

# Amerikanerne ute, russerne inne og tyskerne oppe?

*Intrådesanförande i KkrVA avd VI den 12 mars 2014  
av Rolf Tamnes*

## Résumé

NATO's first Secretary General, Lord Ismay, stated that the goal of the Alliance was "to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down". His words were a precise and elegant characterization of NATO's purpose from its inception in 1949 and onwards. My approach is not normative. The purpose of this article is to elucidate a scenario with an alternative power constellation: "the Americans out, the Russians in, and the Germans up". I also raise the question: What could be the geopolitical and security consequences of such a scenario for Northern Europe?

MANGE AV OSS har vokst opp med troen på det opplyste fremskrittet og moderniteten – med demokrati, rettsstat og markedsøkonomi som bærende prinsipper. Tiden etter 1980 syntes å befeste posisjonen til disse grunnideene. Mange land i Afrika og Latin-Amerika, som vi pleide å omtale som den tilbakestående tredje verden, fikk demokratiske styresett, omstilte økonomien i nyliberal retning og opplevde sterk vekst. Det totalitære sovjetimperiet falt, og vi håpet å være på vei mot "a Europe whole and free". EU bekreftet sin posisjon som et fredsprosjekt, som ga husly til mange nye land og forkynnte frihet, vekst og solidaritet. Ikke merkelig at mange akademikere og meningsbærere fremholdt at vi sto overfor et historisk tidsskille, et definitivt gjennombrudd for et globalt, multilateralt samfunn bygd på liberale ideer.

Tok vi feil? I Det store Midtøsten, fra Vest-Afrika til India, er det ingen fremgang å spore, tvert om. Her er mye økonomisk, sosial og politisk elendighet. Her er dype konflikter, mye vold og mye ekstrem isla-

misme som også truer land og folk langt bortenfor regionen. Og det brukes penger til militært utstyr som aldri før. EU-prosjektet har vært utsatt for så alvorlige prøvelser at fortidens spøkelser – splittelse og krig på eget kontinent – har dukket opp igjen i vår bevissthet. Russland er tilbake som en utfordrende stormakt, et autoritært og antivestlig regime som okkuperer og annekterer territorier på gammeldags vis og søker å styrke sin stormaktsposisjon gjennom etableringen av en eurasiske innflytelsesfære. Og enda mer fundamentalt: Det maktpolitiske tyngdepunkt forskyver seg mot Asia og Stillehavet. Kina og India var størst i verden mer eller mindre sammenhengende i to tusen år frem til begynnelsen på 1800-tallet. Gjennom de neste to hundre årene har noen få europeiske stormakter og USA vært de ledende. Nå svinger pendelen tilbake, i dobbel forstand, til regioner utenfor den atlantiske verden og til stater i vekst som ikke bryr seg så mye om liberalt demokrati eller solidaritetspolitikk.

Hvor går vi egentlig? Mange er sysselsatt med fremtidsanalyser. Offentlige myndigheter, etterretningstjenester og forskningsmiljøer utgir sine global trends, world eller strategic outlooks, sikkerhetspolitiske omverden-analyser eller hva de nå kalles. Metoden varierer fra det kvalitative til det kvantitative, med morfologisk metode som litt av begge deler, vel kjent i både Norge og Sverige. En norsk analyse av Russlands fremtid endte eksempelvis opp med 629 856 scenarier som så ble nedskalert til fem.<sup>1</sup> Mange av fremtidsstudiene gir nyttig innsikt, men de er ofte så komplekse at man etter lesning knapt erindrer budskapet.

Jeg velger meg en mye enklere tilnærming, inspirert av Natos første generalsekretær, Lord Ismay, som skal ha sagt at Alliansens mål var ”å holde russerne ute, amerikanerne inne og tyskerne nede”. En ytterst presis og poengtert beskrivelse av Natos hovedidé ved etableringen i 1949 og fremover. Jeg velger meg det samme trekløveret, for å drøfte et scenario: Kan man tenke seg en fremtidig situasjon med motsatte posisjoner, med ”amerikanerne ute, russerne inne og tyskerne oppe”? Hvilke konsekvenser kan dette få for Nord-Europas geopolitiske og sikkerhetspolitiske situasjon?

## Hvor går USA og Nato?

Vil USA videreføre sitt militære engasjement og stå ved sin garanti overfor Europa? Hvilke konsekvenser får USAs veivalg for Nato? Det transatlantiske forsvarssamarbeidet er spesielt på mange måter. Det er *et nært politisk fellesskap* bygd på felles interesser og verdier; man finner ikke noe tilsvarende i andre historiske perioder og heller ikke i andre deler av verden i dag. Dette fellesskapet skal leve videre, ifølge

president Barack Obama. I sin State of the Union-tale i januar 2014 fremholdt han at alliansen med Europa vil forbli den sterkeste som verden noensinne har kjent til.<sup>2</sup> I den amerikanske administrasjonen snakkes det om en transatlantisk renessanse. Klarest kommer det til uttrykk i det ambisiøse prosjektet om et transatlantisk partnerskap for handel og investeringer mellom USA og EU, også kjent som det transatlantiske frihandelsområdet, som er vurdert å gi store økonomiske gevinster for begge parter.

