

En kommentar til Forsvarsjefens fagmilitære råd (1): NATOs evne og vilje

Ståle Ulriksen

Både det nåværende forsvarskonseptet og det som er foreslått i Forsvarsjefens militærfaglige råd er bygget på den avskrekende effekten ved NATO-medlemskap. Denne effekten er avhengig av NATOs troverdighet som politisk og militær allianse. Norge forventer altså politisk solidaritet og militære forsterkninger fra NATO i en krise. Men hvordan er det stelt med den indre solidariteten og den militære evnen i NATO? Og hva innebærer svaret for norsk forsvarsplanlegging?

Viljen

Den 5. september 2014 satt statsminister Erna Solberg, utenriksminister Børge Brende og forsvarsminister Ine Marie Eriksen Søreide i Cardiff sammen med kolleger fra NATOs 28 medlemsland. Det var et alvorlig møte. Russland hadde begått et eklatant brudd på folkeretten ved å okkupere Krim og ISIS hadde stor framgang i Midtøsten. Møtedeltakerne sluttet seg til høytidelige erklæringer om solidaritet og enhet. I erkjennelse av behovet for å styrke den militære evnen ble de enige om at alle som brukte under to prosent av BNP på forsvaret skulle stanse kuttene og "ta sikte på å bevege seg mot" to prosent innen et tiår (Wales Summit Declaration). Teksten var rundt formulert. Problemet var at de færreste av møtedeltakerne hadde til hensikt å holde løftene sine. Det er ganske talende for situasjonen at Forsvarssjefen i sitt militærfaglige råd har bedt om en budsjettøkning som på langt nær vil bringe andelen av BNP opp på to prosent fordi han mente at det ikke var realistisk å be om mer.

Andelen av BNP brukt på forsvaret er i seg selv ikke avgjørende for om et land har et godt forsvar eller ikke, men det kan tjene som indikasjon. Videre skal i utgangspunktet et løfte være forpliktende: Om løfter ikke holdes og statsledere velger å bruke ordkløveri for å slippe unna dem, bør man kanskje stille spørsmål ved et annet og langt mer alvorlig tema. Artikkel fem i Den nordatlantiske traktat er selve grunnsteinen i NATO. Den oppfattes, i hvert fall i Norge, som en garanti for nærmest automatisk militær hjelp i krise og krig. Men teksten lyder slik, og legg merke til formuleringen på slutten;

"Partene er enige om at et væpnet angrep mot en eller flere av dem i Europa eller Nord-Amerika skal betraktes som et angrep mot dem alle, og er følgelig blitt enig om at hvis et slikt væpnet angrep finner sted, vil hver av dem under utøvelsen av retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar, som er anerkjent ved artikkel 51 i De forente nasjoners pakt, bistå den eller de angrepne parter ved enkeltsvis og i samråd med de andre parter **straks å ta slike skritt som den anser for nødvendig, derunder bruk av væpnet makt**, for å gjenopprette det nord-atlantiske områdes sikkerhet." (Traktat for det nord-atlantiske område, min utheving).

Det er altså opp til medlemslandene selv å tolke situasjonen og velge om de vil sette inn militære styrker eller ikke. Vil de det? Den 10. juni publiserte Pew Research Center resultatene fra en stor spørreundersøkelse: mente folk at deres land burde bruke militær makt for å støtte et annet NATO-land som kom i alvorlig militær konflikt med Russland? Bare i USA og Canada svarte et flertall positivt på dette. Ingen av de seks største EU-landene hadde et positivt flertall. I tre land var det flertall for å ikke stille opp militært; i Tyskland (58 %), i Frankrike (53 %) og i Italia (51). Bare 38 % av tyskerne mente at landet burde stille opp militært for allierte (*Pew Research Center* 2015). Nå kan opinionen selvsagt endre seg, og det er heller ikke opp til opinionen å ta slike avgjørelser, men likevel gir disse tallene grunn til bekymring.

Evnen

Hva så med evnen? Samlet har NATOs medlemsland en overveldende militær overlegenhet i forhold til alle andre land og europeerne alene har mye større styrker enn Russland, men dette er en betinget sannhet som i hovedsak gjelder på papiret.

