungert såpass godt som de har gjort.

Bildet av Georgia som kulturelt «vestlig» trenger imidlertid å nyanseres.

Et samfunns kultur omfatter «tanke-, kommunikasjons- og atferdsmønstre på alle felter av samfunnslivet».<sup>57</sup> Her vil vi imidlertid fokusere på det kompleks av kulturelle faktorer som faller inn under begrepet *sosial kapital* og på graden av *sosial tillit* i samfunnet.

Sosial kapital består av ressurser og normer i sosiale nettverk som muliggjør kollektiv handling. Til forskjell fra andre former for kapital – for eksempel fysisk kapital eller human kapital – kan

---

<sup>56</sup> Black, James et al. (2020). *Enhancing deterrence and defence on NATO's northern flank. Allied perspectives on strategic options for Norway*. RAND Corporation.

<sup>57</sup> Kultur, <https://snl.no/kultur>.

---

---

sosial kapital ikke approprieres av enkeltpersoner, men eksisterer i relasjonene mellom individene i et samfunn. Sosial kapital kan heller ikke forbrukes, men reproduseres gjennom bruken av den.

Forskningen på sosial kapital omfatter to viktige funn: For det første at forekomsten av sosial kapital i et samfunn har stor betydning for en rekke sosiale fenomen som økonomisk vekst, velferd, politisk deltagelse, frivillig organisasjonsliv, utdanning, sysselsetting etc. Sosial kapital kan forstås som en form for «styrkemultiplikator» som muliggjør en mer effektiv utnyttelse av de ressurser en organisasjon eller et samfunn rår over.

For det andre at forekomsten av sosial kapital er ujevnt fordelt mellom land og regioner. Som et av mange eksempler identifiserer en studie fra 2007 tre «cluster» i Europa med høy (Nordvest-Europa), middels (Sentral- og Sør-Europa) og lav (Øst-Europa og Balkan) sosial kapital.<sup>58</sup>

Sosial kapital finnes i to former. På samfunnsnivået, i heterogene nettverk, snakker en om «bridging» sosial kapital. Dette er den formen for sosial kapital som gjør det lettere for mennesker som ikke på forhånd kjenner hverandre å inngå forpliktende transaksjoner. I tradisjonelle samfunn vil forekomsten av sosial kapital ikke rekke ut over tette familie- eller slektsskapsbaserte nettverk. Her snakker en derfor om «bonding» sosial kapital.

Også når det gjelder fenomenet *sosial tillit* – som er en sentral komponent i de fleste definisjoner av sosial kapital – finnes et analogt begrepspar: den generelle tillit mellom mennesker som ikke kjenner hverandre, omtales som «tynn tillit», mens den mer avgrensede tillit innenfor nære relasjoner omtales som «tykk tillit».

På samfunnsnivå har de to formene for sosial kapital motsatte effekter. Der *bridging* sosial kapital bidrar til allment nyttig adferd og økt effektivitet, skaper et overskudd på *bonding* sosial kapital barrierer mot samarbeid med utenforstående, sterk indre solidaritet med ofte negative virkninger for samfunnet utenfor.

Hvor står Georgia i dette bildet?

I en oversikt fra 2017 som måler sosial tillit i en rekke land i Øst-Europa ligger Georgia omtrent på midten. Blant annet svarer 79 prosent av de spurte at «you can't be too careful with people» på spørsmål om en generelt er av oppfatningen at folk flest er til å stole på.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Kaasa, A., & Parts, E. (2007). Individual-Level Determinants of Social Capital in Europe: Differences between Country Groups, University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration. <https://majandus.ut.ee/sites/default/files/mtk/RePEc/mtk/febpdf/febawb56.pdf>

<sup>59</sup> “Generally speaking, would you say that most people can be trusted, or that you can't be too careful in dealing with people”, *Across Central and Eastern Europe, low levels of social trust*, Pew Research Center, 8 mai 2017, [https://www.pewforum.org/2017/05/10/democracy-nationalism-and-pluralism/pf-05-10-2017\\_ce-europe-08-17/](https://www.pewforum.org/2017/05/10/democracy-nationalism-and-pluralism/pf-05-10-2017_ce-europe-08-17/)

