

Innhold

Sikkerhetspolitisk Bibliotek Nr. 4-2004



- 3 Den kalde krigen som kompass for forsvarsplanleggingen**
- 4 Rest-trusler i nord**
- 5 Krig og fred i Europa**
- 6 Folkerettslige utfordringer**
- 9 Ressurser, miljø og grenser**
- 12 Konfliktpotensial**
- 13 Forsvarspolitisk gråsoner?**
- 14 Mobiliseringsforsvaret**
- 15 Militær tilstedeværelse**
- 17 Internasjonalt engasjement hever terskelen i nord**
- 18 Alliansens troverdighet**
Potensial for nordisk militært samarbeid
- 19 Tillitskapende virksomhet**
- 20 Avslutning**

Utgitt av: Den norske Atlanterhavskomiteé
Redaktør: Sunniva Tofte og Camilla Ahm Nicklasson
Trykket av: Hegland Trykkeri AS, Flekkefjord
ISSN: 0802-6602

For mer informasjon, besøk våre internettsider: www.atlanterhavskomiteen.no

Forsvarsperspektiver i nord

*Av Kontreadmiral Jørgen Berggrav,
Sjef Landsdelskommando Nord-Norge¹*

Etter den kalde krigen har den militære situasjonen i Europa endret seg grunnleggende. Spørsmålet er derfor om nordområdene fortsatt bør være en rammefaktor for norsk sikkerhetspolitikk, hvilke konsekvenser dette får for forsvarsutviklingen, hva det betyr for vårt engasjement i NATO, og om det er grunnlag for et nærmere samarbeid mellom de nordiske småstatene.

DEN KALDE KRIGEN SOM KOMPASS FOR FORSVARSPLANLEGGINGEN

Dagens forsvarsstruktur er i stor grad tuftet på den militærstrategiske situasjonen under den kalde krigen. Både materiell, operasjonskonsep-ter og støttestrukturer var utformet med tanke på å stå mot én bestemt motstander, i ett bestemt geografisk område, i et definert og begrenset tidsrom. Dette krevde at Norge kunne mobilisere store styrker. I en situasjon hvor det var snakk om å overleve som selvstendig nasjon, ble det ansett som viktigere å ha et stort volum enn høy kvalitet. Fordi anvendelse av styrkene kunne forhåndplanlegges, var det ikke avgjørende at styrkene hadde meget begrenset fleksibilitet og deployerbarhet.

I NATO var det enighet om disse vurderingene. Norge, og i særdeles Nord-Norge, ble ansett som et helt avgjørende område for Alliansens sikkerhet. Det ble lagt detaljerte planer for hvordan Norge skulle støttes i en konflikt, og store NATO-midler ble brukt for å finansiere en støttestruktur som skulle kunne betjene våre allierte i tillegg til norske avdelinger.

Årsakene til at Norge hadde stor strategisk ”tomteverdi” var flere. Sett fra sovjetisk side var norsk territorium et viktig forterreng for forsvar av det store militærkomplekset på Kola, og de nordiske landene dannet

en flanke til denne fronten. De nordiske landenes territorium kunne derfor få betydning som en akse for å utflankere sentralfronten som delte Europa i to.

For Norge var stillingen som ”eier av strandtomten” langs Atlanteren av spesiell betydning. I en storkonflikt mellom Sovjetunionen og Vesten ville sjøforbindelseslinjene over Atlanterhavet være avgjørende. For å kunne true disse forsyningslinjene, måtte Sovjetmarinen passere flaskehalsen utenfor Norskekysten. Norsk territorium var viktig for å overvåke dette området.

Barentshavet fikk en helt spesiell rolle som operasjonsområde for den sovjetiske ubåtsbaserte annenslagskapasiteten. Passasjen mellom fastlands-Norge og Svalbard dannet en ”port” til området, både i forbindelse med utseiling av ubåtene, og for den som ville trenge inn i bastionen for å true den sovjetiske annenslagskapasiteten. Dette havområdet ville dermed være av stor strategisk betydning, ikke bare i en europeisk storkonflikt, men i en situasjon der Sovjetunionen kunne tenkes å bli utfordret på strategisk nivå.

I NATO ble den strategiske ”tomteverdien” vurdert å være svært viktig. Det ble sagt at selv om alliansen ikke kunne vinne en krig i nord, kunne den risikere å tape den der. Det viktigste norske bidraget til NATO-samarbeidet var derfor å konsentrere seg om utfordringene i nord.

REST-TRUSLER I NORD

Med Sovjetunionens fall forsvant øst-vest-konflikten som premissgiver for trusselbildet i nord. Utvidelsen av EU i 1995 og NATO i 1997 førte til at det strategiske kartet endret seg dramatisk. Sentral-Europa fikk vesentlig øket forterreng og avstand til Russland. Konfrontasjonsnivået ble dramatisk redusert. Sentralfronten sluttet å eksistere. Med det forsvant flankedimensjonen og nødvendigheten av å kontrollere Norskehavet for å true sjøforbindelsene. Dette førte til at de sentraleuropeiske landene kunne redusere sine militære strukturer.

For småstatene i nord var dette ikke like innlysende. For det første var det usikkert hvordan Russland ville utvikle seg politisk.

Selv om landet ikke ville ha tilstrekkelige ressurser til å representere en reell trussel for Europa generelt, var kapasiteten tilstrekkelig for å utgjøre en trussel for de nordiske landene.

Selv om Russland ikke representerte en ideologisk basert trussel på samme måte som Sovjetunionen, kunne det tenkes flere forhold som kunne føre til konflikt. Militærkomplekset på Kola hadde fortsatt stor betydning. Etter hvert som Russland ble konvensjonelt svekket, ble den nukleære annenslagskapasiteten relativt sett viktigere, og dermed også baseområdene og de nordlige havområdene. Samtidig førte endringene i Sentral-Europa til et ytterligere russisk fokus på havområdene i nord, fordi russerne ikke lenger kunne utnytte forbindelseslinjene gjennom Baltikum og de tidligere østeuropeiske statene. På mange måter sto man i nord igjen med et ”restproblem” etter den kalde krigen.

Dette bidro til at Finland, Norge og Sverige ikke reduserte sine væpnede styrker på samme måte som landene lenger sør i Europa, og til at de beholdt kaldkrigsorienterte mobiliseringsstyrker.