Den 15. juni publiserte European Political Strategy Centre en rapport som viser at i perioden 2005-2014 har EU-landenes militære forbruk sunket med 9% og USAs med 0,4%. Samtidig har Russland økt sitt militære forbruk med 97 % og Kina med

167 %. Både Russland og Kina fortsetter altså å øke kraftig, mens både USA og alle de store europeiske NATO-landene, med Polen som hederlig unntak, fremdeles kutter kraftig i sine budsjetter (European Political Strategy Centre 2015).

Det har ikke vært tilsvarende reduksjoner i utgiftene i NATO og resultatet er at hver avdeling får mindre penger til nytt materiell, vedlikehold og reservedeler og øvelser. Vakanser blir ikke fylt opp og det blir hull i rekkene. Dette har gradvis skjedd også med det norske forsvaret og dermed synker beredskapen – og det raskt. Forsvarskomiteen i det britiske parlamentet pekte den 17. mars 2015 på at 8% kutt i forsvarsbudsjettet i 2012 førte til 20-30 prosent reduksjon i operative evne (*House of Commons Defence Committee* 2015 s. 8). Med fortsatte kutt blir stadig færre styrker i stand til å kunne rykke ut på kort varsel. For en angriper betyr dette at han har et mulighetsvindu der han kan rekke å etablere kontroll over et område – et faite accompli – før NATO rekker å reagere med tyngde.

NATO Response Force

NATO har selvsagt styrker som kan settes raskt inn, men det løser ikke nødvendigvis Norges utfordringer. I Cardiff ble man enige om å revitalisere NATO Response Force (NRF). NRF ble operativ i 2006, men har siden slitt med å få ørmerket nok styrker, kanskje fordi det koster å bidra til NRF. Hæravdelinger blir avgitt for et helt år der de ikke kan settes inn i andre internasjonale operasjoner eller flernasjonale styrker. I tillegg må styrkene gjennom et opptreningsprogram på minst seks måneder. Medlemslandene planlegger normalt i god tid for hvilke styrker de vil bidra med. I tider med trange budsjetter brukes en stor del av øvingsbudsjettene på de styrkene som skal delta i NRF. Resultatet er at de øvrige styrkene, de som ikke har fått et slikt oppdrag, får enda mindre penger til øvelser, personell, ammunisjon og utstyr.

2

Den 24. juni vedtok NATO å øke NRF fra 13.000 til 40.000 soldater, inkludert en brigade for rask utrykning og to brigader for forsterkning etter hvert (*NATO HQ* 2015). En brigade er en relativt liten styrke med 3000-5000 soldater og dersom den skal fungere effektivt som en kampenhet kan den bare sikre et lite område. Dette illustreres gjennom General Robert Moods eksempel fra 2008 der han hevdet at den norske hæren, som er litt større enn én brigade, bare er i stand til å forsvare en bydel i Oslo. Da NATO rykket inn i Kosovo, som er på størrelse med Rogaland fylke eller Kautokeino kommune, ble det satt inn 50.000 soldater. Estland, et av landene som kanskje vil trenge forsterkning, er mer enn fire ganger så stort som Kosovo og litt mindre enn Finnmark. Dette viser at NRF er en begrenset styrke.

NATOs kommandoapparat er også begrenset. I 2000 hadde NATO to operative kommandoer, en for Europa (SACEUR – Supreme Allied Command Europe) og en for Atlanterhavet (SACLANT – Supreme Allied Command Atlantic). Under begge lå det flere hovedkvarter. Under SACEUR lå et hovedkvarter for Nord-Europa og et for Sør-Europa. Disse hadde i sin tur underlagt seg henholdsvis fem og seks operative hovedkvarter. SACEUR alene hadde altså 13 underlagte hovedkvarter. Ett av disse lå i Stavanger, et annet på Karup i Danmark. I dag er SACLANT nedlagt mens SACEUR har bare fem underlagte hovedkvarter igjen. Disse skal dekke hele alliansens ansvarsområde – som i samme periode har økt med ni medlemsland. I tillegg må disse hovedkvarterene håndtere operasjoner utenfor NATOs eget område. Alt dette betyr at NATO i dag i høy grad må stole på

de respektive nasjonale hovedkvarter. Disse har imidlertid også blitt bygget ned i takt med resten av militærapparatene, og er først og fremst prisgitt de store bidragsytternes egne prioriteringer og disse er ikke oppløftende for Norge.

