

Sikkerhetspolitiske rammebetingelser i bevegelse

Torgeir Larsen

Verden preges av mer kompleksitet og usikkerhet enn på flere tiår. Kanskje har vi allerede vent oss til hyppigere omveltninger. Mennesker er tilpasningsdyktige. Kanskje har vi ikke fullt ut tatt inn rekkevidden – også for Norge – av skredet av hendelser og endring i Europa og internasjonal sikkerhetspolitikk siden 2014.

I februar 2014 endret Russland Europas grenser gjennom å annektere Krim. NATO svarte med å foreta alliansens største oppbygging av det kollektive forsvaret siden den kalde krigen. Den militære aktiviteten i og rundt Europa er kraftig trappet opp i en situasjon der den kalde krigens nedrustningsavtaler og mekanismer for å forhindre utilsiktet militær eskalering er i fare for å forvitne. Samtidig er Europas sikkerhet satt under alvorlig press av et Midtøsten og Nord-Afrika i oppløsning. Politisk har det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet vært gjennom flere jordskjelv – outsideren Donald Trumps valgseier, Brexit og kuppforsøk i NATO-medlemmet Tyrkia.

2017 var i noe grad preget av motreaksjon og kontinuitet – Frankrike valgte en liberal EU-tilhenger til president og Trump-administrasjonen bekreftet sine forpliktelser overfor europeisk sikkerhet ved å videreføre opptrappingen av det amerikanske militære nærværet i Europa. Likevel, konsekvensene av den voldsomme hendelsesdynamikken siden 2014 preger internasjonal politikk, Europa, EU og NATO.

Norges sikkerhetspolitiske omland har blitt mer polarisert og mer fragmentert. Samtidig er noe dypere synliggjort; grunnpilarene for norsk sikkerhets og forsvarspolitik er i bevegelse. Retningen er også mindre medstrøms for småstaten Norge enn nordmenn har vent seg til i nærmest hele perioden etter den andre verdenskrig.

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik har gjennom flere tiår hvilt på tre hovedpilarer:

1. Norsk global sikkerhetsforankring i en institusjonalisert verdensorden med FN-pakten og FNs sikkerhetsråd som øverste organ.
2. USA som sikkerhetspolitisk garantist og hovedalliert.
3. NATO som ankerfeste for forsvaret av Norge og norsk suverenitet.

Denne analysen belyser utviklingstrekk som påvirker

rammebetingelsene for Norges sikkerhet. Noen trekk skiller seg ut: Geopolitisk maktforskyvning utfordrer den institusjonaliserte verdensorden, og USA har vist tegn til å en mer avventende holdning til rollen som garantist og ledende stormakt. Samtidig kan et mer komplekst trusselbilde tvinge NATO til endringer som utfordrer samholdet i alliansen. Sett fra et norsk ståsted: Hvilke dilemmaer, utfordringer og nøkkelspørsmål vil kunne møte norske beslutningstakere i årene som kommer?

Norges globale ankerfeste

Geopolitisk makt skyves bort fra «Vesten». En av årsakene er den demografiske utviklingen. Da FN-pakten ble vedtatt i 1945 utgjorde Europas befolkning om lag 22 prosent av verdens befolkning. I dag er 10 prosent av verdens befolkning europeere, en andel som vil synke videre mot syv prosent i 2050 når 80 prosent av verdens befolkning vil ha tilhørighet i Asia og Afrika. I 2050 vil hele Europa, Nord Amerika, Latin-Amerika og Oceania dermed romme en mindre andel av verdens befolkning enn europeere alene utgjorde da FNs sikkerhetsråd ble opprettet.¹ Befolkning er ikke ensbetydende med geopolitisk makt, men det er en illustrerende faktor. Indikatorer for økonomisk vekst, innovasjonsevne og militær makt peker i samme retning.ⁱⁱ

Vår tids geopolitiske maktforskyvning setter institusjonelle rammeverk under press. Verden endrer seg raskere enn internasjonale institusjoner er i stand til å reformere seg, og stater med redusert geopolitisk tyngde er sjelden villige til å gi slipp på egen institusjonell innflytelse, framforhandlet i en annen tid. Det ligger derfor en iboende treghet i internasjonale institusjoners evne til å tilpasse seg endrede geopolitiske styrkeforhold fordi de fleste internasjonale institusjoner styres etter konsensusprinsippet. Reform tar følgelig tid, ofte med svekket effektivitet og legitimitet som resultat. Ett eksempel er stemmerettsreglene i Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbanken. De har ikke endret seg i takt med at økonomisk makt er forskjøvet østover, en medvirkende årsak til at Kina tok initiativet til en ny økonomisk utviklingsinstitusjon i Asia – The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)ⁱⁱⁱ.