---

---

En mer omfattende studie fra 2011 gjennomført av *Caucasus Research Resource Center* (CRRC) på oppdrag for *United States Agency for International Development* (USAID), tegner likeledes et generelt dystert bilde.<sup>60</sup>

Hovedfunnet er at Georgia oppviser høye nivåer av *bonding* sosial kapital. Samtidig er omfanget av sosial kapital, generell tillit og evne til samarbeid på samfunnsnivået lavt, til dels også sammenlignet med nabolandene. Rapporten lanserer tre grunner til dette. For det første, en arv av mistillit til alle former for institusjoner fra tiden under sovjetisk styre; for det andre, den store betydningen av personlige nettverk og familiebånd og for det tredje, skuffelse over manglende økonomisk fremgang etter kommunismens fall.

Et karakteristisk trekk er lav tillit og tiltro til alle former for frivillige sammenslutninger og kollektive initiativ. Ifølge en måling hadde bare 0,7 prosent av de spurte deltatt i noen form for frivillig organisert aktivitet eller forening de siste seks månedene.<sup>61</sup> Skepsis til denne typen private initiativer kan blant annet avleses i boligsituasjonen – spesielt i byene. Mens de fleste georgiere er nøye med hvordan tilstanden er innenfor ens egen bolig, er det en utbredt likegyldighet med hvordan situasjonen er på områder som disponeres av flere. Forsøk på å motivere til innsats for felles nytte møtes oftest av apati og med henvisning til at det enten ikke nytter, eller at de som tar initiativ egentlig bare gjør det for personlig vinning.

Rapporten peker samtidig på en utbredt moralsk fordømmelse av alle former for korrupsjon og skatteunndragelse. Dette står imidlertid i kontrast til en like utbredt aksept for å utnytte goder en ikke selv har bidratt til å produsere («free riding»). Paradokset kan imidlertid forklares ved at alle typer fellesgoder under sovjetstyret ble produsert av staten, og i tillegg til at slike ofte knapt var tilgjengelige og dessuten av lav kvalitet, var dette heller ikke noe en måtte eller burde hverken bidra til eller betale for.

Rapporten konkluderer med at den sosiale kapitalen i Georgia er «negativ» og «anti-moderne», og at dette i realiteten skyldes etterlevningene av en sosial forsvarsmekanisme mot sovjetstatens aktive intervensjon i og motarbeidelse av alle former for ikke-statlige sosiale nettverk.

Senere studier bekrefter i hovedsak funnene fra 2011-studien. I tillegg er det påvist en sammenheng mellom generell tillit og landets økonomiske utvikling. Den raske veksten etter Roserevolusjonen og frem til 2007 ga grunnlag for økende sosial mobilitet og tillit. Det samme gjaldt det fredelige regimeskiftet i 2012. Stagnasjon i økonomien i årene etter dette har imidlertid ført til nedgang både i institusjonell og generell tillit.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> An Assessment of Social Capital in Georgia. (2011). *Caucasus Research Resource Center*. [http://crrc.ge/uploads/tiny\\_mce/documents/Completed-projects/CRRC\\_Social\\_Capital\\_Briefing\\_Paper.pdf](http://crrc.ge/uploads/tiny_mce/documents/Completed-projects/CRRC_Social_Capital_Briefing_Paper.pdf). Social Capital in Georgia: Final Report and Recommendations. (2011). *USAID Georgia*. [http://crrc.ge/uploads/tiny\\_mce/documents/Completed-projects/CRRC\\_Social\\_Capital\\_Final\\_Report.pdf](http://crrc.ge/uploads/tiny_mce/documents/Completed-projects/CRRC_Social_Capital_Final_Report.pdf).

<sup>61</sup> An Assessment of Social Capital in Georgia. (2011), s. 18.