Det er også slik at *uten USA, intet Nato*. Det skyldes den amerikanske status som supermakt som gir forsvarsgarantien eksepsjonell tyngde og kredibilitet, det skyldes amerikanernes styrkebidrag og det skyldes et myndig amerikansk lederskap – en lederstat som tidvis har utøvd disiplin på en brutal måte, smertefullt for dem som er blitt rammet, men nødvendig for å sikre samhold og motvirke fragmentering. Nato er videre det fremste instrumentet USA har til å *influere på utviklingen i Europa*, for å sikre at Europa forblir stabilt og fredfylt, at det ikke brytes opp i ytterkantene. På samme måte brukes Nato for å oppnå *europaisk deltakelse i militære operasjoner i Asia og Afrika*. Dernest har USA en rekke *baser og fasiliteter i Europa* som kan brukes ved konflikt i regionen, men som i dag er like viktige for å håndtere utfordringer i Midtøsten og Afrika.<sup>3</sup> Det gjelder baser for missilforsvar i Spania og Tyrkia og etter hvert andre steder for å møte trusselen fra nye atommakter; det gjelder en rekke baser og etableringer i Tyskland som benyttes for transitt og for å understøtte operasjoner i konfliktområdene i Det store Midtøsten; og det gjelder eksempelvis forhåndslagring for det amerikanske marinekorpset i Norge som kan benyttes i en artikkel 5-operasjon, men også i en rekke an-

dre operasjoner i og utenfor Natos kjerneområde.

Nato er videre en enestående multinasjonal arena for å bygge den *kompetanse og interoperabilitet* som trenges for å føre krig – gullstandarden for medlemsland og partnerland.<sup>4</sup> Tilbaketrekningen fra Afghanistan vil forsterke nødvendigheten av å bruke Nato-rammen for å opprettholde kompetanse og interoperabilitet. Nato utviklet også fra 1950 et revolusjonerende integrert militært fellesforsvar, som inkluderte contingency plans, designerte styrker og et integrert kommando- og varslingsystem. En god del av dette har forvitret i årene etter den kalde krigen under inntrykk av uteoperasjoner og forsvarsreform. Her er det nødvendig med revitalisering og modernisering, tilpasset en ny tid, og dette er i ferd med å skje, men det går sakte.

USA vil mest sannsynlig videreføre et visst militært engasjement i Europa i årene fremover. Det gjenværende vil være atomvåpen i beskjedent omfang for å understreke avskrekking og sammenkopling, misilforsvarsstyrker, noe forhåndslagring av konvensjonelt utstyr samt deltakelse i øvelser og trening med styrker som er stasjonert i Europa og som roterer til og gjennom Europa.

Det er likevel ikke selvsagt at det vil gå slik. La meg nevne fire fundamentale forhold som kan uthule USAs støtte og forsvarsgaranti til Europa. Før det første vil de vedvarende problemene i Det store Midtøsten kreve mye oppmerksomhet og store ressurser, også etter at oppdraget i Afghanistan er over. Mange regimer vil få mye økonomisk og militær bistand fra USA, og amerikanerne vil selv være engasjert med spesielt fly, doner, spesialstyrker og cyberkapasiteter for å ramme terroristgrupper og andre asymmetriske trusler.<sup>5</sup> For det andre vil vi gradvis se en mer merk-

bar rebalansering henimot Asia-Stillehavet. Dette vil kreve stor innsats, både for å støtte alliansepartnere, beholde en kapasitet for symmetrisk høyintensitetskrig og kunne operere i områder som spesielt Kina vil søke å nekte dem adgang til.<sup>6</sup>

I en situasjon med så store utfordringer ute står amerikanerne for det tredje overfor dype problemer hjemme. Riktignok har USA en vekstkraftig økonomi, tilgang på billig energi som gir dem et stort konkurransefortrinn og et enestående kunnskapsnivå som ingen andre kan matche. Samfunnet kjennetegnes imidlertid av store sosiale og finansielle utfordringer – det er et stort behov for nasjonsbygging hjemme, og dette vil også fremtvinge kutt i forsvarsbudsjettet. Til dette kommer at beslutningssystemet har mistet mye av sin tradisjonelle kraft. Mye makt har flyttet seg fra administrasjonen til rettsapparatet og kongressen, og etterkrigstidens lange periode med *bipartisanship* i utenrikspolitikken er over; *partisan polarisation* er blitt beskrevet som ”det nye normale”.<sup>7</sup>

Med dette som bakteppe vender vi tilbake til Europa, som den fjerde utfordring. Festtalene til tross, interessen for Nato er liten i amerikansk offentlighet og beskjeden hos en politisk elite som er opptatt av andre og større utfordringer. USA endrer seg også demografisk og etnisk. Østkystboerne, med sin tradisjonelle tilknytning til Europa, vil i fremtiden ikke besette politiske og administrative lederstillinger i samme omfang som før. I denne situasjonen er det ett budskap som poengteres med stor tydelighet: Europa må bidra mye mer til den felles sak. Avtroppende forsvarsminister Robert Gates understreket dette i klare ordelag i juni 2011.<sup>8</sup>

Svaret på dette problemet er *smart defence* i Nato og *pooling and sharing* i EU. Men fagre ord monner lite. Europas forsvar er

gjennomgående i dårlig forfatning og prioriteres lavt. Store økonomiske og sosiale problemer gis politisk fortrinn. Siden 2008 har kun fire land i Nato-Europa økt eller opprettholdt sitt forsvarsbudsjett, nemlig Tyrkia, Tyskland, Polen og Norge. Mange land holder seg fortsatt med ikke-reformerte strukturer, og i en rekke stater er investeringene så lave at det i praksis skjer en avrustning.<sup>9</sup> I enkelte land vil budsjettet øke noe i tiden fremover, men det vil neppe styrke Europas samlede forsvar i vesentlig grad. Det er et mantra at europeerne må samarbeide mye mer for å øke Alliansens forsvarskraft, men ikke så mange land er innstilt på å bruke særlig mye penger på samarbeidsprosjekter, og mange prosjekter skaper dessuten mye byråkrati og lite forsvarseffekt. Mot denne bakgrunn er det ikke sannsynlig at Nato-Europa vil komme til å bære en mye større del av byrden.