Et annet eksempel er de siste tiårs nærmest ørkesløse runder om reform av FNs Sikkerhetsråd. Hadde det blitt etablert i dag, og ikke i 1945, er det utenkelig at sammensetningen av vetomakter

ville vært den foreliggende. Ordningen er i seg selv en refleksjon av at geopolitisk makt er viktig for å sikre nødvendig legitimitet og effektivitet. Fire av fem faste medlemmer – USA, Storbritannia, Frankrike og Russland (Sovjetunionen) – representerte i 1945 en helt dominerende del av verden. I dag har India alene en større befolkning enn EU, USA og Russland til sammen. Tysklands økonomi er nær dobbelt så stor som den franske økonomien, og Russland er ikke engang på World Economic Forum's liste over verdens største økonomier.^{iv}

En annen faktor er svekket tillit til nasjonale institusjoner, spesielt i vestlige demokratier. I European Social Survey oppgir nærmere 40 prosent å mangle tillit til etablerte nasjonale institusjoner i Europa. Den årlige Edelman Trust-undersøkelsen, viser tilsvarende utvikling. Det er spesielt mennesker med lav utdanning og inntekt som mister tilliten, ikke minst i USA, Storbritannia og Frankrike.^v Dagens institusjonelle verdensorden – reist under ledelse av USA etter den andre verdenskrig – er en forlengelse av den institusjonelle organiseringsformen liberale demokratier har utviklet nasjonalt. Det er vanskelig å se for seg internasjonale institusjonene med høy legitimitet og effektivitet dersom heller ikke nasjonale institusjoner har tillit, og da spesielt i den delen av verden som har formet og ledet an i utviklingen i de samme internasjonale institusjonene.

Få stater har tjent mer på den herskende verdensordenen enn Norge – med FNs sikkerhetsråd og internasjonal rett som ankerfeste. Det er en rettsorden som knesetter suverenitetsprinsippet for alle – små som store stater. For småstaten Norge – med en stor og åpen økonomi basert på naturressurser og forvaltet med støtte i internasjonal rett – er denne rettsordenen avgjørende. Avtagende autoritet og legitimitet for dagens rettsorden øker usikkerheten for alle. Men det er en usikkerhet med ulike implikasjoner for en småstat som Norge og en stormakt som Kina eller USA. Maktkamp i stedet for bindende spilleregler er et alternativ for de store, ikke for de små.

2

USA som sikkerhetspolitisk garantist og hovedalliert

USA er Norges viktigste allierte. Allianseforholdet til USA kan forenklet sett sies å stå på tre hovedbein: Forsvarssamarbeid, politisk samarbeid og økonomisk samkvem.

Forsvarssamarbeid

Det er bare USA som har militær styrke og teknologisk kraft til å unnsatte Norge dersom norsk territorium trues. Evnen til å avskrekke en stormakt som Russland er fundert på alliert støtte gjennom NATO, men militært er det USA det i realiteten handler om. Europas avhengighet av USA er større enn kanskje noen gang siden andre verdenskrig. Europeiske forsvarsbudsjetter er vesentlig redusert sammenlignet med USA. I dag utgjør det amerikanske forsvarsbudsjettet hele 72 prosent av NATOs samlede forsvarsutgifter. Norge, som brukte mer enn to prosent av BNP på forsvaret langt inn på 1990-tallet, bruker i dag omlag 1,6 prosent. Europeiske NATO-land brukte så sent som år 2000 i snitt 2 prosent av BNP på forsvaret. I dag er snittet redusert til under 1,5 prosent.^{vi}

Samtidig har en kostnadsdrivende teknologisk utvikling økt Europas og Norges avhengighet av amerikansk tyngde. Selv om europeiske NATO-land, også Norge, nå øker forsvarsbudsjetter og forsvarsinvesteringene vil den militære avhengigheten av USA for en troverdig norsk og europeisk forsvarsevne være formidabel i uoverskuelig framtid. I NATO er det bare USA som har kapasiteter til å bryte igjennom avanserte russiske luftforsvarssystemer som kan stenge norsk territorium inne

– det såkalte bastionforsvaret. Bare USA har kapasiteter som kan unnsatte norske styrker over tid, holde norske F-35 i lufta i lengre perioder eller beskytte sentrale norske kapasiteter. Dette gjenspeiles i NATOs felles forsvarsplanlegging for Norge, der amerikansk militær støtte er et premiss det norske forsvaret er organisert rundt.