<sup>62</sup> *Those suspicious Georgians*, <https://civil.ge/archives/247774>

---

---

Hvilke konklusjoner kan trekkes av dette for landets samarbeid med Nato, SNGP-pakken eller et eventuelt medlemskap i alliansen?

For det første, selv om Georgia har lave nivåer for sosial kapital, skiller landet seg på dette området ikke vesentlig fra andre land som allerede er natomedlemmer. Dersom det har vist seg mulig å håndtere lave nivåer for generell tillit til individer og institusjoner i andre land, vil det være urimelig å legge større vekt på dette for Georgias vedkommende.

For det andre skjer samarbeidet med Nato innenfor formaliserte rammer som er mindre sårbare for lave nivåer av sosial kapital. Sosial kapital er blitt karakterisert som et slags «smøremiddel» i sosiale relasjoner. Den får alle former for aktiviteter som utspiller seg i sosiale landskap til å «flyte» lettere – den primære mekanismen er at tillit til at avtaler overholdes og oppgaver utføres gjør omfattende sanksjoner og kontrolltiltak, som ellers legger beslag på store ressurser og krever mye tid, overflødige. Sosial kapital skaper effektive organisasjoner og effektive samfunn nettopp ved at behovet for formalisering er mindre. Samarbeidet mellom Nato og Georgia er imidlertid allerede stramt definert og avgrenset, og er dermed ikke nødvendigvis avhengig av karakteren til sosial relasjoner i samfunnet for å fungere.

For det tredje produserer militære organisasjoner i stor grad sin egen sosiale kapital.<sup>63</sup> Det kan selvsagt diskuteres i hvilken grad denne formen for sosial kapital utgjør et sosialt gode. Det er i prinsippet to muligheter. Enten bidrar sosial kapital innen institusjoner – som den militære – til økt sosial kapital i samfunnet. Dette forutsetter en militær organisasjon som er åpen mot samfunnet omkring. Eksempelvis vil en militær organisasjon som bygger på allmenn verneplikt og hyppig utveksling av personell med det sivile samfunnet, være mer åpen enn en profesjonell styrke med personell på lange kontrakter, eller der militær tjeneste er avgrenset til et sosial sjikt eller etnisk gruppe.

Den andre muligheten er at den sosial kapitalen forblir innenfor den militære organisasjonen. Dersom det utvikles en form for «bonding» sosial kapital som dyrker andre verdier enn i samfunnet rundt, kan det gjøre militærvesenet til en «stat i staten». Fenomenet er ikke ukjent – heller ikke i Nato, hvor blant annet Tyrkia i lange perioder i etterkrigstiden var styrt av militære regjeringer.<sup>64</sup> Uansett kan sosial kapital, selv om den ikke kommer det øvrige samfunnet til gode, bidra til at den militære organisasjonen likevel kan fungere godt.

Det er selvsagt ikke mulig å si noe om hvor Georgia står i dette bildet, særlig siden det ikke er gjennomført undersøkelser av tillit og sosial kapital blant landets militære styrker. Problemstillingen er imidlertid sentral siden den berører helt vesentlige sider ved forholdet mellom militærvesenet og samfunnet, og mellom den militære ledelsen og landets sivile myndigheter.

---

<sup>63</sup> Johansen, I. (2010). *Hva betyr samfunnet for militær effektivitet? En analyse av sosial kapital i produksjonen av militær makt*. Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-rapport 2010/01176.

<https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:3670/10-01176.pdf>

<sup>64</sup> Timeline: A history of Turkish coups, <https://www.aljazeera.com/news/europe/2012/04/20124472814687973.html>.

---

---

Demokratisk politisk kontroll med et lands militære styrker er et grunnvilkår for medlemskap i Nato. Georgia har vært gjennom en imponerende utvikling fra sovjetrepublikk til demokrati på mindre enn én generasjon. Men samtidig peker flere trekk ved det georgiske samfunnet – blant annet de som er referert ovenfor – mot at Georgia er sårbart for politiske tilbakeslag. Forvaltet rett kan utbyggingen av en grenseflate mot Nato bidra til å bygge barrierer mot dette.

