Det nordiske forsvarssamarbeid og den strategiske utvikling i Nord-Europa

Inträdesanförande i KKrVA avd VI den 17 februari 2021 av Svein Efjestad

Résumé

The cooperation within NORDEFCO has expanded substantially over the last few years. A classified video connection between the five Nordic states facilitates consultation and coordination of policies. Common efforts in training and exercises have led to a high degree of military interoperability. The ministers of defense have signed a vision for 2025 in which they have agreed to improve their defense capability and cooperation in peace, crises and conflict. This is now the guiding policy for the further development of Nordic defense cooperation. It is expected that the Nordic countries will improve their cooperation further in military and operational planning, possibly also to include aspects of total defense planning. There is strong political support in all Nordic countries to expand the defense cooperation.

DET ER EN ære å kunne delta sammen med så mange fremstående og anerkjente eksperter. Jeg har hatt god kontakt med svenske kolleger gjennom flere tiår og har erfart stor grad av enighet om de strategiske og forsvarspolitiske utfordringene i vår del av verden.[1]

Først vil jeg si noen ord om hvordan jeg oppfatter utviklingen i svensk og finsk forsvarspolitikk, deretter følger en vurdering av de strategiske utviklingstrekk i det nordiske området, status for det nordiske forsvarssamarbeidet før jeg avslutter med å drøfte potensialet for forsterket nordisk forsvarssamarbeid i årene som kommer.

Svensk og finsk militært samarbeid med vestlige land

De nordiske land foretok ulike veivalg etter andre verdenskrigens avslutning. Dette er utmerket beskrevet i en artikkelsamling av Johan Jørgen Holst fra 1973: «Five Roads to Nordic Security».[2] Den svenske sikkerhetspolitikkens grand old man, professor Nils Andrén, skrev kapitlet om Sverige med sine ulike fasetter. Sverige hadde valgt alliansefrihet med sikte på nøytralitet i krig, men med en viss tilknytning til de vestlige stormakter, samtidig som de bygget ut et meget sterkt nasjonalt forsvar.

Etter avslutningen av den kalde krigen ble fokus dreid henimot deltakelse i ulike fredsoperasjoner. Det ble relativt tidlig klart at NATO var den beste rammen for høyintensitetsoperasjoner og såkalte fredsopprettende operasjoner. Under operasjonene i det tidligere Jugoslavia opererte de nordiske land sammen med Polen i en felles brigade under NATOs ledelse. Dette ble en stimulans for alt militært samarbeid og resulterte i felles øvelser og trening samt samarbeid om etterretning. Dette samarbeidet utviklet seg videre i operasjonene i Afghanistan. Finland og Sverige var fullverdige medlemmer av koali-

sjonsoperasjonene og ble i stor grad integrert i de høyere kommandoledd som ledet operasjonene og i de politiske overlegninger i NATO og i ulike bi- og multilaterale sammenhenger.

Da Sverige og Finland ble medlemmer i EU i 1995, var det et definitivt farvel med den tradisjonelle nøytralitetspolitikken, men ikke med militær alliansefrihet. Gjennom Lisboa-traktaten fra 2007 ble det inngått en solidaritetsforpliktelse med de øvrige EU-stater, men fremdeles sto NATO som garantisten mot angrep for de land som er medlemmer av NATO.

Det er uklart hvordan og i hvilken grad andre EU-land har plikt til å støtte Sverige og Finland militært ved fare for angrep eller okkupasjon. Den svenske solidaritetserklæringen fra 2009, bygd på forsvarsberedningen av 2007, gjelder både EU-stater og nordiske land.[3] Men teksten er svært uklar; at man vil ikke forholde seg passiv i tilfelle et angrep, sier ikke noe om eventuell militær støtte. De nordiske utenriksministrene avga en nordisk solidaritetserklæring i 2011.[4] Også denne er svært uklar, og det vanskelig å tolke denne som en forpliktelse i tilfelle væpnet angrep. Men både Lisboa-traktaten og de øvrige erklæringer vil skape et politisk press for å utløse støtte i krisesituasjoner.

Når Finland og Sverige ble gitt status som privilegerte partnere i NATO i 2014 gjennom det såkalte Enhanced Opportunity Partnership, ble det åpnet for et meget tett samarbeid også i krisesituasjoner, blant annet gjennom muligheter for konsultasjoner. Inngåelse av Host Nation Support-avtaler med NATO i 2014 var en ny milepæl i dette partnerskapet. Det forhold at Sverige og Finland har bilaterale og trilaterale samarbeidsavtaler om forsvar med USA, forsterker bindingene til NATO og det vestlige forsvarssamarbeidet generelt. Tilsvarende gjelder deltakelse i det britisk-ledede Joint Expeditionary Force (JEF), det franske European Intervention Initiative, og det tyske Framework Nations-initiativet.

