

**Etter Afghanistan
– Ny strategisk virkelighet?**

Luftkrigsskolens skriftserie Vol. 25

Andre utgivelser i skriftserien:

- Vol. 1 Luftforsvaret – et flerbruksverktøy for den kalde krigen? (1999)
Øistein Espenes og Nils Naastad.
- Vol. 2 Aspekter ved konflikt og konflikthåndtering i Kosovo (2000)
Gunnar Fermann
- Vol. 3 Nytt NATO – nytt Luftforsvar?: GILs luftmaktseminar 2000 (2000)
Lars Fredrik Moe Øksendal (red.)
- Vol. 4 Luftkampen sett og vurdert fra Beograd (2000)
Ljubisa Rajik
- Vol. 5 Luftforsvaret i fremtiden: nisjeverktøy for NATO eller multiverktøy for Norge? (2001)
John Andreas Olsen
- Vol. 6 Litteratur om norsk luftfart før 2. verdenskrig: en oversikt og bibliografi (2001)
Ole Jørgen Maaø
- Vol. 7 A critique of the Norwegian air power doctrine (2002)
Albert Jensen og Terje Korsnes
- Vol. 8 Luftmakt, Luftforsvarets og assymetriens utfordringer. GILs luftmaktseminar 2002 (2002)
Karl Erik Haug (red.)
- Vol. 9 Krigen mot Irak: noen perspektiver på bruken av luftmakt (2003)
Morten Karlsen, Ole Jørgen Maaø og Nils Naastad
- Vol. 10 Luftmakt 2020: fremtidige konflikter. GILs luftmaktseminar 2003 (2003)
Karl Selanger (red.)
- Vol. 11 Luftforsvaret og moderne transformasjon: dagens valg, morgendagens tvangstrøye? (2003)
Ole Jørgen Maaø (red.)
- Vol. 12 Luftforsvaret i krig: ledererfaringer og menneskelige betraktninger.
GILs lederskapsseminar 2003 (2003) Bjørn Magne Smedsrud (red.)
- Vol. 13 Strategisk overraskelse sett i lys av Weserübung, Pearl Harbor og Oktoberkrigen (2005)
Steinar Larsen
- Vol. 14 Luftforsvaret i Kongo 1960–1964 (2005) Ståle Schirmer-Michalsen (red.)
- Vol. 15 Luftforsvarets helikopterengasjement i internasjonale operasjoner:
et historisk tilbakeblikk (2005) Ståle Schirmer-Michalsen
- Vol. 16 Nytt kampfly – Hvilket og til hva? GILs luftmaktseminar 2007 (2007)
Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 17 Trenchard and Slessor: On the Supremacy of Air Power over Sea Power (2007)
Gjert Lage Dyndal
- Vol. 18 På vei mot en militær bachelor. En antologi av kadetter ved Luftkrigsskolen (2008)
- Vol. 19 Norsk luftmakt – tilbake til fremtiden? GILs luftmaktseminar 2008 (2008)
Torgeir E. Sæveraas og Albert Jensen (red.)
- Vol. 20 Wilhelm Mohr. On World War II (2009)
Dag Henriksen
- Vol. 21 Luftmakt og teknologi – realisme eller overmot? Hvilken effekt har moderne teknologi i krig? GILs LUFTMAKTSEMINAR 2009 (2009)
Per Marius Frost-Nielsen og Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 22 The 1970 – 1974 Combat Aircraft Analysis. Priority to Defensive Counter Air and Anti-Shipping Operations. How optimizing defence resources altered the use of RNoAF fighters (2010) Hans Ole Sandnes
- Vol. 23 8 år i Afghanistan, Quo Vadis? Et seminar om militær maktanvendelse.
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2010 (2011), Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 24 Norske luftmaktstenkere 1926–1940. En presentasjon av fem sentrale skribenter og deres arbeid
Frode Lindgjerdet

Etter Afghanistan – Ny strategisk virkelighet?

GILs LUFTMAKTSEMINAR 2011

Torgeir E. Sæveraas (red.)

© Tapir Akademisk Forlag, Trondheim 2012

ISBN 978-82-519-2871-7

ISSN 1502-007X

Det må ikke kopieres fra denne boka ut over det som er tillatt etter bestemmelser i lov om opphavsrett til åndsverk, og avtaler om kopiering inngått med Kopinor.

Grafisk formgivning og tilrettelegging: Type-it AS
Trykk og innbinding: AIT Oslo AS

Forsidebilde: Et norsk Hercules C-130J transportfly på Souda Air Base, Kreta.
Kilde: Forsvarets mediesenter/Lars Magne Hovtun.

Formål med skriftserien

Med Luftkrigsskolens skriftserie tar Luftkrigsskolen sikte på å synliggjøre skolens virksomhet og gjøre den mer allment tilgjengelig. I serien publiseres studier, seminarrapporter og lignende, hovedsakelig innenfor fagfeltene luftmakt og ledelse. Synspunktene som kommer til uttrykk i Luftkrigsskolens skriftserie står for forfatterens egen regning, og er således ikke et uttrykk for et offisielt syn fra Forsvarets eller Luftkrigsskolens side. Gjengivelse av innholdet i skriftserien, helt eller delvis, må kun skje med forfatterens samtykke

Redaksjonskomite for skriftserien

Luftkrigsskolen: Gjert Lage Dyndal (oberstløytnant/dekan), Kristian Firing (førsteamanuensis), Karl Erik Haug (førstelektor) og Torgeir E. Sæveraas (høgskolelektor). Tapir Akademisk Forlag: Terje Tøgersen (forlagsredaktør).

Henvendelser om skriftserien kan rettes til:

Luftkrigsskolen
Trondheim Mil
Postboks 4133
7450 Trondheim
Tlf: 73 99 54 00
E-post: editor@lksk.mil.no

eller

Tapir Akademisk Forlag
7005 TRONDHEIM
Tlf.: 73 59 32 10
Faks: 73 59 32 04
E-post: forlag@tapir.no
www.tapirforlag.no

Innhold

Forord	7
DEL 1: Geopolitikken og interessepolitikken tilbakekomst?	
Åpning av Luftmaktseminaret 2011	11
<i>Brigader Øyvind Strandman</i>	
Seminarintroduksjon	15
<i>Major Jens Gunnar Haugen Dragsnes</i>	
Om den framtidige utviklingen av Luftforsvaret	19
<i>Forsvarsminister Grete Faremo</i>	
NATOs nye strategiske konsept	29
<i>Generalløytnant Arne Bård Dalbaug</i>	
USAs internasjonale posisjon og dets syn på landets utfordrere	33
<i>Geir Lundestad</i>	
DEL 2: Norges strategiske utfordringer? Isbjørn eller løve?	
Er geopolitikken og interessepolitikken tilbake, eller var den aldri borte?	41
<i>Torbjørn L. Knutsen</i>	
Delelinjen og vernesonen: The end of history?	51
<i>Jacob Børresen</i>	
FNs rolle og utfordringer	65
<i>Jan Egeland</i>	

Hvorfor er Kina i Afrika?	69
<i>Heidi Østbø Haugen</i>	
Om strategi og strategisk tenkning	81
<i>Oberstløytnant Harald Høiback</i>	
DEL 3: Luftforsvarets fremtid? Strategisk rådgiver eller operativ eksekutør?	
Politiske forventninger til Forsvaret og NATO	91
<i>Ine Marie Eriksen Søreide</i>	
Fra behov til struktur. Om strategisk tenkning i Forsvarsdepartementet	101
<i>Oberst Bjarne Nermo</i>	
Strategisk tenkning i Luftforsvaret – en saga blott?	107
<i>Oberst Inge Kampenes</i>	
F-35, en F-16 på steroider eller et strategisk instrument?	117
<i>Johan Fulford og Simon Stridb Torset</i>	
Seminarepilog: Om eksistens, etikk og ekte samtale	121
<i>Henrik Syse</i>	
Om foredragsholderne	125
Tidligere seminarartitler	131

Forord

Etter temmelig nøyaktig ti år med militære operasjoner i Afghanistan, går det vestlige engasjementet mot slutten. Nederland har trukket seg helt ut, Canada har trukket ut sine kampstyrker, og Tyskland har signalisert at de kommer til å trappe ned sitt engasjement fra 2012. Også USA har signalisert at landet vil komme til å redusere sin tilstedeværelse i landet, og vil etter planen ha trukket ut 33 000 av sine rundt 100 000 soldater innen sommeren 2012. Deretter vil det følge ytterligere reduksjoner fram mot 2014, og i løpet av det året skal sikkerhetsansvaret overføres til afghanerne selv.

Denne utviklingen vil naturlig nok også få følger for det norske militære nærværet i Afghanistan. Sett opp mot størrelsen har det norske forsvaret, inkludert Luftforsvaret, de siste ti årene vært tungt engasjert i landet. Denne perioden har vært preget av en stadig mer utfordrende sikkerhetssituasjon, av viktige erfaringer, av smertefulle tap, men også av nyttige lærdommer. På sett og vis vil tilbaketrekkingen også medføre en slags omstilling for Forsvaret, som ikke lenger skal basere vesentlige deler av sin aktivitet på innsats i et land langt borte.

Tittelen på Generalinspektøren for Luftforsvarets Luftmaktseminar 2011 speiler denne utviklingen: *Etter Afghanistan – Ny strategisk virkelighet?* For hva kommer egentlig etter Afghanistan? Dukker det da opp helt nye utfordringer, eller er det snakk om utviklingstrekk vi allerede nå kan identifisere? Foredragsholderne tok utgangspunkt i spørsmål av denne typen, og behandlet problemstillinger som Geopolitikken og interessepolitikken tilbakekomst (Del 1), Norges strategiske utfordringer (Del 2), samt Luftforsvarets fremtid (Del 3). Denne utgaven av *Luftkrigsskolens skriftserie* inneholder de fleste av foredragene avholdt under seminaret, og gir dermed et innblikk i de strategiske utfordringene Norge, det norske forsvaret og i særdeleshet Luftforsvaret står overfor nå som Afghanistan-engasjementet ser ut til å gå mot sin ende.

Trondheim, oktober 2011

Torgeir E. Sæveraas (red.)

DEL 1

Geopolitikken og interessepolitikken tilbakekomst?

Åpning av Luftmaktseminaret 2011

Brigader Øyvind Strandman

For Luftforsvaret er det avgjørende at vi evner å utvikle oss. I en hektisk hverdag er det ofte ikke tid til å tenke på de mer teoretiske og prinsipielle spørsmålene. Nettopp derfor er det så viktig at vi har et miljø her ved Luftkrigsskolen hvor vi kan arbeide med sentrale spørsmål innen luftmakt og strategi med et akademisk perspektiv. Denne tilnærmingen – sammen med de operative erfaringer – er med på å gjøre oss bedre rustet til å møte de kravene og utfordringene vi står overfor.

Luftmakt er sammen med lederskap hovedpilarene her ved skolen. Som befal og offiserer i Luftforsvaret skal vi og må vi ha den kunnskapen som er nødvendig for å sette anvendelsen av luftmakt på dagsorden. Dette krever at vi er villige til å ta opp og diskutere dagsaktuelle problemstillinger. Men, det er viktig at vi ikke isolerer diskusjonen til en intern debatt, men også inviterer andre til å delta. Derfor er det spesielt gledelig at det er så mange deltakere også fra andre miljøer.

Bruk av militær makt handler alltid om å oppnå en politisk målsetting, og kan ikke diskuteres og vurderes isolert. Derfor er det viktig å forstå våre politiske omgivelser. Årets seminar retter oppmerksomheten mot å forstå og diskutere nye sikkerhetspolitiske omgivelser og utfordringer – og særlig fremover mot en tid etter Afghanistan. Den som måtte tro at de bidragene Luftforsvaret stiller med og vil stille med i Afghanistan ikke vil være relevante «etter Afghanistan», må nok tro om igjen.

Dette er kapasiteter som er høyst relevante, både nasjonalt og internasjonalt, i uoverskuelig fremtid – hvilket betyr at vi må fortsette styrkeproduksjonen, ha rett fokus og utvikle oss videre for til enhver tid å være relevante og tilfredsstillende krigens krav.

Selv om Afghanistan er vårt viktigste utenlandsoppdrag nå, er det viktig at vi stiller kritiske spørsmål rundt utviklingen av luftmakt, både når det gjelder operasjoner i utlandet og hjemme i Norge. NATOs nye strategiske konsept dreier oppmerksomheten noe tilbake mot kjerneoppgaven: Et felles forsvar i tråd med artikkel V. Vi må videre ha blick både for omskifte-

lige sikkerhetspolitiske omgivelser i vårt eget nærområde, og utviklingen globalt.

Ut fra mangfoldet blant foredragsholderne, tør jeg si at det ser ut til at Luftkrigsskolen har klart å favne om hele dette spekteret i årets seminar. Vi skal få innblikk i geopolitikk, i amerikansk og russisk tenkning samt få innsikt i NATO og FN's stilling. Vi skal lære mer om sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene. Vi skal høre om Forsvarsdepartementets og Luftforsvarets arbeid rundt strategisk tenkning, vi skal selvfølgelig innom F-35 – vi er jo tross alt i Luftforsvaret – og dessuten skal vi få svar på hva i all verden Kina gjør i Afrika.

For oss i Luftforsvaret er tilpasningsdyktighet et stikkord – vi må være tilpasningsdyktige for å møte utfordringene i en verden som stadig endres. Da kommer jeg ikke utenom å trekke frem menneskene som jobber her. Som GIL har påpekt i andre sammenhenger – personellet vårt er selve systembæreren i forsvarsgrenen. Uten alle de motiverte, dyktige og profesjonelle medarbeiderne i og uten uniform hadde vi bokstavelig talt ikke kommet særlig langt, uansett hvor teknologisk avansert materiellet vårt er.

Luftforsvaret går nå en spennende tid i møte. Statsråden var sterk og klar i sitt foredrag i Oslo Militære Samfunn i januar 2011 da hun uttalte følgende: «Luftforsvarets basestruktur er overmoden for reform – hele Luftforsvarets basestruktur skal gjennomgå og moderniseres.» Dette er det generelt stor enighet om – ingen ser behovet for å få en endelig avklaring på den fremtidige basestrukturen bedre enn Luftforsvaret selv. Vi innser at det ikke vil være mulig å drifte dagens struktur over tid. Ostehøvelens tidsalder kan ikke vare – drastiske tiltak må til for at vi skal overleve som forsvarsgren.

Jeg håper derfor virkelig at våre politikere denne gang faktisk er så tøffe at de tar utfordringen, setter til side distriktspolitikk, symbolpolitikk og særinteresser, og gir Forsvaret og Luftforsvaret en basestruktur som er moderne, bærekraftig og som tilfredsstillende både våre operative og styrkeproduksjonsmessige behov over tid.

Nå kan det se ut som om Luftforsvaret ikke har gjort noe med basestrukturen, men vi må ikke glemme vår nære historie. Går vi tilbake til 1980 og følger utviklingen frem til i dag, er vel egentlig sannheten den at Luftforsvaret kanskje er den forsvarsgrenen som har sanert flest baser og stasjoner, selv om vi har et stykke igjen før vi er i mål.

Etter omorganiseringen er ikke planen at vi skal stå igjen med et mindre luftforsvar. Vi skal kun operere fra færre baser og etablere en slankere basestruktur, nettopp for å sikre en rasjonell og effektiv drift slik at de kapasiteter og strukturelementer vi har i dag, kan videreføres og moderniseres.

Jeg tror det ligger i Luftforsvarets kultur å være tilpasningsdyktig, nysgjerrig, løsningsorientert og endringsvillig. Det skulle passe godt når vi skal tilpasse oss en sikkerhetspolitisk fremtid der ingen av oss kan hevde å ha fasiten.

La meg avslutningsvis få benytte anledningen til å oppmuntre til diskusjoner og refleksjon rundt temaene vi skal gjennom disse dagene. Når muligheten og anledningen er der: Still spørsmål, delta aktivt. Til kadettene og andre yngre deltakere: Ikke la dere blende av stjerner, gull og pensjonerte generaler – ikke brenn inne med noe. Det er nettopp denne unike miksen av solid erfaring og kompetanse og ungdommelig nysgjerrighet, mot og kritisk sans som gjør dette seminaret unikt og spennende. Med det erklærer jeg årets Luftmaktseminar for åpnet.

Seminarintroduksjon

Major Jens Gunnar Haugen Dragsnes

Fjorårets luftmaktseminar tok grundig for seg kompleksiteten og utfordringene vi står midt oppi i Afghanistan. Samtidig var det tegn i tiden som indikerte en endring i hvordan mange NATO-allierte vurderte alliansens «Out of Area»-doktrine fra slutten av 1990-tallet. Regjeringen hevder at Norge har vært sentral i denne endringen, men mange av de tidligere sovjetokkuperte statene i Øst-Europa har nok også vært sterke pådrivere for å gi alliansen et mer regionalt fokus.

Under et NATO-kurs i Tyskland i fjor høst kom jeg i snakk med en polsk offiser. Polen har kanskje vært det av de nye NATO-medlemmene som har gått sterkest inn for å tilnærme seg alliansens prosedyrer og infrastruktur. Den polske offiseren var ganske klar da vi kom inn på Russland. «You can't trust the Russians». Utvilsomt sterkt preget av sitt lands historie sto han i kontrast til foreleserne fra Sveits og Frankrike. Begge disse hevdet imidlertid at vi/NATO kanskje måtte prøve å se hvordan den betydelige utvidelsen av NATO de siste ti årene oppfattes fra Moskva? Denne utvidelsen (fra 12 nasjoner til 28) fikk en brå stopp etter konflikten mellom Russland og Georgia i 2008. I november 2010 vedtok dessuten NATO sitt nye strategiske konsept, og Norge – som NATO-medlem – må ta inn over seg hva dette innebærer av strategiske utfordringer. Årets seminar ønsker derfor en diskusjon om dette.

Av andre hendelser som har vært av betydning for Norge det siste året, har avtalen om delelinjen med Russland fremstått som en milepæl. Avtalen kom i havn etter flere tiår med uenigheter om hvor grensen burde gå. I like lang tid har uenigheten fremstått som et potensial for militær konflikt mellom Norge og Russland. Kommentarene i norsk presse rett etter avtalens inngåelse var preget av optimisme og at man nå endelig har fjernet et konfliktpotensial. Men er det slik at uavklarte grenser historisk sett har vært en sentral årsak til krig? Eller er det slik at mange av historiens kriger har vært ført på tvers av allerede avklarte grenser? Vi spør oss om avtalen har ført til endringer i Norges strategiske utfordringer.

Nordområdene har vært sentrale i årene etter Soria Moria. Temaer som energi, miljø og klimaendringer har stått på dagsorden. Imidlertid ønsker vi en mer generell *geopolitisk* vinkling på årets seminar. Hvilket syn har USA på

Russland som utfordrer av landets supermaktposisjon? Hvorfor har Russland benevnt utvidelse av NATO og spredning av NATOs infrastruktur opp mot egne grenser som sin militære fare nr. 1, mens masseødeleggelsesvåpen og terror kommer på henholdsvis 6. og 10. plass?¹ Kan vi tenke oss at Georgia ble en brikke i et spill for å sende signaler om «hit, men ikke lenger» til USA og Vesten? Hva skjer hvis vi presser bjørnen inn i et hjørne? Kan det tenkes at så lenge USA og Russland ser på hverandre som en potensiell trussel, er Norge en brikke som ikke kan ligge urørt, akkurat slik vi var en brikke i stormakts-spillet under den kalde krigen og under den annen verdenskrig?

Samtidig er vi i Afghanistan, og der blir vi i hvert fall noen år til. Som en del av NATO og FN må vi regne med at Norge også i fremtiden blir spurt om å bidra med militære styrker for å fremme global fred og sikkerhet. Under et besøk i FN i sommer fikk ansatte ved Luftkrigsskolen indikasjoner på at intervensjonsviljen i verdens konflikter synes å være noe dempet etter erfaringene fra Afghanistan og Irak, kombinert med finanskrisen. Men organisasjoner som FN og NATO er viktige redskaper, ikke minst for små nasjoner. Å være medlem av disse organisasjonene blir et viktig ledd i vår strategi, medlemskap er kanskje en strategi i seg selv. Det blir viktig å delta i operasjoner der FN og NATO vedtar å delta kanskje *på tross av* norske interesser i konflikten. Med dette som utgangspunkt blir det essensielt å ha en viss formening om hvor FN og NATO kan komme til å involvere seg i fremtiden.

På Luftmaktseminarets første dag vil det strategiske kartet bli tegnet opp. Forsvarsminister Grete Faremo vil si litt om Norges strategiske utfordringer sett fra Regjeringens side. Derfra vil Generaløyntnant Arne Bård Dalhaug forklare oss hva NATOs nye strategiske konsept kan bety for Norge. Professor Geir Lundestad vil videre redegjøre for USAs supermaktsstatus og hvordan USA ser på sine utfordrere.

Derfra går vi over til problemstillingen om vestlige intervensjoner. Her har vi et brudd i forhold til tidligere tradisjoner på Luftmaktseminaret. Det er første gang vi skal ta i bruk gruppediskusjon som læringsarena. Vi har lært av våre venner på lederskapsavdelingen som tidligere har hatt stor suksess med slikt gruppearbeid. Vi håper at dere også kan bidra med deres erfaringer, kunnskap og ideer slik at det blir en fruktbar diskusjon.

På seminarets andre dag går vi dypere ned i Norges strategiske utfordringer. Luftkrigsskolens egen professor II, Torbjørn Knutsen, vil rette sin pro-

1 «The Military Doctrine of the Russian Federation» approved by Russian Federation presidential edict on 5 February 2010; se <http://merln.ndu.edu/whitepapers.html> (lastet ned 23. november 2011).

log inn mot geopolitikkens betydning. Deretter tar vi for oss de henholdsvis mer «lokale» og de mer «globale» strategiske utfordringene. Pensjonert flaggkommandør Jacob Børresen vil blant annet drøfte delelinjens betydning i et slikt «lokalt» perspektiv.

På den globale arenaen mener vi at FN vil være sentrale i Norges fremtidige bidrag til internasjonale operasjoner. Jan Egeland vil med sin erfaring fra FN-systemet si noe om hvilke utfordringer FN står ovenfor og hvilken betydning organisasjonen vil få. Videre ønsker vi å henlede oppmerksomheten mot Afrika. Regjeringen har lenge hatt denne verdensdelen på sin agenda, mens vi i Forsvaret kanskje har vært litt skeptiske. De humanitære utfordringene, som fremheves som et av Regjeringens satsingsområder, er enorme. Stipendiat Heidi Østbø Haugen vil derfor redegjøre litt om hva Kina gjør i Afrika. Kinas politikk, kombinert med at USA har opprettet en egen Afrika-kommando, AFRICOM, indikerer at stormaktene ser med interesse på hva som skjer på dette spennende kontinentet.

Oberstløytnant Harald Høiback (FHS) vil deretter oppsummere de to første dagene og dreie over til spørsmålet om hva alle disse strategiske utfordringene betyr for Luftforsvaret.

Den neste delen av seminaret innebærer enda et brudd med det tradisjonelle seminaroppsettet. Vi er nå midt i de største militære investeringene Norge har gjennomført, og Luftkrigsskolen inviterer derfor til våpenmesse. Kjøp av nye kampfly samt utviklingen av våpenet Joint Strike Missile er potente virkemidler med betydelig potensial. Hvilken strategisk betydning har disse systemene for Norge? Hva tilfører de? I forbindelse med utstillingen vil kadettene ved 2. avdeling presentere en postersession basert på semesteroppgavene de leverte høsten 2010. Dette er oppgaver med mange spennende problemstillinger som jeg er sikker på at vil være av interesse for mange.