## 6 Erfaringer og anbefaling

Effekten av JTEC kan, som rapporten har beskrevet, måles på mange måter, med flere perspektiver og mot flere målsettinger. Denne rapporten har ikke til hensikt å gjøre en fullverdig evaluering av effekten av hverken SNGP eller JTEC, men snarere se etter erfaringer fra etableringen av JTEC som kan ha verdi også i andre bidrag av denne typen.

Det er også et passende tidspunkt og gjøre en slik innledende vurdering. Bidraget er ferdig med den innledende oppdragsperioden som avsluttes ved overgangen til den faste Nato strukturen i løpet av 2020, og skal over til en mer langsiktig drift av det som er etablert. Selv om dette ikke er en fullverdig evaluering er det allikevel noen erfaringer og anbefalinger som er kommet fram gjennom arbeidet vi mener er verdt å lære av for framtidige oppdrag av samme type.

### 6.1 Ulike oppdrag krever skreddersydde løsninger

Den viktigste lærdommen er at ethvert oppdrag av denne typen vil være unikt og kreve løsninger som er skreddersydd. Dette er på en måte en selvsagt og intuitiv konklusjon, men er likevel noe som er vanskelig å få til i praksis. Oppdraget må også ledes lokalt. Militære rådgivningsoppdrag av denne typen vil alltid være påvirket av fysiske, samfunnsmessige forutsetninger i komplekse samspill som ikke vil være mulig å avdekke fra hovedkvarter fjernt fra operasjonsområdet.

Et eksempel fra JTEC-oppdraget er beslutningen om å trekke inn georgiske offiserer i ledelsen av senteret med JTEC-teamet i støtte- og rådgivningsrollen. Dette var sannsynligvis nødvendig for å bygge gjensidig tillit og georgisk eierskap til tiltaket, og dermed en kritisk suksessfaktor. Samtidig var problemstillingen først mulig å oppdage idet teamet gikk i direkte dialog med aktører på georgisk side.

### 6.2 Tidlig involvering og organisk vekst

Behovet for lokal tilpassing krever en forståelse av operasjonsmiljøet som trolig ikke er mulig å oppnå fra avstand. Tanker og ideer skapt i hovedkvarter i Nato eller Norge vil sjelden treffe

---

---

godt i møte med den komplekse lokale virkeligheten. For å løse dette er det to faktorer som er viktige:

1. Personell med ansvar for gjennomføringen må hurtig reise til området og bruke tid med lokale aktører.
2. Oppdraget må ha mulighet til å vokse organisk.

Disse burde være to relativt enkle faktorer og ta hensyn til, men likevel oppleves dette som utfordrende.

Den første handler om at det fra politisk-strategisk nivå skjer veldig mye planlegging før de som faktisk skal utføre oppdraget, identifiseres og inkluderes. Denne planleggingen skjer som oftest gjennom møter mellom departement og forsvarsstab. For mer overordnede politiske tiltak vil dette ofte være tilstrekkelig, men for initiativ som også skal ha militær effekt må planleggningsnivåene knyttes sammen tidligere.

Beslutningstakere må også få mulighet til å bruke tid til å forstå den lokale situasjonen. Hvorvidt personell skal bo i området eller pendle, og hvor lange perioder de skal være i området vil være situasjonsavhengig. Dersom oppdraget er å skape reell endring på kort tid, som i JTEC, er det vanskelig å komme unna at rådgiverne må bo i operasjonsområdet.

Behovet for organisk vekst er et annet poeng som utfordrer dagens beslutningssykluser for operasjoner. Dette gjelder spesielt tilgang på ressurser, finansiering og personell. Et komplekst operasjonsmiljø tar ikke hensyn til nasjonale beslutningssykluser. Dette gjelder blant annet søknadsrunder for personell, finansiering av oppdukkende utgifter og andre mer administrative faktorer. For å legge til rette for organisk vekst må det legges opp til en løpende beslutningsprosess for tilgang på ressurser.