Politisk samarbeid og økonomisk samkvem

USA er samtidig i forandring. Landet blir, rent demografisk, gradvis mindre europeisk, mindre norskamerikansk, mer latinamerikansk og mer asiatisk for hver ny generasjon amerikanere som vokser opp. Om ikke annet påvirker det identitetsbåndet over Atlanteren. Historiske og kulturelle bånd kan svekkes.

I tillegg har det politiske USA over tid beveget seg fra rollen som leder og grunnlegger av sentrale internasjonale institusjoner til en mer avventende interessebasert deltaker, eller til og med motstander, som i klimaspørsmålet der USA har trukket seg fra Paris-avtalen. For Norge er dagens USA derfor i mindre grad en alliert i utviklingen av den institusjonaliserte rettsordenen. Amerikanske posisjoner i utenrikspolitikken er nå oftere i strid med norske interesser og posisjoner som *småstat enn før*, og det er blitt tydeligere at en kollektiv verdensorden ikke lengre synes å ha samme egenverdi for USA som for Norge. Skepsisen mot institusjoner og rammeverk som forplikter og koster USA er ikke et produkt av dagens Trump-administrasjon, men har utviklet seg over tid.

Økonomisk samkvem, det tredje beinet, er ikke like viktig og bærende som de to første. Europa er den suverent viktigste handelspartneren for Norge. Verdien av norsk vareeksport til Europa var i 2015 nærmere åtte ganger høyere enn verdien av norsk eksport til USA^{vii}, men USA er like fullt Norges fjerde viktigste eksportmarked og norske investeringer i landet er store i viktige norske sektorer, som energi. I tillegg kommer også verdifullt samarbeid med amerikanske universiteter og selskaper som er globale drivere i innovasjon og nytenking.

Begynnende interessespagat?

Norges allianseforhold til USA er påvirket av at makt og bilateralisme igjen er tilbake som tydeligere alternativ til multilateral institusjonsbygging for verdens stormakter, også for USA. USA er på vei bort fra rollen som eksepsjonell leder av en institusjonalisert verdensorden, og fremstår mer som en tradisjonell stormakt i historisk forstand. Der internasjonal rett og multilaterale institusjoner veies mer direkte og uttalt i lys av stormaktenes interesser, slik internasjonale institusjoner også reflekteres i USAs nye sikkerhetsstrategi.^{viii}

Forsvarsbeinet i Norges allianseforhold til USA er videreutviklet de siste årene. Det er relevant for USA, også i et «America First» perspektiv. Norges strategiske geografi, etterretningsskapitet i nordområdene og nisjekapasiteter har vedvarende strategisk interesse og militær verdi for USA. Forsvarsbeinet i allianseforholdet støttes imidlertid i mindre grad opp av et politisk bein med aktiv amerikansk støtte til norske interesser som småstat - vedlikehold av en internasjonal rettsorden som gir småstaten beskyttelse mot vilkårlig maktbruk fra de store. Et USA som velger alenegang eller bilaterale prosesser, framfor de samme multilaterale rammene som er vedvarende norske kjerneinteresser, vil påvirke det politiske allianseforholdet. I tillegg kommer en latent sårbarhet knyttet til det tredje beinet i forholdet. For norsk verdiskaping er europeiske markeder og EØS-avtalen hovedankeret – ikke USA. I en situasjon med økt

proteksjonisme og handelspolitisk konflikt, også mellom USA og EU, vil Norge kunne settes i adskillig klem.

NATO

Ankerfestet for norsk suverenitet er NATO. Norske forsvarsstrukturer og kapasiteter er fullintegret i alliansen. Norge har ikke et slagkraftig uavhengig nasjonalt forsvar slik de store NATO-landene har (med unntak av Tyskland). NATO er derfor i realiteten Norges nasjonale forsvar, og norsk forsvarsevne er i sin helhet basert på NATOs kollektive forsvarsstrukturer og alliert bistand.