Ukraina-krisen demonstrerer det transatlantiske samarbeidets styrke og begrensninger. Amerikanerne forventer at de europeiske allierte nå tar et mye større ansvar, blant annet i form av økte forsvarsbevilgninger og et sterkere militært engasjement i fremskutte områder. Det vil bli gjennomført slike tiltak, noe som utvilsomt vil bidra til å gjøre Natos garanti mer troverdig. Men med mindre Russland blir enda mer utfordrende og problemene vedvarende, må vi belage oss på at mesteparten av USAs militære ressurser vil bli bundet opp i andre teatre enn det europeiske.

Kan Nato på lang sikt erodere fordi USA må bruke store ressurser andre steder? Beveger vi oss gradvis og umerkelig mot et *tipping-point*, der den amerikanske garantien ikke lenger er troverdig? Jeg skal ikke konkludere entydig om sannsynligheten for en slik utvikling, men heller reise spørsmålet: Hva vil skje hvis europeerne ikke lenger skulle feste lit til garantien? Da kan

USA ikke regne med mye militær assistanse fra den gamle verden til militære kampanjer utenfor Europa, fordi det fremste rasjonale for slik deltakelse for europeerne vil være borte, nemlig å holde amerikanerne inne og sikre at artikkel 5 forblir troverdig.<sup>10</sup> Så vil noen hevde at amerikansk tilbaketrekning kan føre til at Europa selv vil ta større ansvar, bli mer forent og sterkere. Noe slikt vil imidlertid forutsette et myndig lederskap som kan utøve disiplin, og jeg ser ikke hvordan det kan skje. Tvert om er fragmentering like sannsynlig, kanskje med fremveksten av sterkere subregionalt sikkerhetspolitisk samarbeid. Like viktig er at en slik tilbaketrekking vil gjøre det mye vanskeligere å holde Russland ute.

## Hvor går Russland?

Det er svært vanskelig å forutsi utviklingen i russisk politikk og samfunn. Her er motstridende tendenser. Landet har så store strukturproblemer at det en dag vil kunne bryte sammen igjen, men det er også en maktfaktor å regne med.

Landets stormaktsposisjon hviler på fem sentrale forhold: Det første er store energiresurser som også brukes for å oppnå innflytelse og skape avhengighetsrelasjoner.<sup>11</sup> Men muligheten for å bruke dette kortet er tross alt begrenset. Russlands økonomi svekkes påny og er blitt mer sårbar som en følge av at den blir stadig mer innvevd i globaløkonomien. Rett nok er en rekke stater i Europa sterkt avhengige av gass fra Russland, men energi utgjør så mye som 70 prosent av russisk eksport, så her finnes en gjensidig avhengighet. Den andre kilden til makt er landets geopolitiske posisjon som gir mulighet for å øve innflytelse langs en svært lang randzone, men som samtidig gjør landet sårbart. Det tredje forholdet er landets faste sete i FN's sikkerhetsråd og i

andre stormaktsfora, der russerne opptrer mer målbevisst og enhetlig enn for eksempel amerikanerne. Det fjerde er et militært maktapparat som bygges opp igjen, gjennom en kraftig vekst i forsvarsbudsjettet og et storstilt investeringsprogram – dramatisk ulikt hovedtendensen i Europa. De konvensjonelle kampenhetene styrker sin beredskap, utholdenhet og standoff-kapasitet og dermed sin evne til å gjennomføre offensive operasjoner.<sup>12</sup> For det femte er det for Russland av stor betydning å forbli en av atomstormaktene, med en portefølje av fremfor alt strategiske atomvåpen, maskulinitetens fremste kjennetegn. Til forskjell fra Frankrike og Storbritannia makter russerne å opprettholde en robust atomtriade.<sup>13</sup>

Hva kjennetegner russisk strategisk tenkning, og hva vil Vladimir Putins Russland?<sup>14</sup> Den nakne, klassiske geopolitikken – den geografisk forankrede real- og interessepolitikken – er mye sterkere rotfestet i russisk tenkning enn i noe vestlig land. Det samme gjelder forestillingen om at forholdet mellom stater er et nullsum-spill der gevinst for den ene går på bekostning av den andre. Putins regime er blitt stadig mer antiliberal og antivestlig. Han målbærer med stor tydelighet en utbredt russisk opplevelse av at de vestlige stormaktene og Nato utnyttet sovjetimperiets fall og den etterfølgende krisen til å skyve frem egne posisjoner. Siden han overtok makten ved årtusenskiftet, har Putin vært bestemt på at Russland skal gjenreises som en respektert og fryktet stormakt.