KRIG OG FRED I EUROPA

I dagens situasjon er det utenkelig med en storkrig i Europa. En av grunnene til dette er den tette politiske og økonomiske integrasjonen over landegrensene. For at Russland skulle kunne gjenreise en militærmakt med supermaktsambisjoner, behøves en økonomisk plattform som landet bare kan få ved en integrasjon i det samme europeiske systemet, med samme gjensidige avhengighet som vil gjøre krig til et selvødeleggende alternativ.

Selv om Russland samarbeider stadig tettere med resten av Europa, er områdene i Nordvest-Russland fortsatt et militært kjerneområde. Det er ingen indikasjoner på at dette vil endre seg. Selv om aktiviteten er vesentlig redusert i forhold til hva den var under den kalde krigen, er evnen tilstrekkelig til å understøtte politiske målsetninger med militær makt om nødvendig.

Det er derfor viktig å bidra til at Russland søker sikkerhet i fellesskap med andre. Dette vil gi vesentlig større sikkerhet og større

forutsigbarhet. Norge er derfor tjent med at Russland involveres i et politisk og militært samarbeid med NATO så vel som EU og USA.

På kort og midlere sikt er det svært lite sannsynlig at Norge vil bli utsatt for en direkte territoriell eller militær trussel. Dette innebærer imidlertid ikke at Norge kan utelukke utfordringer som må møtes med militære midler dersom det politiske klimaet skulle endre seg. Slike hendelser vil være av en helt annen karakter enn storkrigsscenarioet under den kalde krigen. Moderne kriser og episoder, herunder også terrorisme, krever ikke langvarige forberedelser og styrkeoppbygging fra en motstanders side. Dette betyr at slike situasjoner kan utvikle seg raskt og at de vil være av et mer begrenset omfang. Dette fordrer at Norge utvikler sine styrker slik at de kan reagere raskt, og at de kan operere effektivt sammen med allierte.

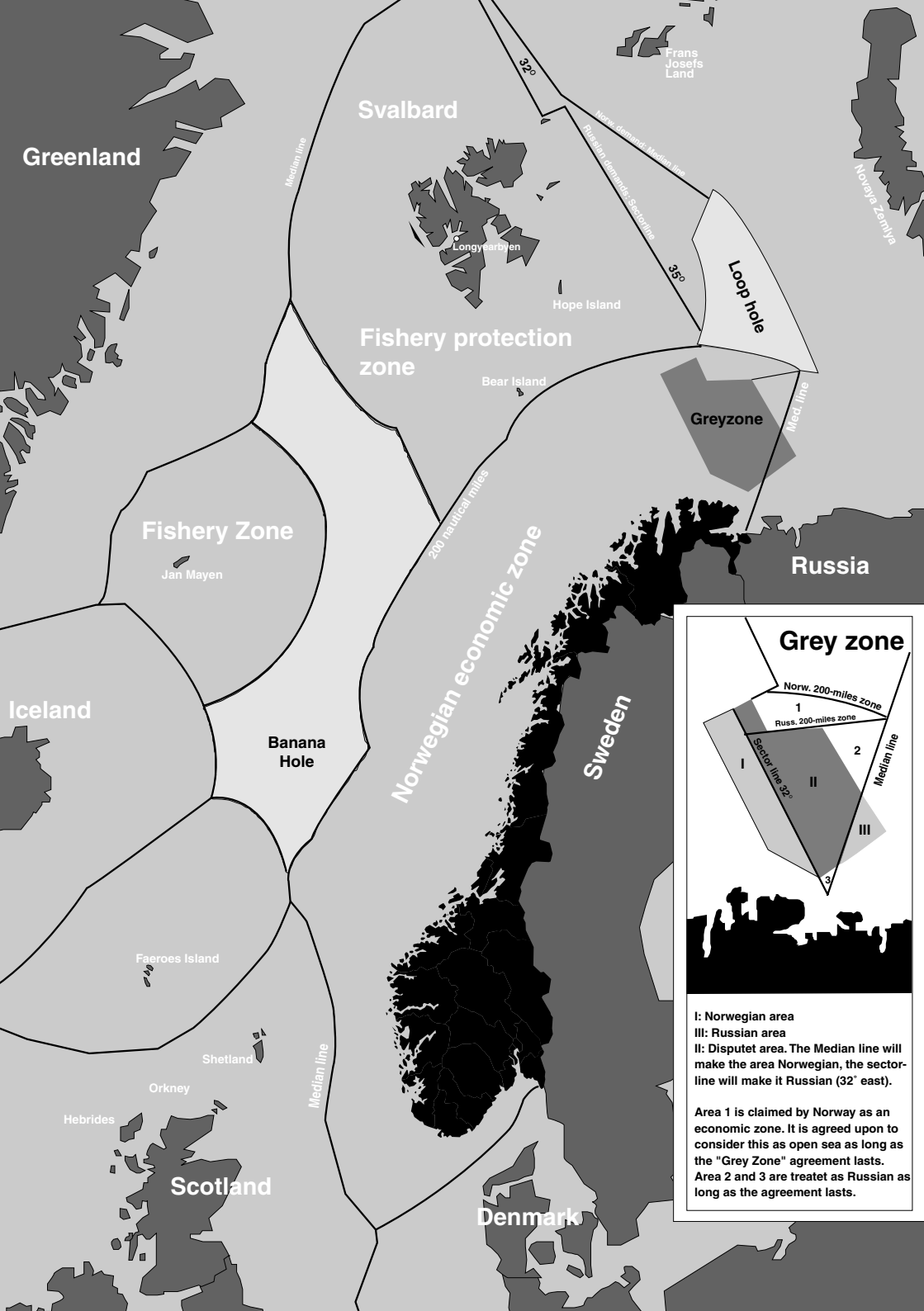
For Norge innebærer dette også at det er av svært stor betydning at det ikke oppstår et militært vakuum i nord. Derfor må Forsvaret fortsatt ha en territoriell dimensjon. Denne situasjonen deler vi med Sverige og Finland.

Det militære nabolskapet til Russland understreker behovet for et troverdig nasjonalt beslutningsgrunnlag. Evnen til å vedlikeholde et oppdatert situasjonsbilde er fortsatt sentralt. Dette innebærer evnen til nasjonal etterretningsvirksomhet, og ikke minst til overvåking av land-, sjø- og luftområdet. Dette vil også danne utgangspunkt for en enhetlig og troverdig situasjonsforståelse, slik at man kan reagere riktig på avvik fra det normale.

En slik overvåking kan også gi verdifull støtte til det sivile samfunnet. Et eksempel på dette er at Forsvarets overvåking av nordområdene brukes til å følge den økende tankskipstrafikken langs norskekysten og dermed er med på forebygge alvorlige miljøkatastrofer.