Det er veldig få i Norge som vet hvor tett Sverige og Finland er knyttet til NATO og de vestlige stormaktene på det militære og forsvarspolitiske området. Mange står fast i den tradisjonelle oppfatningen om at Sverige og Finland er nøytrale. Det vil være nyttig om det drives mer opplysningsarbeid om dette i de øvrige nordiske land.

Strategiske utviklingstrekk i vår del av verden

I løpet av de siste 10-15 årene har oppmerksomheten i forsvarsdebatten igjen rettet seg mot nasjonal sikkerhet og territorielt forsvar. Dette er grunnleggende annerledes enn perioden mellom 1990 og 2008, da fokus var på deployerte styrker i operasjoner fjernt fra det nordiske området. Det er noen likhetspunkter med den kalde krigen, men også store forskjeller.

Først noen ord om Russland. Warszawapakten er borte, og Russlands folketall er omtrent halvparten av folketallet i det tidligere Sovjetunionen. De russiske styrkene står ikke lenger stasjonert sentralt i Europa, men er trukket tilbake til russisk territorium. Til tross for dette er det stor frykt for Russlands militære styrke.

Russlands offensive politikk og bruk av militær makt i Ukraina og Georgia har kastet skygger inn over Europa. De fleste vestlige land var ikke forberedt på at vi igjen skulle oppleve militær spenning og dype motsetninger til Russland.

Russland utvider sitt militære fotavtrykk i Arktis ved å gjenoppbygge mange av de basene som var operative under den kalde krigen. De har gjenoppbygget slagkraftige styrker med høy beredskap og stor offensiv kraft. Store styrker kan settes inn i

Østersjøområdet eller i nord på kort varsel. Det vil være meget krevende både politisk og militært å reagere tidsnok til å avverge et eventuelt fremstøt. Russland har vedlikeholdt og modernisert sine kjernevåpen, og dette skaper naturligvis usikkerhet i vest. Utviklingen av nye hybride strategier og offensive våpensystemer, herunder langtrekkende presisjonsstyrte missiler og hypersoniske våpen til bruk mot fartøyer, kan medføre fordeler for den som starter en offensiv, og dette kan svekke stabiliteten i en spent situasjon. Dette bildet forsterkes av at vi i de vestlige land har gjort lite for å utvikle motstandsdyktighet og beredskap mot ulike typer angrep.

Det er en utbredt opplevelse av usikkerhet i de fleste vestlige land. Denne usikkerheten skyldes mange ulike typer trusler: klimaendringer, cyberangrep, erfaringer fra Covid 19-epidemien, fremveksten av Kina, spredningen av kjernevåpen og ny våpenteknologi for å nevne noen. Men det også sterkere usikkerhet knyttet til fremtiden for vår åpne demokratiske samfunnsmodell. Fremvekten av ikke-demokratiske og autoritære bevegelser, senest demonstrert i USA, men også i mange europeiske land, minner oss om at den langvarige positive samfunnsutviklingen etter andre verdenskrig ikke kan tas for gitt. En viktig forutsetning for å håndtere all den usikkerhet vi nå møter, er å bevare og forsterke det transatlantiske samarbeidet. De nordiske land er enige om dette, og det er klart nedfelt i visjonen fra 2018 om nordisk forsvarssamarbeid frem mot 2025.[5]

USA har engasjert seg sterkere i forsvaret av NATOs nordlige medlemsland de siste årene. Alliansen er kommet langt i arbeidet med å reetablere et troverdig kollektivt forsvar. Vi har nå en kommandostruktur som kan planlegge og lede store kompliserte operasjoner i vårt område. Det er utplassert fremskutte flernasjonale styrker i NATOs mest utsatte områder. Beredskapen er bedre, og det gjennomføres relevante øvelser også i vårt område. Alle deler av det amerikanske forsvaret har vært med på trening og øvelser i Norge, og det vil bli investert i anlegg for å styrke det militære samarbeidet.