Putins store prosjekt siden 2011 har vært å skape en russisk-dominert eurasiske innflytelsessfære i et internasjonalt polysentrisk maktssystem, der andre stater bindes til Moskva gjennom et bilateralt nettverk av politiske, økonomiske og militære forbindelser og gjennom å videreutvi-

kle kollektive mekanismer som Collective Security Treaty Organisation (CSTO) av 1992 og den eurasiske økonomiske union som er tenkt etablert fra 2015. Putin skal ikke undervurderes, men ikke så mange analytikere tror at han vil lykkes med sin storslagne eurasiske plan. Han møter motstand fra stater som frykter for russisk kleptomani og for sin autonomi, og russerne vil også måtte betale mye for å overtale mange av statene. Planen er et feilspor også i en annen forstand, fremholder analytikeren Dmitri Trenin: Skal Russland sikre sin status som stormakt i det 21. århundre, trenger det ikke å utvide sitt rom, men å være i stand til å håndtere hva det allerede har på en bedre måte enn i dag.<sup>15</sup>

Uansett vil russiske ambisjoner i det ”nære utland”, fremfor alt i det tidligere sovjetområdet, skape vedvarende uro i årene fremover. Det gjelder også i vest, spesielt i gråsonen mellom Russland og Nato/EU.<sup>16</sup> For Moskva er russerne, ukrainerne og hviterusserne ett folk. Slaget om Ukraina er viktigst, på grunn av dette store landets svært sentrale geopolitiske plassering. Ukrainas skjebne vil bety mye for russernes ambisjon om å ”være inne” – gjennom å øve kontroll i det ”nære utland” og innflytelse i det større post-kommunistiske Europa og dermed også kunne være med på å forme hele Europas fremtid.

Men det store Russland er også svakt og sårbart. Enkelte ser for seg at russerne i årene fremover vil øke sin innsats i andre retninger og ikke vil ha muskler å age-re med kraft i vest. Dette kan lede til hva som betegnes som en strategisk avlastning for vest. Arktis er viktig for Russland både økonomisk og militært, desto mer som nordregionen kan bidra til å opprettholde Russlands posisjon som stormakt, men utbygging koster mye penger. Russland kan dernest tvinges til å bruke enda større mi-

litære ressurser i det motsetningsfylte sør, i Kaukasus og Sentral-Asia – Russlands ”soft underbelly” preget av mye terror og stor ustabilitet i egne republikker og nabo-stater. Den store tilbaketrekkingen fra Afghanistan kan øke problemene for Russland i sør.

Samtidig er Russland på defensiven i Fjerne østen. Folketallet synker, og det er smått med investeringer. Imens vokser Kina seg inn i regionen både økonomisk og demografisk.<sup>17</sup> Russerne vier økt oppmerksomhet til Fjerne østen. De ønsker å eksportere mye mer olje og naturgass til Asia. Det militære engasjementet tar seg også opp igjen. Det avholdes store militære øvelser, og Stillehavsflåten likestilles igjen i noen grad med Nordflåten; det var en periode på 1990-tallet at den norske etterretningstjenesten så for seg som en mulighet at en redusert strategisk ubåtstyrke ville bli konsentrert til Kola. Det kommer ikke til å skje. Russerne vil basere nye strategiske ubåter av Borej-klassen på Kamtsjatka til erstatning for de aldrende Delta III. De første Mistral-type helikopter-hangarskip, omtalt som Vladivostok-klassen, og også nye Severodvinsk multirolle SSGN-ubåter med langtrekkende kryssermissiler mot sjø- og landmål blir trolig sendt til Stillehavsflåten.

Sentrale analytikere er likevel tilbøyelige til å mene at russerne i første omgang ikke vil foreta noen strategisk omprioritering. Russland vil søke å utvikle det sino-russiske partnerskapet, men Asia-Stillehavet som sådan vil fortsette å være en sekundær front. Russiske eliter er først og fremst vestlig-sentrerte, om ikke pro-vestlige, og USA og Nato vil forbli den viktigste geopolitiske rivalen og den alvorligste trusselen. Dernest kommer utfordringene i sør. Denne kalkylen kan imidlertid endre seg på lang sikt, på grunn av de utfordringer

og muligheter som Fjerne østen byr på. Et voksende Kina vil kunne ha interesser som ikke sammenfaller med de russiske, spesielt dersom regimet i Beijing skulle utvikle seg i mer nasjonalistisk eller revisjonistisk retning.

## Hvor går Tyskland?

Hvem kan sette grenser overfor russiske ambisjoner i det ”nære utland” og det post-kommunistiske Europa? Svaret er utvilsomt Nato, så lenge USA er inne, og EU på grunn av sin politiske og økonomiske innflytelse, så lenge statene er i stand til å opptre rimelig samlet. Hvilken rolle kan Tyskland spille i denne geopolitiske balanseringen? Tyskland er allerede i dag Europas sentralmakt, med en økonomisk tyngde som også gir stor politisk innflytelse. Ingen europeisk stat bidrar mer til fred og stabilitet i Europa, hvis vi tenker sikkerhet i bred forstand. Tyskland er en ”indispensable nation” i Europa, for å si tere den polske utenriksminister Radosław Sikorski.<sup>18</sup> Euroen kunne ha brutt sammen uten tysk lederskap og disiplinering. Det kunne endt i en tragedie dersom den økonomiske og politiske veven i Europa også hadde begynt å rakne. Tysklands bidrag til å løse eurokrisen har betydd mye mer for europeisk sikkerhet enn en hvilken som helst bombekampanje i Afrika.

Så blir Tyskland kritisert for å vike unna skarpe militære operasjoner. Tyskland er en annerledes stormakt, med en image som ”Zivilmacht” og en ”Kultur der Zurückhaltung”.<sup>19</sup> Dette gjenspeiler Tysklands spesielle historie. Etter andre verdenskrig var seiersmaktene oppsatt på å utradere tysk militarisme, og vest-tyskerne tok et grundig oppgjør med sin fortid. De kom til å distansere seg fra alt som minnet om Nazi-Tysklands krigspolitikk og overgrep,

og de utviklet en dyp skepsis til bruk av militær makt. For å unngå tysk gjenkomst som aggressiv stormakt ble landet underlagt kontroll. Det fikk bygge et nytt forsvar på 1950-tallet, men det kunne bare skje innenfor en stram Nato-ramme, og tysk gjenforening rundt 1990 ble ledsaget av tettere europeisk integrasjon slik dette manifesterte seg i Maastricht-traktaten av 1992. Multilaterale løsninger ble en viktig del av den tyske tradisjonen.