På seminarets siste dag vil leder av Stortingets utenriks- og forsvarskomiteen, Ine Eriksen Søreide, innlede med å redegjøre for hvilke politiske forventninger man har til hva norske hovedkvarter skal kunne lede fra norsk jord. Skal Joint Force Command (JFC) Brunssum få lov til å lede en NATO-divisjon eller et titalls NATO-flykvadroner i en krisesituasjon i nord, eller ønsker vi at slike styrker ledes fra Forsvarets operative hovedkvarter (FOH)? Det formelle svaret vil kanskje være JFC Brunssum, men er det egentlig så enkelt? Er det ikke nettopp vår *nasjonale* kontroll med bruk av NATO-styrker som har utgjort mye av Norges suksess under den kalde krigen?

Videre får vi en gjennomgang av hvordan strategisk tenkning foregår i Forsvarsdepartementet (FD) og Luftforsvarsstaben (LST). Luftkrigsskolen vil også bidra til å rette oppmerksomheten mot det vi mener er viktig i debatten

om strategisk tenkning/bevissthet i Luftforsvaret, gjennom innlegg fra både ansatte og kadetter. Avslutningsvis vil filosof Henrik Syse oppsummere seminaret.

Med dette vil jeg ønske alle et hyggelig og forhåpentligvis innholdsrikt og lærerikt seminar.

Om den framtidige utviklingen av Luftforsvaret

Forsvarsminister Grete Faremo

Innledning

Om ettermiddagen, søndag 2. mai 2010, gikk alarmen i operasjonssenteret til NAD (Norwegian Aeromedical Detachment) i Afghanistan. 16 norske soldater var tatt i bakhold langt vest for Meymaneh, flere av dem var såret, hvorav to svært hardt. Som kjent har Luftforsvaret tre helikoptre i Meymaneh, og det er vanlig å bruke to av dem på oppdrag samtidig. Denne ettermiddagen valgte man å fly med tre helikoptre for å kunne bringe alle de skadde til sykehuset i PRT-leiren raskest mulig.

Det tok helikoptrene litt over en halvtime å komme soldatene til unnsetning. Mens eskortehelikopteret sikret landingsområdet, gikk det ene helikopteret med sanitetspersonell ned og fikk løftet inn to hardt skadde soldater. Planen var at alle tre helikoptrene skulle fly sammen tilbake, fordi man alltid skal ha med sikring. Men sanitetspersonellet vurderte situasjonen til pasientene som så kritisk at fartøysjefen bestemte seg for å fly alene tilbake til Meymaneh uten å vente på de to andre. NADs innsats var avgjørende for at våre skadde soldater fikk kyndig kirurgisk behandling i tide. Jeg er blitt fortalt at denne snarrådigheten reddet livet til en av de skadde.

NAD har inntil nå fløyet over 160 oppdrag, og evakuert til sammen nærmere 200 personer fra en skadesituasjon til kyndig medisinsk hjelp i Meymaneh. Om lag én av fire som evakueres er norske soldater, men 75 prosent av de evakuerte altså er av andre nasjonaliteter. NAD har således blitt en uvurderlig ressurs, ikke bare for norsk militært personell, men også for soldater fra andre nasjoner.

Uten NAD i Meymaneh hadde norske, amerikanske, afghanske og andre soldater ikke kunnet operere slik de gjør. NADs viktigste oppgave er å redde liv. Det har mannskapene gjort gjentatte ganger med stor risiko for egne liv. Denne kapasiteten har blitt en svært viktig del av vårt oppdrag i Afghanistan. Helikoptermiljøet i Luftforsvaret er et lite, men uhyre sterkt fagmiljø. Jeg vet det består av mennesker som vil mye og som strekker seg langt. Det er jeg

takknemlig for. Tryggheten for at man får hjelp og blir evakuert raskt hvis uhellet er ute, er dessuten umåtelig viktig for soldatene våre, og for dem vi opererer sammen med. NADs virksomhet i Afghanistan er et eksempel på det beste innen vårt innsatsforsvar.

Et moderne forsvar krever høyt spesialisert kompetanse og avansert materiell på mange sektorer og nivåer. Militære styrker kan ikke improviseres eller bygges opp hurtig. Det er i dag vi må legge forutsetningene for å kunne håndtere krevende situasjoner i framtiden. Vi anskaffer ikke fly bare for å møte nåtidens utfordringer. Vi forbereder oss på tiårene som ligger foran oss.

En småstat har en særlig interesse av en velfungerende internasjonal rettsorden. Et militært forsvar er også helt nødvendig for at vi kan bære vår del av byrdene ved internasjonal inngripen i konflikter. Gjennom en slik innsats bidrar Norge til at bruk av militærmakt forankres i FN-pakten og gjennomføres i fellesskap. Samtidig er det grunnleggende at Forsvaret bidrar til å forebygge krig og konflikter i våre områder. Derfor må norske bidrag til internasjonale operasjoner sees i sammenheng med de nasjonale forsvarsoppgavene og Forsvarets ressurser.

Et konkret og aktuelt eksempel er at Norge vil stille mannskaper til NATOs AWACS-fly som nå skal deployeres til Afghanistan. Både den sivile og militære lufttrafikken over Afghanistan har økt betydelig de siste årene, og siden landet ikke har noe bakkebasert radarsystem, blir oppdraget til styrken å være et luftbårent system for overvåkning og kontroll av luftrommet over landet.

Vi er i ferd med å ruste opp Luftforsvaret. Både for å kunne møte den sikkerhetspolitiske situasjonen her hjemme og for å oppfylle våre forpliktelser i NATO. De nye kampflyene er viktige, men også nye transportfly, maritime helikoptre og moderniserte overvåkningsfly vil få viktige roller i det framtidige forsvarskonseptet.

Dette er kapasiteter vi kan bruke både hjemme og ute, på oppdrag i våre nærområder og i internasjonale operasjoner. Stadige endringer i de sikkerhetspolitiske omgivelsene krever at våre kapasiteter er fleksible og relevante i flere sammenhenger.

Risikobildet

Dagens sikkerhetspolitiske situasjon er preget av globale, raske endringer, regionale og lokale konflikter. Færre land opplever krig. Utfordringene er likevel mer sammensatte enn før og skaper ny usikkerhet. Dette har konsekvenser for forsvars- og sikkerhetspolitikken. Den økonomiske veksten i land som Kina, India og Brasil fører til at USAs og Europas relative makt svekkes.

Verdens tyngdepunkt flytter seg østover, til Asia. Det betyr ikke at vi går mot en ny todeling av verden slik det var før 1990. Men det blir flere stormakter og nye maktsentra – med økt risiko for innbyrdes rivalisering og bruk av militærkraft, spesielt mot små land.

I tillegg til at en del av de «gamle» utfordringene fortsatt er med oss, har nye kommet til. Klimaendringer og rivalisering om strategiske ressurser kan øke spenningsnivået i våre nærområder. Andre utfordringer er spredning av masseødeleggelsesvåpen, faren for dataangrep og at internasjonal terrorisme også rammer oss her hjemme. Hva betyr dette for Norge?

Nordområdene

Først og fremst betyr det at nordområdene får økt strategisk betydning. Her ligger noen av våre største utfordringer, og her finner vi en av våre viktigste samarbeidspartnere – Russland. At vi i dag omtaler vår store nabo i øst som en samarbeidspartner er et tegn på at Europa har tatt store skritt framover siden den kalde krigen. Det bilaterale forholdet mellom Russland og Norge har hatt en positiv utvikling siden 1990. Russland er en regional stormakt med store og legitime interesser i Arktis. Men selv om forholdet mellom våre to land er godt i dag, vil det alltid være preget av asymmetri.

Klimaendringene, med isen som smelter og trekker seg tilbake, åpningen av framtidige transportveier gjennom havområdene og spørsmål om råderett over fisk-, olje- og gassressurser: Alt dette kan innebære mulige framtidige interessekonflikter mellom land som har tilknytning til eller interesser i Arktis.

Av den grunn er multilateralisme og alliansetilknytning viktig for oss. Derfor er det også viktig å ha en nasjonal evne til å hevde våre interesser, gjennom overvåking, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, og en selvstendig evne til å håndtere episoder og begrensede kriser.

Men endringene i nord gir først og fremst store muligheter. Alle har interesse av å samarbeide av hensyn til sin egen ressursutnyttelse. Forholdene ligger godt til rette for konstruktivt samarbeid i et område med lavspenning. Det er bred enighet blant landene i Arktisk Råd om at havrettskonvensjonen skal danne det folkerettslige grunnlaget for aktiviteten i nord, og at eventuelle tvister skal løses ved fredelig midler.

Delelinjeavtalen som ble undertegnet i fjor, etter nærmere førti år med forhandlinger, reflekterer det lave konfliktnivået i området og samarbeidet som har utviklet seg mellom Norge og Russland, også på militær side. På flere områder er faktisk det militære samarbeidet bedre utviklet enn det sivile, og

har blitt et viktig element i regjeringens nordområdesatsing. Ikke minst har vi et godt samarbeid med Russland innen overvåkning, ressursforvaltning, redningstjeneste og myndighetsutøvelse. Fra norsk side har vi lenge ønsket å videreutvikle det militære samarbeidet og gjøre det mer praktisk, blant annet gjennom felles øvingsvirksomhet. Slike øvelser er viktige for at vi skal være i stand til å håndtere mulige framtidige kriser sammen militært.

Situasjonen i nord er som sagt stabil og preget av samarbeid. Men Russlands status som revitalisert stormakt kommer til uttrykk også her, blant annet i form av økt selvhevdelse. Russiske myndigheter har gjentatte ganger gjennom historien vist at de er villige til å gå langt for å forsvare sine interesser. Selv om det ikke er sannsynlig at en konflikt vil starte i nord, vil en generell økt spenning og en eventuell større konflikt andre steder kunne forplante seg hit. Vi må ikke avskrive at dette i en gitt situasjon kan utfordre vår suverenitet.

NATO

NATO er vårt sikkerhetspolitiske ankerfeste. Selv etter over 65 år med fred er vi bevisst på hvor viktig alliansen er for oss, og at vi som et lite land er avhengig av støtte fra våre allierte dersom vi blir utsatt for en reell trussel utenfra.

Derfor er det viktig at NATO nå øker oppmerksomheten om kjerneoppgravene i medlemslandenes nærområder – det være seg rundt Østersjøen, Svartehavet, Middelhavet eller i nordområdene – og blir mer synlig gjennom felles trenings- og øvingsaktivitet. Dette har Norge arbeidet for lenge. Vi trenger en bedre balanse mellom «hjemme»- og «ute»-perspektivet i NATO. I det nye strategiske konseptet som ble vedtatt på toppmøtet i november, har vi bidratt til å få gjennomslag for dette.

I tillegg har vi bidratt til å få gjennomslag for en mer anvendelig og effektiv militær kommandostruktur i NATO. Det blir færre allierte hovedkvarter, og de nasjonale hovedkvarterene vil få en viktigere rolle. En slik utvikling vil få stor betydning for oss. Forsvarets operative hovedkvarter kan få en tilknytning til alliansens kommandostruktur og dermed bidra til å styrke NATOs oversikt og situasjonsforståelse i nordområdene.

Med nytt strategisk konsept og ny kommandostruktur vil alliansen stå bedre rustet til å møte framtidens sikkerhetspolitiske utfordringer, både i nærområdene og utenfor.

Utviklingen i NATO er også et godt utgangspunkt for oss. Alliansen blir mer synlig og til stede i vårt nærområde. Dette gir oss sikkerhet og trygghet. Selv om det ikke foreligger noen konkret militær trussel mot Norge i dag, må

vi kunne håndtere episoder og uforutsette hendelser. Vi må være forberedt både på å møte begrensede militære angrep og andre former for anslag. Som småstat er vi sårbare, noe som viser hvor viktig det er å ha gode allierte og venner.

Mange lands interesser møtes i Arktis, og dette kan i ytterste konsekvens føre til konflikter. Som nasjon må vi selv ha evne til å håndtere episoder og krisesituasjoner opp til et visst nivå før NATO blir involvert. Derfor kan både nasjonal og alliert rutinemessig tilstedeværelse være et viktig bidrag til fortsatt stabilitet og forutsigbarhet. Samtidig er dette en legitim måte å markere våre interesser og rettigheter på.

Dette innebærer at vi må bygge opp nasjonale kapasiteter som er fleksible og kan brukes ved mange typer utfordringer. Norges jurisdiksjonsområde til havs er seks til sju ganger så stort som norske landområder. Nordområdenes økte strategiske betydning innebærer et økt behov for suverenitetshevdelse langs kysten og rundt Svalbard.

Samtidig forplikter vi oss til å levere til NATO og bidra i ulike typer utenlandsoperasjoner – også etter Afghanistan. I tillegg er det viktig at vi synliggjør vår støtte til FNs innsats for fred og stabilitet i verden med større tyngde enn i dag, også militært. Med vår geografiske plassering og vårt behov for alliert støtte, vil vi i overskuelig framtid måtte planlegge vår forsvarsstruktur og våre kapasiteter i et «hjemme–ute»-perspektiv. Å bidra militært til fred og stabilitet ute vil være en permanent oppgave for Forsvaret i årene som kommer.

Vi har stått i Afghanistan i snart ti år. Vi må fortsatt ha et langsiktig fokus på dette engasjementet, og samtidig sørge for at det norske styrkebidraget til enhver tid er satt sammen på en måte som er tilpasset det operative behovet. Norge er langt framme i opptreningen av afghanske militære styrker i Faryab. Våre styrker har i lang tid lagt vekt på kapasitetsbygging. Det er besluttet at norsk militær innsats skal opprettholdes på samme nivå i 2011, men med en innretning som styrker opplæringsperspektivet ytterligere.

Det vil være utfordrende for Norge å stå ute med tunge bidrag over tid. Vårt forsvar er lite, og fagmiljøene er små. Derfor er det viktig at vi er smarte og kan stille med etterspurte kapasiteter av høy kvalitet om kriser inntreffer. På den måten kan vi få god uttelling for mindre, men essensielle bidrag.

Kapasiteter i Luftforsvaret

For å kunne løse framtidens utfordringer, både hjemme og ute, er vi helt avhengig av å ha et moderne luftforsvar, med riktig materiell, godt utdannet personell og operert av godt trent avdelinger, noe vi er i ferd med å få. Vi har nylig anskaffet fire nye transportfly, C130 J, som har stor fleksibilitet og kan brukes i de aller fleste typer oppdrag. Noe av det viktigste er at de kan brukes i flere og langt mer krevende (internasjonale) operasjoner enn de gamle flyene. De kan transportere styrker og materiell til og fra – og innenfor – operasjonsområder. De kan evakuere personell som blir såret i konflikt. Og de kan gi støtte til norske spesialstyrker både i Norge og i utlandet.

Vi har startet innfasingen av nye maritime helikoptre, riktignok sterkt forsinket. NH90-helikoptrene innebærer at Kystvakten får et bedre virkemiddel til å drive suverenitetshevdelse i nord. De har langt større rekkevidde og kan gi et videre bilde av området rundt fartøyet enn de gamle helikoptrene. Innføring av NH90 vil også være et viktig virkemiddel i framtidige internasjonale operasjoner, gjennom å gjøre fregattvåpenet langt mer fleksibelt. Nye transportfly og maritime helikoptre – i samspill med øvrige kapasiteter – vil gjøre oss bedre rustet til å ivareta våre nasjonale interesser i nord og innfri våre forpliktelser ute. I denne sammenhengen er kampfly av stor betydning.

Kampfly F-35

F-16 vil bli faset ut i løpet av noen år. Vi er et lite land med et lite forsvar, og situasjonene vi kan stå overfor, er krevende. Vi *må* ha høy kvalitet på folk og materiell. Til det trenger vi et moderne kampfly. Anskaffelsen av de nye kampflyene vil pågå det neste tiåret. Det er den største enkeltanskaffelsen i fastlands-Norge i vår historie.

Norge har valgt F-35 som sitt nye kampfly. Flyet vil, på samme måte som F-16 i dag, utgjøre ryggraden i Luftforsvaret i framtiden. På hvilken måte vil det nye kampflyet påvirke dagens materiell- og basestruktur i Luftforsvaret? Er det mulig å få mer ut av de ressursene vi allerede har? Jeg skal ikke gjøre noe forsøk på å besvare disse spørsmålene i detalj. F-35 gir likevel en strategisk mulighet for nytenking og endring i Luftforsvaret, både med tanke på operative kapasiteter og basestruktur, og denne muligheten må vi utnytte.

Kampflyene er en av de mest anvendbare kapasitetene vi har i Forsvaret, ja, kanskje den mest anvendbare, og F-35 har et betydelig bredere kapasitetsspekter enn dagens F-16. Utvidet funksjonalitet når det gjelder informasjonsinnsamling er kanskje den aller største forskjellen mellom et såkalt fjerdegenerasjons kampfly – som dagens F-16 – og et femtegenerasjonsfly som F-35.

Mye av dette skyldes en helt ny grunnkonstruksjon, med innebygde sensorer og lavsignatur. Et moderne kampfly som F-35 vil videreføre forgjengerens sterke sider, samtidig som nye operative evner tilføres.

Teknologi og multifunksjonalitet gir bedre oppgaveløsning. Det gir mulighet for både økt ytelse og en mer kostnadseffektiv innretning. Kampfly i tradisjonell betydning som primært én våpenbærer minker, i og med at tjenestetenkning erstatter den tradisjonelle plattformstøtten. Plattformen får dermed en videre og mer variert rolle. Disse mulighetene må også fanges opp i doktrine- og konseptutvikling.

Overvåking og informasjonsinnsamling har fram til i dag ikke vært prioriterte oppgaver for kampfly. Det vil nå kunne endre seg, fordi de moderne kampflyene kan levere flere tjenester enn de tradisjonelle oppgavene, som er luftkamp og bakkestøtte. De nye kampflyene vil være en sentral premissleverandør – kanskje den aller viktigste – i utviklingen av det nettverksbaserte forsvaret med nye oppgaver knyttet til overvåking og informasjonsinnsamling.

Dette vil også påvirke vår tilnærming til forsyning og vedlikehold. Logistikk- og vedlikeholdskonseptet for F-35 skal i størst mulig grad gjennomføres som et globalt flernasjonalt samarbeid innenfor både industri og forsvar, basert på *best value*-prinsippet. For at den nasjonale implementeringen skal bli vellykket, må det arbeides aktivt for at den endelige logistikk-løsningen tilfredsstiller Forsvarets krav og behov. Vi må imidlertid unngå at det etableres for mange særnorske løsninger, med påfølgende ekstrakostnader for Forsvaret. For at konseptet skal være optimalisert og kostnadseffektivt, må det nemlig tilpasses operative behov for flernasjonale løsninger og felles konfigurasjon.

Dagens F-16 er kjernen i et system som består av flere elementer som er nøye balansert og tilpasset hverandre. Når et nytt kampfly skal tas i bruk, kreves det derfor en gjennomgang av hvordan det skal operere sammen med eksisterende systemer. De nye flyene vil være av sentral betydning, ikke bare for Luftforsvaret, men for hele Forsvarets operative virksomhet. Dermed vil F-35 bli den viktigste driveren for utvikling av norsk luftmakt – ja, endog for norsk militærmakt – i tiden framover.

Anskaffelsen av F-35 handler derfor om noe langt mer enn å bytte ut et aldrede kampfly med et nytt. Den handler like mye om å tilpasse og balansere det øvrige av Luftforsvarets framtidige operative struktur til det nye kampflyet. Multirolleegenskapene til et nytt kampfly er nært knyttet til de sikkerhetspolitiske utfordringene og oppgavene som flyene i prinsippet kan møte. I norske områder skal kampflyene framstå som et potent våpen både mot luft-, land- og sjømål, for avskrekking og eventuelt i væpnet strid. Flyene har en

konfliktforebyggende kapasitet. Det betyr at hvis flyet aldri blir brukt i en kamphandling, er det likevel en god investering.

Vi må se kampflyet i sammenheng med de andre kapasitetene i Forsvaret, som for eksempel fregattene. Et nettverksbasert forsvar innebærer et skifte av fokus fra hva de *enkelte* plattformene – som eksempelvis fly eller fartøy – kan yte, til hva et *nettverk* av plattformer kan yte. Det gjør det mulig å knytte ulike militære funksjoner sammen på en fleksibel måte, og den samlede stridsevnen vil øke. Vi får dermed muligheten til å lage en mer effektiv organisasjon.

Vi må imidlertid ikke undervurdere kompleksiteten i det flernasjonale F-35-programmet, der Norge deltar sammen med åtte andre land. Det er knyttet usikkerhet til et så stort og teknologisk utfordrende program, der utvikling, testing og produksjon foregår samtidig. Uforutsette ting har oppstått, og det vil kunne skje igjen. Vi må dessuten være forberedt på årvisse, repeterende gjennomganger av programmet og en kontinuerlig diskusjon om hvor mange F-35 det enkelte partnerland – USA inkludert – til slutt kommer til å anskaffe.

Det er så langt for tidlig å trekke konklusjoner om hvilke konsekvenser de seneste endringene som er annonsert i USA vil få for den norske anskaffelsesprosessen. Framdriftsplanen for i år ligger således fast.

Gjennomgang av basestrukturen

Kampflyene kan bare utnyttes effektivt dersom vi har ressurser til å drifte dem og tilhørende støttestruktur på en forsvarlig måte. Som kjent har regjeringen ennå ikke behandlet lokaliseringsspørsmålet. Siden høsten 2009 har Forsvarsdepartementet utredet de tre aktuelle alternativene – Bodø, Evenes og Ørland – og kombinasjoner av disse. Utredningen knyttet til lokalisering av kampfly omfatter blant annet vurderinger av støy, operative forhold, trenings- og infrastrukturbehov, styrkeproduksjon, logistikk- og støttebehov, samt distrikts- og regionalpolitiske konsekvenser. Den eller de baser som velges kommer til å være et forsvarstygndepunkt i overskuelig framtid. Derfor er vi opptatt av at beslutningen blir god, både for oss og kommende generasjoner.

Det gjenstående utredningsarbeidet knyttet direkte til lokaliseringsalternativene omfatter ytterligere vurderinger vedrørende konsekvenser av støy og miljø, konsekvenser for sivil luftfart og en samfunnsøkonomisk kost-/nytteanalyse av basealternativene. Vi vil bruke 2011 til å slutføre utredningsarbeidet og sikre god kvalitet i prosessen.

Vi kan ikke se kampflyene isolert fra resten av Luftforsvarets basestruktur. Luftforsvaret er i dag lokalisert på åtte fly- og luftforsvarsstasjoner. I tillegg

har Luftforsvaret to skoler og tre helikopterdetasjementer. Totalt altså 13 steder med styrkeproduksjon eller operativ virksomhet. Dette er først og fremst et resultat av historisk arv, og reflekterer ikke Luftforsvarets behov i dag. Strukturen er dessuten uforholdsmessig dyr i drift, og tiden er derfor overmoden for reform.

Derfor vil det – parallelt med videre arbeid knyttet til lokalisering av nye kampfly, og som en del av forberedelsene til ny langtidsplan (LTP) – også være aktuelt å gjøre endringer i øvrige deler av Luftforsvarets basestruktur. Som en del av forberedelsen til nye LTP og i tråd med normal praksis, vil forsvarssjefen framlegge et helhetlig råd som omfatter Forsvarets utvikling. Dette rådet vil – sammen med øvrig materiale – gå inn i beslutningsgrunnlaget for regjeringen i denne saken. Forsvarssjefens råd vil foreligge i løpet av november. Regjeringen tar sikte på å legge fram LTP for Stortinget i løpet av 2012.