FOLKERETTLIGE UTFORDRINGER

Til bildet i nordområdene hører flere uløste folkeretts- og ressurs-spørsmål som bærer i seg en sikkerhetspolitisk dimensjon. Et av dem er knyttet til Svalbard, et annet til avgrensningen i Barentshavet.



Grey zone

The diagram illustrates the 'Grey zone' between the Norwegian and Russian 200-mile economic zones. It is divided into three areas:

- I:** Norwegian area, bounded by the 32° sector line and the median line.
- II:** Disputed area, bounded by the 32° sector line and the median line.
- III:** Russian area, bounded by the median line.

Area 1 is claimed by Norway as an economic zone. It is agreed upon to consider this as open sea as long as the "Grey Zone" agreement lasts. Area 2 and 3 are treated as Russian as long as the agreement lasts.

Da kontinentalsokkelen utenfor Norge ble underlagt nasjonal jurisdiksjon og Norge etablerte 200-milssoner, konkluderte norske myndigheter med at Svalbardtraktaten av 1920 kun gjaldt øyene og sjøterritoriet. Norge hevdet på dette grunnlag å ha uavkortet enerett til sokkelen og sonen rundt Svalbard, og at traktatens prinsipp om likebehandling av personer og selskaper fra signaturlandene ikke ville gjelde her. Dette synet vant liten gjenklang internasjonalt. Norges allierte reserverte seg, men unnlot å protestere for å ikke så splid i alliansen. På grunn av den manglende tilslutning til det norske synet, valgte norske myndigheter å opprette en ikke-diskriminerende fiskevernsone ved Svalbard hjemlet i loven om økonomiske soner. Ressurskontrollen i vernesonen har samtidig vært praktisert med lempelighet. Selv om Russland bestrider sonen, har russiske fiskere i praksis stort sett avfunnet seg med den.

Bildet er likevel ikke uten nyanser. I april 2001 ble tråleren Tsjernikov oppbrakt av den norske Kystvakten og tatt i arrest, anklaget for grove brudd på lovgivningen. Russiske myndigheter protesterte kraftig på dette. Et russisk oppsynsskip ble sendt til vernesonen for å ”ivareta russiske rettigheter”. Sommeren etter opererte en krysser av Udaloy-klassen i vernesonen. Russiske fiskerimyndigheter hevdet at krysseren hadde i oppdrag å ”beskytte russiske fiskere mot den norske Kystvakten”. Selv om man ikke skal legge for mye i at russiske myndigheter valgte å bruke et avansert kampfartøy til fiskerioppsyn, viser episoden en klar kopling mellom ressurspolitikk og sikkerhetspolitikk.

I tillegg er avgrensningen av sokkel og sone i Barentshavet forblitt et uløst spørsmål. De norsk-russiske forhandlingene om spørsmålet går tilbake til 1970-tallet. Begge land hevdet at prinsippene i sokkelkonvensjonen av 1958 måtte legges til grunn. Norge hevdet midtlinjeprinsippet, mens russerne hevdet at ”særlige omstendigheter” burde tilsi at sektorprinsippet burde følges. Som en midlertidig løsning ble partene i 1977 enige om den såkalte gråsonen som gav partene mulighet til å fiske i hverandres jurisdiksjonsområder.

En klar jurisdiksjon – både med hensyn til fiskerier og petroleumsvirksomhet – vil fjerne en mulig kilde til konflikt, fordi det ikke vil være tvil om hvilke lover og regler som skal gjelde, og fordi disse vil være folkerettslig forankret. Avgrensningen har derfor en klar sikkerhetspolitisk dimensjon. Fra militært hold kan man derfor argumentere for at det er viktigere å oppnå en klar avgrensningslinje, enn at denne blir ressursmessig gunstig.

På russisk hold har imidlertid økonomisk aktivitet i nordområdene tradisjonelt vært overstyrt av sikkerhetspolitiske vurderinger. Ikke minst gjelder dette undervannsaktivitet som omtales som ”utplassering av installasjoner til havs nær Nordflåtens hovedbase”. Petroleumsaktivitet i dette området vil også virke inn på militære operasjoner, fordi man må ta gjensidig hensyn til hverandre. Et forhandlingskompromiss som åpner for norsk petroleumsvirksomhet øst for sektorgrensen, ville dessuten av enkelte på russisk side kunne oppfattes som en territoriell konsesjon.

For å realisere den sikkerhetspolitiske gevinst en avklaring av avgrensningsspørsmålet ville være, er det viktig at Norge aktivt bidrar til åpenhet om hva sameksistensen mellom militær aktivitet og petroleumsvirksomhet innebærer, ved å ”avmystifisere samlivet” og trekke på praktiske erfaringer man har gjort i Nordsjøen.

RESSURSER, MILJØ OG GRENSE

Norge og Russland har viktige fellesinteresser på flere områder. Fiskeriene i Barentshavet spiller en betydelig økonomisk rolle for begge land. Havområdene i nord er også vitale for verdens marine biologiske ressurser. Det er derfor svært viktig å sikre en bærekraftig utvikling av disse ressursene. Samtidig har den samlede fiskeflåten som ønsker å fiske i disse områdene, vesentlig større behov og kapasitet enn det området kan understøtte. Norske og russiske myndigheter utfordres derfor av ”kreative næringsinteresser”. Det er på denne bakgrunn viktig at man har et klart forvaltningsregime. Her har Russland og Norge som forvaltningsansvarlige sammenfallende interesser. Dersom man ikke forvalter ressursene på en troverdig

måte, vil man for det første undergrave en bærekraftig utvikling, og for det andre etterlate et inntrykk hos andre av at man ikke er i stand til, eller villig til, å ta ansvar for et område man krever forvaltningsrett over. Dette kan i seg selv undergrave respekt og invitere til mer alvorlige problemer.

Her er samtidig en rekke utfordringer knyttet til miljø, ressurser og spredning. Kolahalvøya har verdens høyeste tetthet av kjernefysiske reaktorer. Store mengder kjernefysisk drivstoff er lagret i området, ofte i nedslitte fasiliteter. Ikke minst er Nordflåten nødt til å uskadeliggjøre et stort antall reaktorer på kort tid som en følge av økonomiske vanskeligheter og russisk nedrustning. Dette gjelder både kjernefysiske undervannsbåter, nukleære stridshoder og atomdrevne isbrytere. Dette er kostbart. En betydelig mengde radioaktivt materiale er ikke tatt hånd om på en tilfredsstillende måte. Dette er uten tvil et alvorlig problem for nabolandene. For Norge så vel som Russland er dette et spesielt problem, fordi et kjernefysisk utslipp til havet vil bety store problemer for fiskeriene. Til dette kommer at opphoping av radioaktivt og spaltbart materiale på Kola også er et mulig spredningsproblem, fordi materialet kan komme på avveie og i verste fall bli brukt av terrorister.