På samme måte fikk hovedprinsippene i Willy Brandts *Ostpolitikk* fra 1960- og 1970-tallet en viktig plass i tysk tenkning, nemlig ideen om forandring gjennom dialog og tilnærming. Tyskland utviklet et spesielt forhold til Russland, bygd på sterke politiske, kulturelle og økonomiske bånd. Handelsforbindelsene med Russland har en samlet verdi på rundt 80 milliarder euro, og over 300 000 tyske arbeidsplasser er knyttet til gjensidige investeringer.

Tyskland gjennomgår forandring, men det går langsomt. Den tyske samlingen i 1989–90, som forbundskansler Helmut Kohl regisserte så mesterlig, bidro til utviklingen av en sterkere selvbevissthet, og landet engasjerte seg også i internasjonale militære operasjoner. Første steg var Bosnia i 1992, og to år senere fastslo Forfatningsdomstolen at tyske soldater kunne sendes ”out-of-area”. Deretter kom landet til å sende betydelige troppebidrag både til Balkan og Afghanistan. Disse operasjonene rokket likevel ikke ved Tysklands krav om at militær maktbruk måtte være hjemlet i folkeretten (legalitet) og ha et sterkt politisk og moralsk grunnlag (legitimitet).<sup>20</sup> Forbundskansler Gerhard Schröder sto i 2003 skulder til skulder med president Jacques Chirac i en sterk motstand mot den USA-ledede Irak-krigen. Under Libya-krisen i 2011 brøt Tyskland med alliansesolidariteten, unnlot

å stemme i FNs sikkerhetsråd og nektet å sende kampstyrker.

Fortsatt søker Tyskland med stor tydelighet etter politiske løsninger, det kan bidra med mye humanitær hjelp, trening og logistikk-støtte, men vegrer seg mot å sende egne soldater inn i krigens episenter.<sup>21</sup> Samtidig skjer viktige endringer. Ett interessant eksempel er det tyske initiativet i juni 2013, omtalt som ”framework nations concept”.<sup>22</sup> Tanken bak forslaget er at de store land i Europa, i første rekke Tyskland, Storbritannia og Frankrike, må ta et særlig ansvar og skape *clustre* med samarbeidende stater rundt seg. Initiativet er interessant av to grunner: Det kan for det første bidra til et forsterket europeisk forsvarssamarbeid i en tid da det er liten kraft i både Nato og EU. For det andre er det et *tysk* initiativ. Det innvarsler noe nytt at Tyskland utviser lederskap også på dette området. Regjeringsskiftet i Berlin i desember 2013 bekreftet denne tendensen. Budskapet fra den nye regjeringen er at Tyskland må ta et større ansvar og engasjere seg sterkere også i internasjonale kriser.

Tyskland er oppe allerede. Det er en stabil og ganske forutsigbar aktør. Det er sannsynlig at landet vil fortsette sin lange reise og etter hvert fremstå som et markert geopolitisk sentrum i Europa. Men også da vil Tyskland trolig være en ”annerledes” stormakt.

## Konsekvenser for Nord-Europa

Mine refleksjoner så langt har handlet om hovedtrekk i amerikansk, russisk og tysk politikk. Hvilke konsekvenser kan deres veivalg få for Nord-Europas geopolitiske og sikkerhetspolitiske situasjon? Drøftingen avgrenses til mulige gråsoner i det sentrale og nordlige Europa hvor det kan oppstå

konflikt og til hvordan vest kan sette grenser gjennom en troverdig avskrekkingpolitikk. Hvilke stater og institusjoner kan og vil sette grenser?

Nato med USA i ryggen utgjør fortsatt den viktigste forskjellen. Jeg nevnte tidligere den omfattende strukturen for samarbeid og militær bistand som ble bygd opp under den kalde krigen. En rekke av disse ordningene ble som nevnt avvirket etter 1990, da "the crisis of the day" kom til å være helt andre steder. Fra rundt 2008 skjer det imidlertid et varsomt skifte, en retro-tendens. De baltiske land og Polen i særdeleshet hadde lenge etterlyst en revitalisering av Nato, og i 2008 slo Norge følge med sitt såkalte nærområdeinitiativ.<sup>23</sup> Russlands styrkeoppbygging og opptreden i Georgia og Ukraina har bidratt til å utvikle en større forståelse innad i Nato for en retro-politikk, samtidig som tilbaketrekkingen fra Afghanistan øker behovet for å bruke Nato for å sikre kompetanse generelt og interoperabilitet spesielt.

Også i nord øynes en viss rebalansering. Forbindelsene mellom Norges nasjonale hovedkvarter i Bodø og Natos hovedkvarter bygges opp igjen, det amerikanske marinekorpsset vil forhåndslagre mer våpen og materiell i Norge, og det vil skje en økt alliert øvingsaktivitet på norsk jord. USA er rede til å bidra så lenge det ikke koster dem alt for mye. Samlet betyr det at Natos forsvarsgaranti blir mer robust og troverdig overfor land i Alliansen.