Kompetanse

Avslutningsvis vil jeg si noen ord om kompetanse. Luftplattformer generelt, og kanskje kampfly spesielt, utgjør Forsvarets mest fleksible plattform. Men plattformen i seg selv danner kun et teknisk utgangspunkt. Det er de våpen vi utstyrrer flyet med, og den trening og utdanning vi gir personellet, som avgjør hva vi kan bruke det til i praksis. Vi vil snart måtte ta en beslutning om mulig anskaffelse av fire F-35 treningsfly, med levering i 2016, for å ivareta behovet for opplæring av piloter. Planen er at disse flyene ikke skal stasjoneres i Norge, men brukes til flernasjonalt trening i USA. Nye kampfly krever utvikling av tilpassede doktriner og konsepter for hvordan de skal anvendes. I dette arbeidet har Luftforsvarets akademiske miljøer en viktig oppgave.

Jeg er derfor opptatt av at vi ikke overfokuserer på de nye plattformer som sådan, men legger like mye vekt på samtlige elementer som inngår. Her er personellet en viktig faktor – sannsynligvis den aller viktigste. Uten et kompetent offiserskorps som behersker alle elementer av luftmakt, er ikke de nye flyene noe annet enn et avansert stykke teknologi, og som for øvrig vil være uten militær og politisk relevans. Det er kadetter ved Luftkrigsskolen og andre unge offiserer som vil utgjøre kjernen i framtidens luftforsvar. Dette handler i utgangspunktet ikke om Luftforsvarets framtid – men om framtidens luftforsvar.

Jeg startet dette foredraget med å gi et eksempel på NADs innsats i Afghanistan. Da dette bidraget var under etablering, manglet det ikke på kritiske røster. Men kritikken er for lengst gjort til skamme. NAD er i dag et eksempel på

det beste innen innsatsforsvaret. Det viser hva vi kan få til, når kompetansen, viljen og engasjementet er på plass.

Og kompetanse, vilje og engasjement er egenskaper som kjennetegner hele Luftforsvaret, Derfor er jeg ikke i tvil om at den kommende omstillingen når det gjelder basestruktur og innfasing av nye kapasiteter, vil bli vellykket. Vi er i ferd med å få et innsatsforsvar på plass som er meget godt rustet til å møte de sikkerhetspolitiske utfordringene vi står overfor i framtiden, både hjemme og ute.

NATOs nye strategiske konsept

Generalløytnant Arne Bård Dalhaug

Dette innlegget vil bli en liten rundreise i NATOs strategiske tenkning. Vi skal huske på at strategiske konsepter ikke blir til i et politisk vakuum. De blir til fordi det er nødvendig å håndtere et eller annet. NATOs ulike strategiske konsepter har da også blitt til fordi det har vært nødvendig å håndtere ulike utfordringer. Jeg skal derfor begynne dette innlegget med en kort omtale av noen sentrale bakgrunnsdokumenter.

Går vi tilbake til den originale *Washington Treaty*, undertegnet i 1949, ser vi at mye av det som står i dokumentet, fortsatt gjelder. Dokumentet fastslo rundt hvilke verdier man ville sentrere samarbeidet i Atlanterhavspakten om, verdier som fortsatt er rådende: demokrati, individuell frihet, «rule of law» og – ikke minst – kollektivt forsvar. Det henvises også til FNs charter og Sikkerhetsrådets ansvar for å opprettholde fred i verden. Dette er de verdiene som ligger til grunn for NATO, og som det stadig refereres til i ulike NATO-dokumenter. På mange måter representerer de NATOs mål med sin strategiske tenkning, altså beskyttelse av befolkningen.

Når det gjelder den såkalte Harmel-rapporten, er den også vesentlig i vår sammenheng. Årsaken er at den peker veldig tydelig på viktigheten av forhold som ligger utenfor alliansen og som fortsatt gjelder i dag. Blant annet tok den opp forhold som vektlegger betydningen av å opprette et politisk klima som på sikt er vennlig innstilt ovenfor NATO. Dette er også en vesentlig del av tenkningen i det nylig utgitte strategiske konseptet, som et virkemiddel for å nå mål.

NATOs strategiske konsept fra 1991 bærer preg av å ha blitt til etter den kalde krigens opphør, før krigene på Balkan brøt løs. Dette er et konsept som på en måte formulerer seg med en viss grad av usikkerhet, noe som ikke er unaturlig, gitt de omveltningene som hadde foregått i forkant. Konseptet signaliserer endring, også i den forstand at alliansens virkemidler vil være annerledes enn under den kalde krig. Trusselen beskrives dessuten diffust i forhold til hva tilfellet var i den perioden. Det er skjedd et paradigmeskifte i forhold til den kalde krig, og dette strategiske konseptet er derfor søkende i sin natur. På mange måter fanger det en tidsånd.

Deretter kommer vi til det strategiske konseptet fra 1999. Det er åpenbart

skrevet med Balkan som bakteppe, og peker svært tydelig mot den moderne tid, preget av ustabilitet og usikkerhet. Man erkjenner nå at ikke-statlige aktører kan utgjøre en stor trussel, man er bekymret for den konsekvensen kollaps av politisk styresett kan ha i et land, og man understreker igjen betydningen av det transatlantiske samarbeidet og NATOs fundamentale verdier. I tillegg er man blitt enda tydeligere på nødvendigheten av partnerskapsprosesser, samarbeid og dialog. Det strategiske konseptet fra 1999 la derfor grunnlaget for utvidelsen av NATO, samtidig som man også understreket viktigheten av det daværende meget gode forholdet til Russland.

Det neste jeg kommer inn på er grunnlagsarbeidet med dagens strategiske konsept. Arbeidet til den såkalte Albright-gruppen må selvsagt ses i lys av krigen mot terror, samt det fram til da stadig kjøligere forholdet til Russland. Det ble utarbeidet og diskutert i flere europeiske hovedsteder, deriblant Oslo, og målet var å komme fram til et omforent grunnlag ut fra arbeidsgruppens sluttrapport. Denne rapporten viser til NATOs grunnleggende verdier, og understreker betydningen av å holde fast på disse i en stadig endrende verden. Samtidig understrekes nødvendigheten av partnerskap og samarbeid, mens det også er tydelig at arbeidsgruppen har vært preget av usikkerheten i verdenssituasjonen, blant annet vedrørende krigen mot terror. Det uttrykkes også klart at forholdet til Russland må forbedres.

Hvilke hensikter bør så et strategisk konsept tjene? Etter mitt skjønn bør det virke samlende for alliansen og bidra til å konvergere synspunkter som i dag står for langt fra hverandre. Konseptet bør gi befolkningen i medlemslandene tro på at NATO er relevant for de utfordringer de mener å se. Samtidig må det skape et positivt bilde av alliansen hos stormakter som ikke er medlemmer, og generelt bidra til at alliansen oppfattes positivt også utenfor NATOs egen kulturkrets.

Afghanistan og veien videre derfra er ikke håndtert i det strategiske konseptet, noe det imidlertid er i slutterklæringen fra NATO-toppmøtet i Lisboa. Selv om man har valgt ikke å behandle Afghanistan per se, er det liten tvil om at det konseptet likevel bærer et sterkt preg av erfaringene fra Afghanistan og Balkan. I tillegg er det preget av det da svært negative forholdet til Russland som følge av Georgia-krisen, og av samarbeidet med gamle og nye partnere utenfor NATOs geografiske kjerneområde. Man fant det også nødvendig å si noe om finanskrisen, og konseptet er derfor det første som har et anstrøk av privatøkonomisk tenkning.

La oss nå se på NATOs nye strategiske konsept slik det nå foreligger. I hovedsak framhever det de samme verdier som alltid har vært lagt til grunn for NATO – det er bare virkemidlene som er blitt endret. Selve konseptet

er organisert rundt det som betegnes som «Core tasks»: Collective Defence (Artikkel 5), krisehåndtering, samt «Cooperative security», altså det å føre en verdensomspennende dialog med tanke på sikkerhet og være forberedt på å utføre oppgaver også utenfor alliansens kjerneområde.

De sikkerhetsmessige utfordringene som beskrives – «the security environment» – er som følger: Faren for territorielt angrep anses for å være lav, men kan ikke ignoreres. Derimot er man mer bekymret for ballistiske missiler, spredning av kjernevåpen og andre masseødeleggelsesvåpen, terrorisme, cyberangrep, angrep på transport- og transittruter – særlig med tanke på energisikkerhet, nektelse av adgang til verdensrommet, ressursmangel, klima, knapphet på vann, m.m.. Dette er altså utfordringene NATO om nødvendig skal overvinne.

Konseptets kapittel om «Defence and deterrence» fastslår at alliansen fortsatt skal ha både konvensjonelle og kjernefysiske våpen. Så lenge det finnes kjernevåpen i verden, vil NATO være en kjernefysisk allianse. Kapitlet legger føringer for videre utvikling av moderne, deployerbare styrker, om missilforsvar, forsvar mot cyberangrep, det å kunne beskytte transittruter og infrastruktur knyttet til energi, foruten en rekke andre virkemidler for å kunne håndtere utfordringene beskrevet i «the security environment».

Når det gjelder krisehåndtering, er det tydelig at det er lærdommene fra Afghanistan og Balkan som trekkes fram. Det som imidlertid er nytt, er konseptets sterke betoning av NATOs såkalte «Comprehensive approach», som er preget av politisk, sivil og militært samarbeid. Man har innsett viktigheten av å stabilisere og bygge opp, og vil derfor opprette en såkalt «Civil crisis management capability», der formålet blant annet er å sikre at sivil og militær planlegging integreres bedre. Konseptet legger dessuten vekt på evnen til å trene lokale styrker, slik at lokale myndigheter i et konfliktområde selv kan overta sikkerhetsansvaret. Dette er poenger som bygger på relativt nyvunne erfaringer, og som peker framover mot de militære kapasiteter som skal utvikles i tiden som kommer.

Når det dreier seg om å fremme internasjonal sikkerhet gjennom samarbeid, legger konseptet vekt på våpenkontroll, avvæpning og ikke-spredning. Man søker å oppnå sikkerhet med det minste mulige styrkenivået, samt en verden uten atomvåpen. NATO ønsker derfor å engasjere Russland med hensyn til spredning av både konvensjonelle og kjernefysiske våpen, og er dessuten opp-tatt av å motvirke spredning av masseødeleggelsesvåpen.

I tillegg er NATO ikke ferdig med å utvide seg, noe man tydelig ser i kapitlet titulert «Open door». NATOs dør står fortsatt åpen for alle europeiske demokratier, og utvidelse er fremdeles en viktig del av alliansens tilnærming

til verden, foruten NATOs mange partnerskapsprogrammer og annen kontakt med land utenfor selve alliansen. Dette er viet mye plass i det nye strategiske konseptet, blant annet gjennom det nye begrepet «fleksible formater». Man ønsker ikke å begrense seg til bestemte møteformater, men å tilpasse dette etter behov, såkalt 28 + n, hvor n er det antall ikke-medlemsland man til enhver tid ser det som formålstjenlig å ha en dialog med i en gitt situasjon. Generelt legger imidlertid konseptet vekt på at alle mulige samarbeidsformer skal utvides og styrkes, noe som også kommer fram av sluttokumentet fra Lisboa.

Hvorfor er dette så viktig? Ser man blant annet på transitturter og utfordringer knyttet til disse, er det helt åpenbart at «Global outreach» – det å ha globale partnere – kan bidra til å sikre disse, både med tanke på energisikkerhet og vareforsyning. NATOs framtidige utvikling som sikkerhetsaktør vil derfor preges av at alliansen blir, eller kanskje fortsetter å være, en global aktør med partnere i ulik grad av tilknytning.

Til slutt noen få ord om transformasjon. Finanskrisen har lagt begrensninger på skattebetalernes vilje til å bruke penger til militære formål, noe NATO må ta hensyn til. Man har derfor satt i gang et arbeid for å vurdere kommandostrukturen og om mulig overføre mer ressurser til operativ virksomhet, samt at man understreker nødvendigheten av å utvikle styrker som er deployerbare, interoperable og robuste – det vil si mobile ekspedisjonsstyrker med høy beredskap. Nesten alle NATO-land har i dag færre militære styrker enn for noen år siden, noe som også gjelder Norge. Det er naturlig med tanke på utviklingen etter den kalde krigen, men samtidig må man huske på at hvis man havner i en situasjon der det er behov for styrker, vil de måtte komme fra mange forskjellige land. Styrkene må kunne flyttes på, og derfor er kravene i det strategiske konseptet formulert slik de er. Ønsker man å troverdiggjøre artikkel 5 ett eller annet sted på NATOs område, må man – for å kunne få styrker av et visst omfang – kunne flytte styrker fra mange ulike land til dit det er oppstått en krise. Styrkene må derfor ha enkelte fellestrekk ved seg for å kunne fungere fornuftig sammen.

For å oppsummere kan man si at NATOs nye strategiske konsept tydeliggjør Artikkel 5 og den transatlantiske dimensjonen. Samtidig framhever konseptet en visjon om «Global outreach» ved at det vektlegger og gir nytt innhold til partnerskapsprosessen. Alliansen knytter fortsatt an til sine grunnleggende kjerneverdier, men understreker samtidig nødvendigheten av et verdensomspennende sikkerhetssamarbeid i en stadig usikker og foranderlig verden. Vi skal huske på at endringer er det normale, men at de også åpner for nye, store muligheter.

USAs internasjonale posisjon og dets syn på landets utfordrere

Geir Lundestad

Utgangspunktet for dette innlegget er USA. Amerikanerne har alltid sett på sitt land som unikt og spesielt, med en selvsagt rett til å lede. Det amerikanske eksperiment var ganske skjørt, slik at man holdt en viss avstand til Europa fram til første og andre verdenskrig. Etter andre verdenskrig sto imidlertid USA fram med en enorm styrke. Verden hadde aldri sett et land med en styrke lik den USA hadde i 1945. Landet produserte da like mye som resten av verden til sammen, noe ingen hadde vært i nærheten av tidligere. Storbritannia hadde riktignok verdens største produksjon en kort periode i 1870-årene, men ble snart tatt igjen av USA. Man kan vel også ganske sikkert si at det aldri vil skje igjen at et land kommer til å få den posisjonen USA hadde i 1945. Landet hadde da monopol på atomvåpen, riktignok kun noen få år, men hadde likevel et enormt militært forsprang, blant annet når det gjaldt flystyrker. Selv den britiske marine, som tradisjonelt hadde vært ledende helt fram til andre verdenskrig, hadde ingen ting å stille opp med når USA for alvor satte i gang med å bygge fartøyer. På kort tid ble den amerikanske marine dominerende.

Man kan derfor si at det på mange måter var USA som ekspanderte etter 1945. I lærebøkene finner man mye stoff om sovjetisk ekspansjon, som da også fant sted i Sovjetunionens nærområder. Men det var kanskje enda mer vesentlig at USA etter krigen endret seg fra å være en stormakt som hovedsakelig hadde vært orientert sørover mot den vestlige halvkule og vestover mot Stillehavet, til å bli en global supermakt med stor innflytelse over størstedelen av verden.

På 1980-tallet skrev jeg en artikkel med tittelen «Empire by invitation», hvor jeg beskrev hvordan amerikanerne etter 1945 ble invitert, særlig av Europa, til å spille denne overordnede rollen. Europeerne fryktet da at USA skulle trekke seg tilbake, slik de hadde gjort etter første verdenskrig.

USA sto altså for femti prosent av verdens samlede produksjon i 1945. Dette tallet var nødt til å gå ned etter hvert som resten av verden kom på beina igjen. Allerede i 1950 var tallet nede i førti prosent, i 1960 tretti prosent, og ved utgangen av Vietnamkrigen i 1975 var det blitt til 25 prosent. Mange ana-

lytikere trodde denne trenden skulle vedvare, slik at USA ville synke ned på et stadig lavere nivå. Som president talte Nixon ganske åpent om dette. Han var mer pessimistisk enn amerikanere flest, og så for seg en framtid der fem maktsentra kom til å lede verden – USA, Vest-Europa, Sovjetunionen, Kina og Japan – og fortalte billedlig at han så for seg at det kom til å gå med USA som med Hellas og Roma: «Det er bare søylene som står igjen.»

Likevel skulle det vise seg at det virkelig store tiåret for USA – sammen med tiåret etter 1945 – ble 1990-tallet. Nettopp på den tid mange spådommer ble presentert om at USA måtte finne seg en ny, mer begrenset rolle i verden, sto USA fram med større styrke enn noensinne. Verden hadde vært delt mellom øst og vest, men brått var Sovjetunionen vekk. USA sto fram som den eneste gjenværende supermakt, noe som nettopp var forutsetningen for den serien av intervensjoner USA gjorde etter Sovjetunionens sammenbrudd, hvorav de største var Gulfkrigen i 1991 og invasjonen i Irak i 2003. Det var ikke lenger et Sovjetunionen; hadde det vært det, kunne USA ikke foretatt disse intervensjonene.

I tillegg opplevde USA en eksplosiv økonomisk vekst. Under Bill Clintons presidentperiode ble det skapt omtrent 22 millioner nye arbeidsplasser. USA hadde dessuten en svært høy produktivitetsvekst, noe man ikke trodde var mulig i en så avansert økonomi. Denne veksten var hovedsakelig basert på servicenæringen, og selv om man var usikre på årsakene til akkurat dette, i tillegg til innføringen av moderne datateknologi, virket det som om amerikanerne hadde funnet fram til gode løsninger for å utløse en slik vekst. Det amerikanske statsbudsjettet, som hadde vært i ubalanse i lang tid, ble nå dessuten balansert.

Derfor er det i dag en rekke forskere innenfor den statsvitenskapelige realisme-skolen som hevder at det egentlig ikke har skjedd noe grunnleggende nytt. USA er fortsatt verdens eneste supermakt, og befinner seg i en liga for seg selv. USAs forsvarsbudsjett er nesten like stort som resten av verdens til sammen, og fortsatt bruker USA seks–sju ganger mer på forsvar enn det Kina gjør. Til tross for at Kina er på vei opp, befinner det seg fortsatt i en helt annen divisjon. USA har elleve hangarskippsgrupper, mens Kina ikke har noen. I tillegg har USA også sine mange allierte. Det var som forsvarsminister Robert Gates sa da han ble konfrontert med en påstand om at USAs marine var på vei ned: «Vår marine er like stor som de neste 13 marinene i verden til sammen, og av de 13 er 11 våre allierte. Hva er problemet?»

Når det gjelder økonomien, har USAs andel av verdens produksjon stabilisert seg på 25 prosent. USAs relative nedgang i den forbindelse stoppet opp midt på 1970-tallet, og dette tallet har siden holdt seg relativt konstant. Lan-

det har fortsatt et bruttonasjonalprodukt som er nesten tre ganger så stort som det kinesiske, til tross for at folketallet kun er en fjerdedel så stort. Forskere innen statsvitenskap hevder derfor at verden fortsatt er dominert av én makt – USA. Ut fra de to målene de hovedsakelig baserer forskningen på – forsvarsbudsjettets størrelse, samt amerikansk økonomi som andel av verdens økonomi – er det lite som tyder på noen fundamental endring i verdens maktforhold.

Nå har det riktignok – med ujevne mellomrom – vært spådd at det ville dukke opp en utfordrer på verdensscenen, at USA ville komme til å bli passert av noen. Dette hang særlig sammen med nedgangen i USAs andel av verdensøkonomien, noe som fostret en lang rekke teorier om hvem som kom til å overta den globale lederposisjonen. Den første store utfordreren var selv sagt Sovjetunionen, men historien har vist oss at disse spekulasjonene var helt grunnløse. Historikeren må imidlertid leve seg inn i den tiden han studerer og det tidsbildet som fantes da, og da blir det ganske snart tydelig at slike spekulasjoner var meget vanlige, og ikke bare hos sovjetlederen Khrustsjov. Sovjetunionen hadde enorme vekstrater fra mellomkrigstiden og ut på 1960-tallet, og hvis man forlenget disse, ville landet tilsynelatende overta lederrollen i verden.

Da Paul Kennedy skrev sin bok «Rise and Fall of the Great Powers» i 1987, som på mange måter satte i gang denne diskusjonen, spådde han USAs fall. Men ikke før var boka kommet ut, så var det Sovjetunionen som ramlet sammen. Dette bomskuddet forsøkte han å rette opp i 1993, med boka «Preparation for the 21st Century», der han påsto at det 21. århundret ville komme til å tilhøre Japan. Og igjen skjedde det: Nærmest med det samme boka kom ut, gikk Japan inn i en alvorlig økonomisk og politisk krise. Ingen snakker lenger om at det 21. århundre kommer til å tilhøre Japan.

Etter årtusenskiftet kom en hærskare av bøker, mange av dem skrevet av amerikanere, som alle hevdet at EU ville bli den nye supermakten. EU var alt det USA ikke var. Forfatterne av disse bøkene holdt gjerne til på den politiske venstresiden i USA, de var kritiske til mye av utviklingen landet hadde gjennomgått – særlig under Bush – og EU sto da fram som det eksempelet verden burde følge. Dette kunne det være mye i med tanke på innenrikspolitisk utvikling og innenrikspolitiske verdier, men disse forfatterne spådde også at EU kom til å bli den nye supermakten. Til tross for visse forsøk på samordning, blant annet av utenriks- og forsvarspolitik, er det imidlertid helt tydelig at EU neppe kommer til å bli en konkurrent til USA på øverste politiske nivå. Dette ville blant annet forutsette et meget nært og godt samarbeid mellom Storbritannia og Frankrike, og selv om man kan se tendenser til dette,

viser praksis tydelig at dette på ingen måte er av den karakter som ville vært nødvendig.

Ser vi på dagens situasjon, skrives det nå bok etter bok om Kina, hvor det hevdes at Kina før eller senere kommer til å erstatte USA som den ledende makt. Til det vil jeg si en ting: Jeg er helt uenig i de såkalte realistenes analyse, slik jeg oppsummerte den ovenfor. Den er rett og slett ikke riktig, vi må ha en mye mer åpen holdning til disse problemstillingene. Selv om det stemmer at USA har et forsvarsbudsjett som er nesten like stort som resten av verdens, og selv om det er sant at ingen kan måle seg med USA i en konvensjonell krig, er det jo nettopp derfor ingen er involvert i konvensjonell krig med USA. Derimot er landet involvert i en rekke andre alvorlige, såkalte asymmetriske kriger og konflikter. Det er høyst usikkert hva som vil bli utfallet av krigene i Afghanistan og Irak, og resultatet kan meget godt bli nederlag. Blant annet skal det ikke mye til før man trekker seg ut av Afghanistan, hvor situasjonen er mistrøstig.

Til tross for at USA har enorm militær makt, er den militære dimensjonen helt annerledes nå enn den var for to tiår siden – den avgjør mye mindre i den typen konflikter vi har sett i vår nære fortid og som det helt sikkert kommer til å bli mange av i fremtiden. Det er helt klart at når USA nå har opplevd militærmaktens begrensninger i Irak og i Afghanistan, vil det legge klare føringer og begrensninger på hvordan landet i fremtiden kommer til å benytte sin militære dimensjon.