Også andre allierte, særlig Storbritannia, Tyskland og Nederland, bidrar vesentlig til det kollektive forsvar av NATOs nordflanke, men USA er likevel uunnværlig i forsvaret av Vest-Europa. Det gjelder i høy grad også i nordområdene og Arktis. Ingen andre vestlige stater har den politiske handlekraften og de militære kapasiteter som er nødvendige for å opprettholde evnen til avskrekking og militært forsvar i nord. Russland investerer i kapasiteter som kan dekke militære mål i Europa og i Nord-Amerika fra posisjoner i nord. Bare USA har muligheter for å demme opp for dette.

NATO har fått dobbelt så mange medlemsstater som under den kalde krigen. Mange er lokalisert i utsatte områder, de fleste har lite ressurser og trenger støtte i krise og krig. USA har store udekkede behov hjemme, i infrastruktur, helse og undervisning. Samtidig står utfordringene i kø ute. Kina ses på som den viktigste strategiske utfordringen også militært. Byrdefordeling blir derfor minst like viktig for den nye regjeringen i Washington. Dette er ikke bare et økonomisk spørsmål, men også et viktig politisk spørsmål innenrikspolitisk og utenrikspolitisk. For å kunne påregne amerikansk støtte i fremtiden, er vi i Europa nødt til å yte et større bidrag til fellesvestlig sikkerhet. Dette krever økte forsvarsbevilgninger, men også et mer effektivt militært samarbeid. I Norden har vi gode forutsetninger for dette. Nordisk forsvarssamarbeid har sterk støtte fra USA og de vestlige stormakter. Det er på samme måte sterk tilslutning i opinionen og i de nordiske parlamenter til slikt samarbeid.

Status for det nordiske forsvarssamarbeidet

Vi har lagt et godt grunnlag for et effektivt nordisk samarbeid. Visjonen for 2025 som forsvarsministrene ble enige om i 2018, har klare målsettinger om et forsterket forsvarspolitisk og militært samarbeid i fred, krise og konflikt. Arbeidet i NORDEFCO er innrettet for å realisere visjonen og oppnå målene:

- bruke NORDEFCO som en plattform for konsultasjoner i krise,
- minimalisere begrensningene på transport og lagring av militært utstyr som skal understøtte multinasjonale og nasjonale operasjoner og deployeringer,
- øke samarbeidet om totalforsvar, sikkerhet for militære forsyninger og sivilt-militært samarbeid,
- øke situasjonsforståelsen i fred, krise og konflikt ved å dele informasjon i sann tid,
- øke beredskapen og utholdenheten for å kunne bedre evnen til å operere i fellesskap,
- styrke koordineringen om trening og øving,
- styrke det transatlantiske samarbeidet ved tettere samarbeid om øvelser og trening, og øke samarbeidet med europeiske partnere, inkludert de baltiske land,
- bedre motstandsevnen mot hybride trusler og cyberangrep,
- koordinere deltakelse i internasjonale operasjoner,
- ambisjoner om økt samarbeid innen militær utdannelse, kapasitetsbygging, militær industri og logistikk.

Samarbeidet er kommet lengst innen trening, øving, operasjonsplanlegging og tilhørende virksomhet. Cross border training for flystyrkene fra Sverige, Norge og Finland er godt kjent, likeså luftøvelsen Arctic Challenge, som er blant de største og mest avanserte luftøvelsene i Europa. De nordiske land hadde store troppebidrag til NATO-øvelsen Trident Juncture i 2018, og store nordiske militære styrker opererte sammen i øvelsene Aurora 2018 og Northern Wind 2019. Slike øvelser bidrar i stor grad til interoperabilitet, og de sender også et signal om at de medvirkende stater kan gå sammen om å gjennomføre militære operasjoner hvis situasjonen skulle ligge til rette for det.

Det bilaterale samarbeidet mellom Sverige og Finland står i en særstilling, men det er også lovende bilateralt samarbeid mellom de øvrige nordiske land. En intensjonsavtale som ble inngått mellom Sverige, Norge og Finland i september 2020, legger til rette for koordinert operasjonsplanlegging i nord.[6] Dette er et spennende prosjekt med stort potensial. Etter mitt syn utgjør operativ planlegging og operativt samarbeid det viktigste grunnlaget for annet militært og forsvarspolitisk samarbeid. Det finnes muligheter i flere ulike retninger.

Potensialet i det nordiske forsvarssamarbeidet

På grunnlag av det jeg her har presentert, vil jeg drøfte hvordan det nordiske samarbeidet kan utvikle seg de kommende årene og hvilke implikasjoner et slikt samarbeid kan få. Jeg vil omtale seks spørsmål.