Hvilke andre stater og institusjoner kan bidra til å sette grenser? Nordisk forsvarssamarbeid har mange kvaliteter, men også sine klare begrensninger. Norden vil uansett være et for lite format i seg selv – en problemstilling vi gjenkjenner fra tidligere forhandlinger om økonomisk og forsvarspolitisk union. Det nåværende samarbeidet er heller ikke egentlig et kollek-

tivt nordisk samarbeid, annet enn politisk og verbalt, men et praktisk samarbeid mellom enkeltland basert på "pick and choose". Materiell-samarbeidet er dessuten krevede, blant annet på grunn av ulik organisering, forvaltningspolitikk og industripolitikk. Men aller vanskeligst er landenes ulike sikkerhetspolitiske orientering, med Finland og Sverige utenfor Nato. Dyp integrasjon, arbeidsdeling og rollespesialisering i Norden vil begrense den operative handlefriheten. Skapes slik gjensidig avhengighet, må statene også stille opp for hverandre i en krise. Det forutsetter en gjensidig garantiordning. Den nordiske solidaritetsdeklarasjonen fra april 2011 omhandler naturkatastrofer, terrorisme og cyberangrep, men ikke tradisjonelle militære angrep som truer statssikkerheten. Dette innebærer samtidig at finsk og svensk Nato-medlemskap ville kunne utløse stor skaperkraft og betydelige forsvarspolitiske gevinster. Det ville bli enklere å samarbeide om internasjonale operasjoner og møte asymmetriske trusler, og Norden kunne også innlede et nært samarbeid om tradisjonelle forsvarsoppgaver innenfor en transatlantisk ramme.

Kan det i fremtiden vokse frem et forpliktende nordeuropeisk sikkerhetspolitisk samarbeid? Tanken kan tenkes fordi dette er "likeminded nations" som har bedre nasjonaløkonomiske forutsetninger enn det øvrige Europa til å bruke penger på forsvar. Det finnes kimer til et slikt samarbeid, som hypotetisk kan bli mye mer omfattende. Først må nevnes the Northern Group, som den britiske forsvarsminister Liam Fox tok initiativet til i november 2010. Initiativet skyldes blant annet britenes behov for å gjenoppbygge samarbeidet med de nord-europeiske statene, en kontakt som hadde blitt forsømt i den perioden da det mest dreide seg om Afghanistan. Dernest må nevnes det tyske "framework nations con-



cept”, som kan lede til et særlig nært samarbeid mellom Tyskland – og Storbritannia – og mindre stater i Nord-Europa.

Tettere samarbeid mellom en gruppe land i Nord-Europa er interessant fordi det kan utgjøre en ramme for praktisk samarbeid på utvalgte områder, og fordi nordeuropeisk samvirke i en eller annen form vil kunne bli et mer distinkt alternativ på lang sikt dersom de store formatene, Nato og EU, skulle svekkes og være ute av stand til å ivareta landenes sikkerhetsbehov.

Sikkerhetspolitisk samarbeid kan gi stor merverdi, men ikke erstatte behovet for robuste forsvarsstyrker i de enkelte land. I de fleste land i Nord-Europa står Forsvaret overfor store utfordringer. I flere land er store gap mellom oppgaver og ressurser, og mye penger brukes til å videreføre en arv som gir liten forsvarseffekt. Hovedspørsmålet i vår sammenheng er hva spesielt de små statene kan gjøre for å skape motvekt til et modernisert russisk forsvar som er bedre rustet for offensive operasjoner. La oss illustrere spørsmålet ved å bruke Norge som eksempel.

Etter den kalde krigen gikk Norge som de fleste land fra et trusselbasert invasjonforsvar til et såkalt innsatsforsvar som skulle kunne løse store og små oppgaver, hjemme og ute. Dette skiftet til tross, den *sikkerhetspolitiske* hovedidé fortsatte å være tanken om å sette grenser eller etablere en terskel, en kommunikasjonsstrategi med hovedbudskapet ”hit, men ikke lenger, da vil det få konsekvenser”. Denne ideen ble løftet frem igjen som dimensjonerende forsvarsoppgave i den langtidsplan for Forsvaret som ble fremlagt i mars 2012: Forsvaret skulle ”utgjøre en krigsforebyggende terskel med basis i NATO-medlemskapet”.<sup>24</sup> Det var ett av flere signaler om en retro-tendens i norsk og alliert forsvarstenkning. I Finland er terskelkon-

septet vel forankret,<sup>25</sup> og man registrerer at tilsvarende tanker gjør seg gjeldende i diskusjonen på svensk side, gjennom Krister Andréns FOI-studie.<sup>26</sup>

Terskelforsvaret kan organiseres på forskjellige måter. Ett fruktbart skille er mellom ”deterrence by denial” og ”deterrence by punishment”. Under den kalde krigen, spesielt fra 1960-tallet og fremover, valgte Norge selv defensiven, mens offensiven ble overlatt til allierte bombeflystyrker. Nå skjer en interessant endring ved at Norge skaffer seg en portefølje av kapasiteter som kan bringe krigen til fienden: Norge har en godt utbygd etterretnings- og overvåkingskapasitet; det er etter årtusenskiftet anskaffet nye fregatter og kystkorvetter som utstyres med missiler; om kort tid starter innfasingen av F-35 Lightning II ”stealth” kampfly, som kan oppnå effekt mot fiendens strategiske tyngdepunkt; om noen år vil Norge trolig kjøpe en ny generasjon ubåter med Air Independent Propulsion (AIP) og missiler; og den samlede effekten kan forsterkes gjennom bruk av spesialstyrker og kapasiteter for informasjonsoperasjoner.