Når det gjelder det økonomiske, har realistene i det uendelige snakket om USAs andel av verdens bruttonasjonalprodukt (BNP). Det er for så vidt greit nok hvis man bare ønsker å benytte seg av en enkelt målbar faktor, men det trenger man slett ikke gjøre. Ser man for eksempel på gjeldssituasjonen, har USA de siste ti årene hatt enorme budsjettunderskudd som følge av at utgiftene skjøt i været under George W. Bush, både i helsesektoren og på det militære området. Videre har det i svært lang tid vært underskudd på betalingsbalansen. I dag utgjør USAs underskudd på statsbudsjettet ca. ti prosent av BNP, marginalt bedre enn i Hellas og i Irland, landets samlede gjeld utgjør bortimot sytti prosent av BNP, noe som også bare er litt bedre enn de nevnte landene. Hadde USA vært et europeisk land, ville disse prosentene ført til at varsellampene hadde blitt tent for lengst. Men USA er ikke et europeisk land, men en stormakt, dollaren har fremdeles status som verdensvaluta, og landet klarer å betjene sin gjeld, delvis ved at det kan trykke sine egne penger. Resten av verden, særlig Kina, bidrar videre til å finansiere disse enorme amerikanske underskuddene. Man kan derfor si at det er oppstått en slags symbiose mellom USA og Kina.

Kina har hatt en eksplosiv økonomisk vekst siden innføringen av økonomiske reformer i 1978. Den gjennomsnittlige veksttakt har vært på rundt ti prosent i året, og til tross for noen små tilbakeslag under finanskrisen, er den mer eller mindre det samme fortsatt. Det finnes ikke noe historisk eksempel på at en stormakt har vokst så mye over så lang tid. Forlenger man veksttaket til henholdsvis USA og Kina, vil Kinas BNP bli større enn USAs i 2022 eller kanskje enda tidligere. Dette kommer høyst sannsynlig til å skje. Kina passerte Tysklands BNP i 2007, Japans i 2010, og kommer nok til å ta igjen USA. Det er klart at når Kina er blitt den store kredittnasjonen som bruker det økonomiske diplomatiet over hele verden, er landet blitt en global økonomisk makt som også spiller en stadig større politisk rolle. Kina utvider dessuten sitt register militært, selv om det fortsatt hovedsakelig er en regional makt. De militære aktivitetene har imidlertid ringvirkninger, i første rekke i Sørkinahavet og i Stillehavet.

Jeg tror det er mye mer substans i den kinesiske utfordringen enn det var i den sovjetiske, selv om også denne var alvorlig nok. Den sovjetiske utfordringen var – i motsetning til Kinas – dessuten militær, selv om Kina også har begynt å vise militære muskler lokalt. Likevel eksporterer ikke Kina lenger revolusjonær ideologi, og støtter heller ikke lenger opp under lokale opprør andre steder i verden. Det kan derfor diskuteres hva slags stormakt Kina egentlig er, og hva landet kommer til å stå for og ha til hensikt å oppnå. Å forlenge Kinas nåværende vekstrater inn i evigheten er nok ikke riktig, og gir dessuten et feilaktig bilde av situasjonen i landet: Selv om Kina snart kan ha et BNP som er like stort som USAs, vil landet fremdeles være fattig. USA har som nevnt kun en fjerdedel av Kinas befolkning, og den jevne kineser vil derfor være ganske gjennomsnittlig rik i verdensmålestokk. I BNP per innbygger ligger Kina i dag på omtrent plass nummer 100, og selv om landet med tiden vil rykke en del plasser oppover, vil den kinesiske landsbygda fortsatt være ganske fattig.

Akkurat som den japanske modellen viste seg ikke å kunne vokse inn i himmelen, vil heller ikke den kinesiske kunne gjøre det. Hva som kommer til å skje, er imidlertid et åpent spørsmål. Det er nemlig ikke slik at historien gjentar seg; det er det bare historikerne som gjør.

DEL 2

Norges strategiske utfordringer? Isbjørn eller løve?

Er geopolitikken og interessepolitikken tilbake, eller var den aldri borte?

Torbjørn L. Knutsen

Alle stater opptar en del av jordens geografiske overflate. Geografi har alltid vært en del av militære studier. Diskusjoner om sikkerhet og politikk får bakkekontakt ved å forankres i en kartografisk virkelighet.

Men geopolittikk er mer enn politikk med kart. For det første fordi geopolittikk er studiet av makt; det er studiet av statsmaktens og statsinteressenes geografiske betingelser. For det andre fordi geopolitikere ikke bare bruker kart; de tenker stort og bruker globus. De har ofte hele kloden som sitt objekt. For det tredje fordi geopolitikere er internasjonallister og tilhører internasjonalliseringens tidsalder.

Er geopolitikken tilbake, eller var den aldri borte? Spørsmålet er meningsfylt bare innenfor rammen av internasjonalliseringens æra. Og den vokste frem i løpet av siste kvartal av 1800-tallet. Den ble båret frem av nye teknologier for transport og kommunikasjon, av industristatenes samhandel og av en stadig økende gjensidig avhengighet mellom nasjonene. Innenfor dette tidsrommet – fra 1880-tallet og frem til i dag – har geopolitikken alltid vært til stede. Det geopolitiske perspektivet har vært en del av debatten om sikkerhet og om internasjonal politikk. Men argumentene har ikke alltid vært like synlige.

Historiske forutsetninger

Det geopolitiske perspektivet var klart til stede helt i begynnelsen av 1900-tallet. Det hadde også stor innflytelse i mellomkrigstiden; det mistet noe av sin kraft i noen land, men hadde stor appell i andre. Perspektivet ble tilsynelatende svekket etter andre verdenskrig, sjønt geopolitiske resonnementer var klart til stede under den kalde krigens diskusjoner om sikkerhet og innflytelsessfærer. I tiden etter den kalde krigen ble geopolitiske resonnementer stadig mer merkbare ettersom verdenshandelen ble gjenreist og industristatene igjen ble

spunnet inn i nettverk av gjensidig avhengighet. I senere år, da statenes gjensidige avhengighet ble tettere enn noensinne og fikk en ny betegnelse – «globalisering» – har geopolitiske resonnementer igjen vært i vinden.

I løpet av 1800-tallet var det særlig to impulser som bidro til å drive frem geopolitiske tenkemåter. Den første var teknologisk. Fremveksten av nye produksjonsmidler, nye former for industri, transport og kommunikasjon bidro til å knytte verdens industriland tettere sammen i et nett av gjensidig avhengighet. De teknologiske fremskrittene bidro imidlertid også til nye destruksjonsmidler. Industristatene utviklet nye våpensystemer som hadde en stor, formende kraft på verdens samfunn – og på forholdet mellom dem.

På slutten av 1800-tallet var den teknologiske impulsen en viktig drivkraft i stormaktenes koloniale ekspansjonsbølge. Utviklingen av nye transport- og kommunikasjonsmidler – sammen med nye, effektive våpensystemer – bidro til en økende rivalisering mellom stormaktene og et spent internasjonalt klima.

Den andre impulsen som drev frem nye, geopolitiske resonnementer var akademisk. Geografi var en gammel disiplin. Men den skiftet ham under kommunikasjonsrevolusjonen som fant sted rundt slutten av 1800-tallet og under presset fra nye problemstillinger og tilnærminger som kom fra de nye samfunnsvitenskapene – først og fremst økonomi, statsvitenskap og sosiologi. Den franske historikeren Jules Michelet skrev på 1880-tallet sin bok *Frankrikes Historie*, hvor han forklarte hvordan det franske samfunnet hadde vokst frem under påvirkning av geografi og klima. Den britiske juristen og statsviteren James Bryce hevdet på 1890-tallet at oppdagelsenes tid nærmet seg slutten og at geografifaget måtte omskape seg for å overleve: Faget måtte legge den rene kartografien bak seg og etablere seg som en samfunnsvitenskap: Geografene måtte vise hvordan menneskelige samfunn utviklet seg som en tilpassning til geografiske betingelser. Den tyske geografen Friedrich Ratzel fant på å betrakte samfunn som organismer. Stater er territorielle, men territorialstatens innbyggere er biologiske vesener. De former nasjoner som kan betraktes som organismer.

Ratzel introduserte en ny tenkemåte til både geografisk og politisk analyse. Dersom stater er organismer som vokser og formes av geografiske betingelser, kan nasjonene vokse i styrke og utbredelse om betingelsene er gode. Er betingelsene dårlige, kan nasjonene bli svekket. Ratzel trakk på argumentet til den tyske naturforskeren Alexander von Humboldt, som hevdet at alle levende vesener må finne sin optimale nisje i naturen. Denne nisjen betegnet han som organismenes livsbetingende rom – deres *Lebensraum*. Ratzel sammenlignet nasjoner med Humboldts organismer og hevdet at for å vokse i

styrke og utbredelse, må også nasjoner og *Volk* finne et *Lebensraum* – en geografisk nisje hvor de kan etablere en stat og vokse i styrke og utbredelse.

Denne tanken om at samfunn tilpasser seg geografiske betingelser utviklet seg i flere land på slutten av 1800-tallet. De ble fremsatt ved hjelp av samfunnsvitenskapenes nye motebegrep – som «kommunikasjon» og «gjensidig avhengighet» – eller *interdependence*. Og bak dem alle sammen lå Charles Darwins lære om alle organismers tilpasning til sine omgivelser.

Rundt år 1900 var den moderne geopolitikkens grunnresonnement etablert. Geopolitikken vokste frem som en disiplin som var opptatt av sammenhengen mellom det geografiske rom, statens og nasjonens natur og den internasjonale fordelingen av ressurser og politisk makt. Og den hadde en intellektuell forankring i darwinismen.

Viktige bidragsytere

På den tiden kommer flere av de klassiske bidragene til geopolitikken som perler på en snor. Ett av dem kom fra den svenske statsviteren Rudolf Kjellén. Han studerte under Friedrich Ratzel i Tyskland, bygget videre på Ratzels organiske teorier og utviklet sin egen statslære, som han betegnet som «geopolitikk».

Samtidig som Kjellén etablerte seg som professor i statsvitenskap og statistikk ved Universitetet i Stockholm, formulerte en ung britisk geograf i Oxford et av de mest berømte av alle geopolitiske argumenter. Hans navn var Halford J. Mackinder. I årene som fulgte skulle han målbære en utbredt frykt for det britiske imperiets sikkerhet som spredte seg blant engelske politikere.

Britene ser en trussel

Mackinders utgangspunkt var Storbritannias nye, usikre stilling rundt århundreskiftet: Internasjonaliseringen hadde svekket Storbritannia – i det minste i relativ forstand. Andre stater kunne vise til en høyere vekstrate. Dette gjaldt først og fremst USA og Tyskland. I Mackinders analyse fremstod den hurtig voksende tyske industrimakten som Storbritannias fremste utfordrer i Europa. På lengre sikt var Mackinder imidlertid mer engstelig for at Russland, som hadde vært Englands storpolitiske rival i nesten et århundre, skulle begynne å industrialisere, vokse hurtig og få internasjonale ambisjoner.

Det som særlig bekymret Mackinder var at Russland dekket store deler av Eurasia. At betydelige deler av det russiske territoriet lå utenfor den britiske sjømaktens rekkevidde og at det, fra en britisk synsvinkel, var usårbar. Mac-

kinder betraktet dette området som Eurasias hjerte, og kalte det *the Heartland*. Nord for dette sentrale området lå en festning av is og sperret adgangen til *the Heartland*. Øst for dette området lå store fjellkjeder og hindret adkomsten. I sør var veien vanskelig på grunn av fjell og ørken. Kun fra vest fantes det adgang til Eurasias store kjerneområde: Gjennom slettelandet som strakte seg gjennom Polen og Ukraina.

Den britiske sjømakten kunne ikke ramme Eurasias *Heartland*. Kun landmakt kunne ramme det. Men da måtte landmakten benytte slettelandet gjennom Sentral-Europa. Opp gjennom historien hadde sterke hærførere brukt dette som en korridor. Østens krigsherrer – som Attila og Djengis Kahn – hadde brukt det til å nå Europa østfra. Vestens krigsherrer – fra Alexander til Napoleon – hadde brukt denne korridoren til å rykke inn i Russland og Sentral-Asia vestfra.

Dermed trakk Mackinder følgende konklusjon: I industrialismens tidsalder ville Russland kunne bygge veier og jernbane gjennom Eurasias enorme sentralområder. Russerne kunne utvikle ressursene der og øke sine økonomiske og militære kapabiliteter. Dette ville i sin tur representere en historisk utfordring for Storbritannia, for britene kunne ikke projisere sin sjømakt inn i dette området. Eurasias sentralområde lå utenfor rekkevidden til den britiske sjømakten. Her kunne Russland industrialisere og bygge opp sine kapabiliteter i ro og fred, og Storbritannia kunne ikke hindre dem.

I løpet av første verdenskrig ble denne trusselen enda mer prekær. For i 1917 kom et nytt, revolusjonært regime til makten i Russland. Dette regimet hadde åpenbare ambisjoner om å industrialisere Russland og utvide det nye Sovjetrusslands politiske innflytelse. Denne utfordringen ville øke betraktelig dersom Russland inngikk en allianse med den tyske industrimakten, fortsatte Mackinder. For ikke bare ville Tyskland kunne forsyne russerne med teknologisk knowhow, Tyskland og Russland kunne sammen beherske den naturlige adgangen inn til Eurasias *Heartland*. Sammen ville Tyskland og Russland utgjøre en landmakt som den britiske sjømakt i det lange løp ikke kunne stå imot. I boka *Democratic Ideals and Reality*, fra 1919, summerte Mackinder opp sin tese i tre berømte linjer:

Den som kontrollerer Sentral-Europa, kontrollerer det eurasiske hjertelandet

Den som kontrollerer det eurasiske hjertelandet, kontrollerer verdensøya.

Den som kontrollerer verdensøya, kontrollerer hele verden.

Tyskerne ser en sjanse

Mackinders argumenter ble studert med stor interesse av tyske geopolitikere. Den mest innflytelsesrike av disse var general Karl Haushofer. Han omfavnet Mackinders analyse, men tolket argumentet i lys av tyske interesser. Den tysk-russiske alliansen som Mackinder betraktet som en historisk fare for Storbritannias maritime hegemoni, ble fra Haushofers synsvinkel en sjanse til å øke Tysklands innflytelse ved hjelp av tysk landmakt. Gjennom 1920-tallet gjorde Haushofer seg til talsmann for en slik allianse. Argumentet hans var at dette ville gi Tyskland en gylden mulighet til *Lebensraum* østover – til å ekspandere og øke sin innflytelse på Polens og Russlands bekostning.

En av Haushofers ivrigste studenter var Rudolf Hess. Han var tidlig på 1920-tallet medlem av Tysklands nystiftede naziparti og ble i 1923 dømt for politisk oppvigleri og satt i Landsberg fengsel i Bayern. Der satt også nazipartiets leder, Adolf Hitler, som brukte fengselsoppholdet til å skrive sin politiske selvbiografi. Hess hjalp til. Hitler kunne diktere mens Hess renskreiv og redigerte. Hans geopolitiske argumenter – og argumentene til hans lærer, Karl Haushofer, som kom på besøk i fengselet og som bidro med litteratur – hadde en viss innflytelse på boken, *Mein Kampf*, som kom ut i 1925. Mot slutten av boken skisserer Hitler et geopolitisk program som går ut på å ekspandere gjennom Polen og Russland for å sikre det tyske riket *Lebensraum* i øst. Da Hitler noen år senere ble tysk kansler, satte han i verk den ekspansjonistiske politikken han hadde beskrevet i *Mein Kampf*. Da han inngikk en allianse med Russland i 1939, markerte dette begynnelsen på andre verdenskrig.

Den kalde krigen og etterpå

Da USA i desember 1941 med ett var i krig med både Japan og Tyskland, advarte planavdelingen i US Department of War mot at angrepet på Pearl Harbor kastet USA hodeløst inn i en krig mot Japan. Krigen mot Tyskland var viktigere, hevdet de. USAs umiddelbare krigsmål måtte være å hindre at Tyskland fikk kontroll over de store landområdene i Sentral- og Øst-Europa. Dette var argumentet til den amerikanske offiseren Albert Wedemeyer. Han hadde studert Mackinder, og ble en viktig bidragsyter i utviklingen av amerikansk krigsstrategi, det såkalte *Victory*-programmet, som hadde som sitt fremste mål å presse Tyskland ut av Sentral-Europa.

Etter denne planen måtte USA forhindre at Sentral-Europa ble dominert av én enkelt stat eller én allianse av stater. Sentral-Europa måtte gjøres til en region som bestod av flere suverene, selvstyrte stater. Slik skulle det imidler-

tid ikke gå. For i løpet av verdenskrigens sluttspill tok Stalin og hans Røde hær kontrollen over dette området.

Det hevdes iblant at geopolitikken forsvant etter andre verdenskrig. Begrunnelsen er at geopolitikken var tett forbundet med Tyskland og nazismen, og at geopolitiske resonnementer ble drevet tilbake sammen med nazismen. Men det argumentet er for enkelt. Geopolitiske resonnementer forsvant ikke. Mackinders og Haushofers form for geopolitikk forsvant, men andre resonnementer tok over.

I østblokken ble geopolitikk bannlyst. Stalin fnøs foraktelig av geopolitiske teorier, som han betraktet som borgerlig vås. Hans egne disposisjoner i Sentral-Europa var imidlertid basert på en klar forståelse av maktpolitikkenes geografiske betingelser. I vestblokken ble geopolitikk også drevet ut av det politiske ordskiftet. Det var imidlertid ikke så rent lite geopolitikk i amerikanernes argumentasjon for oppdemming av sovjetisk innflytelse. Når USA etter krigen inngikk allianser i Europa, Midtøsten og Asia, og attpåtil bygget et nett av amerikanske militærbaseer rundt om i verden, var dette geopolitikk i praksis.

Geopolitiske resonnementer forvart med andre ord ikke under den kalde krigen, men utviklet nye former og forestillinger.

Endring, kontinuitet og Norges stilling

Etter den kalde krigen fikk Mackinder og Haushofer en bemerkelsesverdig renessanse – ikke minst i statene som hadde vært en del av det sovjetiske imperiet. I kjølvannet av Sovjetunionens kollaps slo Mackinders gamle forestilling om Eurasias *Heartland* ned i russisk politikk. Langt til venstre har Gennadij Sjiganov stått i mange år. Gjennom 1990-tallet bygget han en politisk plattform med bjelker og plank fra Sovjettidens gamle marxisme-leninisme. Sikkerhetspolitikken hans er forankret i Mackinders teorier. Langt til høyre i russisk politikk står Alexander Dugin, en ledende talsmann for russisk nasjonalisme. Han viser til Mackinders geopolitiske resonnementer for å begrunne Russlands naturlige utstrekning og definere Russlands «naturlige grenser». I mange år har Russlands politiske spektrum vært preget av en bemerkelsesverdig interesse for geopolitikk – og med Mackinder som en særlig viktig impuls.

Mackinders teorier forsvant ikke bare fordi de var besudlet av nazismen; det er også andre grunner til at de har falmet i årene etter andre verdenskrig. En viktig grunn er at Mackinders argument ble undergravd etter hvert som vestmaktene, med USA i spissen, utviklet sin luftmakt.

Endring

Mackinders teorier var rammet inn av en århundrelang spenning mellom sjømakt og landmakt. Analysen hans ble undergravd av luftmaktens utvikling – først av langtrekkende, strategiske bombefly, deretter av ballistiske raketter, og særlig av raketter som ble plassert på atomubåter som patruljerte områdene i Arktis. Disse nye våpensystemene kunne projisere en voldsom ødeleggende kraft inn over Russlands eurasiske *Heartland*. Disse våpensystemene fjernet med andre ord den sentrale forutsetningen i Mackinders argument: det russiske kjerneområdets usårbarhet.

De senere årene har en annen faktor bidratt til å svekke Mackinders argument: Klimaendringer og den globale oppvarmingen har smeltet mye av ismassene i Arktis, og dermed også Mackinders påstand om at det eurasiske kjerneområdet er beskyttet i nord av en ugjennomtrengelig barriere av is. Som en følge av klimaendringene kan Eurasias indre faktisk bli tilgjengelig fra nord. I dette sentralområdets indre har det kommet til syne gigantiske elver som renner nordover og munner ut i Karahavet, Laptevhavet og Østsibirhavet. Disse havene er tilgjengelige med skip. Elvene som renner ut i dem kan snart bli navigerbare flere måneder i året. Skip vil kunne forsyne nye bosettinger med byggematerialer, mat og teknologi, og vil også kunne ta med seg ressurser ut av dette området. I første rekke olje.

Kontinuitet

Storpolitikkens geografiske betingelser har endret seg. Noen geopolitiske elementer er imidlertid bestandige, og det kan være nyttig kort å nevne et par av dem før vi drøfter endringene. For det første er det fremdeles stormaktene som dominerer verdens storpolitiske spill. Vi kan trygt gjøre som Kjellén, Mackinder og Haushofer og plassere verdens stormakter i sentrum av internasjonal politisk analyse. Stormaktene og deres kapabiliteter – deres teknologiske evner, industrielle muligheter, politiske ambisjoner og militære makt – setter fremdeles et avgjørende preg på verdenspolitikken.

Kjellén, Haushofer og Mackinder la vekt på hvordan stater og nasjoner tilpasser seg geografiske betingelser. Alle var påvirket av Darwins teorier om tilpasning – Kjellén mente sågar at stater måtte finne en nisje eller rolle i det internasjonale systemet og tilpasse seg den. Alle var informert om Darwins teorier om utvikling og la vekt på teknologisk innovasjon som utviklingens drivkraft – særlig den utviklingen som kan frembringe nye produksjonsmidler og i sin tur øke nasjonenes velferd og styrke statens kapabiliteter. Alt dette er sentrale hensyn også i dagens geopolitiske diskusjoner.

Mackinders og Haushofers utgangspunkt var Storbritannias usikre stilling rundt århundreskiftet. Storbritannia var svekket – i det minste i relativ forstand – fordi andre stater kunne vise til en høyere vekstrate. Fremst blant utfordrerne var USA og Tyskland. Hundre år senere er vi fremdeles opptatt av et svekket imperium eller hegemoni, bare at i vår tid er det *USA*s usikre stilling vi er opptatt av.

Stormaktenes teknologiske utvikling, deres vekst og fall og evne til tilpasning er bestandige temaer i geopolitikkens diskusjoner. Og det er ingen mangel på kommentatorer som har meninger om de nye, såkalte BRIC-landene og om deres industrialisering, vekst og økende internasjonale ambisjoner.

Norges stilling

Det er påfallende kontinuiteter i de geopolitiske temadiskusjonene. Men det er også påfallende forskjeller. En av dem gjelder utviklingen av det internasjonale systemets polaritet.

Mot slutten av 1800-tallet var verden et multipolart system – det fantes flere stormakter som sammen inngikk i et kontinentalt maktbalansesystem. Siden den gang har verden opplevd to verdenskriger som begge bidro til å ødelegge både verdensøkonomien og det multipolare systemet. Ut av andre verdenskrig vokste det frem to supermakter som sammen dannet et bipolar system – på den ene siden et imperium under sovjetisk ledelse; på den andre siden et statssystem fundert på en ny og stadig mer omfattende verdensøkonomi, ledet av USA.

Dette bipolare systemet bestod i over førti år. Da det sovjetiske imperiet raknet rundt 1990, stod USA alene igjen som dominerende stormakt. USA var så overlegen i militære ressurser og politisk innflytelse at det internasjonale systemet praktisk talt var unipolart. Denne dominansen ble imidlertid svekket av strukturelle utfordringer – ikke minst av at *USA*s veldige økonomi stod på finansielle leirfötter, mens produksjon og transport var helt avhengig av en jevn, enorm strøm av olje fra utlandet.