Omkring 25% av verdens uutnyttede petroleumsreserver befinner seg trolig i Barentshavet og Nordvest-Russland. Den ustabile situasjonen i Midtøsten har bidratt til at energi fra nordområdene er kommet mer i fokus, blant annet ved at USA tar sikte på å hente 15–20% av sin råoljeimport fra Russland.

Russland eksporterer store mengder gass til Europa gjennom rørledninger. I det siste er fokuset blitt dreid mot leveranser til USA. Slike leveranser forutsetter etablering av nedkjølingsanlegg for å produsere gass i flytende form. Den russiske produksjonen av gass fra Shtockman og Yamal i Barentshavet er avhengig av betydelige teknologiske fremskritt for å bli lønnsom. Norge har et kompetanseforsprang på dette området. Dette kan føre til et nærmere samarbeid mellom Norge og Russland, og et ønske om å starte utvinning i omstridt område.

Petroleumsaktiviteten vil være viktig for velstand og utvikling for både Norge og Russland, men nærheten til de militære kjerneområdene gjør det viktig å unngå kryssende interesser.

Den voksende oljeeksporten fra Nordvest-Russland har ført til en betydelig økning i sjøtransport til kundene i Sentral-Europa. Dette vil etter hvert også gjelde til USA. For Norge er det særlig transporten langs kysten av Nord-Norge som vekker bekymring. Årsaken til dette er både at området er spesielt værhardt, at det er et viktig oppvekstområde for fisk, og ikke minst at det er begrensede slepe- og oljevernressurser i området. Det er derfor viktig å ha en koordinert beredskap og rutiner for overvåking og varsling. Ansvaret for kystberedskap er tillagt Fiskeridepartementet. Forsvaret, som av militære årsaker har store overvåkingsressurser, døgnbemannet ledelsesapparat i tillegg til en flåte av store kystvaktskip, er en vesentlig bidragsyter.

En forvaltning av hav- og kystområder som ikke er troverdig, vil ha en undergravende sikkerhetspolitisk effekt. Dette kan på sikt invitere til problemer. Derfor er det i Forsvarets interesse at disse oppgavene blir utført skikkelig, men det betyr ikke nødvendigvis at det er Forsvaret som må utføre alle oppgavene. Det bør ikke bli en primæroppgave for Forsvaret verken å drive trafikkkontroll eller å ha ansvar for oljevernberedskapen. I stedet må vi bidra med det vi har for å løse primæroppgavene.

Ansvaret for grensen er tillagt Justisdepartementet, men den praktiske utførelsen av vaktholdet på den norsk-russiske grensen, som også er Schengens yttergrense, utføres av Forsvaret. Dette er hensiktsmessig av flere årsaker. For det første har den daglige tjenesten ved grensen mer til felles med militær tjeneste enn politivirksomhet, og det er derfor hensiktsmessig og kostnadseffektivt at Forsvaret utdanner personellet og leder den daglige virksomheten. I krisetilfeller gjør dette det også enklere å koordinere Grensevakten med annen militær virksomhet.

Også på russisk side er grensevakten militært organisert. Militær organisasjon og identitet gjør at det er lettere for grensevakten på begge sider å forholde seg til hverandre.

KONFLIKTPOTENSIAL

Det er grunn til å hevde at det har skjedd et paradigmeskifte i russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen, og at kommersielle interesser har fått langt større innflytelse i landets nordområdepolitikk. At en rekke problemstillinger er de-sikkerhetisert, fordi sikkerhetspolitiske vurderinger ikke i like stor grad er styrende for andre samfunnsområder som under den kalde krigen, øker sjansene til å håndtere slike problemer med politiske midler. Et tettere samarbeid mellom Russland og vestlige partnere vil bidra til en fortsatt positiv utvikling.

Samtidig har krigen mot terror bidratt til at USA og Russland har nærmet seg hverandre. Et avhengighetsforhold med bakgrunn i eksport og import av petroleumsprodukter vil virke på samme måte og bidra til et gunstig sikkerhetspolitisk klima mellom de to viktigste premissleverandørene for sikkerhet i nordområdene. Dette er en fordel også for nordisk sikkerhet.

På kort og midlere sikt er det svært lite sannsynlig at Norge vil bli utsatt for en direkte territoriell eller militær trussel. Kolabasene har imidlertid fortsatt stor betydning for russerne. Den russiske Svalbard-politikken er fortsatt sikkerhetisert. Russiske reaksjoner på norsk sivil virksomhet illustrerer dette. Russiske myndigheter markerer også tidvis en misnøye med Norges alliansemedlemskap, med alliert nærvær i Finnmark og aspekter ved norsk etterretningsvirksomhet. I tillegg ligger det som nevnt et konfliktpotensial i de uavklarte retts- og forvaltningsspørsmålene.

Mens det under den kalde krigen var grunn til å anta at vestmaktene ville la egne prinsipielle standpunkt i folkerettsspørsmål vike på grunn av nordområdenes militærstrategiske betydning, er det fra enkelte hold blitt fremholdt at Norge ikke kan se bort fra at landet kan bli stående mer alene i dagens situasjon. Utviklingen av et petroleumssamarbeid mellom Russland og vestmaktene innebærer også, hevder enkelte, at vestmaktene vil kunne vurdere dette samarbeidet som så viktig at terskelen blir høyere for å støtte et av de nordiske land i et stridsspørsmål. Det hersker ulike opp-

fatninger om hvilken vekt som bør tillegges slike hensyn. Uansett vil imidlertid utviklingstrekk i tiden stille store krav til Norges evne til å forebygge og håndtere ressursrelaterte kriser og konflikter i sine nordlige jurisdiksjonsområder.

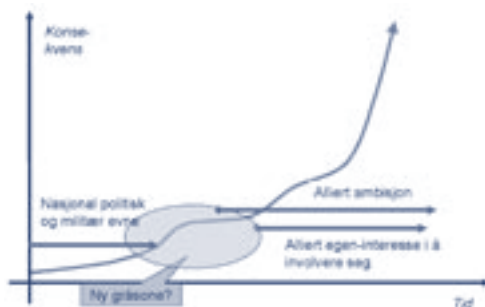
FORSVARSPOLITISK GRÅSONE?