### **6.3 Nasjonal kommando- og kontrollstruktur tilpasset det enkelte oppdrag**

JTEC-oppdraget ble etablert uten at det fantes noen veldefinert kommando- og kontrollstruktur. Dette er neppe unikt. Snarere er det nok et mer allmenngyldig trekk ved stadig mer komplekse operasjonsmiljø at «unity of effort» er viktigere enn «unity of command».

Bidrag av denne typen vil alltid måtte forholde seg til aktører med svært ulike motiver og interesser. Bidraget må følge lokale myndigheters pålegg og ønsker, samtidig som de tilfredsstiller Nato og andre sivile og militære aktører i området. Dette er i stor grad ytre rammebetingelser vi fra norsk side kan gjøre lite for å endre. Det vi derimot kan gjøre noe med, er å sette opp en nasjonal kommando- og kontrollstruktur som er tilpasset det enkelte oppdrag.

En slik kommando- og kontrollstruktur må sikre de beste mulighetene for oppdragsløsning samtidig som behovet for nasjonal kontroll og styring tilfredsstilles. Hvordan en løsning som ivaretar begge hensyn bør se ut, er ikke nødvendigvis gitt.

---

---

Prinsipielt bør denne typen oppdrag underlegges Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Dette plasserer oppdraget der det hører hjemme i den militære kommandolinjen og sikrer oppmerksomhet og prioritering internt i Forsvaret.

På den annen side tyder erfaringene fra Georgia på at enkelte oppdrag – spesielt de som er små i volum, men som har høy politisk profil – kommer mer til sin rett når de kobles direkte til instanser som håndterer utenriks- og sikkerhetspolitikk: NORDEL, MMB og UD.

Sannsynligvis finnes det ingen universalløsning. Behovet for kontroll (FOH) må balanseres mot behovet for å løse praktiske problemer «på bakken» i samvirke med Nato og andre medlemsland. For det siste formålet, og som det var tilfelle i JTEC-oppdraget, kan NORDEL spille en sentral rolle som ankerpunkt og formidler. I dette tilfellet tippet imidlertid det hele i en viss grad over til at linjene til Forsvarets sentrale elementer (FST, FOH) ble litt vel utydelige. At denne uklarheten kunne oppstå er imidlertid en indikasjon på at dette er et spørsmål som fortjener en mer systematisk gjennomgang og avklaring.

#### **6.4 Effekt må vurderes på alle nivåer fra militært til politisk**

Etableringen av JTEC har bidratt til effekt langs flere forskjellige operasjonslinjer. Dette vil være et viktig poeng ved framtidige bidrag. JTEC har skapt politisk effekt av et i utgangspunktet militært verktøy. Den militære effekten kommer primært til syne lokalt, gjennom den fysiske etableringen av treningssentret, men verdien av bidraget må måles fra flere perspektiver. Ett er det regionale der JTEC har bidratt til å stabilisere en politisk og militær situasjon i Russlands randzone, noe som er spesielt viktig for Norge. Et annet er samarbeidet med andre internasjonale aktører lokalt som har bidratt til å løfte fram Norge som «produsent» av sikkerhet for alliansen som helhet. Når slike bidrag skal vurderes er det derfor viktig å trekke inn flere perspektiver enn bare de direkte militær.

#### **6.5 Målrettet utdanning for militær rådgiving og assistanse**

Som rapporten har redegjort for var innsatsen til det teamet som ble sendt ned til Georgia avgjørende for den påfølgende suksessen til JTEC. Den riktige kombinasjonen av pågangsmot, personlig overbevisning, tilpasningsevne og sosial omgjengelighet gjorde det mulig å manøvrere i det komplekse miljøet lokalt og legge til rette for å skape hurtig effekt.

Det vil imidlertid være en lite hensiktsmessig planforutsetning at en alltid vil finne rett kvinne eller mann til jobben. Institusjonalisering innebærer å bygge kompetanse og rutiner som fungerer uavhengig av enkeltindivider.