Da USA ble rammet av terroranslag høsten 2001, reagerte Bush-administrasjonen svært uklokt. I en såkalt «krig mot terror» viklet USA seg inn i kriger og forpliktelser som landet verken hadde politisk eller økonomisk kapital til å bære. *USA*s autoritet og makt ble hurtig svekket. Dette skjedde samtidig med at flere andre stater kunne vise til en høyere vekstrate. I forlengelsen av *USA*s raske svekkelse og andre staters hurtige vekst tegner det seg konturer av et nytt, multipolart verdenssystem.

Denne nye multipolariteten er annerledes enn tidligere tiders. For mens

det multipolare systemet frem til 1900-tallet bestod av vestlige stormakter, er multipolariteten i det 21. århundre global. De fremvoksende stormaktene er ikke kun fra Vesten, men fra alle verdens regioner. Den nye multipolariteten omfatter Kina, India, Brasil og Russland – hver av dem en stormakt innenfor sin geografiske region. Hver av dem er en ledende aktør innenfor sin regionale økonomi, og hver av dem er en tung aktør innenfor sin kulturelle sfære. Alle har storpolitiske ambisjoner, men disse er regionale – med et mulig unntak av Kina, som har ambisjoner i to regioner hvor det ikke finnes noen åpenbar regional stormakt: Afrika og Midtøsten.

Verden er ikke bare multipolar, den er også multiregional. Og i en slik verden vil USA ha vanskeligere for å spille sin tradisjonelle rolle som global ordensmakt. For USA skiller seg ut blant dagens stormakter. Ikke bare ved å være mektigere enn hver av de andre, men også ved å være den eneste stormakten som har et globalt nærvær – en arv fra den kalde krigens dager. Dermed må amerikanerne forholde seg til flere stormakter fra alle geografiske hjørner. Hver av de regionale stormaktene har derimot først og fremst én stormakt å forholde seg til: nemlig USA.

USA er den eneste stormakten med global rekkevidde. I en multiregional verden – hvor USA ikke lenger kan holde samfunnets hjul i sving med egne energiresurser, og hvor politikerne strever med økonomisk stagnasjon og politisk krise – må amerikanerne prioritere sine engasjementer. I knapphetens tid minker sannsynligheten for at USA skal fortsette å garantere Europas sikkerhet. Det samme gjør sannsynligheten for at europeerne vil engasjere seg i nye konflikter i verdens fjernere regioner.

Denne geopolitiske skissen munner ut i et spørsmål til de militære ledere og strategiske tenkere som skal diskutere norsk sikkerhetspolitikk: Hva slags sikkerhetspolitikk bør Norge legge opp til i en tid hvor Norges tradisjonelle sikkerhetsgarantist er en fallende stormakt med interesser knyttet opp mot en multiregional verden?

Delelinjen og vernesonen: The end of history?

Jacob Børresen

Innledning

Hva er konsekvensene av delelinjeavtalen med Russland, både når det gjelder forholdet mellom våre to land og situasjonen på Svalbard? Er det slik at delelinjeavtalen har fjernet det som måtte være av konfliktpotensial mellom Russland og Norge i nord, eller kan det for eksempel tenkes at Russland nå, med delelinjen i havn, vil trappe opp sin politikk på Svalbard, for eksempel i tråd med det gamle kravet om samstyre – kondominium – mellom Russland og Norge på øygruppen?

Mitt korte svar, som jeg vil begrunne i det følgende, er at det faktum at det ikke lenger eksisterer noen uavklarte grenser mellom norsk og russisk økonomisk sone og kontinentalsokkel, ikke er ensbetydende med at alle interesse-motsetninger og alt konfliktpotensial i området forsvinner. Selv om klare og gjensidig godkjente grenser selvfølgelig er en viktig og nødvendig forutsetning for stabilitet og fred mellom naboland, er dette i seg selv ikke tilstrekkelig. Og utfordringene i Svalbard-sonen forblir, etter mitt syn, uberørt av at delelinjen nå er på plass. Det bidrar til å komplisere situasjonen for Norge at vi, i den nye sikkerhetspolitiske situasjonen i nordområdene etter den kalde krigen, ikke lenger kan støtte oss ensidig på USA.

På den annen side er ikke situasjonen i nordområdene først og fremst preget av konflikt. Den er i mye større grad preget av samarbeid og gode nabo-forhold. Og utgangspunktet for samarbeid og gode nabo-forhold i Arktis er gode. Kyststatene rundt Polhavet er stabile og velstående, og området er gjennomregulert. Polhavet er blant annet underlagt reguleringsbestemmelsene i FNs 3. havrettskonvensjon. Med unntak av USA har alle kyststatene i området ratifisert havrettskonvensjonen. Og ettersom den nå er blitt ratifisert av så mange stater – rundt 150 – at den i praksis er gjeldende folkerett, er det ikke sikkert at det spiller noen stor rolle om USA har ratifisert den eller ikke. Washington må uansett forholde seg til traktatens bestemmelser. De arktiske kyststatene, inkludert Russland, har – uten unntak – nøye og samvittighetsfullt etterlevd

havrettskonvensjonens bestemmelser og prosedyrer for hvordan krav på råderett over kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil skal håndteres. Med delelinjeavtalen har Norge og Russland gått foran og vist vei med hensyn til hvordan de gjenstående delelinjespørsmålene (som for eksempel delelinjen mellom USA og Canada i Beauforthavet) kan løses.

De fem kyststatene i Arktis – Norge, Russland, USA, Canada og Danmark/Grønland – samarbeider i Arktisk råd og møttes i mars 2008 i Jakobs-havn (Ilulissat) på Grønland, hvor de undertegnet en felles erklæring der de blant annet forpliktet seg til å løse alle motstridende eller overlappende krav på en fredelig måte innenfor rammen av folkeretten. Det hører imidlertid med til bildet at andre aktører med tunge interesser i Arktis – medlemsland i Arktisk råd som ikke er arktiske kyststater, som Island, Sverige, Finland og Storbritannia, samt EU og urbefolkningens institusjoner, særlig den kanadiske inuittbefolkningen – er kritiske til at en indre kjerne av medlemslandene i Arktisk råd møtes utenfor rammen av rådet for å løse spørsmål av vital betydning for dem selv og alle andre alle aktører i regionen, enten de er kyststater eller ikke. De mener det kan bidra til å underminere rådet. Og flere har tatt til orde for en Arktis-traktat etter mønster av Antarktis-traktaten. Andre, som World Wildlife Fund, ønsker en liknende ordning for Polhavet som Barcelona-konvensjonen for Middelhavet eller Jeddah-konvensjonen for Rødehavet. Havrettskonvensjonen, som bygger på prinsippet om kyststatsjurisdiksjon, er ikke god nok, mener de. Det som dette egentlig handler om, spesielt for EU og «utenforlandene», er å få et fotfeste, mer innflytelse og bedre tilgang til ressursene i Arktis.

Det vanskeligste uløste spørsmålet i Arktis er Svalbard. Ikke det at situasjonen på Svalbard, det vil si forholdet mellom Norge og de av signatarmaktene som driver virksomhet på Svalbard, er preget av spenning. Men Norge står alene i sitt syn på hvilken folkerettslig status havområdene og kontinentalsokkelen rundt Svalbard – utenfor territorialgrensen på tolv nautiske mil – skal ha, altså på hvilket grunnlag norsk jurisdiksjon over disse områdene hviler: bergverksordningen i Paris-traktaten av 1920, den såkalte *Svalbardtraktaten*, eller norsk lov om kontinentalsokkel og soner. Viktige NATO-allierte som Storbritannia og USA står på samme side i dette spørsmålet som for eksempel Russland og Kina. Dette er et spørsmål som ikke er omfattet av bestemmelsene i havrettskonvensjonen. Det dreier seg til syvende og sist om hvordan Svalbardtraktaten skal tolkes, et spørsmål som antakelig i større grad dreier seg om politikk og diplomati enn om folkerettsjus.

Og nordområdene er fortsatt militærstrategisk viktig. USA og Russland har fortsatt evne til å true hverandre med atomvåpen. Den korteste fluktruten

for interkontinentale raketter mellom USA og Russland går over Arktis, og Barentshavet og Polhavet er fortsatt det viktigste patruljeområdet for Russlands annenslagsevne, det vil si de strategiske undervannsbåtene med baser på Kolahalvøya. De russiske militære base- og øvingsområdene på Kolahalvøya er fortsatt gjenstand for intens oppmerksomhet fra vestlig etterretning. Ikke desto mindre kan situasjonen i Arktis oppsummeres med Jonas Gahr Støres favorittuttrykk når han omtaler nordområdene overfor sine kollegaer i ulike fora rundt om i verden: «High North, Low tension!»

Med dette som bakteppe vil jeg se nærmere på situasjonen i Arktis rent generelt og på forholdet mellom Norge og Russland spesielt. På denne bakgrunn vil jeg avslutningsvis komme inn på hvilke konsekvenser dette bør få for innretningen av det norske forsvaret.

Delelinjen – historiens slutt?

15. september i fjor undertegnet Norge og Russland en overenskomst om avgrensning av kontinentalsokkelen og den økonomiske sonen mellom de to landene i Barentshavet og Polhavet. Med forbehold om at dumaen og Stortinget ratifiserer avtalen, er det viktigste utestående spørsmålet mellom Norge og Russland gjennom flere tiår løst. Avtalen avklarer grenseforholdet mellom de to landene i Barentshavet og Polhavet. Og er det noe enhver villaeier vet, så er det at en nødvendig forutsetning for et godt forhold til naboen er avklarte grenser og et godt hagegjerde. Grensen er nå på plass. Så får vi se om hagegjerdet, i form av effektive forvaltnings- og håndhevingsregimer på begge sider av grensen, er godt nok til å forebygge konflikt.

Enigheten om avgrensningslinjen mellom Norge og Russland i Barentshavet og Polhavet er uansett en historisk milepæl. Den vil åpne nye muligheter for petroleumssektoren og skape et solid grunnlag for videreutvikling av samarbeidet med Russland, også på andre områder. Dermed er også Sovjetunionens president Nikolaj Rysjkovs forslag fra 1988 om å opprette et norsk-russisk samstyre i det omstridte området begravd en gang for alle. Det vil vise seg om også russernes gamle målsetting om samstyre på Svalbard med dette er borte for godt, men det skal jeg komme tilbake til.

Avtalen vil for det første skape klare og forutsigbare rammer for jurisdiksjon og rettshåndhevelse. Klare grenser og streng håndhevelse av suverenitet gir forutsigbarhet og minsker spenningen i områder med sterke stormaktsinteresser. Når Norge ikke lenger kan støtte seg ensidig på USA, blir betydningen av avklarte grenseforhold enda større. Norge har et territorium og et myndighetsområde på linje med en stormakt. Likevel er vi en typisk småstat

som er helt avhengig av at folkeretten og det internasjonale rettssystemet opprettholdes og styrkes.

For det andre vil avtalen skape klarhet omkring råderett over ressursene i området, og legge til rette for samarbeid om utnyttelse av eventuelle grenseoverskridende petroleumsforekomster i et område på 175 000 km² som tidligere har vært stengt for olje- og gassaktivitet. Det vil i seg selv kunne føre til sterkt økt aktivitet i området med ditto krav til effektive forvaltningsregimer, effektiv overvåking og kontroll samt troverdig og forutsigbar reaksjonskapasitet i tilfelle overtredelser. I klart språk: Flere ressurser, mer penger – til Kystvakten og kanskje også til Marinen og Luftforsvaret.

For det tredje sender avtalen et signal til resten av verden om hva slags region Arktis er: En fredelig region der spørsmål løses i samsvar med folkeretten, ikke en region preget av «kappløp». I tillegg til at Polhavet er omfattet av FNs havrettsstraktat, med FNs sokkelkommisjon, samarbeider aktørene i Arktis i Arktisk råd. I den europeiske delen av Arktis har vi i tillegg Barents-samarbeidet og politikken innenfor EUs nordlige dimensjon. Og når det gjelder retningslinjer for skipsfarten i Polhavet, utgjør Den internasjonale skipsfartsorganisasjonen (IMO), et hensiktsmessig rammeverk for utarbeidelse og håndhevelse av slike. Kort sagt: Det finnes gode nok forvaltningsredskaper for et framtidig mer isfritt Arktis, så sant aktørenes vilje til å løse sine mellomværender med fredelige midler er til stede, noe alt tyder på at den er.

Mye av den alarmistiske retorikken rundt potensialet for konflikt i Arktis har bygget på manglende innsikt eller uklar forståelse av hva Arktis' folkerettslige status faktisk er. EU-parlamentet la for eksempel i oktober 2008 fram en resolusjon til EU-kommisjonen hvor de ønsket internasjonale forhandlinger for å komme fram til en ny traktat som skulle beskytte Arktis. Det var formodentlig som en reaksjon på Ilulissat-erklæringen fra mai samme år, hvor de fem arktiske kyststatene erklærte at de ikke så noe behov for en slik traktat. Selv om store deler av Polhavet er islagt store deler av året, er det ikke desto mindre et hav og ikke noe kontinent. Dermed er det omfattet av bestemmelsene i FNs havrettskonvensjon. I Ilulissat forpliktet de fem arktiske kyststatene seg til å løse stridsspørsmål på en fredelig og ordentlig måte innenfor rammen av bestemmelsene i havrettskonvensjonen. Delelinjeavtalen mellom Norge og Russland er et eksempel på denne politikken i praksis.

Ilulissat-erklæringen er, i likhet med erklæringen om etablering av Arktisk råd og Barentssamarbeidet, ikke juridisk bindende. Dette er politiske erklæringer som henviser til og bygger på gjeldende folkerett med relevans for Arktis. Men de er viktige dokumenter fordi de formulerer visse prinsipper for samarbeidet mellom arktiske og ikke-arktiske land og organisasjoner. De sen-

der en meget klar melding om at Arktis, i tråd med suverenitetsprinsippene, tilhører de statene som bebor det, og at Arktis ikke er noe fellesområde der det er fritt fram for enhver. Arktis er – og vil være – styrt av de arktiske kyststatene og deres befolkninger.

Men det har skapt reaksjoner at de fem arktiske kyststatene møtes på denne måten og samordner sine synspunkter uten at de andre aktørene i Arktis får være med. Det kan bidra til å undergrave Arktisk råds stilling, heter det. Island, som er medlem av rådet, og som i likhet med Sverige og Finland har vært utestengt fra møtet, har allerede uttalt seg offentlig om sin irritasjon over denne fornærmelsen. Det samme har representanter for diverse urbefolkningsorganisasjoner som har «fast representasjon» i Arktisk råd, men ikke får være med på møtene mellom de fem. Også EU, som for øvrig er blitt nektet observatørstatus i Arktisk råd på grunn av importforbud av selkjøtt, besværer seg over at de ikke får være med. EU ønsker å styrke sin rolle som aktør i Arktis, særlig ettersom de har merket seg at framvoksende nye stormakter som Kina og India gjør det samme. EUs målsetting er å sikre unionens innbyggere og firmaer en rettferdig behandling når det gjelder transport og tilgang til naturressurser. Kinesiske myndigheter har på sin side erklært at de arktiske kyststatene må forstå at arktiske spørsmål ikke bare er regionale, men også globale.

Noe av kritikken mot det som for mange utenforstående fortøner seg som de arktiske kyststatenes alenegang, har mindre å gjøre med omsorg for Arktisk råd enn med et ønske om å være med å dele kaka når det nå kan se ut som om klimaendringene gjør at Arktis – og de antatt verdifulle mineralressursene der – blir mer tilgjengelige. Andre deler av kritikken er mer preget av klassisk kaldkrigstenkning. Konservative britiske politikere har for eksempel framholdt at Russland følger sine egne regler i internasjonal politikk, og at man ikke må tillate at Arktis blir en ny arena for russisk ekspansjon.

Men de som hevder dette, overser at størstedelen av naturressursene i Arktisk faktisk er russiske, at størstedelen av befolkningen i Arktis er russisk og at omtrent halve kysten mot Polhavet er russisk. Russland vil i kraft av sin utbredelse i nord alltid måtte ha en sentral rolle i nordområdene. Det sier seg selv det vil ikke være mulig med noe bredt samarbeid i nord uten at Russland er involvert, og det er viktig å erkjenne at Russland har store og helt legitime interesser i regionen.

Hittil har imidlertid russerne i liten grad trengt å ta hensyn til andre nasjoner eller aktører i området, men dette vil antakelig endre seg etter hvert som nedsmeltingen av polisen åpner opp for ny aktivitet og flere aktører. Så langt har Russland nøye og samvittighetsfullt etterlevd havrettstraktatens bestemmelser. Delelinjeavtalen med Norge kan være nok en indikasjon på at Russ-

land faktisk har en klar egeninteresse av å opprettholde samarbeid og lavspenning i nord.

Kort sagt: Delelinjeavtalen med Russland representerer ikke historiens slutt. Tvert imot markerer den en ny begynnelse, hvor samarbeid er mer sannsynlig enn konflikt.

Hva med Svalbard-sonen?

Norges suverenitet over Svalbard er forankret i Svalbardtraktaten av 1920. Traktaten gir selskaper eller enkeltpersoner fra alle signatarmaktene lik adgang til ressursutnyttelse på øygruppen. Norge gjør – som kjent – krav på kontinentalsokkelen rundt Svalbard fordi det anser at den utgjør en naturlig forlengelse av Fastlands-Norges kontinentalsokkel og fordi Svalbard ikke er en egen stat, men en del av kongeriket Norge, og derfor heller ikke har rett til en egen kontinentalsokkel, atskilt fra Norges. Svalbardtraktaten omtaler for øvrig ikke Svalbards kontinentalsokkel. I 1920 var ikke dette noe folkerettslig begrep. Etter Norges syn gjelder dette også den økonomiske sonen rundt Svalbard. Den er heller ikke omtalt i Svalbardtraktaten. Svalbard er norsk, derfor har Norge rett til å etablere en økonomisk sone på 200 nautiske mil rundt øyene, i tråd med FNs havrettskonvensjon.

Etter Norges oppfatning gjelder med andre ord Svalbardtraktatens bergverksordning bare ut til territorialgrensen på tolv nautiske mil. Utviklingen innenfor folkeretten kan imidlertid tyde på at denne tolkningen rent juridisk ikke står spesielt sterkt. Blant annet avsa folkerettsdomstolen i Haag så sent som i 2005 en dom som går ut på at traktater skal tolkes slik at deres formål blir oppnådd, uavhengig av ordlyden. Det vil i så fall innebære at sokkel og sone innenfor «Svalbardkassa» (området mellom 10° og 35° østlig lengde og 74° og 81° nordlig bredde) var underlagt Svalbardtraktatens bergverksordning. På den annen side har Norge nå håndhevet jurisdiksjon i fiskevernsonen i over tretti år på en velfungerende måte i henhold til et ikke-diskrimineringsprinsipp utledet av Svalbardtraktaten. Det er derfor mye som tyder på at dette regimet vil bli videreført, enten vi snakker om norsk økonomisk sone eller en økonomisk sone underlagt bergverksordningen.

Da Norge etablerte vernesonen i 1977, protesterte russiske myndigheter. De oppfordret likevel fiskerne sine til å etterleve norske bestemmelser. Ved å instruere dem til konsekvent å nekte å underskrive norske fiskerimyndigheters inspeksjonsprotokoller, var russiske myndigheter derimot nøye med ikke formelt å anerkjenne norsk myndighet i vernesonen. Slik er situasjonen også i dag.

De overordnede prioriteringene i russisk Svalbard-politikk har endret seg lite etter den kalde krigen. Russernes overordnede målsetting er å sikre fortsatt russisk nærvær på øygruppen for å ivareta landets økonomiske interesser og for å kunne forvisse seg om at øygruppens demilitariserte status blir opprettholdt. Moskva frykter at Svalbard skal bli brukt som utgangspunkt for etterretningsvirksomhet, eller at øygruppen skal gi Norge og NATO en militær fordel i en eventuell krigs- eller krisesituasjon. Ved å være til stede på Svalbard kan russerne kontrollere at Norge og andre land etterlever Svalbardtraktaten.

Alt i alt har russerne stort sett avfunnet seg med det norske regimet på Svalbard og i vernesonen. Spørsmålet som reiser seg er om et revitalisert og mer selvbevisst Russland – nå som delelinjen er på plass, og i fravær av den kalde krigens avskrekkingsregime – kan tenkes å endre sin Svalbard-politikk og begynne å legge mer press på norske myndigheter. Gitt Russlands stormaktsstatus og spesielle historie på øygruppen, har det alltid vært Moskvas syn at Norge bør ta særlig hensyn til russiske behov og krav. I bakgrunnen spøker det gamle kravet om norsk-russisk samstyre, kondominium.

Jeg finner få eller ingen tegn til en slik utvikling. Tvert imot har Russland hele tiden opptrådt forbilledlig i tråd med gjeldende folkerett, og vist at landet åpenbart har interesse av fortsatt lavspenning i Arktis og et regime basert på likeverdig samarbeid mellom de fem arktiske kyststatene. Russland ville få liten støtte dersom det la press på Norge for særbehandling på Svalbard. Verken USA eller Kina er for eksempel interessert i at Russland ytterligere styrker sin stilling i Arktis. Den er sterk nok som den er. Det trekker i samme retning at det ikke er mye som tyder på at Svalbard-sokkelen rommer særlig store forekomster av petroleum. Russland har dessuten mer enn nok med å utvikle allerede eksisterende funn på ubestridt russisk område. Når det gjelder fiske, tar Russland allerede i dag opp mer enn tretti prosent av sin totale fangst i farvannene rundt Svalbard, og det er ikke noe som tyder på at en endret status for vernesonen vil endre noe på det, kanskje snarere tvert imot. Det kan være grunn til å frykte at andre signatarmakter i så fall vil gjøre krav på fiskekvoter, som i så fall må tas av de allerede eksisterende kvotene dersom forvaltningen av fiskeressursene i Svalbard-sonen fortsatt skal være bærekraftig. Dette er Norge uansett forpliktet til å sørge for under havrettskonvensjonen.

Kan det derimot være andre grunner til at Russland, i samarbeid med andre sentrale signatarmakter – som Island, Storbritannia og Spania – kan tenkes å trappe opp arbeidet for å utvirke en endring av Svalbard-sokkelens og sonens folkerettslige status gjennom en nytolkning av Svalbardtraktaten? Jeg har vanskelig for å se det. Tvert imot – dersom en rekke andre land plutselig skulle rykke inn i vernesonen og gjøre krav på kvoter i medhold av Svalbard-

traktaten eller gjøre krav på tilgang til å lete etter petroleum og mineraler i kontinentalsokkelen og på havbunnen rundt Svalbard, er det vanskelig å se at det ville være i russisk interesse. Det ville i alle fall effektivt skyve eventuelle russiske drømmer om samstyre enda lenger inn i framtiden. Det er kanskje her Norges handlingsrom ligger, i spenningsfeltet mellom Russland som ikke ønsker konkurrenter inn på sin egen «dørterskel» og vestmakter som ikke vil at Russland skal ekspandere ytterligere i Arktis.

Det beste Norge kan gjøre i denne situasjonen er å forsøke å styrke sin posisjon gjennom fortsatt effektiv og bærekraftig forvaltning i havområdene rundt Svalbard, hvor vi kommer våre motparter i møte med en mer lempelig forvaltning enn i sonen og sokkelen utenfor Fastlands-Norge, og i mellomtiden skape stadig sterkere presedens – også et viktig folkerettslig begrep – for det norske forvaltningsregimet.