I dagens situasjon er det lite sannsynlig at en ressursrelatert krise vil eskalere til full krig. En slik krise kan likevel anta slike dimensjoner at den kan bli en alvorlig utfordring for småstaten Norge.

Fra ulike hold blir spørsmålet reist om Norge kan regne med å få hjelp utenfra i en sikkerhetspolitisk krise som ikke er en åpenbar krigssituasjon. Under den kalde krigen var det et rimelig klart skille mellom krig og fred, og dermed når Atlanterhavstraktatens artikkel 5 ville tre i kraft. Dette skillet er ikke like klart i dag. Det reiser spørsmålet om det i gråsonesituasjoner mellom krig og fred kan oppstå et gap mellom på den ene side Norges nasjonale evne og på den annen side den praktiske støtten de enkelte medlemslandene vil yte basert på en nøktern vurdering av hva som er i deres egne interesser. Denne situasjonen er illustrert på denne figuren. En motstander kan ha interesse av å utnytte en slik mulig situasjon.

Dette har fått noen til å argumentere for at Norge primært bør fokusere på nordområdene, og legge vesentlig større vekt på militær tilstedeværelse der. Særlig etterspørres en større satsing på maritime styrker og en antallmessig større hærstyrke, basert på mobiliseringskonseptet.

I Forsvarssjefens Militærfaglige Utredning 2003 ble dette undersøkt nærmere. Det ble laget en rekke krise- og konfliktscenarier som dannet grunnlaget for omfattende vurderinger. Blant de situasjonene som ble undersøkt, var ressurskonflikt i nord, forvaltningsstrid i vernessonen, overfall på norske øygrupper, grensekrenkelser og begrenset angrep på Norge, foruten en rekke terrorsituasjoner hvor



Forsvaret skulle støtte Politiet. I tillegg ble en rekke internasjonale scenarier undersøkt. Det viste seg at de egenskapene som var viktigst i de nasjonale scenariene, var at styrkene hadde høy kvalitet, at de var fleksible og mobile, og ikke minst at de var tilgjengelige på kort varsel.

Det viste seg imidlertid også at det fortsatt er store begrensninger med hensyn til hva småstaten Norge kan klare på egen hånd. Derfor er det viktig at man arbeider med å lukke gapet fra begge sider. Dette innebærer å videreutvikle Forsvaret for å få mest mulig tilgjengelige operativ evne med høy kvalitet av tilgjengelige ressurser, men også at Norge fører en politikk som vinner forståelse hos andre aktører i området og samtidig bidrar til at det skapes respekt for norske forvaltningsregimer. I praksis betyr dette at Forsvarets operative freds- og lavspenningsoppgaver øker i betydning.

I tillegg til at man har enheter som er spesielt trent og utrustet for dette, innebærer det at man må ha en helhetlig situasjonsforståelse, konsekvent håndhevelse av norske lover og regler, enhetlig ledelse og klare kommandolinjer i krisesituasjoner.

MOBILISERINGSFORSVARET

Mobiliseringsforsvaret var spesielt utformet for å forsvare Norge under gitte omstendigheter mot en helt spesiell motstander i en begrenset periode inntil våre allierte kunne komme til unnsetning. Den nye situasjonen må ha store konsekvenser for mobiliseringsforsvaret.

Det er mange grunner til dette. For det første vil det ta lang tid å sette et mobiliseringsforsvar på krigsfot. Utstyr skal klargjøres, personell skal kalles inn og ikke minst øves slik at det er i stand til å løse oppgavene på en måte samfunnet er tjent med, og uten at det utsettes for større risiko enn absolutt nødvendig. Dette er et spørsmål om etikk og moral. Krig er ikke for amatører. Selv om vi kan anta at det vil være en større aksept for risiko knyttet til operasjoner i Norge, i alle fall når det er snakk om å kjempe for å overleve som nasjon, ville det være på grensen til det umoralske å

kreve at norske soldater skulle sendes i kamp med dårlig evne til å løse sine oppdrag. Forsvaret må ha en kvalitet som gjør at norske soldater opplever at de har en reell sjanse til å løse de oppgavene de blir satt til.

For det andre vil et mobiliseringsforsvar måtte forberede seg spesielt for én oppgave. Dette vil gjøre det mye vanskeligere å delta i andre operasjoner sammen med våre allierte. Uansett hvor mye man satser, vil vårt land ikke ha nok ressurser til å klare en tradisjonell forsvarskamp på egen hånd. Dersom vi ikke setter våre egne styrker i stand i å operere effektivt sammen med våre allierte, undergraver vi derfor vår evne til forsvar i vårt eget land.

Et mobiliseringsforsvar vil for det tredje forutsette at hele nasjonen settes på beredskap. Dersom vi skal bruke slike styrker til annet enn en kamp om nasjonal overlevelse, må vi ha mulighet til å sette sammen styrker på en annen måte, bemannet med folk som har kunnskap, erfaring og ikke minst er villige til å delta. Et tradisjonelt invasjonforsvar vil måtte legge stor vekt på å ha et stort antall soldater. Det er neppe mulig å utruste en så stor styrke med moderne utstyr hvis man ikke er villig til å øke budsjettene vesentlig ut over det som det ser ut å være politisk vilje til. I så fall kan vi lett ende opp med et umoderne forsvar som vil ha liten sjanse til å lykkes i strid.

MILITÆR TILSTEDEVÆRELSE

Tilstedeværelse av kapable militære styrker er et klart sikkerhetspolitisk signal om at et geografisk område anses som betydningsfullt. Derfor er det viktig at dette prioriteres også i fremtiden. Hvor stor tilstedeværelsen må være for at de riktige signalene skal oppfattes, må være en politisk vurdering. Fra et fagmilitært ståsted må det sentrale være at avdelingene ikke bare er til stede, men også at de er kompetente, kjenner operasjonsområdet og kan løse oppdragene på en profesjonell måte. Det kreves en betydelig innsats for å nå en slik standard. Militær effekt er avhengig av enhetenes evne til å fungere sammen. Det er vanskelig å oppnå den nødvendige

kvaliteten hvis det ikke legges stor vekt på samøvelser med andre, simulatortrening og teoretisk utdanning. For å få mest mulig operativ evne for begrensede ressurser, er det viktig at Forsvaret driver denne virksomheten på en rasjonell måte. En kraftsamling rundt ulike kompetansesentra gir mer forsvarseffekt for pengene, og dermed også bedre mulighet til reell tilstedeværelse. Derfor er det mer hensiktsmessig med regelmessige øvelser og aktivitet som demonstrerer militær kvalitet, enn ”symbolsk” tilstedeværelse av mindre avdelinger med begrenset operativitet.