Evne til å lede i komplekse miljøer er egenskaper som kan trenes og utvikles, men der det per i dag ikke finnes konkrete utdanningsløp innenfor Forsvarets skole- og utdanningssystem. Strategisk rådgiving krever en kombinasjon av ferdigheter som imidlertid ikke nødvendigvis må utvikles gjennom Forsvarets nåværende utdanningssystem. Det bør derfor etableres egne utdanningsløp tilpasset personell som er tiltenkt en rolle i denne typen rådgiving. Et slikt løp

---

gjelder ikke for alle som skal drive med militær rådgivning eller støtte til sikkerhetssektorreform, men først og fremst de som er tiltenkt en ledende rolle i bidrag av høy strategisk betydning.



---

---

## Vedlegg

### A Oversikt over intervjuer

#### Tbilisi

| Navn               | Grad        | Nasjonalitet | Organisasjon                      | Stilling    |
|--------------------|-------------|--------------|-----------------------------------|-------------|
| Mark Blackburn     | CIV (COL R) | US           | SNGP                              | COS         |
| Rudolfs Rudzuroga  | CAPT (N)    | LAT          | JTEC/DA                           | TEAM member |
| Michael Rozmara    | LTC         | NOR          | JTEC                              | Team leader |
| Michael Lund       | LTC         | DK           | JTEC                              | COS         |
| Giorgi Dumbadze    | COL         | GEO          | JTEC STAFF                        | CO          |
| Shalva Tevdoradze  | CIV         | GEO          | MOD                               | Advisor     |
| Ketevan Papashvili | CIV         | GEO          | MOD                               | Advisor     |
| Grigol Schelidze   | COL         | GEO          | JTEC/TMEC                         | CO          |
| Pirit Pikker       | CIV         | EST          | NATO Liaison<br>Office in Georgia | Deputy Head |

#### Oslo

| Navn                | Organisasjon          |
|---------------------|-----------------------|
| Sigurd Marstein     | Forsvarsdepartementet |
| Bobo Solem          | Forsvaret             |
| Michael Rozmara     | Forsvaret             |
| Sten Richard Larsen | Forsvaret             |

---

---

## Litteratur

Albuquerque, A. L. de, & Hedenskog, J. (2016). *Georgia. A Defence Sector Reform Assessment*. FOI Report, FOI-R-4306-SE.

An Assessment of Social Capital in Georgia. (2011). *Caucasus Research Resource Center*.  
[http://crrc.ge/uploads/tiny\\_mce/documents/Completed-projects/CRRC\\_Social\\_Capital\\_Briefing\\_Paper.pdf](http://crrc.ge/uploads/tiny_mce/documents/Completed-projects/CRRC_Social_Capital_Briefing_Paper.pdf).

Barry, Ellen (2012), Georgian Vote a Test of the 2003 Rose Revolution, *New York Times*, (29 September 2012), <https://www.nytimes.com/2012/09/30/world/europe/georgian-vote-a-test-of-2003-rose-revolution.html>

Black, James et al. (2020). *Enhancing deterrence and defence on NATO's northern flank. Allied perspectives on strategic options for Norway*. RAND Corporation

Bukkvoll, Tor et al. (2009), *Krigen i Georgia – konsekvenser for Norge?*, FFI-Rapport 2009/00268, <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:3524/09-00268.pdf>.

Chkhikvadze, Ivane, EU-Georgia Relations: Where It Starts and Where It Goes, i Kakachia, K., & Skardziute-Kereselidze, R. (Eds.). (2013), *Georgian Foreign Policy: The Quest for Sustainable Security*. Konrad Adenauer Stiftung s. 51-64.

CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/gg.html>

Coffey, L. (2018). NATO Membership for Georgia: In U.S. and European Interest. *The Heritage Foundation Special Report*.