Militære faktorer

Under den kalde krigen var Arktis – der avstanden mellom Nord Amerika og Russland er kortest – et strategisk nøkkelområde. Trusselretningen når det gjaldt faren for et overraskende angrep med atomvåpen var nord, både for Sovjetunionen og USA. Arktis var først og fremst et militært konfrontasjonsområde, i mindre grad et område for næringsutvikling og fredelig sameksistens. Det nordlige Norskehavet og Barentshavet var patruljeområde for strategiske undervannsbåter og taktiske undervannsbåter som jaget på dem. Fra baser på Kolahalvøya hadde den sovjetiske Nordflåten kapasitet til å true NATOs sjøverts forbindelseslinjer over Atlanterhavet for overføring av forsterkninger og etterforsyninger fra USA til Europa i tilfelle krig. På 1980-tallet utviklet US Navy og NATOs slagflåte – STRIKEFLEET – planer og kapasitet for å avskjære Nordflåtens enheter før de kunne komme på skuddhold av atlantehavskonvoiene. Norge fikk en strategisk nøkkelposisjon i alliansen, og vi så en utbygging av militær infrastruktur i landet vårt med blant annet flyplasser, ammunisjons- og drivstofflagre, havner og sambandsanlegg som ikke har sett sin like siden Tysklands utbygging under okkupasjonen fra 1940 til 1945.

Alt dette er nå endret. Nordområdenes militærstrategiske betydning er ikke lenger like stor som på 1980-tallet. Økonomiske og næringspolitiske faktorer har kommet i forgrunnen på bekostning av de militærstrategiske. For Norge, som alltid har hatt «lavspenning i nord» som en overordnet sikkerhetspolitisk målsetting, er dette gode nyheter. Likevel er det på sin plass å bruke litt tid på nordområdenes fortsatte militærstrategiske betydning.

Til tross for mangelen på ressurser i Russlands væpnede styrker eksisterer

det fortsatt en relativt høy militær kapasitet i nordområdene, selv om det også her har skjedd betydelige reduksjoner. En eventuell framtidig konflikt med Vesten har ikke samme sentrale plass i russisk tenkning som under den kalde krigen, og utfordringene i sør og sørvest fortøner seg nok mer presserende enn de uløste spørsmålene i nordvest. I denne sammenheng er nok basene på Kolahalvøya mindre viktige nå enn før. På den annen side har Russland måttet gi fra seg viktige baseområder i Svartehavet og Østersjøen. Særlig i Østersjøen er landets strategiske situasjon betydelig endret. Det betyr at Kola-basenes relative betydning har økt. Samtidig har atomvåpen fått en mer fram-tredende plass i Russlands militære planlegging: Dette gir Kolahalvøya fortsatt stor militærstrategisk verdi.

Blant hovedmålsettingene i Russlands sikkerhetspolitikk er sikring av den strategiske balansen med andre stormakter, først og fremst USA. Og den russiske Nordflåten på Kolahalvøya spiller en hovedrolle i denne sammenheng. I USA utgjør nå strategiske ubåter landets viktigste avskrekkingsstyrker, etter at antallet landbaserte og luftleverte våpen er blitt sterkt redusert. Russland ser på sin side ut til å legge større vekt enn før på sin landbaserte avskrekkingsstyrke. Landbaserte missilsystemer er billigere i anskaffelse og drift enn ubåtbaserte systemer. Men det er ikke noe som tyder på at Russland helt vil oppgi sine strategiske ubåter. Og Norskehavet, med sine glimrende forutsetninger for operasjoner i det skjulte, vil i overskuelig framtid være viktig område både for russiske og amerikanske strategiske ubåter, så vel som for franske og britiske.

Mens Nordflåtens rolle under den kalde krigen var tosidig – både som strategisk angrepsstyrke og strategisk avskrekkingsstyrke – er rollen i dag redusert til primært å være en styrke som skal bidra til å avskrekke potensielle motstandere. Nordflåtens hovedoppgave er med andre ord av mer politisk enn militær art. Den skal bidra til å demonstrere Russlands vilje til å bruke kjernefysiske våpen til å forsvare landet i en periode der Russland føler seg mer utsatt for å bli angrepet med konvensjonelle styrker enn på lenge. Betydningen Russland tillegger denne rollen, er åpenbar, når man til tross for store økonomiske problemer i lange perioder har maktet å holde en strategisk ubåt, med en taktisk ubåt til beskyttelse, utplassert i Barentshavet og det nordlige Norskehavet. En sterk flåtestyrke med adgang til verdenshavene er dessuten fortsatt viktig, ikke for å true USA direkte, men for å manifestere russisk global tilstedeværelse som grunnlag for å bygge russiske allianser. Deployering av en russisk flåtestyrke fra Svartehavet til Adriaterhavet under Kosovo-krigen i 1999 var et eksempel på denne typen politikk i praksis.

Det foreligger altså en situasjon i de nordlige havområder som – isolert sett

– likner situasjonen under den kalde krigen: russiske strategiske undervannsbåter, tett fulgt av vestlig etterretning. I den grad Russland ser på en vestlig trussel som utgangspunkt for militær planlegging, er det klart at denne utfordringen mot den kjernefysiske styrken i området må framstå som problematisk. I visse situasjoner kan det komme til å legge klare føringer og begrensninger på samarbeidet mellom Russland og Norge. Både havområder under norsk jurisdiksjon og deler av norsk territorium kan lett bli trukket inn som arena i en krise hvor Russland er innblandet. Eller sagt på en annen måte: Konflikter i fjerne strøk som Russland blir innblandet i, kan raskt komme til å forflytte seg til nordområdene. Intet ved omveltningene i Europa etter den kalde krigen har endret ved dette. På den annen side representerer de russiske militære styrkene på Kolahalvøya en mulighet for øvingsamarbeid mellom Norge og Russland, som et tillitskapende og stabilitetsfremmede tiltak der også andre land kan trekkes inn.

Nordflåtens betydning er også økende som en konsekvens av utviklingen i Østersjøen og Svartehavet. Spesielt er Russlands strategiske situasjon i Østersjøen betydelig endret. Dette vil ha åpenbare konsekvenser for Russland som sjømakt.

Det er enkelte som mener at bare Russland blir mer demokratisk og kapitalistisk, «mer lik oss», så vil mange av utfordringene knyttet til vårt naboland forsvinne. Da vil jeg foreslå at dere spør land i Latin-Amerika som for eksempel Mexico, Panama, Cuba og Costa Rica, ja, til og med Canada, om hvordan det er å være liten nabo til den demokratiske og kapitalistiske stormakten USA. Det er ikke problemfritt, for å si det forsiktig! Jeg tror derfor at vi trygt kan regne med at Norge – særlig i perioder hvor Russland er i konflikt med tredjeland, eller hvor den internasjonale situasjonen rent generelt er spent – vil ha et komplisert forhold til sin stormaktsnabo uavhengig av om den politiske utviklingen i Russland skulle gå i mer demokratisk retning. Dette er rett og slett en konsekvens av at Russland er en stormakt og Norge en småstat. Russland vil alltid representere en utfordring for norsk sikkerhet, et forhold som bør få konsekvenser for det norske forsvarets organisering og virksomhet.

Innretting av Norges forsvar

Jeg påpekte innledningsvis at forutsetningen for et godt naboland er en klar og ubestridt eiendomsgrense samt et godt og solid hagegjerde. For Norge er det av stor betydning at vi nå har fått en avklaring på avgrensningen av kontinentalsokkelen og den økonomiske sonen. Men for å forebygge at det kan oppstå hva Johan Jørgen Holst i sin tid kalte spenningskapende misforstå-

elser eller uklarheter når det gjelder hva som er norsk område, hvilke regler som gjelder der, samt norske myndigheters evne og vilje til å håndheve dem, er det avgjørende at den norske statsmakten er synlig til stede i grenseområdene, både til sjøs og til lands. Vakholdet på den norsk-russiske grensen bør fortsatt ivaretas av Forsvaret. I tillegg bør Forsvaret være synlig til stede med avdelinger og enheter i Nord-Troms og Finnmark, i tillegg til de tilstøtende havområdene med luftrommet over.

Dersom norske myndigheter velger å bruke mye ressurser på å opprettholde en betydelig militær tilstedeværelse i Nord-Norge, er det et klart signal om at landsdelen er høyt prioritert når det gjelder sentrale norske sikkerhetsinteresser, politiske og diplomatiske målsettinger og at den dessuten er ansett som utsatt. For de omkringliggende aktørene vil det i tilfelle være samsvar mellom prioriteringen av militær tilstedeværelse og myndighetenes erklæringer om betydningen i norsk utenrikspolitikk av de ressursrike nordområdene. Fravær av militær tilstedeværelse vil derimot stå i kontrast til myndighetenes erklærte politikk og vil kunne åpne for spenningskapende spekulasjoner og friste til prøvende framstøt for å sjekke ut handlingsrom og muligheter.

Å følge utviklingen i nordområdene, ha evne til tidlig å registrere endringer i atferdsmønstre, identifisere situasjoner som nye og annerledes, vurdere betydningen av hva man ser og hvilke tiltak og reaksjoner som eventuelt måtte være påkrevd, krever en særlig kompetanse. Man må leve og bo i regionen, ferdes der og omgås menneskene som lever og virker der. Forholdene i nord er så vidt annerledes og krevende at dersom vurderinger og tiltak utelukkende gjøres med basis i Sør-Norge, vil kvaliteten på vurderingene og tiltakenes treffsikkerhet bli betydelig svekket.

Norges evne til alene og på egen hånd å tilbakevise soleklar aggresjon, krenkelse av ubestridte norske rettigheter og norsk territoriell integritet med militære midler overfor en stormakt som har bestemt seg for å bruke makt for å få sin vilje, er tvilsom. Men enhver aktør som overveier slike handlemåter, vil måtte veie inn i sin «kost–nytte»-kalkyle sannsynligheten for at Norge faktisk vil forsvare seg militært, og at det vil utløse støtte fra potensielle allierte. Kostnadene og risikoen ved å gå til krig er alltid store. Dersom det som utløste aggresjonen var tilsynelatende utilstrekkelig evne og vilje fra norsk side til å forvalte ressursene i havdomenet i tråd med folkerettens bestemmelser, eller forsøk fra norsk side på å tilegne seg rettigheter og ressurser uten klar hjemmel i folkeretten, kombinert med åpenbart fravær av evne eller vilje til å forsvare seg militært, kan det godt være at potensielle allierte ville velge å se en annen vei. Forskjellen på å tolke norske intensjoner riktig eller galt kan i slike situasjoner være avgjørende.

Militær tilstedeværelse har ingen ting med *brinkmanship* å gjøre. Det dreier seg ikke, som enkelte synes å tro, om en form for tvangsdiplomati basert på at andre eventuelt må *skyte først* om de vil ha sin vilje, slik at Norge kanskje kan mobilisere internasjonal støtte der den ellers ikke var å finne. Det ville vært ren hasard. I en situasjon der motparten har hele styrkeforholdet og minst halve folkeretten på sin side, og faktisk bestemmer seg for å ta den politiske belastningen med å skyte først, ville ikke Norge ha noen annen utvei enn et ydmykende tilbaketog.

Militær tilstedeværelse dreier seg derfor først og fremst om å markere og signalisere norske interesser og prioriteringer til omverdenen, om å demonstrere forpliktelse og engasjement og dermed påvirke *interesebalansen* i norsk favør. Den militære tilstedeværelsen skal bidra til å støtte opp om norsk politikk og diplomati, sørge for samsvar mellom politisk retorikk og faktisk opp-treden. Den skal støtte opp om norsk diplomati ved å understreke og markere norske standpunkter og posisjoner, verken mer eller mindre. Når det er Nord-Norge som bør ha prioritet når det gjelder tilstedeværelse, er det fordi Nord-Norge er Norges mest utsatte landsdel. Nord-Norge ligger lengst borte fra hovedstaden og det mer folkerike Sør-Norge, hvor tyngden av Norges forsvarsressurser befinner seg. Nord-Norge er nærmeste nabo til det transkontinentale Russland. Samtidig er det utenfor Nord-Norge at de største og mest krevende utfordringene mot norske interesser og norsk sikkerhet finnes.

Når det av sikkerhetspolitiske grunner først er nødvendig å etablere militær tilstedeværelse i Nord-Norge, bør den gis en utforming slik at styrkene samtidig kan utgjøre en terskel mot angrep på Nord-Norge. Isolert sett, ut fra et rent militærstrategisk eller operasjonelt synspunkt, er det ikke nødvendig å etablere permanent militær tilstedeværelse i Nord-Norge for å kunne etablere en forsvarsterskel der. Reaksjonsstyrker som for eksempel skal kunne settes inn på Balkan eller i Midtøsten på kort varsel, kan selvsagt også settes inn i nord på like kort eller kortere varsel. Men da ser man bort fra, eller har ikke forstått, betydningen av militær tilstedeværelse for nettopp å *unngå* at det oppstår en situasjon som gjør det nødvendig å rykke ut til Nord-Norge. Det er denne typen ensidig fokus på de militæroperative faktorene, på stridsevne, og en tilsvarende mangel på innsikt i og forståelse for militærmaktens politiske og diplomatiske dimensjoner, som så lenge har ridd forsvarsplanleggingen her til lands.

Den sikkerhetspolitiske betydningen av militær tilstedeværelse innebærer at Forsvaret ikke bør engasjere seg i andre oppdrag, slik som for eksempel deltakelse i internasjonale operasjoner utenlands, i en slik grad at det går ut over tilstedeværelsen her hjemme. Av samme grunn bør en betydelig del av Forsva-

rets styrkeproduksjon finne sted i Nord-Norge. Det bør være en målsetting for Forsvaret å trekke allierte med i militær øvingsvirksomhet i Nord-Norge på regulær basis. Forsvaret kan tilby ypperlige skyte- og øvingsfelt for både bakkestyrker og fly i luft-til-bakke-rollen i Mauken/Blåtind i Troms og Halkavårre i Finnmark. For sjø- og luftstridskrefter finnes en lang rekke utmerkede skyte- og øvingsfelt utenfor kysten. Kanskje kunne det være en idé å forsøke å etablere et konsept som likner britenes *Joint Maritime Course* (JMC) utenfor Skottland? Det består av prosedyreøvelser innenfor en lang rekke krigføeringsområder som avsluttes med en felttjenesteøvelse. Om det lot seg gjøre å engasjere den russiske marinen i slike øvelser på regulær basis, er det godt mulig at de større europeiske marinene og US Navy ville finne det interessant å delta. Det er også mulig å tenke seg tilsvarende øvingsopplegg for bakke- og luftstyrker.

Militær tilstedeværelse i Nord-Norge dreier seg med andre ord ikke om å repetere den kalde krigens forsvar mot Sovjetunionen. Det dreier seg derimot om å bygge klare og tydelige gjerder mot stormaktsnaboen Russland som en nødvendig forutsetning for et tett og tillitsfullt naboskap med det samme Russland. Det dreier seg om å ha to tanker i hodet samtidig. Denne sammenhengen mellom militært forsvar og tillitsfulle forbindelser var *second nature* og ryggmargsrefleks for enhver europeisk statsmann og diplomat før 1914. Det er på høy tid at vi finner tilbake til denne formelen for tett og tillitsfullt samarbeid mellom Norge og Russland.

FNs rolle og utfordringer

Jan Egeland

Mitt tema i dag er de store trendene i vår tid, og da særlig med tanke på FNs rolle og utfordringer. FN er i dag vår eneste store og globale politiske organisasjon, på godt og vondt. Min mening er at vi i nær framtid kan få en renesanse for det forpliktende, multilaterale samarbeidet, delvis som følge av nye strategiske realiteter. Etter krigene i Irak og Afghanistan har Vesten, NATO og USA sett at FN kanskje ikke er så dårlig som man trodde før man valgte den vestlige alenegangs-strategien man gjorde på begynnelsen av 2000-tallet.

Verden er i dag i sterk endring, og den viktigste grunnen er befolkningsveksten. I dag er det omtrent sju milliarder mennesker i verden. Da jeg ble født for 53 år siden, var tallet kun 2,8 milliarder. Hvis jeg lever like lenge som gjennomsnittsnordmannen, vil det i løpet av min levetid bli ni milliarder mennesker i verden, før veksten vil flate ut. I løpet av et norsk liv vil altså befolkningen i verden bli mer enn tredoblet, noe som aldri tidligere har skjedd i verdenshistorien, og helt sikkert aldri vil skje igjen, skal vi tro demografene.

Tempoet i befolkningsseksplasjonen har altså vært fenomenalt i vår tid. Det tok en million år å nå den første milliarder mennesker på jorda, noe som inntraff på Napoleons tid. Deretter tok det 120 år å nå den andre milliarder, omtrent i år 1930, før veksten virkelig tok av og det kom til en ny milliard mennesker hvert tolvte-trettende år. Et stort flertall av disse klumper seg sammen i ulike sentra, for eksempel India, som har gått fra en befolkning på et par hundre millioner til over en milliard mennesker på relativt kort tid.

Dette innebærer store endringer, og store utfordringer. Likevel klarer verden seg bedre enn man ofte tror. FN-rapporten «40 years of progress» målte utviklingen innen levealder og helse, utdanning og kjøpekraft i 140 av verdens land og fant at det går bedre med alle, så nær som tre: Kongo, Zimbabwe og Zambia. Kongo på grunn av krig, Zimbabwe på grunn av et regime som forsøker å ødelegge alt rundt seg, og Zambia fordi prisen på råvaren kopper kollapse. Til tross for stor befolkningsvekst klarer altså nesten alle land seg stadig bedre når det kommer til utdanning, helse og kjøpekraft.

Selv om flere arabiske land scorer høyt i rapporten, står araberverdenen i flammer. Lærdommen vi kan trekke av det er at det har stor revolusjonær kraft

når et autoritært regime lar befolkningen få utdanning nok til at den skjønner hva den går glipp av, nemlig jobber og innflytelse. Hvis en utdannet befolkning ikke gis demokratiske rettigheter eller mulighet for sysselsetting, vil den bli rasende når den ser hvor mye bedre det går med økonomien i andre land, for eksempel erkefienden Israel. Økonomisk framgang for landet som helhet er derfor ikke nok i seg selv – man må også ha tro på styresettet i det landet man er en del av.

I tråd med befolkningsveksten skjer det også en forskyvning av maktfordelingen i verden. Akkurat nå står EU og USA for over 60 prosent av det globale middelklasse forbruket; i 2050 vil imidlertid Kina og Indias andel av verdens middelklasse ligge på over 50 prosent; USA og EU vil da trolig bare ha 15–20 prosent av verdens middelklasse. Dette innebærer en enorm forflytning av kjøpekraft fra vest mot øst. Samtidig innebærer det at den voksende globale middelklassen ikke kan forbruke like mye som den gjør i dag, når verdens befolkning når ni milliarder. Denne utviklingen vil derfor sette sitt preg på handelsmønstre, økonomisk maktfordeling og økonomisk dominans på en rekke områder.

Betyr så dette at USA vil bli fullstendig marginalisert i framtiden? Nei, det tror jeg virkelig ikke. Til tross for at USA vil stå handelspolitisk svakere i forhold til India og Kina, skal man ikke avskrive deres økonomi. Til tross for Kinas enorme økonomiske vekst det siste tiåret, er forskjellen i størrelsen på USAs og Kinas økonomi omtrent den samme nå som for 20 år siden. Fortsetter USAs økonomi å vokse med 2–3 prosent i året, vil det ta lengre tid enn man tidligere trodde for Kina å ta igjen USA, dog med det forbehold at Kina fortsetter å holde sin valuta kunstig lav.

Når det gjelder militære styrker, har vi fortsatt kun én militær supermakt i verden i dag, og det vil vi også ha i framtiden. Til tross for at Kinas relative økning i forsvarsbudsjettet var mye større enn USAs det siste tiåret, økte likevel USAs absolutte forsprang. Dette bildet må derfor problematiseres.

Konfliktnivået i verden er dessuten en faktor som må diskuteres. Etter den andre verdenskrig økte antallet vænede konflikter fram til det nådde en topp tidlig på 1990-tallet, rett etter den kalde krigens slutt. Siden da har det imidlertid sunket, fra mellom 50 og 60 væpnede konflikter i verden i 1993 til drøyt 30 i 2003–2004. Da snudde det igjen, mye på grunn av 11. september og krigen mot terror. Innen fredsforskningen definerer vi en væpnet konflikt som en konflikt der det drepes mer enn 25 mennesker i politisk strid per år over en årrekke; en konflikt defineres som krig hvis den innebærer over 1000 falne i strid per år. Det er særlig kriger det er blitt færre av de siste par tiårene, og globalt sett har denne perioden derfor vært framgangsrik for fredens sak.

Faren for å bli drept i krig er blitt sterkt redusert – til og med som følge av terror – i denne perioden.

Norge har den korrekte definisjonen av terror, hentet fra FN. For oss er terror politisk, kulturell eller religiøst motivert vold mot uskyldige sivile. Det var faktisk viktig at FN kom fram til og kunne enes om en definisjon av hva terror egentlig er, siden det finnes så mange sprikende oppfatninger blant land på motstående sider av ulike konfliktlinjer. Men hensikten til terror ligger innebakt i ordets doble betydning på både fransk, engelsk og spansk – «frykt» såvel som «politisk vold». Mange tror at faren for terror blir stadig større. Sannheten er imidlertid at det blir stadig mindre terror i verden etter FNs definisjon. Også på dette området har det derfor faktisk vært stor framgang i de siste tiårene.¹

Det vi imidlertid ikke har klart, er å gjøre noe med årsakene og drivkreftene bak mange konflikter. Det er et tankekors at FN ikke er blitt sterkere involvert i for eksempel Afghanistan. Til tross for alle sine feil og mangler har FN etter hvert ganske lang erfaring med blant annet nasjonsbygging. I tillegg er det interessant å se på kostnader. FNs samlede operasjoner i alle verdens land – det være seg fredsbevarende operasjoner, fredsmeikling, demokrati, miljø, utvikling, humanitært arbeid og nødhjelp – beløper seg til 30–35 milliarder dollar i året. Bare i år vil Vesten bruke omtrent 120 milliarder dollar i Afghanistan, altså mer enn tre ganger så mye som FN bruker i resten av verden.

Hvor godt kan man så si at FN lykkes i sitt arbeid? La meg bruke George W. Bush som eksempel. Det er vel kjent at han tok et strategisk valg om å handle unilateralt da han ikke fikk med seg Sikkerhetsrådet inn i Irak. Det er derimot ikke fullt så kjent at Bush også tok et strategisk valg om å støtte FNs operasjoner i Afrika. På denne tiden var Afrika preget av en rekke forferdelige konflikter, blant annet i Liberia, Sierra Leone, Angola og Sør-Sudan. Til tross for at FN-operasjonen i Liberia alene krevde 17 000 mann med et årlig budsjett på 1 milliard, tok USA initiativ til operasjonen og finansierte, i samsvar med byrdefordelingsskalaen, en fjerdedel av alle FNs operasjoner i Afrika. På fire år gikk man så fra kaos og vanvidd til avvæpning, demobilisering og demokrati i Liberia såvel som mange av de andre afrikanske landene. Til tross for at fattigdommen er stor, har man foretatt flere positive kvantesprang i Afrika. Denne utviklingen er mye takket være bidrag fra USA, bidrag som sammenliknet med operasjonene i Irak og Afghanistan kun kostet en brøkdelen av prisen.