Medlemslandene

USA er fremdeles den sterkeste militærmakten i verden, men prioriterer Asia. For USA er Kinas meget raskt økende militære makt og landets utfordrende og pågående strategi overfor nabolandene en mye større hodepine enn selv de dramatiske begivenhetene vi nylig har sett i Ukraina og i Midtøsten. Det er svært lite amerikansk militær kapasitet igjen i Europa – og liten grunn til å forvente økninger utover det som allerede er planlagt.

US Army har bare tre kampbrigader igjen i Europa og ingen av dem har tungt panser eller selvdrevet artilleri. En av disse, den 173. luftbårne, er en rask innsatsstyrke som fra basen i Italia også skal dekke Midtøsten og Afrika. I 2015 driver soldater herfra trening av ukrainske soldater. Den andre, det 2. kavaleriregiment, står i Tyskland og sendte nylig en av sine kampgrupper gjennom seks europeiske land for å markere samhold. Den tredje kampbrigaden (12th Combat Aviation Brigade) besto inntil i år av fire bataljoner med rundt 110 helikoptre, derav 48 Apache angrepshelikoptre. Halvparten av disse helikoptrene flyttes nå til Alaska. 12th CAB mister altså mye av sin offensive kraft.

Tyskland er kanskje Europas mektigste stat, men ikke militært. I september 2014 leverte inspektørene for alle de tyske forsvarsgreiene en rapport til Bundestag. Det var en sjokkerende beskrivelse av manglende beredskap. Bare 80 av flyvåpenets 200 jagerfly og halvparten av transportflyene var operative. Halvparten av luftvern batteriene var "ikke funksjonsdyktige". Det var ille i Bundesmarine også; bare en av fire ubåter og to av fem korvetter var i det hele tatt i drift. En stor andel av hærens pansrede kjøretøyer var ikke tilgjengelige. Tilstanden i helikopterparken var enda mer begredelig da knapt ett eneste marinehelikopter var tilgjengelig. Bare 16 av 83 helikoptre for tungtransport og bare en tredel av de nye angrepshelikopterene var operative – dette på tross av at de viktigste tyske styrkene for rask reaksjon er fullstendig avhengig av en stor helikopterpark.

Storbritannia og Frankrike er Europas sterkeste militærmakter, men begge land har skåret dypt i sine styrker. Riktignok har Storbritannia nylig varslet at noen tidligere kutt vil bli reversert. Britene vil igjen få maritime overvåkingsfly. To nye hangarskip bygges også for Royal Navy, men like fullt har ikke britenes flåte vært svakere på mange hundre år. I mars 2015 gikk den amerikanske generalen Raymond Odierno ut og slo fast at Storbritannia ikke lenger var i stand til å inngå et likeverdig partnerskap med USA (*The Independent*, 2. mars 2015). Royal Air Force har aldri hatt færre kampfly, nå har RAF antakelig under hundre operative jagerfly. Den britiske hæren har ikke vært mindre siden Boerkrigen og man må vel tilbake til tiden før Solkongen for å finne en så beskjeden fransk hær. Verken briter eller franskmenn har redusert sine forpliktelser i takt med kuttene i de væpnede styrkene. Britene har fremdeles tunge forpliktelser i Asia og Frankrike har store styrker engasjert i stabiliseringsoperasjoner i Afrika. Både Frankrike og Storbritannia har dessuten i de siste årene etablert et relativt tungt og tilsynelatende permanent mil-

itært nærvær i Den persiske gulf. Storbritannia har bygd en ny base for Royal Navy i Bahrain. Det er alltid 7-10 britiske skip i Gulfen, noe som er et tungt løft for marinen. Hjemme står det verre til. I desember 2014 måtte britene be om hjelp fra maritime overvåkningsfly fra USA, Canada og Frankrike for å søke etter det man mistenkte var en russisk ubåt vest for Skottland. Britenes egne Nimrod maritime overvåkningsfly ble skrapet etter de store kuttene i forsvarsbudsjettet i 2010.