Historisk er det et velfungerende NATO-kollektiv – med felles kommandostruktur, felles forsvarsplanlegging, felles standarder og felles operasjoner – som har gjort NATO til noe større enn summen av medlemmenes forsvar. Sammen med alliansens evne til å tilpasse seg nye utfordringer er det dette kollektivet som gjør NATO til den mest vellykkede forsvarsalliansen verden har sett. Siden opprettelsen i 1949 har alliansen i grove trekk vært gjennom to utviklingsfaser og står i dag midt oppi en tredje som skiller seg nokså grunnleggende fra de to første:

- Den klassiske fasen i NATO løp fra alliansens opprettelse til slutten på den kalde krigen. Kollektiv sikkerhet var NATOs enefokus. Sovjetunionen utgjorde alliansens ene og samlede trussel – en trussel som framsto noenlunde lik uavhengig av hvor i alliansen du befant deg. Med Sovjetunionen som Norges nabo betydde det også at hele det norske forsvarets aktivitet hadde direkte relevans for alle land i alliansen.
- Den andre fasen startet med Sovjetunionens oppløsning, som i seg selv reiste fundamentale spørsmål om NATO og store europeiske forsvarsorganisasjoners eksistensgrunnlag. Gjennom Balkan-krigene og senere Afghanistan fikk imidlertid NATO et nytt hovedrasjonale; stabilisering utenfor NATOs grenser med betydning for europeisk og transatlantisk sikkerhet. Samtidig som europeiske forsvarsbudsjetter sank og de kollektive forsvarsstrukturene i NATO ble nedprioritert og slanket. Alliansen, og også det norske forsvaret, tilpasset seg det nye hovedopdraget med lettere og spissere kapasiteter for innsats i internasjonale stabiliseringsoppdrag.
- Starten på den tredje og nåværende fasen kan tidfestes til 2014; Russlands annekasjon av Krim og ISILs frammarsj i et Midtøsten i oppløsning. Kollektiv sikkerhet er igjen en hovedprioritet i NATO, med behov for tynge kapasiteter, volum og økte forsvarsbudsjetter. Siden 2014 har alliansen foretatt den største styrkingen av det kollektive forsvaret siden den kalde krigen, med vekt på trygging av NATO-allierte i øst. Men til forskjell fra den kalde krigen oppleves ikke behovet for kollektivt forsvar å være knyttet til ett og samme trusselbilde for hele alliansen. For mange NATO land, spesielt i sør, er det primært sikkerhetstrusler fra et Midtøsten i oppløsning, terrorisme og migrasjonsbølger som er hovedfokuset. I øst og nord er det territorielle trusler og et mer framoverlent Russland som uroer. I tillegg, er det nye cybertrusler og hybride utfordringer i gråsonen mellom krig og fred fra alle retninger. Samtidig finnes behovet for allierte bidrag i stabiliseringsoppdrag utenfor NATOs grenser. Ustabiliteten har rykket nærmere. For første gang er det i dag krig helt inn mot en NATO-grense - Tyrkias grense mot Syria.

Økt antall medlemmer kombinert med nye oppgaver, gjør at kompleksiteten NATO nå må håndtere er markant større enn i de tidligere fasene. NATO skal svare på flere behov og ulike forventninger fra flere medlemmer, med relativt sett lavere forsvarsbudsjetter. Dette setter NATOs historiske kjerne – de kollektive strukturene på prøve. I en konsensusorganisasjon som NATO blir prioriteringene mange og enighet om felles investeringer tilsvarende krevende.

Spørsmålet er hvordan alliansens felles strukturer og operative beslutningskjeder tåler vekten av økt kompleksitet – om NATO nok engang evner å tilpasse og videreutvikle alliansens «kollektive maskin». Eller om kompleksitet og ressursknapphet vil tvinge fram et NATO der summen av medlemmenes forsvar i ulike samarbeidskonstellasjoner og trianguleringer blir viktigere enn NATO som organisasjon og kollektiv. På noen områder ser vi allerede en utvikling der mer av det operative samarbeidet mellom allierte skjer utenfor NATOs kollektive beslutningsrammer – slik dagens allierte deltakelse i stabiliseringen av Irak og Syria ikke koordineres og ledes av NATO, men av USA og koalisjonen mot ISIL.

Det er derfor ingen tilfeldighet at reform av NATOs felles kommandostruktur og behovet for økte forsvarsbudsjetter blir hovedtemaer når NATOs statsledere samles til toppmøte i Brussel senere i år. Å tilpasse alliansens kollektive strukturer til nye og mer sammensatte sikkerhetsutfordringer – som igjen forutsetter økte forsvarsbevilgninger – er i dag alliansens største utfordring. Håndteringen vil forutsette et samlande framtidsrasjonale i møte med forskjellige sikkerhetsutfordringer og ulike vektlegginger i alliansens geografiske hjørner.