Enkelte har hevdet at et nærvær av mindre kapable militære avdelinger er viktigere enn reell stridsevne. En potensiell motstander kan i så fall ikke ta seg til rette, men må nedkjempe de norske styrkene for å kunne ta kontroll. I så fall vil dette kunne skape den oppmerksomhet som skal til for å få hjelp fra det internasjonale samfunnet.

En slik tilnærming ville føre til en økning av norsk militær aktivitet, for eksempel utdannings- og støttevirksomhet i Nord-Norge, spesielt i Finnmark. Dette vil bli en mindre rasjonell struktur i forhold til kraftsamling i sentrale kompetansesentra.

Selv om dette kan bidra til å opprettholde bosettingen i fraflyttingsområder og understreke ”tomteverdien”, er det ikke innlysende at dette er en akseptabel strategi for å trygge norske interesser i nord. For det første er det som nevnt neppe forenlig med et norsk etisk grunnsyn ikke å utruste og trene avdelinger slik at de kan mestre et moderne stridsmiljø, selv om de skulle løse det overordnede nasjonale oppdraget om å skaffe oppmerksomhet ved å ta tap. Selv om vi hadde satset enda mer av budsjettene på rene nasjonale oppgaver, er det lite trolig at vår selvstendige militære evne ville blitt styrket så mye at vår reelle evne til avskrekking hadde blitt tilstrekkelig.

En slik økt satsing vil enten måtte finansieres med friske ressurser, eller salderes mot vår deltakelse i det vestlige forsvarssamarbeidet. Uten vekst i forsvarsbudsjettene vil en slik satsing måtte gå ut over vårt samarbeid i NATO. I praksis vil det bety at Norge ikke vil kunne bidra med de avdelinger og styrkekomponentene som NATO et-

terspør for å inngå i den styrkebrønnen som også skal kunne brukes i Norge.

Dersom medlemslandene ikke bidrar til styrkesamarbeidet i NATO, vil Alliansen undergraves fra to sider. For det første blir verktøykassen mindre komplett og evnen til å mestre oppgaven dårligere. For det andre undergraves det politiske samholdet.

Mer urovekkende, sett fra et nordlig perspektiv, er det at en slik strategi kan øke usikkerheten og senke terskelen for å utøve militært press på Norge.

INTERNASJONALT ENGASJEMENT HEVER TERSKELEN I NORD

For å lukke gapet fra den andre siden må Norge derfor konsekvent arbeide for at NATO forblir en troverdig forsvarsorganisasjon og Norge en troverdig sikkerhetspartner.

Deltakelse i internasjonale operasjoner sender klare signaler om at Norge er en troverdig partner. Eventuelle aktører som kunne tenke seg å legge militært press på Norge for å oppnå sine politiske målsetninger, må derfor regne med at konfliktene vil kunne bli eskalert og ikke forbli et bilateralt problem. Dersom vi ikke har et troverdig internasjonalt engasjement, vil signalene kunne få motsatt effekt. Hvis en mulig motstander gjør regning med at en konflikt ikke vil bli eskalert, vil dette senke terskelen for å legge militært press på Norge, og dermed kunne ”invitere til problemer”. Troverdig deltakelse i internasjonale operasjoner har derfor en avskrekkende virkning i nærområde-sammeheng. Hva slags operasjoner norske styrker bør delta i, må være en politisk vurdering ut fra hva som best tjener våre nasjonale interesser.

Dersom vi allikevel skulle bli stilt overfor krig på norsk jord, vil den ha en alliert dimensjon. Den vil altså være en internasjonal operasjon. Dette vil kreve at våre egne styrker er interoperable og kompetente, og at de utgjør relevante bidrag i en alliert helhet. NATO-samarbeidet og deltakelse i internasjonale operasjoner er en motor for å få dette til og en forutsetning for et troverdig forsvar i nordområdene.

ALLIANSENS TROVERDIGHET

Det er ingen tvil om at NATO har gjennomgått store endringer i de siste 10-15 årene. Fokus på operasjoner utenfor traktatområdet, en utvidet og mer sammensatt medlemsmasse, USAs tendenser til ”alene-gang” og bruk av ad hoc koalisjoner har fått kritikere til å spørre om man fortsatt kan ta sjansen på å satse på alliert bistand og la NATO-samarbeidet være styrende for utvikling av eget forsvar.

Selv om samholdet i NATO ikke skulle være så sterkt som ønskelig, tyder erfaringene på at det ikke er sannsynlig at verdenssamfunnet vil sitte og se på en militær konflikt i Europa. Dersom småstaten satser på tett samarbeid med andre stater man har sammenfallende interesser med, er det sannsynlig at det vil bli dannet en ad hoc koalisjon. For at en slik koalisjon skal kunne fungere, må styrkene være interoperable, både hva angår prosedyrer og utrustning. Det må også være mulig å sette sammen styrkene på en slik måte at de utfyller hverandre og kan danne et ”balansert” forsvar. Grunnlaget for dette ligger i NATOs doktriner, prosedyrer, ledelseskonsepter og interoperable styrker. NATOs styrkemålsprosess, som legger opp til å danne en ”verktøykasse” hvorfra man plukke elementer til en balansert sammensatt styrke, vil være av fundamental betydning for å skape en troverdig koalisjon.

For en småstat vil det imidlertid være en stor fordel at en slik operasjon foregår i regi av NATO, fordi man da kan aktivere forberedte planer og prosedyrer og benytte et etablert ledelses- og beslutningsapparat.

POTENSIAL FOR NORDISK MILITÆRT SAMARBEID

Det er grunn til å spørre seg om felles holdninger og geografi gir grunnlag for et nærmere og mer forpliktende militært samarbeid mellom Finland, Sverige og Norge.

Det mest kontroversielle ville være å utvikle viljen og evnen til å kunne håndtere trusler mot de tre statenes territorium og i nærområdene. En av de store gevinstene ved et slikt samarbeid, ville være at de enkelte landene kunne satse på en nordisk rollespesialisering

og på den måten avlaste hverandre, samtidig som man kunne oppnå betydelige økonomiske besparelser. Som nevnt tidligere kan Norge ikke utelukke aggresjon mot landet i et langsiktig perspektiv, dersom det politiske klimaet skulle endre seg. Dette betyr at Norge ikke kan binde seg til samarbeid med land som kanskje ikke vil stå solidarisk i en konflikt.