Croft, A. (2014, June 25). NATO will not offer Georgia membership step, avoiding Russia clash. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-nato-enlargement/nato-will-not-offer-georgia-membership-step-avoiding-russia-clash-idUSKBN0F00IJ20140625>

FAO, *Georgia at a Glance*, <http://www.fao.org/georgia/fao-in-georgia/georgia-at-a-glance/en/>

Felgenhauer, Pavel (2008), The Russian-Georgian War was Preplanned in Moscow, *Jamestown Foundation*, <https://jamestown.org/program/the-russian-georgian-war-was-preplanned-in-moscow/>

Forsvaret (2017), *Nordmannen som skapte Nato-historie*, <https://forsvaret.no/aktuelt/innsats-jtec-georgia>

---

---

Forsvarets spesialstyrker (2016), Nordic Baltic Assistance Program (NBAP), “Operations Cluster”. A part of NB8’s Defense Forces Security Sector Reform Contribution, Military Assistance & Capacity Building, Terms of Reference.

Forsvarsdepartementet (6. februar 2015). *A stronger NATO*. regjeringen.no.  
<https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/-et-sterkere-nato/id2394301/>

Forsvarsdepartementet, *Instruks – nordisk-baltisk kapasitetsbygging i Georgia*, 2012/01747

Gallis, P. (2008). *The NATO Summit at Bucharest, 2008*. Congressional Research Service.

Government of Georgia (2014), *Social-economic Development Strategy of Georgia “GEORGIA 2020.”*

Houman A. Sadri (2010), *The Caucasus States*, Praeger

Johansen, I. (2010). *Hva betyr samfunnet for militær effektivitet? En analyse av sosial kapital i produksjonen av militær makt*. Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-rapport 2010/01176.  
<https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:3670/10-01176.pdf>

Joint Training and Evaluation Center, *Assessment Report Presented to the International Staff of NATO HQ on the NATO-Georgia Joint Training and Evaluation Center*, October 2015.

Kaasa, A., & Parts, E. (2007). Individual-Level Determinants of Social Capital in Europe: Differences between Country Groups, *University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration*. <https://majandus.ut.ee/sites/default/files/mtk/RePEc/mtk/febpdf/febawb56.pdf>

King, Charles (2001), Potemkin Democracy: Four Myths about Post-Soviet Georgia, *The National Interest*, 64, s. 93-104

Koefman, M. (2018, August 17). The August War, Ten Years On: A retrospective on the Russo-Georgian War. *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/2018/08/the-august-war-ten-years-on-a-retrospective-on-the-russo-georgian-war/>

MacFarlane, Neil S., The Reluctant Patron: Georgia-US Relations, i Kakachia, K., & Skardziute-Kereselidze, R. (Eds.). (2013). *Georgian Foreign Policy: The Quest for Sustainable Security*. Konrad Adenauer Stiftung, s. 79-95.

MacFarlane, Neil S. (2012). Georgia: National Security Concept versus National Security. *Russia and Eurasia Programme Paper*, 1.

McNamara, E. M. (2016, March). Securing the Nordic-Baltic region. *NATO Review*.  
<https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/03/17/securing-the-nordic-baltic-region/index.html>

---

---

Nodia, Ghia, Divergent interests: What Can and Cannot be Achieved in Georgian-Russian Relations, i Kakachia, K., & Skardziute-Kereselidze, R. (Eds.). (2013). *Georgian Foreign Policy: The Quest for Sustainable Security*. Konrad Adenauer Stiftung, s. 97-109.

Nodia, Ghia. (2012). The August 2008 war: Main Consequences for Georgia and its Conflicts. *Nationalities Papers*, 40(5).

Ostrom Elinor, Overcoming the Samaritan's Dilemma in Development Aid, i Sepulveda, C., Harrison Ann, & Lin, J. (Eds.). (2011). *Development Challenges in a Postcrisis World*. World Bank.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/886811468181735022/pdf/470480PUB0Annu00Box379838B00PUBLIC0.pdf>

Petersen, Alexandros (2008), The 1992-1993 Georgia-Abkhazia War: A Forgotten Conflict, *Caucasian Review of International Affairs*, 2(4), s. 187–199.