Det nederlandske forsvaret sliter også. Fram til 2013 var planen å kjøpe 85 F-35 kampfly, mens nå skal 61 F-16 erstattes med 37 F-35, hvorav fem blir fast stasjonert i USA. Med 61 F-16 klarer Nederland bare å rotere en håndfull fly i internasjonale operasjoner; seks for kortvarig innsats, men bare fire om operasjonen skal vare en stund (*Medium* 2. februar 2015). For å få til deltakelse med F-16 i operasjonene mot IS i Irak måtte Nederland kansellere sin deltakelse i NRF (*Jane's Defence Weekly* 17. desember 2014). For et drøyt år siden solgte Nederland 100 Leopard 2A6, den mest moderne utgaven, til Finland for 200 millioner euro, rundt 16 millioner kroner per stk (*Defense Industry Daily* 16. januar 2014). Med tanke på at Norge nå skal modernisere 39 av sine eldre Leoparder for 70 millioner per stk, så gjorde finnene et godt kjøp. Den nederlandske hæren har også solgt en fjerdedel av sine CV-90 stormpanservogner til Estland, også for en billig penge (*Defense Industry Daily* 10. desember 2014). Det er en god ting at det finske og det estiske forsvaret styrkes, men poenget er at den nederlandske hæren rett og slett ikke hadde råd til å holde seg med større, tungt pansrede styrker.

Slik kunne man fortsette. Det er klart at det fremdeles finnes noen veldig kapable og profesjonelle styrker i NATO. Dette gjelder eksempelvis både briter og nederlendere, men det er få av dem og styrkene blir "hulet ut" med alt for små bevilgninger. Selv i en situasjon der NATO lykkes med å sette opp NRF som planlagt, vil alliansen bare kunne forsterke ett operasjonsområde raskt med større styrker. Derfor er kravet i FMR om at Forsvaret må "ha evne til å gjennomføre operasjoner inntil allierte forsterkninger er på plass" veldig avhengig av hvilke scenarier man ser for seg.

Scenarier

Etterretningen mener at Russland i dag ikke utgjør noen trussel mot Norge, og dermed at risikoen for en bilateral konflikt mellom Russland og Norge er lite sannsynlig. Etterretningen definerer da trussel som en funksjon av hensikt og kapasitet (*Etterretningstjenesten* 2015). Hensikt handler om motstanderens motiv for, vilje til, eller ønske om, å angripe. Kapasitet handler om evne til å gjennomføre et angrep, eller kanskje motstanderens egen oppfatning av evne til å angripe og lykkes til en for ham akseptabel pris. Jeg mener at man i tillegg må vurdere sjansene for om det kan oppstå en situasjon som gjør det mer hensiktsmessig for ham å angripe, eller som tvinger ham til det av strategiske grunner. Vi må altså vurdere faren for at det kan oppstå *situasjoner* der en stat kan gripe anledningen til å angripe om den byr seg, eller der en stormakt kan føle seg tvunget til å handle.

Jeg mener at sjansene for at situasjoner kan oppstå der stormakter kan tenkes å bruke militær makt, enten fordi de ser en anledning til det eller fordi de føler seg truet til det, har økt dramatisk. Dette kan også ramme Norge. Man kan tenke seg mange scenarier for den globale og regionale sikkerhetspolitiske

og militære utviklingen og hvordan denne vil påvirke Norge. Det er imidlertid noen svært viktige variabler som vil påvirke nesten ethvert scenario. De fleste av disse har å gjøre med de raske endringene innen økonomisk og militær makt i verden.

Forholdet mellom Vesten og Russland er kanskje det aller viktigste. Det er viktig å ikke demonisere Russland, men samtidig kan ikke Norge ignorere russiske brudd på folkeretten i Ukraina, den kraftige militære oppbyggingen og den aggressive militære opptreden med stadige ikke-varslede store militærøvelser nær Norge. I denne konteksten er det viktig å følge utviklingen i forholdet mellom Russland og Kina svært nøye. I dag har de to kanskje ikke en allianse, men man må kunne hevde at de har et partnerskap på de sikkerhetspolitiske og militære feltene. Russland og Kina har eksempelvis regelmessige militærøvelser sammen. I sommer øvde de to lands marinere for første gang sammen i det østlige Middelhavet. De deler også visse utenrikspolitiske mål: begge ønsker å etablere et multipolart internasjonalt system der de selv er blant de dominerende stormaktene. Begge ønsker å sikre egne interesserfærer – og kanskje vil de anerkjenne hverandres. Vi må anta at de vil være i stand til å koordinere sine strategiske utspill, slik at vesten kan risikere å bli utfordret både i Europa og Asia samtidig.