Den maritime dimensjonen av sikkerhetsutfordringer i nord berører i liten grad Finland og Sverige. Derfor er ikke tesen om et ”felles nordisk sikkerhetsområde” i nord like gyldig. Det er ikke sikkert at Sverige og Finland vil ha sammenfallende interesser med Norge. Tilsvarende vil Østersjø-landene Sverige og Finland kunne ha utfordringer som Norge ikke automatisk ville ønske å involvere seg i. Det er lite trolig at bilaterale avtaler ville være en farbar vei for dette. Et forpliktende samarbeid ville derfor forutsette finsk og svensk medlemskap i NATO, eller norsk medlemskap i EU dersom Unionen utvikler seg til et forpliktende sikkerhetssamarbeid.

Dette betyr ikke at et nordisk militært samarbeid er irrelevant. Finland, Sverige og Norge har en felles interesse i å sende signaler om betydningen av ”eiendommene” i nord. Det vil være i alles interesse å trekke vekslers på EU og NATO i denne sammenheng. Med bakgrunn i en tilnærmet lik kulturell og politisk identitet vil det også være naturlig å samarbeide i internasjonale operasjoner så lenge styrkebidragene kan struktureres slik at dette ikke går ut over forpliktelsene overfor NATO og eventuelt EU.

TILLITSKAPENDE VIRKSOMHET

I den nye situasjonen er det ingen grunn til at militære prioriteringer skal være til hinder for å utvikle et tett samarbeid mellom Norge og Russland, i tillegg til det nordiske regionale samarbeidet. Tvert i mot vil regionalt militært samarbeid kunne være en drivkraft i positiv retning. Med et nærmere samarbeid vil Russland kunne dra nytte av de nordiske landenes erfaringer med forsvarets rolle i demokratiske markedstilpassede stater. Norske erfaringer med sameksistensen mellom petroleumsvirksomhet og militær aktivitet

i Nordsjøen vil kunne være til uvurderlig hjelp for Russland når petroleumsvirksomheten i nord skal videreutvikles. Et velfungerende regime vil bidra til økt sikkerhet for personell – og ikke minst miljø – og derfor være fordelaktig for alle landene i regionen. Et nærmere regionalt militært samarbeid vil også kunne bidra til å gjøre militære ressurser mer tilgjengelig ved sivile krisesituasjoner.

AVSLUTNING

Etter den kalde krigen er situasjonen i nordområdene blitt langt mer de-sikkerhetisert. Dette gir nye muligheter for et mer utvidet samarbeid i regionen. I dette samarbeidet har også Forsvaret en rolle å spille. Samtidig har nye utfordringer vokst frem. Det nye sikkerhetsbildet er mangedimensjonalt og berører ansvarsområdet til flere departementer, også på norsk side. Forsvaret er en betydelig bidragsyter i dette helhetsbildet, og bidrar dermed til en helhetlig og troverdig forvaltning av norske interesseområder. En slik troverdig forvaltning er fundamentet for internasjonal respekt for norsk "eiendomsrett" og en forutsetning for å unngå å "invitere" til problemer". Oppgavene som Forsvaret må utføre for å bidra til dette, er hovedsakelig av fredsoperativ- og lavspenningskarakter.

Dersom Norge i en annen politisk situasjon skulle bli utsatt for militær maktbruk eller trusler om dette, vil hovedutfordringen være å få tilstrekkelig store styrker med relevant stridsevne til fortsatt å avskrekke en motstander fra å gjennomføre militære aksjoner. Dette har vært situasjonen siden den andre verdenskrigen. Fortsatt vil Norge være avhengig av alliert bistand for å kunne sikre militær troverdighet i nord.

Dilemmaet i norsk sikkerhetspolitikk i nordområdene er at det ikke er sikkert at den øvre grense for Norges nasjonale ambisjon og evne for det man ønsker å håndtere alene, sammenfaller med våre alliertes vurdering om når det er i deres interesse i å involvere seg. Dersom Norge velger en strategi som noen vil oppfatte som alenegang i nord, risikerer man å signalisere at Norge ikke er fullt integrert i det vestlige sikkerhetssamarbeidet. Potensielle motstan-

dere kan tolke dette som at usikkerhetssonen er stor, og at man derfor kan øve militært press på Norge uten at konflikten trappes opp. Norge må derfor kunne løse de daglige forvaltningsoppgavene og kriser i den nedre delen av konfliktspekteret på en måte som er troverdig og som andre stater oppfatter som rettferdig. Dette krever fokus, helhetlig situasjonsforståelse, høyt kvalifisert og kompetent personell og funksjonelt utstyr.

Samtidig må vi føre en politikk som styrker NATO og gir klare signaler om at Norge er tett vevd inn i det vestlige sikkerhetsfellesskapet. Det må være åpenbart for en motpart at en alvorlig konflikt med Norge raskt vil kunne omfatte allierte. Dette må være målet for vår deltakelse internasjonalt, og være styrende for hvilke styrkekomponenter vi ønsker å gi høyest prioritet.

Fotnoter

¹ Synspunkter og vurderinger står for forfatterens regning, og må ikke tolkes som oppfatninger som kan tillegges Forsvaret eller norske myndigheter. Takk til Rolf Tamnes og Bård Bredrup Knudsen for nyttige kommentarer og diskusjoner.

KILDER**Barlindhaug, Johan:**

Tid for konstruktiv norsk ledelse. Utfordring i nord.
Europaprogrammet 2004.

Bingen, Jon:

Norges nye strategiske situasjon.
Kompendium, Europaprogrammet, Oslo 2003

Børresen, Jacob:

Norge, en småstat med stormaktsinteresser. Skisse av en alternativ norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk etter den kalde krigen.
Norsk militært tidsskrift, Oslo 04/2004

Det Kongelige Forsvarsdepartement:

Storingsproposisjon nr 42 (2003-2004), Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008. Oslo 2004

Diesen, Sverre:

Hvilket forsvar trenger Norge?
Kronikk Aftenposten desember 2003

Eriksen, Knut Einar og Pharo, Helge Øystein:

Kald krig og internasjonalisering.
Norsk Utenrikspolitikk historie, Bind 5, Oslo 1997

Fjodorov, Andrej m.fl.:

Hva er Russlands interesser i Nord-Europa?
Rådet for utenriks- og forsvarspolitik, Norsk utgave Den Norske Atlanterhavskomiteé, Oslo 2001

Forsvarets Høgskoleforening:

Utfordringer mot petroleumsnorge. Oslo 2004.