De nye kapasitetene er svært kostbare i investering og drift. Også for det rike Norge kan det bli vanskelig å holde seg med en bred portefølje av slike styrker samtidig som man beholder store defensive kapasiteter, spesielt landstyrker. Med mindre det skulle bli bevilget mye mer penger til Forsvaret, og det er lite sannsynlig, vil smertefulle valg tvinge seg frem. Det kan spares mye gjennom sterke reduksjoner i organisasjon og støttestruktur, men det vil ikke være tilstrekkelig. Man kan tenke seg en langt mer vidtgående arbeidsdeling og spesialisering mellom stater som står hverandre nær, men det er lite trolig at tiltakene blir så omfattende at det monner i overskuelig fremtid. Uansett må norsk forsvars-

planlegging bygge på de kapasiteter som allerede er anskaffet gjennom de senere år, og det kan føre til at Norge en gang i fremtiden – by default – vil ha en forsvarsstruktur som er optimalisert for ”deterrence by punishment” med vekt på strategiske operasjoner, der målet er å oppnå strategiske effekter og operasjonene knyttes nært til det politisk-strategiske nivå. Skal et slikt forsvarskonsept være troverdig, må det samtidig satses mye på å beskytte funksjoner som er viktige for gjennomføringen av strategiske operasjoner, eksempelvis gjennom et robust luftvern og evnen til å motstå informasjonsangrep mot viktige IKT-systemer.

I det politiske miljø kan en offensiv strategi vekke sterke motforestillinger, fordi hovedfortellingen er at det norske forsvaret har vært og fortsatt må være ”defensivt”. En slik fortelling underslår imidlertid at kaldkrig-forsvaret også hadde en knyttneve, i form av allierte offensive kapasiteter, spesielt de strategiske kjernefysiske styrkene som utgjorde bærebjelken i Natos avskrekking.

Eksemplet Norge er ikke unikt. Mange land vil måtte gjøre vanskelige valg i tiden fremover.

## Avslutning

Mitt lange resonnement startet med Natos opprinnelige målsetting, formulert av Lord Ismay, om ”å holde russerne ute, amerikanerne inne og tyskerne nede”. Mange har parafrasert Lord Ismay. En liberal-visjonær idé ville være ”å holde Europa oppe og amerikanerne og russerne inne” – reflektert i tanken om et euro-atlantisk samarbeidsområde fra Vancouver til Vladivostok og postmodernismen på 1990-tallet. Min tilnærming er ikke politisk eller normativ. Jeg har på grunnlag av en drøfting av noen

sentrale utviklingstrekk reist spørsmålet om vi kan komme dit at ”amerikanerne er ute, tyskerne oppe og russerne inne”, og jeg har drøftet hva en slik situasjon kan bety for Nord-Europas geopolitiske posisjon og sikkerhetspolitiske stilling.

Ofte tar vi feil: Katastrofer og revolusjoner endrer historiens gang; vingeslagene fra en sommerfugl over Beijing kan føre til storm i New York. Vladimir Putins store plan er å gjenreise Russland som en stor og fryktet stormakt, og de russiske ambisjonene i landets randsoner skaper en vedvarende uro med uforutsigbare konsekvenser. Men Russland har samtidig så store strukturelle problemer at det igjen kan bli hjem-søkt av krise og kanskje endog sammenbrudd. Tyskland fortsetter sin lange reise henimot å bli Europas ubestridte makt-sentrum, men vil trolig forbli en ”annerledes” stormakt. USA har en iboende dynamikk som overgår alle andre, men beslutningssystemet har mistet mye av sin tradisjonelle kraft, og utfordringene i Det store Midtøsten og Asia-Stillehavet krever mye oppmerksomhet og ressurser. Tidvis vender ”the crisis of the day” tilbake til Europa, men for det meste vil krisen være andre steder. USA må prioritere de store utfordringene, og ikke bli hengende fast i den gamle verden, hevder en rekke forsvarsanalytikere. Jeg avslutter med professor Andrew Bacevich: ”Thanks to NATO, the Americans pretend to have allies, Europe pretends to contribute to global security, and the Russians pretend to have an external enemy”.<sup>27</sup>

Författaren är professor och ledamot av KKrVA.