Etter mitt skjønn må derfor bildet av FN som en tungrodd, temmelig mis-

1 Merk: Seminaret ble avholdt før 22 juli 2011 (Forf. anm.)

lykket organisasjon modifieres. Sett opp mot resultatene av vestlig alenegang kan faktisk verdensorganisasjonen slå i bordet med mange konkrete og gode resultater. Jeg tror derfor det er viktig at vi også i Norge får en balansert oppfatning av hva vi kan få ut av denne globale politiske organisasjonen. Det er faktisk mulig å få ting til, og det ofte til en brøkdel av den prisen man har operert med i nylige vestlige operasjoner. Et hovedproblem ser ut til å være at mange land, inkludert Norge, nå ser ut til å spørre seg om det er trygt å gå inn i operasjoner hvor ledelsen ikke er amerikansk? Til det vil jeg si at svaret er et selvfølgelig ja. Jeg håper derfor at vestlige land, inkludert Norge, kommer tilbake på FN-sporet. Det er i norsk interesse å bidra til en bedre organisert verden, en verden med større og bedre multilateralt samarbeid.

Hvorfor er Kina i Afrika?

Heidi Østbø Haugen

By the beginning of this decade, it has become clear that Communist China's moves to win allies, subvert adversaries and gain influence in Africa formed a significant part of its design for global recognition and power. [...] From Cairo to Cape Town, and from the islands of the Indian Ocean across the mountains and bushlands to the Gulf of Guinea, a new wind from the East is blowing across Africa.¹

Denne malende beskrivelsen av en mektig kinesisk vind over det afrikanske kontinent kunne vært hentet fra debatten om Kinas forhold til Afrika i dag. Den kommer imidlertid fra en bok utgitt i 1965 – «East Wind over Africa: Red China's African Offensive», skrevet av den anerkjente amerikanske journalisten John K. Cooley. Parallellene mellom debatten i dag og under den kalde krigen illustrerer aktualiteten i spørsmålet Torbjørn Knutsen stilte i sitt innlegg på seminaret: Er geopolitikken og interessepolitikken tilbake, eller var den aldri borte?

Det ideologiske landskapet er naturligvis radikalt forandret siden 1965. På 1960-tallet var Folkerepublikken Kina fremdeles ikke medlem av FN; den anerkjennelsen var forbeholdt Taiwan. Beijing fikk innpass i FN først i oktober 1971 – i stor grad takket være stemmer fra vennligsinnede afrikanske stater. Kampen mellom Beijing og Taipei om å sikre seg diplomatiske allierte var imidlertid ikke over: I flere tiår til spilte afrikanske statsledere Folkerepublikken og Taiwan opp mot hverandre, og ga sin støtte til den regjeringen som til enhver tid skrev ut de mest rundhåndede sjekkene. Det såkalte sjekkefte-diplomatiet var fortsatt aktivt ved årtusensskiftet, hvor viktige afrikanske stater som Tsjad og Senegal hadde diplomatiske forbindelser med Taipei snarere enn Beijing. I dag er det imidlertid bare fire små afrikanske land som fortsatt støtter Taiwan; størstedelen av kontinentet er nå så tett involvert med Kina at det er utenkelig å skifte side.

¹ Cooley, John K. (1965): *East wind over Africa: Red China's African offensive*. New York: Walker and Company, side v; 5.

Stemmesanking i internasjonale fora var bare én av grunnene til at afrikanske land var viktige for Kina fra 1950-tallet og fram til formann Maos død i 1976. Folkerepublikken forsøkte å finne sin plass i en verdensorden preget av at tidligere kolonier ble selvstendige og den kalde krigen samt – fra slutten av 60-tallet – et politisk brudd med Sovjetunionen. Gjennom bistandsmidler og støtte til afrikanske frigjøringsbevegelser ville Kina markere seg som et alternativ både til vestlig kapitalisme og sovjetisk kommunisme. Formann Mao la vekt på at både Kina og afrikanske land var ofre for europeisk kolonialisering, og viste til at land i den såkalte tredje verden kunne bli sterkere ved å holde sammen. Denne retoriske vektleggingen av felles historiske erfaringer med vestlig imperialism er fremdeles en hjørnestein i Kinas Afrika-politikk.

Et flaggskip i Kinas utviklingssamarbeid i Afrika under Maos lederskap var TAZARA – jernbanen som forbandt det ressursrike Zambia med havnen i Tanzanias Dar es Salaam. Prosjektet hadde høy symbolverdi, ikke bare fordi det var teknisk svært utfordrende, men også fordi andre internasjonale donorer hadde avskrevet det som uinteressant. Her kunne Kina demonstrere at de lyttet til mottakerlandenes ønsker. Rundt 40 000 kinesiske ingeniører og arbeidere var involvert i prosjektet, i tillegg til de lokalt ansatte.² Afrikanerne som jobbet på prosjektet ble eksponert for kinesisk ideologisk propaganda. Afrikanske TAZARA-arbeidere har i ettertid fortalt historikere at de husker lite av denne. Det som derimot gjorde et sterkt inntrykk, var å se hvite mennesker – altså kineserne – brette opp ermene og utføre tunge og farlige oppgaver, i motsetning til bare å peke og forklare slik de var vant til å se europeere gjøre.

Jernbanen mellom Tanzania og Zambia et eksempel på at Kina satser sterkt på infrastruktur når de gir bistand eller lån. Dette bygger på en idé om at veier, jernbane, telefonnett og strømforsyning må være på plass før annen utvikling kan skyte fart. Slik tankegang ligger også til grunn for hvordan kineserne har utviklet sitt eget land. Den oppsummeres slik: «Xiang jian fu, xian xiu lu» – «Vil du skape velstand, må du først bygge vei».

Formann Maos død medførte et kursskifte i Kina. På 1980- og 1990-tallet var det viktigere å iverksette omfattende økonomiske reformer i hjemlandet enn å posisjonere seg internasjonalt gjennom en synlig Afrika-politikk. Dette betyr ikke at denne perioden er uvesentlig for Kinas forhold til Afrika i dag. Tvert imot er de økonomiske omstrukturingsprosessene fra Deng Xiaopings periode som kinesisk statsleder helt sentrale for hvordan Kina nå er involvert i Afrika. I løpet av disse to tiårene gikk mye av det kinesiske samarbeidet med

2 Monson, Jamie (2009): *Africa's Freedom Railway*. Bloomington: Indiana University Press, side 33.

afrikanske land sin vante gang: Afrikanske studenter ble ingeniører og leger på kinesiske statsstipender, landbruksbistanden fortsatte og kinesiske diplomater fremmet landets interesser ved utenriksstasjonene i Afrika.

År 2000 markerer et vannskille i Kinas Afrika-politikk. I oktober det året samlet nesten 80 ministere fra 44 afrikanske land seg i Beijing for det første møtet i Forumet for samarbeid mellom Kina og Afrika (Forum on China-Africa Cooperation – FOCAC). Et viktig tema var hvordan Kina og afrikanske land kunne samarbeide om å stå imot amerikansk hegemoni.³ Det ble vedtatt ambisiøse mål for handel, gjeldsslette, bistand og politisk samarbeid. De mektige deltagerne og høye ambisjonene til tross: Møtet ble knapt nok lagt merke til i vestlige medier og politiske sirkler. *New York Times*, for eksempel, nevnte møtet kun med tre setninger i avisens økonomidel.⁴ Dette står i sterk kontrast til den massive mediedekningen rundt et tilsvarende møte som ble avholdt seks år senere. Journalister, representanter for ikke-statlige organisasjoner og analytikere fra vestlige land var tungt til stede da det tredje forumet for samarbeid mellom Kina og Afrika ble arrangert i 2006. Hva gjorde at interessen for Kinas aktiviteter i Afrika eksploderte?

Vestens nye interesse for Kina og Afrika må delvis forstås i lys av utviklingen i våre egne land. I år 2000 var den kalde krigen over, og det var ikke lenger så viktig å forsikre seg om at afrikanske land holdt seg på «vår» side. Samtidig rådet en sterkt desillusjonert stemning når det gjaldt resultatene av årtier med vestlig bistand til Afrika og den demokratiske utviklingen på kontinentet. I mai 2000 kom *The Economist* ut med en forside der overskriften «The Hopeless Continent» dekket et kart over Afrika.

Få år senere var USA og Europa involvert i to kriger som ikke ble vunnet, til tross for militær overlegenhet. Oljeprisene var urovekkende høye, økonomien gikk stadig dårligere, det var kort sagt mindre grunn til å være selvsikre. Når man samtidig var vitne til at Kina ble stadig mer involvert på kontinentet som var avskrevet som «håpløst», er det ikke rart at usikkerheten og bekymringen i Vesten økte. Kinas framvekst har for mange blitt et symbol på Vestens problemer.

3 Taylor, Ian (2009): *China's new role in Africa*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

4 Smith, Craig S. (2000): «World business briefing, Asia: China forgives some African debt». *The New York Times*, October 12 2000.

Hva skjer i forholdet mellom Kina og Afrika?

Noe av den økte interessen for Kina i Afrika kan altså forklares ved å vise til utviklingen i Vesten. Samtidig *har* det skjedd mye i forholdet mellom Kina og afrikanske land som fortjener vår oppmerksomhet – forandringer som får store konsekvenser på verdens fattigste kontinent, i verdens mest folkerike land og for Europa og Nord-Amerika.

Et eksempel på denne utviklingen er at handelen mellom Kina og Afrika har skutt i været. Mellom 1999 og 2009 var den inflasjonsjusterte økningen i denne handelen i snitt 28 prosent i året.⁵ I dag handles det årlig varer verdt mer enn 100 milliarder dollar mellom Kina og Afrika. Kinas eksport har økt i takt med importen; landet har vekslet mellom å ha et handelsunderskudd og et handelsoverskudd med det afrikanske kontinentet. Den globale finanskrisen gjorde at handelen begge veier falt mellom 2008 og 2009, men den tok seg raskt opp igjen. Dette skyldes delvis kinesisk økonomisk politikk, som oppmuntret til investeringer og høy etterspørsel på Kinas innenlandsmarked.⁶ Kina klarte derfor å opprettholde en robust økonomisk vekst under hele krisen.⁷ Myndighetene investerte tungt i nasjonal infrastruktur for å motvirke effekten av finanskrisen. Dette bidro til etterspørsel etter innsatsfaktorer importert fra Afrika, som for eksempel olje, metaller og tømmer.⁸ Fallet i verdien på Kinas import fra Afrika i 2008 skyldes i større grad lavere priser på verdensmarkedet enn mindre importvolumer. Eksporten *til* Afrika har også holdt seg høy. Afrikansk etterspørsel ble i mindre grad enn ellers i verden påvirket av finanskrisen. Dessuten har Kina gitt lån og bistand til afrikanske infrastrukturprosjekter som bruker kinesiske innstasfaktorer.

Kina er en viktig investor, långiver og bistandsdonor i Afrika. Det er vanskelig å finne pålitelig informasjon om størrelsen på disse pengestrømmene. Kinas bistandsstatistikk er ikke offentlig, og det er vanskelig å fastslå de reelle verdiene på disse utlånene fordi de ofte knyttes til leveringskontrakter for varer og tjenester. Kinesiske utenlandsinvesteringer i Afrika er i stor grad konsentrert til oljeindustri og mineralutvinning. Kina har et investeringsfond på tre milliarder dollar som er spesielt rettet mot å fremme kinesiske investeringer

5 UN Comtrade (2010): «United Nations Commodity Trade Statistics Database», <http://comtrade.un.org/db/>.

6 AfDB/OECD (2010): «African Economic Outlook 2010». Tunis: African Development Bank & Organisation for Economic Co-operation and Development.

7 National Bureau of Statistics of China (2010): *China Statistical Yearbook 2009*. Beijing: China Statistics Press.

8 Arieff, Alexis, Martin A. Weiss, and Vivian C. Jones (2010): «The Global Economic Crisis: Impact on Sub-Saharan Africa and Global Policy Responses,» i *Congressional Research Service Report*. Washington, D.C.

i Afrika.⁹ Myndighetene bruker investeringsstøtte strategisk for å oppnå økonomiske og sikkerhetspolitiske mål. For eksempel bestemte de seg i 2007 for å avslutte investeringsstøtten til kinesiske oljeselskaper i Sudan og Nigeria, men å begynne å støtte slike investeringer i landet Niger. Kinas dårlige rykte som følge av engasjementet i Sudan *kan* ha påvirket denne beslutningen. Men en viktigere motivasjonsfaktor er nok ønsket om å spre kinesiske oljeinvesteringer over flere land for å gjøre Kina mindre sårbar. Kina prioriterer stabilitet i energiforsyningen høyere enn kostnadseffektivitet, og er derfor villig til å gå inn i prosjekter med lavere profittmarginer og større økonomisk og politisk risiko enn vestlige aktører.

Vestlige myndigheter og media uttrykker sterk bekymring over at kinesiske selskaper oppfører seg uetisk i Afrika. Innenfor oljesektoren har forskere som har studert både vestlige og kinesiske selskaper i Afrika konkludert med at forskjellene mellom dem oftere er retoriske enn reelle. Riktignok har nyheter om miljødelegger, statlig vold og korrupsjon knyttet til europeiske og amerikanske oljeselskapers aktivitet i Afrika presset gjennom enkelte forbedringer. Men hovedmønsteret i hvordan de vestlige selskapene oppfører seg er uendret. Kinesisk oljeutvinning representerer en videreføring av kritikkverdig praksis snarere enn en radikal forverring.¹⁰ Mangel på samfunnsansvar i kinesiske bedrifter er naturligvis et stort problem i seg selv. Det kan imidlertid få enda større negative følger for Afrika dersom vestlige selskaper bruker konkurranse fra uansvarlige kinesiske bedrifter som argument for å være korrupte eller ikke følge miljø- og arbeidsmiljøregler.

Kina har engasjert seg i internasjonale operasjoner og multilateralt samarbeid i Afrika de to siste tiårene. Landet hadde mer personell i FNs fredsbevarende styrker enn noe annet permanent medlem av sikkerhetsrådet i FN ved utgangen av 2010.¹¹ I 2009 var 1617 kinesere i FN-tjeneste i Afrika.¹² Denne formen for engasjement er nytt – Kina har tradisjonelt foretrukket å forholde seg bilateralt til hvert enkelt land, og ikke gå gjennom FN. Deltagelse i FN-styrker er også en utfordring mot Kinas offisielle prinsipp om ikke å blande seg inn i andre lands interne forhold. Kina har for eksempel sendt mannskap

9 FOCAC (2009): «Forum on China-Africa Cooperation Sharm el Sheikh Action Plan (2010-2012)», <http://www.focac.org/eng/dsjbzjhy/hywj/t626387.htm>.

10 Ricardo Soares de Oliveira (2008): «Making sense of Chinese oil investment in Africa,» i *China returns to Africa. A rising power and a continent embrace*, red. Alden, Chris, Daniel Large, and Ricardo Soares de Oliveira. London: Hurst & Company.

11 United Nations (2011): «Monthly Summary of Contributions», http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/dec10_1.pdf.

12 International Crisis Group (2009): «China's growing role in UN peacekeeping,» *Asia Report N°166*, [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/166_chinas_growing_role_in_un_peacekeeping.ashx](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/north-east-asia/166_chinas_growing_role_in_un_peacekeeping.ashx).

til MINURSO, som skal legge til rette for en folkeavstemning om uavhengighet for Vest-Sahara. Spørsmål knyttet til uavhengighet for Tibet og Xinjiang nekter derimot Kina konsekvent å diskutere med utenforstående, fordi det defineres som «et internt anliggende».

Hva oppnår så Kina ved å sende styrker til internasjonale operasjoner i regi av FN eller Den afrikanske union? For det første er kinesiske investeringer, for eksempel i oljeindustrien i Sudan, tjent med et relativt stabilt politisk klima. Støtte til fredsbevarende styrker bidrar til å sikre kinesiske økonomiske interesser, særlig innenfor råvareutvinning. For det andre bygger utenlandsoperasjoner opp under kinesisk nasjonalfølelse og sikrer *Folkets frigjøringshær* (PLA) bredere folkelig støtte. Bildene av kinesiske soldater i viktige internasjonale oppdrag skal erstatte minnene om hærens rolle da *Den himmelske freds plass* ble ryddet for demonstranter i 1989. For det tredje gir deltagelse i internasjonale operasjoner verdifull felterfaring. Feltrapporter fra amerikansk FN-befal peker på at de kinesiske soldatene generelt er profesjonelle – med unntak av at de er elendige bilførere! – og ivrige etter å tilegne seg nye ferdigheter. Muligheten for at noen av kineserne er ute etter å spionere holdes åpen, men dette beskrives som en del av hverdagen i internasjonale operasjoner.¹³ De tre fartøyene Kina sendte for å bekjempe pirater i Adenbukta i desember 2008 bidrar ikke bare til å sikre at varer kan fraktes mellom Kina og Afrika, men gir også den kinesiske marinen mulighet til å teste utstyr og rutiner. Dette var første gang Kina sendte en stor ekspedisjon til Adenbukta siden sjøfareren Zhèng Hé seilte ned langs Afrikas østkyst på 1400-tallet. Japan og Sør-Korea svarte raskt med å sende egne skip for å bekjempe pirater utenfor Somalia.¹⁴ Men den fjerde og antagelig viktigste grunnen til Kinas sterke deltagelse i internasjonale styrker er diplomatisk: Landet ønsker å spille en ny og mer sentral rolle globalt. For å klare dette, må landet være villig til å påta seg det ansvaret som følger med å være en internasjonal stormakt. Militær deltagelse i lite kontroversielle operasjoner i Afrika er en egnet måte å demonstrere dette på, uten samtidig å provosere naboer som Kina har et anstrengt forhold til.

I 2006 lanserte Kina for første gang offentlig en Afrika-politikk. Dette var en anerkjennelse av at Kina anså seg selv som en viktig aktør i Afrika og at Beijing anser Afrika som sentral i sin utenrikspolitiske strategi. Samtidig var det et signal om at Kina ønsker å styrke sitt forhold til afrikanske stater ytterligere. Gjennom dokumentet «China's African Policy» bidrar Kina til å opp-

13 Se for eksempel Rogers, Philippe D. (2007): «China and United Nations peacekeeping operations in Africa,» *Naval War College Review* vol. 60, no. 2.

14 You, Ji and Chee Kian Lim (2009): «Implications of China's naval deployment to Somalia,» *East Asian Policy* vol. 1, no. 3.

rettholde bildet av seg selv om en *annerledes* aktør i Afrika. Prinsippene fra Maos tid om ikke-innblanding i intern politikk og likeverdig samarbeid mellom utviklingsland står fast. Dette bringer oss til spørsmålet om intensjonene bak Kinas aktiviteter i Afrika.

Hvordan forstå forholdet mellom Kina og Afrika?

Det er nå bred enighet om at forholdet mellom Kina og Afrika er i ferd med å styrkes kraftig. Hvordan man skal forstå denne utviklingen, er det imidlertid delte meninger om. Det har utviklet seg distinkte måter å snakke forholdet mellom Kina og Afrika på, altså ulike forståelser av hvorfor Kina er der.

For noen – inkludert kinesiske myndigheter – representerer Kina en *utviklingspartner* for Afrika. Tidligere innebar dette en beundring av Maos samfunnsmodell. Det siste tiåret har mange igjen begynt å se til Kina i søken etter nye utviklingsveier av pragmatiske – snarere enn ideologiske – grunner. Optimismen som preget afrikanske land rett etter at de ble selvstendige, var erstattet av desillusjon. Store deler av kontinentet sliter fortsatt med problemer som lav forventet levealder, høy arbeidsledighet og underernæring. Man har ikke klart å løfte de fattigste ut av fattigdommen ved hjelp av bistand og utviklingsideologi fra Vesten. Samtidig ser afrikanerne at Kina har hatt en enorm utvikling de siste to tiårene. Dette har de fått til uten å ta imot lån og bistand som dikterer politiske og økonomiske reformer, slik Vesten har bedt afrikanske land om å gjøre. Kinas erfaringer gir moralsk støtte til de i Afrika som ønsker å finne sin egen vei ut av fattigdommen. Men samtidig kan mindre innblanding utenfra være attraktivt for afrikanske ledere som vil berike seg selv på fellesskapets bekostning.

Kina blir av andre først og fremst framstilt som en *økonomisk konkurrent* til USA og Europa. I mange tidligere kolonier – inkludert Senegal og Kapp Verde, der jeg selv har bodd og gjort feltarbeid – er bedrifter fra den forhenværende kolonimakten fortsatt vant til å ha økonomisk monopol. Et eksempel er den lukrative afrikanske telesektoren, der Portugal Telecom og franske Orange har blitt utfordret av kinesiske leverandører og kjemper for å beholde en monopolsituasjon med høye profittmarginer. Størst oppmerksomhet er det imidlertid knyttet til Kinas kjøp av olje og mineraler fra Afrika. Kina driver prisene på slike råvarer opp, og konkurrerer med vestlige selskaper om utvinningsrettigheter. Om det er positivt eller negativt at Kina kommer inn som en økonomisk konkurrent, kommer an på øynene som ser. Vestlige selskaper i Afrika er naturlig nok ikke begeistret for økt konkurranse. Som en amerikansk diplomat i Afrika skrev hjem i et dokument lekket til Wikileaks: «The

United States does not consider China a military, security or intelligence threat. China is a very aggressive and pernicious economic competitor with no morals. China is not in Africa for altruistic reasons. China is in Africa for China primarily.»¹⁵

De mest kritiske kommentatorene hevder at Kina oppfører seg som en *ny kolonimakt*. Disse viser til at Kina – som de tradisjonelle kolonimaktene – fører råvarer ut av Afrika og sender ferdigvarer tilbake. Kina tilbakeviser sammenligningen ved å påpeke at de betaler markedspris for varene de kjøper. Enkelte afrikanske og vestlige observatører framhever også afrikanske myndigheters rolle i å forme forholdet til Kina: Det er store forskjeller mellom afrikanske land med hensyn til kravene de stiller til kinesiske selskaper og i hvilken grad de nasjonale myndighetene lar folk flest ta del i inntektene fra eksporten til Kina.

Problemet med disse tre forståelsene av hva Kina vil i Afrika, er at det er vanskelig å teste hvilken som stemmer best. Mange av Kinas aktiviteter kan tas til inntekt for alle de tre synene. Et eksempel er kinesiske stipender til afrikanske studenter. Kina har erklært at de skal trappe opp stipendprogrammet for afrikanere som vil studere ved kinesiske universiteter, og dele ut 5500 slike stipender årlig innen 2012. Oppfatter man Kina som en utviklingspartner, vil initiativet bli tolket som teknisk bistand til afrikanske land, noe som gir dem mulighet til å utvikle seg på egne premisser ved hjelp av lokale menneskelige ressurser. Oppfatter man Kina som en økonomisk konkurrent, kan stipendene sees på som et middel for å styrke Kinas stilling i det enorme globale markedet i handel med utdanningstjenester. Og dersom man oppfatter Kina som ny kolonimakt, vil man vektlegge hvordan stipendene kan brukes til å sikre seg lojaliteten til den afrikanske eliten, slik for eksempel britene gjorde under kolonitiden.

For å forstå mer av forholdet mellom Kina og Afrika, bør vi ta utgangspunkt i empiriske snarere enn ideologiske spørsmål, for eksempel disse: Hvilke konkrete prosjekter er Kina involvert i Afrika? Hvilke konsekvenser får disse prosjektene, og for hvilke grupper? Hvem er aktørene her, både på kinesisk og afrikansk side? Hva har ulike parter å vinne og tape på det som skjer? Når man stiller slike spørsmål, oppdager man fort at selv om Kina har en Afrikastrategi, er det langt fra alle kinesiske aktiviteter i Afrika som styres av denne.

15 The Guardian (2010): «US embassy cables: US monitors China and its expanding role in Africa», <http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/250144>.

Hvem er «Kina»?