Hønneland, Geir, Jørgensen, Jørgen Holten,**Mærli, Morten Bremer:**

The Environment of Barents Russia: Driving Factors

Moe, Arild:

Offshore Activities in the Russian Barents Sea.
Barents Russia Working Paper 10

Neumann, Iver og Offerdal, Kristine:

Russland er tilbake.
Kortinfo fra Den Norske Atlanterhavskomiteé, Oslo 2003

Nilssen, Frode:

Norges utfordringer i Nordområdene.
Det norsk-russiske fiskerisamarbeidet. Norsk institutt for fiskeri- og havbruksforskning. Tromsø 2003

Norges offentlige utredninger:*Mot nord!*

Utfordringer og muligheter i nordområdene. Oslo 2003

Skogan, John Kristen:*Norges sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene.*

NUPI-notat 642, Oslo 2003

Sokov, Nikolai:*Military Exercises in Russia: Naval Deterrence Failures Compensated by Strategic Rocket Success.*

Center for Nonproliferation Studies 24 Feb 04

Tamnes, Rolf:Norge og Sverige: *Fremtidige strategiske partnere?*

I Erik Rossander (red) Föreningen FHS 1953-2003.

Stockholm 2003.

Tamnes, Rolf:*Oljealder.*

Norsk Utenrikspolitikks historie, Oslo 1997

Åtland, Kristian:*Russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen: Forholdet mellom næringsinteresser og militærstrategiske interesser.*

FFI/Rapport 2003/00713. Kjeller 2003

Åtland, Kristian:*Russlands forhold til NATO og EU: På vei mot et sikkerhetsfelleskap?*

FFI/Rapport-2003/00369, Kjeller 2003

Publikasjoner i serien siden 2000:

- 3-04 **Jahn Otto Johansen,**
NATO og de transatlantiske motsetninger.
-Kortsiktige og langsiktige perspektiver
- 2-04 **Jonas Gahr Støre**
The Role of a Humanitarian Organization in an
International Security Operation – a Basis for Cooperation
or Basis for Separation?
- 1-04 **Stanley Sloan**
If Effective Transatlantic Security Cooperation is the
Question, Is NATO the Answer?
- 6-03 **Franck Orban**
Frankrike og Irak-krigen: Bare i prinsippenes navn?
- 5-03 **Asle Toje and Morten Bremer Mærli**
Norwegian Priorities for the Extended G-8 Global
Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of
Mass Destruction
- 4-03 **Major John Andreas Olsen**
Saddam's Power Base
- 3-03 **Terje Lund**
Terroristbekjempelse og folkeretten
- 2-03 **General Charles A. Horner (ret.)**
Men and Machines in Modern Warfare
- 1-03 **Morten Bremer Mærli**
The Real Weapon of Mass Destruction: Nuclear, biological
and chemical warfare in the era of terrorism and
“rogue” states
- 10-02 **Bjørn Olav Knutsen**
ESDP and the non-EU NATO members
- 9-02 **Tor Husby**
Nord-Korea uroer naboland
- 8-02 **Morten Bremer Mærli**
Nuclear Terrorism: Threats, Challenges
and Responses
- 7-02 **Jakub M. Godzimirski**
11 September 2001 and the shift in Russia's policy
towards NATO
- 6-02 **Andreas Selliaas**
EUs nordlige dimensjon – i Norges interesse?
- 5-02 **Nils Marius Rekkedal**
Asymmetric Warfare and Terrorism – An Assessment

- 4-02 **Jahn Otto Johansen**
Et mer selvbevisst Tyskland
- 3-02 **Iver B. Neumann**
Norges handlingsrom og behovet for en overgripende sikkerhetspolitisk strategi
- 2-02 **Sven Gunnar Simonsen**
Russlands militære som et politisk mikrokosmos: Verdiorientering og valgfater, 1995-2000
- 1-02 **Christopher Coker**
September 11th and its implications for EU and NATO
- 15-01 **Geir Flikke**
Norge og europeisk sikkerhet - tilpasning til besvær?
- 14-01 **Nils Marius Rekkedal**
Utfordringer fra de såkalte asymmetriske trusler
- 13-01 **Olav Riste**
Facing the 21 century: New and old dilemmas for Norwegian foreign policy
- 12-01 **Tormod Petter Svennevig**
FN, NATO og EU På Balkan
- 11-01 **Jahn Otto Johansen**
Tysk utenrikspolitikk før og nå
- 10-01 **Bjørn Olav Knutsen**
EU - En militær stormakt? Kooperativ sikkerhet og integrasjon som grunnlag for europeisk samarbeid
- 9-01 **Arkady Moshes**
Russian Policy in the Baltic Sea Region in 2000-s: First Results and Future Prospects
- 8-01 **Ole Gunnar Austvik**
Norge som storekspporter av gass: Utenriks- og sikkerhetspolitiske implikasjoner
- 7-01 **Olav Orheim**
What are the strategic challenges Norway is facing in the High North?
- 6-01 **Pavel Baev**
Putin's Military Reform: Two Trajectories for the First Presidency
- 5-01 **Andrej Fjodorov m.fl.**
Hva er Russlands interesser i Nord-Europa?
- 4-01 **Jahn Otto Johansen**
Øst-Europas plass i fremtidens Europa
- 3-01 **Bjørnar Kibsgaard**
Norge i energiens geopolitikk

- 2-01 **Kjeld Hillingsø**
Det danske forsvaret i omstilling
- 1-01 **Andreas Selliaas**
Kaliningrad - en spesiell region i Russland
- 10-0 **Tormod Petter Svennevig**
Sikkerhet og samarbeid rundt Østersjøen
- 9-00 **Bjørnar Kibsgaard**
Norske havområder - Strategiske og sikkerhetspolitiske utfordringer
- 8-00 **Jakub M. Godzimirski**
Russian National Security Concepts 1997-2000.
A Comparative Analysis
- 7-00 **Dan Smith**
National sovereignty and citizens' rights: Having it both ways.
- 6-00 **Christian Borch**
NATO etter Kosovo
- 5-00 **Gábor Iklody**
The Kosovo conflict - experiences of a new NATO member
- 4-00 **Bjørn Olav Knutsen m.fl.**
Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid. En analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom
- 3-00 **Jahn Otto Johansen**
Sentral og Øst-Europas fremtid
- 2-00 **Tor Aagaard Borgersen**
Forsvaret i skuddlinjen
Ole Martin Kvalsvik
Ikke-intervensjon og humanitære prinsipper
- 1-00 **John Berg**
Europeisk forsvarsidentitet - europeisk forsvarsindustri