## Noter

1. Åtland, Kristian; Bukkvoll, Tor; Jeppesen Morten og Iver Johansen: *Hvor går Russland? Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030*, Abstrakt forlag, Oslo 2005.
2. President Barack Obama's State of the Union Address, 2014-01-28, Office of the Press Secretary, Det Hvide Hus.
3. Coffey, Luke: *The Future of U.S. Bases in Europe – A View from America*, ISN, ETH Zurich, 2014-02-11.
4. Hilde, Paal Sigurd og Rø, Johannes: "USA, NATO og Norge: Vilklårene for transatlantisk sikkerhetssamarbeid", i Mølster, Odd og Weltzien, Åsmund (red): *Norge og det nye verdenskartet*, Cappelen Damm, Oslo 2013.
5. Stavridis, James: "The New Triad. It's time to found a U.S. Cyber Force", *Foreign Policy*, Washington, D C, 2013-06-20; Sanger, David E: *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, Crown Publishers, New York 2012.
6. van Tol, Jan m fl: *AirSea Battle. A Point-of-Departure Operational Concept*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, Washington, D C 2010.
7. Mayer, Michael: "Trends in U.S. security policy", *IFS Insights*, Oslo, nr 1, 2014.
8. Gates, Robert: "The Security and Defense Agenda (Future of NATO)", avskjedstale i Brussel 2011-06-10.
9. Berteau, David J; Ben-Ari, Guy; Crotty, Ryan; Hofbauer, Joachim; Hermann, Priscilla og Sneha Raghavan: *European Defense Spending 2012. Budgets, Regulatory Frameworks, and the Industrial Base*, Center for Strategic and International Studies, CSIS, Washington, D C desember 2012; Heisbourg, François; Ischinger, Wolfgang; Robertson, George; Schake, Kori og Valasek, Tomas: *All Alone? What US retrenchment means for Europe and NATO*, Centre for European Reform, London 2012; Coker, Christopher: "A Farewell to Arms: Europe's meritocracy and the demilitarization of Europe", i Haaland Matlary, Janne og Petersson, Magnus (red): *NATO's European Allies: Military Capability and Political Will*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013; André, Krister: "Europeisk forsvarsutveckling och försvarsindustri", *Vårt försvar*, Stockholm, nr 2, 2013.
10. Cornella, Al (leder): *Commission on Review of Overseas Military Facility Structure of the United States*, Final Report to Congress, Arlington, VA 2005.
11. Balmaceda, Margarita M: *Politics of Energy Dependency: Ukraine, Belarus, and Lithuania Between Domestic Oligarchs and Russian Pressure, 1922–2010*, University of Toronto Press, Toronto 2013. Om sektorens rolle: Thrane Gustafson: *Wheel of Fortune. The Battle for Oil and Power in Russia*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts og London 2012.
12. Hedenskog, Jakob og Vendil Pallin, Carolina (red): *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2013*, FOI-rapport, Stockholm, desember 2013; Hakvåg, Una et al: *Russisk forsvarsutvikling frem mot 2020 – sluttrapport*, FFI-rapport, nr 01370, Kjeller 2011; Hakvåg, Una; Hove, Kjetil og Cecilie Sendstad: *Skremmende tall? – realisme i det russiske våpenprogrammet GPV-2020*, FFI-rapport, nr 00356, Kjeller 2011; Bukkvoll, Tor: "Iron Cannot Fight – The Role of Technology in Current Russian Military Theory", *The Journal of Strategic Studies*, London, bd. 34, nr 5, oktober 2011; Golts, Alexander: "The Armed Forces in Transition. Reform: The End of the First Phase – Will There Be a Second?" *Journal of Slavic Military Studies*, bd. 27, nr 1, 2014; *FOKUS 2014*, Den norske etterretningstjenesten, Oslo 2014-01-20.
13. Blank, Stephen J (red): *Russian Nuclear Weapons: Past, Present and Future*, U s Army War College, Carlisle, PA 2011.
14. Hill, Fiona og Gaddy, Clifford G: *Mr. Putin. Operative in the Kremlin*, Brookings Institution Press, Washington, D C 2013.
15. Trenin, Dmitri: "Russia Reemerges as Great Power Through New Union", *Global Times*, 2014-02-16, if Lilia Shevtsova: "Putin's attempt to recreate the Soviet empire is futile", *Financial Times*, 2014-01-07.
16. Russlands ambisjoner og mulighet for påvirkning varierer i ulike land og regioner. For russiske sone-kategorier: Sheer, James: *Hard Diplomacy and Soft Coercion. Russia's Influence Abroad*, Royal Institute of International Affairs, London 2013, s 58–64.
17. Bowen, Andrew s og Rodeheffer, Luke: "Is Russia Losing Control of Is Far East?",

- The Diplomat*, 2013-10-01; Hill, Fiona og Lo, Bobo: "Putin's Pivot. Why Russia Is Looking East", *Foreign Affairs*, 2013-07-31; Lo, Bobo: "Russia's Eastern Direction – Distinguishing the Real from the Virtual", *IFRI, Russie.Nei.Reports*, Paris, nr 17, januar 2014.
18. Sikorski, Radoslaw: "I fear Germany's power less than her inactivity", *Financial Times*, 2011-11-28.
  19. Haftendorn, Helga: *Coming of Age: German Foreign Policy since 1945*, Rowman & Littlefield, Laham, MD, 2006.
  20. Keller, Patrick: "Germany in NATO: The Status Quo Ally", *Survival*, bd. 54, nr 3, 2012.
  21. Allers, Robin: "Tysklands bidrag til internasjonal krisehåndtering", *IFS Insights*, Oslo, nr 1, 2013.
  22. Allers, Robin og Tamnes, Rolf: "Just Do It: Bilateral and Minilateral Cooperation to Invigorate European Security" i Robin Allers, Carlo Masala og Rolf Tamnes (red): *Common or Divided Security? German and Norwegian Perspectives on Euro-Atlantic Security*, Peter Lang, 2014.
  23. Hilde, Paal Sigurd og Forsland Widerberg, Helene: "Natos nye strategiske konsept og Norge", *Norsk Militært Tidsskrift*, Oslo, nr 4, 2010.
  24. *Et forsvar for vår tid*, Prop 73 s (2011-2012), 2012-03-23, s 48.
  25. Om anskaffelse av relevante kapasiteter: Salenius-Pasternak, Charly: "Not Just Another Arms Deal. The Security Policy Implications of the United States Selling Advanced Missiles to Finland", *FIIA Briefing Paper*, Helsingfors, nr 112, september 2012.
  26. Andrén, Krister: *Krigsavhållande tröskelförmåga. Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?*, FOI-rapport, Stockholm, februar 2014.
  27. Manea, Octavian: "Lord Ismay, Restated", *Small Wars Journal*, Bethesda, MD, blog 2010-11-18, <http://smallwarsjournal.com/blog/lord-ismay-restated>.

## Rättelse

*KKrVAHT*, 2. häftet 2014, s 101: "Ryssland och – alltjämt – Tyskland de mest skyldiga": Leopold von Berchtold var Österrike-Ungerns utrikesminister i början av första världskriget.