For Norge – som er avhengig av NATOs strukturer og unnsættningsevne i nær sagt alle krise-scenarier – er NATO-kollektivets framtid grunnleggende. Det handler om bunnplanken for hvordan norsk sikkerhet og det norske forsvaret i dag er organisert. Det er ikke på samme måte tilfelle for store medlemmer med større nasjonal evne og forsvarsorganisasjoner som bare delvis er integrert i NATO. En dreining av NATO-samarbeidet mot større grad av utvalgte samarbeidskonstellasjoner mellom allierte utenfor NATOs kollektive beslutningsstrukturer vil ikke nødvendigvis svekke NATO som sikkerhetspolitisk allianse, men det vil påvirke NATOs tyngde som operativ forsvarsallianse og anker for medlemmenes forsvarsorganisasjoner. Ikke minst medlemmer med fullintegret NATO-forsvar – som Norge.

Oppsummerende spørsmål

Norges sårbarhet som småstat aktualiseres av en verden med økt stormaktsrivalisering. Norges sikkerhetspolitiske samarbeid med USA står sterkt, men samtidig er USA en mer snever og avventende alliert i sikringen av den internasjonaliserte verdensordenen. Norges alliansefelleskap i NATO står også overfor et mer komplisert sikkerhetspolitisk terreng.

Alle er som resultat mer «alene», også Norge. Ikke fordi norske kjerneprioriteringer av nordområder, territorielt forsvar og suverenitetshevdelse er kontroversielle i NATO, men fordi alliansens ressurser er begrensede og et mer komplekst trusselbilde gjør norske prioriteringer mindre direkte relevante i alliansens øvrige geografiske hjørner. En stor gruppe allierte har i dag blikket rettet sørover - ikke nordover og østover som Norge. Den samme kompleksiteten utfordrer NATOs kollektive kjerne - fellesstrukturene i alliansen.

Norge er på mange vis en «overskuddsnasjon»; uten

overhengende trusler mot norsk suverenitet, og som part i et NATO-felleskap med formidabel militær slagkraft og som representerer halve verdens BNP. Like fullt, «Camerons metode» fra Brexit-avstemningen i Storbritannia – ikke å forholde seg til muligheten for uønskede utfall og spørsmål før det er for sent – er en risikabel strategi for transatlantisk, europeisk og norsk sikkerhet.

Bevegelsene i de tre hovedpilarene for norsk sikkerhet og forsvarspolitikker reiser en rekke problemstillinger som norske beslutningstagerer må forholde seg til:

- Hvilke dilemmaer kan oppstå for småstaten Norge med en svekket institusjonalisert og rettsbasert verdensorden, med hvilke relevante svarstrategier?
- Hvordan kan en gryende politisk interessedypat mellom USA og småstaten Norge, samt norsk økonomisk integrasjon og politisk samarbeid med Europa, EU og europeiske land, påvirke utviklingen og stabiliteten i det sikkerhetspolitiske allianseforholdet til USA?
- Hvilke dilemmaer kan en dreining av NATO-samarbeidet mot økende vekt på operativt forsvarssamarbeid mellom utvalg av likesinnede allierte representere for Norge? Hvilke konsekvenser kan det få for organiseringen og vektingen av det norske forsvaret?

Dette er noen av de strategiske nøkkelspørsmålene som bør belyses og drøftes. Endringene rundt oss er dyptpløyende, og vi kan ikke uten videre ta Norges sikkerhetspolitiske rammebetingelser for gitt.

Noter:

i. Se UN World Population Prospects 2017, https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf.

ii. Se http://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD
<https://www.globalinnovationindex.org/>
<https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-constant-2015-USD.pdf>

iii. Se Tom Miller, *Chinas Asian Dream, Empire Building along the New Silk Road*, London: Zed Books 2017

iv. <https://www.weforum.org/agenda/2017/03/worlds-biggest-economies-in-2017/>

v. Se <http://www.europeansocialsurvey.org/data/> og <http://www.edelman.com/trust2017/>

vi. Se *Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)*, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf

vii. <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/statistikker/muh/aarforeloepige/2017-01-16>

viii. Se <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>



Om forfatteren

Torgeir Larsen (Cand.polit/MSc(econ)) er tilknyttet Nupi som seniorrådgiver i prosjektet «Norges sikkerhetspolitiske rammer i en ny tid». Han er tidligere avdelingsdirektør, ambassadør og statssekretær i utenriksdepartementet, samt stabssjef for NATOs generalsekretær.

NUPI

Norwegian Institute of International Affairs
C.J. Hambros plass 2D
PO Box 8159 Dep. NO-0033 Oslo, Norway
www.nupi.no | post@nupi.no