Den sikkerhetspolitiske og militære utviklingen i Asia er også svært viktig for Norge. Både USA og Russland, altså de to statene som på hver sin måte er viktigst for norsk sikkerhetspolitikk, er viktige aktører i Asia. Dersom spenningen i Asia tiltar – og mye tyder på det vil skje—vil USA måtte øke sitt militære nærvær der ytterligere. US Navy har allerede 60 prosent av styrkene i stillehavsområdet. Det amerikanske forsvaret har en betydelig utfordring fordi en stor andel av våpensystemene er i ferd med å bli gamle. Selv med store økninger i forsvarsbudsjettet blir det vanskelig for amerikanerne å øke størrelsen på forsvarsstrukturen og dermed å øke det amerikanske nærværet i Europa. I sin tur betyr det at europeerne må ta mer ansvar for sin egen sikkerhet. Dette er kjent stoff, og noe en lang rekke amerikanske forsvarsministre har arbeidet hardt for å få europeerne til å forstå. Europeerne har, med noen få hederlige unntak, valgt å ikke følge opp.

Vi må regne med at situasjonen i det utvidede Midtøsten, fra Atlanterhavet til India, vil være svært ustabil i lang tid. Borgerkriger med sterk innblanding både fra regionale makter og små og store eksterne makter raser allerede i mange land. Kriger mellom stater og/eller blokker av stater er ikke usannsynlig. Det er mer sannsynlig at flykningestrømmene øker enn at de avtar. Begivenheter i Midtøsten kan meget raskt få store følger for den globale økonomiske og sikkerhetspolitiske utviklingen. Det betyr at Europa, og særlig landene i sør, vil måtte ha sitt sikkerhetspolitiske fokus mot områdene sør for Middelhavet og i Midtøsten. Angrepene i Paris i november har bare styrket dette bildet.

La oss se på to mulige scenarier som er ganske forskjellige. Scenario 1 handler om utbruddet av en bilateral konflikt mellom Norge og Russland. Her må man regne med at Russland vil forsøke å unngå konflikt med NATO, mens Norge vil ønske å involvere NATO både politisk og militært så tidlig som mulig. I en slik situasjon vil Russland antakelig ha begrensede politiske mål og bruke begrenset militær makt – i hvert fall åpent. Norge kan altså komme under et betydelig

press der både gammeldags sabelrasling og kanonbåt-diplomati kan være ingredienser i såkalt hybrid krigføring. Om et slikt scenario oppstår uten at NRF er deployert andre steder vil Norge kunne ha godt håp om å få forsterkninger dersom artikkel fem aktiveres. Men utfordringen er på mange måter heller politisk enn rent militær i og med at Norge kanskje vil måtte våge å trappe opp en konflikt slik at det ikke er tvil om at artikkel fem er relevant. I et slikt scenario vil antakelig Svalbard og Finnmark være mest utsatt.

I scenario 2 bryter det ut en konflikt mellom NATO og Russland i Øst-Europa eller på NATOs sørflanke. I en slik situasjon er det sannsynlig at Russland vil ta grep for å sikre sin strategiske andreslagskapasitet, altså undervannsbåtene med ballistiske interkontinentale missiler. Disse patruljerer normalt i Barents- og Karahavet. Strategien for å beskytte disse er det såkalte bastionforsvaret. Det handler om å lage forsvarslinjer i Norskehavet – kanskje så langt vest som stredene mellom Grønland, Island og Storbritannia – for å hindre amerikanske og andre vestlige styrker å trenge gjennom. Norge kommer altså bak disse forsvarslinjene, og det ville antakelig være et militært feilgrep fra russisk side å etterlate norske styrker og baser intakt bak disse linjene. En russisk strategisk defensiv vil altså innebære et angrep mot Norge. Det trenger ikke å ha noe med forholdet mellom Russland og Norge å gjøre. Det handler bare om strategi og geografi.