Pew Research Center, “Generally speaking, would you say that most people can be trusted, or that you can’t be too careful in dealing with people”, *Across Central and Eastern Europe, low levels of social trust*, Pew Research Center, 8 mai 2017,

[https://www.pewforum.org/2017/05/10/democracy-nationalism-and-pluralism/pf-05-10-2017\\_ce-europe-08-17/](https://www.pewforum.org/2017/05/10/democracy-nationalism-and-pluralism/pf-05-10-2017_ce-europe-08-17/)

Shlapak, D. A., & Johnson, M. W. (2016). *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defence of the Baltics*.

[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1253.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1253.html)

Social Capital in Georgia: Final Report and Recommendations. (2011). *USAID Georgia*.

[http://crrc.ge/uploads/tinymce/documents/Completed-projects/CRRC\\_Social\\_Capital\\_Final\\_Report.pdf](http://crrc.ge/uploads/tinymce/documents/Completed-projects/CRRC_Social_Capital_Final_Report.pdf).

Wales Summit Declaration, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm).

Walt, Stephen M. (1985), Alliance Formation and the Balance of World Power, *International Security*, vol. 9, nr. 4 (vår 1985), s. 3-43.

Welt, C. (2019). *Georgia: Background and U.S. Policy*. Congressional Research Service.

## About FFI

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) was founded 11th of April 1946. It is organised as an administrative agency subordinate to the Ministry of Defence.

### FFI's MISSION

FFI is the prime institution responsible for defence related research in Norway. Its principal mission is to carry out research and development to meet the requirements of the Armed Forces. FFI has the role of chief adviser to the political and military leadership. In particular, the institute shall focus on aspects of the development in science and technology that can influence our security policy or defence planning.

### FFI's VISION

FFI turns knowledge and ideas into an efficient defence.

### FFI's CHARACTERISTICS

Creative, daring, broad-minded and responsible.

## Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

### FFIs FORMÅL

Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

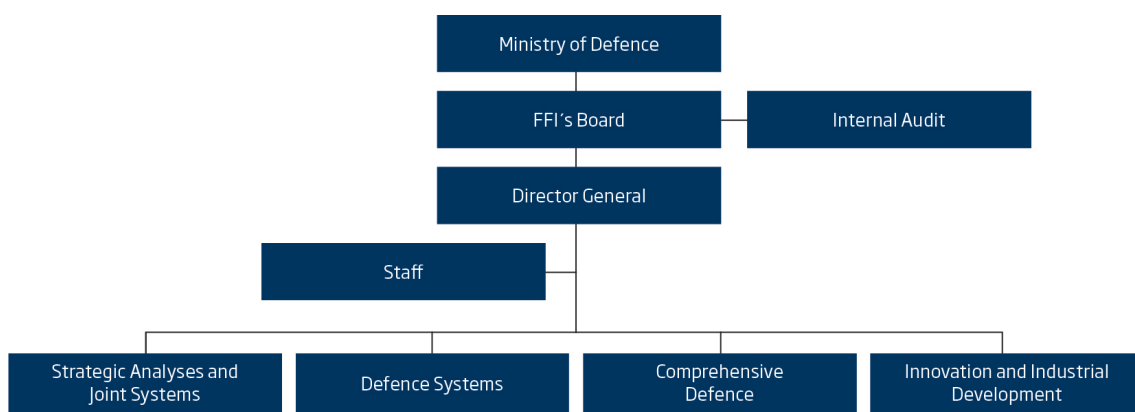
### FFIs VISJON

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

### FFIs VERDIER

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

## FFI's organisation



**Forsvarets forskningsinstitutt**  
Postboks 25  
2027 Kjeller

Besøksadresse:  
Instituttveien 20  
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00  
Telefaks: 63 80 71 15  
Epost: [ffi@ffi.no](mailto:ffi@ffi.no)

**Norwegian Defence Research Establishment (FFI)**  
P.O. Box 25  
NO-2027 Kjeller

Office address:  
Instituttveien 20  
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00  
Telefax: +47 63 80 71 15  
Email: [ffi@ffi.no](mailto:ffi@ffi.no)