Det foregår for det første en omfattende koordinering av operativ planlegging mellom Sverige og Finland. Tilsvarende koordinering finner sted i NATO-regi for Island, Danmark og Norge. Dernest har vi intensjonsavtalen av 2020 for koordinering av operativ planlegging på Nordkalotten. Med en tilsvarende avtale for den sørlige delen

vil vi få en komplett koordinering av operativ planlegging for hele det nordiske området. En slik dekning av hele området hilses velkommen, ikke bare i den nordiske kretsen, men også av våre allierte. Det er allerede en gruppe i NORDEFCO som arbeider med operative spørsmål, omtalt som COPA OPS. Ved å integrere operasjonsplanlegging i NORDEFCO ville denne organisasjonen bli tilført mer substans både militært og politisk. Dette tiltaket vil også bidra til å virkeliggjøre visjonen for 2025.

I Norden har vi for det andre en felles tradisjon for totalforsvarsplanlegging. I flere av de nordiske land, inkludert Norge, prøver vi å revitalisere denne type planlegging. Dette er viktig også fordi våre moderne samfunn er så sårbare, og det er et stort behov for et tett sivilt-militært samarbeid. Dette vil kreve at sivile myndigheter deltar aktivt sammen med Forsvarsdepartementene og de militære myndighetene.

Geografien og våre felles verdier tilsier et totalforsvarssamarbeid i Norden. Forsyningslinjene til våre nordligste landsdeler er sårbare, men sårbarheten kan reduseres ved samarbeid. Dette er ikke utelukkende viktig for militære formål, men også for å kunne beskytte og hjelpe sivilbefolkningen i andre typer kriser. Pandemien har demonstrert at det kan oppstå kriser som vi ikke er forberedt på.

Et tredje forhold jeg vil nevne, er kapasiteter og forsyninger. NATO har en lang tradisjon for å drive operativ planlegging i form av contingency plans. Dette er et godt utgangspunkt for en rekke andre aktiviteter. Det kan avdekke og synliggjøre kapasitetsutfordringer og derfor være et godt utgangspunkt for langtidsplanlegging og for prioriteringer av fremtidig materiellanskaffelser. Skulle det nordiske forsvarssamarbeidet bli ytterligere forsterket i fremtiden, kan vi også basere oss på kapasiteter i andre nordiske land. For eksempel kunne vi redusert kravene til luftradardekning hvis vi var garantert informasjon fra svenske og finske sensorer i fred, krise og konflikt. Det finnes videre et stort potensial for samarbeid om reservedeler, ammunisjon, drivstoff og andre forsyninger, vedlikeholdskapasitet og personell med spesialkompetanse.

Ny forsvarsteknologi er svært ressurskrevende, men også nødvendig for å kunne vedlikeholde et moderne og effektivt forsvar. Samarbeid om innkjøp, utvikling og drift vil kunne bli interessant.

Koordinert operasjonsplanlegging kan også for det fjerde styrke grunnlaget for militærøvelser som på en god måte tester de forutsetningene vi legger til grunn for krisehåndtering.

Økt kontakt og koordinering er for det femte av stor betydning. Fra tid til annen inviterer de nordiske forsvarsministre kolleger fra andre land til møter. For eksempel møtte ministrene den amerikanske forsvarsminister Jim Mattis i Helsingfors i november 2017. På dette møtet fikk den amerikanske ministeren et omforent og klart bilde av hvordan man fra nordisk side ønsket amerikansk militært engasjement i Nord-Europa. Det har også vært tilsvarende vellykkede møter med den britiske forsvarsministeren. De nordiske forsvarsministrene møter videre kolleger i NATO, i Northern Group og i regi av JEF. Tidligere ble det også avholdt slike fellesmøter med den russiske forsvarsministeren og høytstående representanter for FN. Det finnes med andre ord mange arenaer hvor de nordiske lands forsvarsmyndigheter kan fremføre koordinerte syn på forsvars og sikkerhetspolitiske spørsmål av stor relevans for vårt område. Det er utvilsomt slik at vi samlet kan ha stor innflytelse på de vestlige stormakters politikk i vår del av verden. For at vi skal lykkes med dette, bør vi også utarbeide felles posisjoner om viktige for-

svarspolitiske spørsmål. Det kan være om bruk av ny teknologi, tillitsskapende tiltak og ønske om ulike typer engasjement fra partnere og allierte. På samme måte som konsultasjoner er en kjernefunksjon i NATO, bør den også kunne være slik i det nordiske forsvarssamarbeidet.