I en slik situasjon må vi regne med at NRF allerede er deployert, kanskje med norske avdelinger som del av styrken. For i en situasjon der NATO kanskje står og faller med at medlemslandene stiller opp, kan ikke Norge la være å bidra. Dette illustrerer Norges dilemma der selv et bidrag til NRF på bare en bataljon og en fregatt vil innebære at nesten en tredjedel av de operative norske styrkene til lands og på havets overflate vil være utenlands i en alvorlig krise.

Det finnes andre styrker som kan komme Norge til unnsetning i en slik situasjon. Men selv om det europeiske NATO alene fremdeles har langt større styrker enn Russland, så står like fullt svært få av dem i høy beredskap. Videre har hvert enkelt land så små styrker i høy beredskap at de i en alvorlig internasjonal krise kan komme til å kvie seg veldig for å sende dem ut av landet. Om Forsvarsjefens fagmilitære råd forutsetter at Norge raskt vil få hjelp i en krise er anbefalingen med andre ord gitt på et sviktende grunnlag.

Referanser

- Defense Industry Daily* 16.1.14 “Snow Leopards: Dutch Sell their Remaining Tanks to Finland”. Tilgjengelig fra <http://www.defenseindustrydaily.com/snow-leopards-dutch-sells-their-remaining-tanks-to-finland-020936/> [10.11.15]
- Defense Industry Daily* 10.12.14 “Estonia Acquires CV90 IFVs from Netherlands in Biggest Procurement Ever” Tilgjengelig fra <http://www.defenseindustrydaily.com/estonia-acquires-cv90-ifvs-from-netherlands-in-biggest-acquisition-ever-029019/> [10.11.15]
- Etterretningstjenesten* (2015) “Fokus 2015” Tilgjengelig fra <https://forsvaret.no/ForsvaretDocuments/FOKUS2015-endelig.pdf> [15.11.15]
- European Political Strategy Centre (2015) “In Defence of Europe” *EPSC Strategic Notes Issue 4/2015*
- House of Commons Defence Committee* (2015) “Re-thinking defence to meet new threats” Tenth report of session 2014-15
- Jane's Defense Weekly* 17.12.14 “Netherlands commits to first operational F-35s” Tilgjengelig fra <http://www.janes.com/article/47093/netherlands-commits-to-first-operational-f-35s> [13.11.15]
- Medium* 2.2.15 “The Dutch Air Force Doesn't Have Enough Fighters for Air Shows” Tilgjengelig fra <https://medium.com/war-is-boring/the-dutch-air-force-doesnt-have-enough-fighters-for-air-shows-8500ed5810f6> [14.11.15]
- NATO HQ* (2015) “Defence Ministers decide to bolster the NATO Response Force, reinforce collective defence” 24.6.15 Tilgjengelig fra http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120993.htm [13.11.15]
- Pew Research Center (2015) «NATO Publics Blame Russia for Ukrainian Crisis, but Reluctant to Provide Military Aid” June 2015
- Wales summit declaration* utstedt 5.09.14 Tilgjengelig fra: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm [13.11.15]
- The Independent* 2.3.15 “Top US general Raymond Odierno ‘very concerned’ about Britain's defence cuts” 2.3.15 Tilgjengelig fra <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/top-us-general-very-concerned-about-britains-defence-cuts-10079013.html> [14.11.15]
- Traktat for det nord-atlantiske område* Washington 4. april 1949 Tilgjengelig fra: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=no

4

Om forfatteren

Ståle Ulriksen er forsker og lærer på Sjøkrigsskolen og NUPI. Han er statsviter med spesiell interesse for militære problemstillinger, forsvars- og sikkerhetspolitikk. Han var assisterende direktør på NUPI i perioden 2000-2006 og ledet avdeling for sikkerhet og konflikthåndtering fra 2007 til 2012. Ulriksen var medlem i Forsvarspolitisk utvalg i 2006-2007 og i Utenriksdepartementets sikkerhetspolitiske utvalg 2010-2013.