Mitt sjette spørsmål gjelder forpliktelsene som følger med NATO-medlemskap. I Norge har det vært en viss debatt om hvorvidt en videre utbygging av det nordiske forsvarssamarbeidet står i motstrid til våre forpliktelser i NATO. NATO-traktatens artikkel 8 sier at medlemmene ikke skal inngå avtaler som står i strid med NATO. Derfor er det et poeng at NATO er innforstått med de tiltakene som gjøres i nordisk regi. Dette var et moment i forbindelse med avtalen om utveksling av luftradarbilde (NORECAS), også fordi samarbeidet berører NATOs integrerte luftforsvarssamarbeid, og fordi det inngår fellesfinansierte elementer i dette. Det kom ingen innsigelser fra NATO. Tvert imot har de toneangivende land i NATO tilskyndet et sterkere nordisk forsvarssamarbeid. Det er ikke noe som tyder på at dette vil endre seg i tiden fremover. Den nye amerikanske regjeringen vil helt sikkert ønske dette velkommen. Det vil også være gunstig for EU og Europa, ikke minst fordi det legger et bedre grunnlag for å realisere Lisboa-traktatens ambisjoner.

For Norge er det viktig at det nordiske samarbeidet er mest mulig bindende. Hvis samarbeid er basert på traktater som er ratifisert av parlamentene, er det naturligvis bindende på en helt annen måte enn avtaler inngått mellom departementer.

Personlig tror jeg det er vanskelig å oppnå det samarbeidet vi ønsker uten slike folkerettslig bindende ordninger.

Avslutning

Mens de nordiske land valgte ulike veier til militær sikkerhet etter andre verdenskrig, er det nå større samsvar. Det er en grunnleggende politisk enighet i alle nordiske land om behovet for økt samarbeid også på det militære området. Det har vært gjort mange fremstøt opp gjennom årene for å intensivere samarbeidet. De tidligere forsvarsjefene Sverre Diesen og Håkan Syren gjorde et forsøk med utgangspunkt i økonomi, kapasiteter og materiell.[7] Initiativet manglet støtte både militært og politisk og viste seg lite realistisk. Stoltenberg-rapporten fra 2009 ga et viktig politisk løft for tanken om et forsterket nordisk samarbeid om forsvars- og sikkerhetspolitikk, men de konkrete forslagene i rapporten fikk ikke stor betydning.[8]

Det samarbeidet som nå er i emning, tar utgangspunkt i sikkerhetspolitisk og operativt samarbeid. Det skaper etter mitt syn gode muligheter for å videreutvikle samarbeidet om militære kapasiteter, materiellsamarbeid og totalforsvar. På sikt vil det også kunne utnyttes til å gi våre nordiske land en mye sterkere stemme i internasjonal sikkerhetspolitikk.

Forfatteren har en lang erfaring med alle typer sikkerhetspolitiske saker i det norske forsvarsdepartementet. Han har i mange år vært leder av Sikkerhetspolitisk avdeling og er nå sikkerhetspolitisk direktør med blant annet ansvar for nordiske saker. Han er kallad ledamot av KKrVA.

Noter

1. Jeg er ansatt i Forsvarsdepartementet. De synspunkter jeg fremholder her, er uttrykk for mitt personlige syn og reflekterer ikke nødvendigvis departementets offisielle syn.
2. Holst, Johan Jørgen (red): *Five Roads to Nordic Security*, Norwegian Foreign Policy Studies, No 9, Universitetsforlaget, Oslo-Bergen-Tromsø 1973, s 240.
3. *Ett användbart försvar,* Regeringens proposition 2008/09:140, 2009-03-19, *ett-anvandbart-forsvar-prop-200809140.pdf*
4. *Nordic declaration of solidarity*, 2011-04-05, *https://www.jus.uio.no/english/research/areas/hr-conflicts/events/2020/the_nordic_declaration_on_solidarity.pdf*.
5. *Nordic defence cooperation vision 2025 NORDEFCO*, *https://www.nordefco.org/Files/nordefco-vision-2025-signed.pdf*.
6. *Statement of Intent on Enhances Operational Cooperation among the Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway and the Ministry of Defence of Sweden*, 2020-09-23, *https://www.regeringen.se/4a7675/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/soi/trilateral-statement-of-intent-on-enhanced-operational-cooperation-200923.pdf*.
7. Oversikt: Jensen, Mikkel Storm (red): *Nordisk forsvarssamarbejde 2016. Vilkår og muligheder*, Forsvaret og Folketinget, København 2016.
8. Stoltenberg, Thorvald: *Nordic cooperation on foreign and security policy,* 2009-02-09, *https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordicreport.pdf*.