Første gang jeg samlet inn data om kinesiske aktiviteter i Afrika var i 2003 på Kapp Verde, en vestafrikansk øystat. Utgangspunktet for prosjektet var at markedet for forbruksvarer i dette lille landet plutselig var blitt oversvømt av kinesiske produkter. Omtrent annenhver butikk i sentrum ble drevet av en kineser. På dette tidspunktet var det gjort liten forskning om handel mellom Kina og Afrika, og min hypotese var at de kinesiske butikkeierne var blitt sendt til Kapp Verde med støtte fra den kinesiske staten for å kapre nye markeder for eksport. Det viste seg at jeg hadde tatt grundig feil. Ikke bare hadde butikkeierne kommet til Kapp Verde på eget initiativ, de forsøkte også så langt det var mulig å unngå innblanding fra kinesiske så vel som afrikanske myndigheter. Noen innvandrere hadde oppdaget det opprinnelig lukrative kappverdianske markedet. De hadde økonomiske incentiver for å invitere andre kinesere, som enten jobbet for dem eller betalte godt for en sjanse til å utvandre. Den kinesiske innvandringen til Kapp Verde skjøt dermed raskt fart. Kinesernes mål var kort sagt å kjøpe varer i hjemlandet og selge dem med profitt i Afrika. I dag finnes det flere hundre tusen slike kinesiske entreprenører på det afrikanske kontinent.¹⁶ Hver av dem har lav omsetning, men til sammen har de endret markeder og handelsstrømmer mellom Kina og Afrika radikalt. Samtidig reiser over hundre tusen afrikanere til Kina hvert år for å kjøpe varer for salg i Afrika.¹⁷ Disse er like lite kontrollert av sine hjemland som kineserne er av den kinesiske staten.

Småentreprenørene klarer seg selv, men store kinesiske selskaper har ofte tettere bånd til staten. De kan være avhengige av hjelp fra ambassadene for å få markedsadgang og råd, slik for eksempel Telenor og Statoil er det når de etablerer seg i utlandet. Kinesiske myndigheter har en interesse av at selskaper innenfor strategisk viktige industrier lykkes. I oljeselskapenes tilfelle er staten også inne som eiere. Eksport fra Kina har i tillegg blitt brukt til å fremme en bredere utenrikspolitisk agenda. For eksempel har Kina styrket sine diplomatiske bånd til Sudan og Zimbabwe ved å la egne våpeneksportører bryte internasjonale boikotter.¹⁸

Kinesiske selskaper og den kinesiske staten kan ha sammenfallende interesser, men deres agendaer er sjelden identiske. Selskapene – også de statlige – er profittorienterte. Myndighetene ønsker økonomisk vekst velkommen, men

16 Park, Yoon Jung (2009): «Chinese Migration in Africa,» in *Occasional paper No. 24, China in Africa Project*. South African Institute of International Affairs.

17 Haugen, Heidi Østbø (under utgivelse): «Nigerians in China: In a second state of immobility,» *International Migration*.

18 Taylor (2009).

må også ta bredere politiske hensyn. Dette gjelder ikke minst nå som Kina tvinges til å bli mer image-bevisst i arbeidet for å bli anerkjent som en ansvarlig global stormakt.

Heller ikke kinesiske myndigheter fremmer alltid de samme agendaene i Afrika. Kinas provinser har et stort ansvar for å ivareta næringsinteressene i sitt område, og fører en utenriks- og handelspolitikk på vegne av lokale aktører. Provinsmyndighetene er iblant dårlig samordnet horisontalt med hverandre såvel som vertikalt med Beijing.

For å komplisere bildet ytterligere: Forskjellige deler av den kinesiske staten kan også ha ulike interesser i Afrika. Interessekonflikter mellom ulike deler av staten er en del av hverdagen i ethvert lands byråkrati. Det spesielle i Kinas tilfelle er at koordineringen internt ikke nødvendigvis er sterk nok til at man får en helhetlig og konsekvent politikk overfor andre land, noe jeg vil gi et eksempel på om litt.

Når kinesiske diplomater i Afrika konfronteres med påstander om at en kinesisk bedrift oppfører seg dårlig, svarer de ofte at de verken kjenner til bedriften eller har noen mulighet til å kontrollere hva den gjør.¹⁹ Slik ansvarsfraskrivelse er selvfølgelig mindre enn man burde kunne forvente av en selverkåret global stormakt, men er også et uttrykk for svak sentral kontroll over kinesiske aktører.

Innenrikspolitiske reformer med utenrikspolitiske konsekvenser

Jeg nevnte at omstruktureringen av kinesisk økonomi påvirker forholdet til Afrika. Offentlige institusjoner har fått sine ansvarsområder innskrenket og blitt stilt overfor krav til inntjening. Statlige bedrifter har blitt delt opp og privatisert. Utviklingen i Folkets frigjøringshær de siste tre tiårene illustrerer forandringene Kina gjennomgikk. De økonomiske reformene på 1980-tallet ga hæren mulighet til å tjene penger gjennom sivil økonomisk virksomhet. I løpet av 1990-tallet forberedte Kina seg på å bli medlem av Verdens handelsorganisasjon (WTO), og under WTOs regelverk kunne ikke hæren lenger generere inntekter gjennom sivile bedrifter. De fikk delvis kompensert for tapet gjennom større forsvarsbudsjetter, men inntekter fra våpensalg ble også stadig viktigere: Fra 1998 til 2005 økte kinesiske våpensalg til utlandet fra 500 millioner til 2,1 milliarder amerikanske dollar. Forsvarsindustrien ble privatisert og fikk ansvaret for sin egen bunnlinje, men beholdt tette bånd til hæren

19 Alden, Chris and Daniel Large (2011): «China's Exceptionalism and the Challenges of Delivering Difference in Africa», i *Journal of Contemporary China* vol. 20, no. 68.

og den politiske ledelsen (svigersønnen til Kinas leder Deng Xiaoping ledet ett av selskapene, andre ble drevet av tidligere offiserer). De ti opprinnelige våpenbedriftene konkurrerte både med hverandre og internasjonalt. Valuta fra salg av våpen til utlandet var essensielt for å videreutvikle Kinas våpenindustri og forsvar. Det skaffet også inntekter til finansdepartementet, som har rett på en del av inntektene.²⁰ Utenriksdepartementet derimot, ble ikke alltid informert om salgene, samtidig som de måtte håndtere de negative konsekvensene av våpensalg til ustabile afrikanske regimer for Kinas internasjonale omdømme.

Interessekonflikter mellom kinesiske aktører er ikke en uheldig bivirkning av den mye omtalte «kinesiske modellen for utvikling». Modellen er tvert imot tuftet på ideen om å la ulike provinser og statlige bedrifter konkurrere med hverandre for å oppnå effektivitet og økonomisk vekst. Dette er en strukturell hindring for å bedre koordinasjonen av kinesiske aktører som opererer i Afrika, og å sikre at ord omsettes i handling når Kinas myndigheter setter standarder for hvordan kinesiske aktører skal oppføre seg i utlandet.

Konklusjon

Båndene mellom Kina og Afrika har aldri vært så tette som i dag. Utgangspunktet for å diskutere disse forbindelsene er slående ofte kinesiske intensjoner – vi spør om hvorfor Kina er i Afrika, men glemmer ofte å spørre hva afrikanske land vil med Kina. Heldigvis har afrikanske organisasjoner, journalister og forskere meldt seg på i debatten. Deres meninger er sterke og mangfoldige – ikke overraskende siden afrikanske land berøres ulikt av kinesiske aktiviteter og de politiske forskjellene blant afrikanere er minst like store som her i Vesten. Afrika er ikke én aktør. Dette er noe vi vet godt, men som det er lett å glemme når oppmerksomheten stadig rettes mot Kina.

Det jeg ønsker å få fram i dette innlegget er at heller ikke Kina er én aktør. Et konspirasjonsteoretisk bilde av at Kina har en ambisiøs plan som store og små aktiviteter i Afrika faller inn under, er kanskje intellektuelt forlokkende, men det stemmer ikke med virkeligheten. Tvert imot, kinesiske aktører er ofte *dårligere* koordinerte enn vestlige aktører i Afrika.

Hva betyr dette for oss? For det første må vi ha som utgangspunkt at Kina er kommet til Afrika for å bli, og at det først og fremst er de afrikanske landene som må forvalte sine forhold til Kina. For det andre må vi forstå mangfoldet blant kinesiske aktører og den interne dynamikken mellom disse. Vi kan nå

²⁰ Taylor (2009).

egne mål bedre ved å identifisere de ulike aktørenes interesser, ressurser og begrensninger. Det er utfordrende å forholde seg til et Kina som ikke oppfører seg som én aktør. På den annen side kan man utnytte dette til å identifisere felles interesseområder og inngå samarbeid med potensielle allierte. En generell fordømmelse av Kinas aktiviteter i Afrika er med andre ord ikke bare for lettvindt, det er også lite strategisk.

For det tredje er et sterkt afrikansk sivilsamfunn den beste garantisten for at alle spiller etter de samme reglene. Det er viktig for alle at kinesiske bedrifter viser samfunnsansvar, at kinesiske investeringer bidrar til utvikling, og at inntekter fra salg av råvarer til Kina kommer folk flest til gode. Hvis det afrikanske sivilsamfunnet blir hørt når vestlige selskaper investerer i Afrika, vil afrikanske institusjoner bli sterkere. Slik blir de bedre i stand til å stille krav til utenlandske selskaper – enten de kommer fra Kina eller Vesten. Ved å bistå i å styrke det afrikanske sivilsamfunnet, oppnår vi *både* en bedre kvalitetssikring av våre egne aktiviteter i Afrika *og* vi forhindrer at kineserne skaffer seg ufortjente fortrinn.

Kina så ikke et håpløst kontinent da de vendte seg mot Afrika i 2000; de så muligheter og utfordringer. Den samme pragmatiske innstillingen vil andre land tjene på å innta når de forholder seg til kinesiske aktører i Afrika.

Om strategi og strategisk tenkning

Oberstløytnant Harald Høiback

Hva er egentlig strategisk tenkning, og hva er strategi?¹ Alle offiserer har selvfølgelig en idé om hva dette er, men skal man finne en entydig definisjon, finner man fort ut at begrepet er stort og omfattende. Jeg skal ikke her liste opp ulike alternative definisjoner, eller foreta en fullstendig gjennomgang av strategiens etymologi og historie. I stedet skal jeg heller gå rett på sak, og presentere min egen definisjon:

Strategi er å finne en fornuftig balanse mellom (spesielt betydningsfulle) mål, midler og metode, ofte i en situasjon preget av konkurranse.

Denne definisjonen er vid, ikke veldig original, og heller ikke spesielt kontroversiell, skulle jeg tro. Hensikten med dette innlegget er å se nærmere på nøkkelordene i definisjonen, samt hvilke utfordringer de kan by oss. Det første nøkkelordet jeg ønsker å starte med, er fornuft.

Fornuft

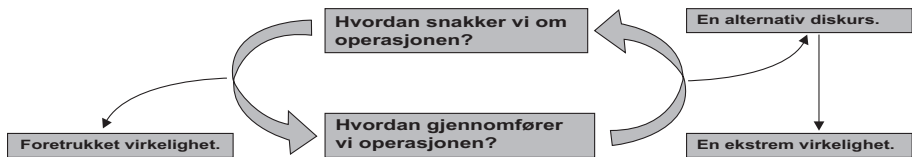
Ifølge Napoleon, som hadde innsikt i slike ting, var et stort misforhold mellom mål og midler et sikkert tegn på galskap. Har man én krone og ønsker å kjøpe en bil, blir man sett på som ikke helt god, eller tett i pappen, som det heter på fagspråket. Midlene står ikke i et rimelig forhold til målet man har satt seg.

Å handle fornuftig betyr at vi kan gi *gode grunner* for handlingen. Det er altså ikke de «faktiske forhold» alene som avgjør om det man gjør oppfattes som fornuftig eller ikke, men også en kulturelt betinget oppfatning av hva som *virker* fornuftig. At vi høres fornuftige ut betyr altså ikke at det vi sier er rik-

1 Dette innlegget er basert på kapittelet «Hva er strategi?» av samme forfatter i boken Håkan Edström og Palle Ydstebø (red.) (2011): *Militerstrategi på norsk – en innføring*. Oslo: Abstrakt forlag.

tig eller korrekt, men at det oppfattes som rimelig, gitt den informasjonen vi faktisk sitter med om temaet.

Dette kan illustreres med en enkel modell jeg har lånt av John A. Lynn.²



Hvordan vi snakker om en militær operasjon påvirker hvordan vi utfører den. Er det en fredsoperasjon, er det en krig, eller er det noe helt annet? Tilsvarende blir måten vi snakker om operasjonen på påvirket av hva som faktisk skjer der.

Problemer oppstår hvis vi av politiske, kulturelle eller andre grunner ikke makter eller ønsker å ta alle realitetene inn over oss. Da kan det oppstå en «foretrukket virkelighet» som samtalen våre refererer til, men som altså ikke finnes. Det kan være en samtale alle deltakerne finner meningsfull, men den trenger ikke å referere til noe virkelig. De som deltar i operasjonen vil altså ikke kjenne seg igjen i måten man snakker om den på hjemme.

Det kan også skje at handlinger som begås i operasjonen er av en slik art at de sprenger de rammene vi har for vår omtale av operasjonen. Det oppstår da en alternativ diskurs. Man diskuterer altså ikke handlingene som en del av operasjonen, men som noe annet. Høsten 2010 sprakk den såkalte Alfa-saken, hvor norske soldater i Afghanistan ble portrettert i full dressur, til både forsvarsministerens og forsvarsjefens store bekymring. Språkbruken og handlingene vi ble vitne til sprengte rammene for den eksisterende diskursen, og en ny diskurs oppsto. Vi snakket ikke om dette som en del av operasjonen, men om noe som hadde gått av sporet. Om noe som kanskje var kriminelt. Hva var galt med disse folka?

Lynns poeng, om jeg forstår ham rett, er at en slik ny diskusjon kan ha et snev av selvoppfyllende effekt. I vårt tilfelle kan det skje at *om* vi begynner å omtale folk som villmenn og ute av kontroll, kan de begynne å oppføre seg som slik. Virkeligheten kan bli mer ekstrem enn den ellers ville ha vært.

² Se appendiks til Lynn, John A. (2004): *Battle: A History of Combat and Culture from Ancient Greece to Modern America*. Boulder, CO: Westview Press.

Det er godt mulig at Lynns modell ikke kan tas helt dit, men poenget mitt er altså at spørsmål om hva som virker fornuftig, om hva som kjennetegner et fornuftig argument, er mer komplisert enn man i utgangspunktet skulle tro. Den samme konkrete hendelsen, eller det samme politiske utspillet, kan oppleves svært ulikt. Hva en fornuftig strategi er, er altså ikke et enkelt spørsmål. Det er som med han som ble spurt om han var fornøyd med det nye glassøyet sitt. Han svarte at *det* er avhengig av øyet som ser ... Det bringer oss til neste punkt, nemlig balanse.

Balanse

Ofte blir strategi sett på som en ryddig måte å nå de målene vi har satt oss på. Men, et viktig formål med strategi er også å avpasse *målene* til de midlene vi har, eller vi med rimelighet kan tenkes å få. Balansering forteller også at strategiske mål ikke nås gjennom én eller en håndfull makrobeslutninger på høyeste hold, men gjennom at alle små og store mikrobeslutninger lenger ned i organisasjonen også trekker mer eller mindre i samme retning. Problemet er dog at strategi i praksis ofte blir en ustødig gange *vekk* fra stadig oppdikkende ubehageligheter, for eksempel overskrifter i VG, og ikke en stødig marsj *mot* målene man har satt seg. Det samme sagt med ingen ringere enn Jonas Gahr Støres ord:

I sine memoarer fra tiden som pressetalsmann for Blair skriver Alastair Campbell om hvor forundret han ble da han så og leste om andre som oppfattet Blairs regjering som så strategisk, fokusert og strømlinjeformet. Virkeligheten var langt mer kaotisk, skriver han. Vi gjør av og til de samme erfaringene i Norge; observatører utenfra kan tolke en handling eller en uttalelse som ledd i en svært avansert strategi. Ofte undervurderer de tilfeldighetene og kortsiktigheten, behovet for å svare raskt på siste ukes eller siste døgns hendelse.³

Dette er et sitat som gir grunn til ettertanke. Er det dette – altså strategisk, fokusert og strømlinjeformet – som kjennetegner den rødgrønne regjeringen? Av frykt for å trække over de politisk-militære grenselinjer iler jeg til og forsikrer om at jeg ikke tror det hadde vært svært annerledes med en annen regjering. Tenker man *for* langsiktig, faller man på partibarometrene, og står etter hvert i fare for å tape neste valg.

³ Jonas Gahr Støre (2008): *Å gjøre en forskjell. Refleksjoner fra en norsk utenriksminister*. Oslo: Cappelen, s. 157.

Skal vi tro Geir Lundestad, har Norge nærmest som en godmodig versjon av en europeisk Forrest Gump sjanglet seg gjennom historien og hatt grise-flaks ved hver eneste korsvei, men det *kan* jo hende at vi faktisk er ganske langsiktige og utspekulerte, men at det bare ikke virker slik. Med det må vi inn på neste punkt: mål.

Mål

Hvor mennesker får sine mål fra, er et vanskelig spørsmål å besvare, men mål og behov har vi, og politikken er den arenaen hvor disse avstemmes mot hverandre.

Strategiske mål bør i prinsippet tilfredsstillende fire krav: De må være realistiske (som vi alt har argumentert for); konsistente, det vil si at oppnåelsen av et mål ikke utelukker oppnåelsen av et annet vi holder like høyt; kommuniserbare, i det minste om flere skal være med på å nå dem; og til slutt registrerbare, det vil si at vi må vite om vi beveger oss i riktig retning i forhold til målet.

Problemet er at man kan bli tvunget til å handle uten at det finnes slike mål tilgjengelig, men at militær logikk og planleggingsmetodikk forutsetter at de finnes. Professor Hew Strachan har pekt på nettopp denne utfordringen:

[He] (dvs. en britisk general) envisaged a cascading effect from policy, so that it would be possible to deduce from the goals of policy what military conditions were desirable, how to sequence events and what resources would be required. All this was entirely logical, but it begged a very important question: what would happen if there were no strategic goals?⁴

Dette er ikke bare et britisk problem. NATOs planleggingsverktøy tar også utgangspunkt i at våre politiske oppdragsgivere vet hva de vil, og at de er i stand til å formulere det.

Et annet problem den samme professor har pekt på, er at man har lett for å blande mål og strategi. Strategi blir intet annet enn de mål vi har satt oss. Det følger verken midler eller metoder med. Hva er det så som kjennetegner *midlene* i strategi?

4 Hew Strachan (2010) «Strategy or Alibi? Obama, McChrystal and the Operational Level of War» i *Survival*, vol. 52, no. 5 (Oct.–Nov. 2010), s. 164.

Midler

Strategien har mange midler. De kan være diplomatiske, de kan være økonomiske, men det som tradisjonelt har skilt strategi fra andre av statens virksomheter, er at strategi involverer militære midler. Klassisk strategi er bruken av militære midler for å nå politiske mål. Igjen – for å støtte meg på professor Strachan – er vår tids store problem hva angår strategi at vi har utvannet den militære koblingen:

The word 'strategy' has acquired a universality which has robbed it of meaning, and left only with banalities. Governments have strategies to tackle the problems of education, public health, pensions and inner-city housing. Advertising companies have strategies to sell cosmetics or clothes. Strategic studies flourish more verdantly in schools of business studies than in departments of international relations [...] But strategic studies are not business studies, nor is strategy a synonym for policy [...] Strategy is about war and its conduct, and if we abandon it we surrender the tool that helps us to define war, to shape it and understand it.⁵

Det er her fristende å spørre om hvem som egentlig driver med strategi i Norge, i den strenge tolkningen av ordet, det vil si bruk av militære midler for å nå politiske mål. Er det Forsvarsdepartementet, er det Sikkerhetspolitisk avdeling (FD II), er det Forsvarsstaben, er det Forsvarets operative hovedkvarter, er det UD, er det regjeringen, eller er det en blanding av disse og flere til? Dette er ikke et retorisk spørsmål, for jeg har ikke svaret. Dermed kommer vi inn på *metode*.

Metode

Hva gjelder metode kunne vi ha sagt mye, men vi skal holde oss til det prinsipielle. Spesielt i engelskspråklig litteratur kan man ofte få inntrykk av at strategi egentlig dreier seg om å finne den rette *metoden*. Både mål og midler gis oss – i betydningen militæret – av andre, det vil si av politikerne. Det som gjenstår for oss er å bruke de midlene vi har fått på en måte som gjør at vi når de målene som er oppgitt. Men som jeg har forsøkt å argumentere for, inngår vurderingen av både mål og midler i strategien. Ser man isolert på midler, mål og metode, ender man med en dårlig strategi. Ingen har forstått dette bedre enn gamle fader Clausewitz:

⁵ Hew Strachan (2008): «The lost meaning of strategy», i Mahnken, Thomas G. og Joseph A. Maiolo (red.), *Strategic Studies: A Reader*. London: Routledge, s. 421.

Ingen av de hovedplaner som er nødvendig for en krig, kan gjøres uten innsikt i de politiske forhold. Og man sier i grunnen noe annet enn det man ville si når man – som så ofte skjer – taler om politikkenes skadelige innflytelse på krigens ledelse. Det er ikke denne innflytelsen, men selve politikken man skal kritisere.⁶

De som sier at det ikke finnes noen militær løsning i Afghanistan, har altså helt rett. Militære løsninger finnes ikke. Det arrangeres ikke militære mesterskap i kriging. Målet med all krig er en bedre fred. I det minste for dem som vinner.

Innledningsvis sa jeg følgende: *Strategi er å finne en fornuftig balanse mellom (spesielt betydningsfulle) mål, midler og metode, ofte i en situasjon preget av konkurranse. Så langt har vi vært innom alle nøkkelbegrepene, nå gjenstår konkurranse.*

Konkurranse

For Thomas Schelling og andre spillteoretikere er det *konkurranseelementet* som skiller strategi fra all annen aktivitet. I motsetning til *games of skill*, som golf og skihopp, eller *games of chance*, som Lotto og tipping, er *games of strategy* spill hvor fornuften i trekkene bestemmes av hva motstanderen gjør. Det er altså motspillerens trekk som bestemmer hvilke trekk du bør ta, og motsatt.

Denne *refleksiviteten* i strategien har gjort at mange har sett stor nytte i ikke-linearitet, kaosteori og annen esoterisk vitenskap. Men, når alt kommer til alt – og det gjør det enkelte ganger – avgjøres krig sjelden av de helt uforutsette hendelsene. Igjen for å ty til Clausewitz, når vi først har introdusert ham: «Slag hvor en uforutsett faktor hadde en utslagsgivende effekt på utfallet finnes vanligvis bare i historier fortalt av folk som ønsker å bortforklare sine nederlag.» Men det betyr *ikke* at vi kan se bort fra fiendens planer og handlingsmønster.

Det er litt urovekkende for oss offiserer at den polske generalmajor Stanislaw Sosabowski har blitt berømt for å ha stilt følgende tilsynelatende innlysende spørsmål under forberedelsene til operasjonen ved Arnhem i 1944: «What about the Germans?»

«Hva med tyskerne?» Ja, hva med dem. De hadde sine egne planer, skulle det vise seg.

Konklusjonen på dette punktet er altså ikke mer spennende enn at strateger må huske at det finnes én eller flere motspillere der ute, men at heller ikke våre motstandere kan trekke så fryktlige mange kaniner ut av hatten. Man skal lete godt etter de helt store overraskelser i krigshistorien. I de tilfeller hvor

6 Clausewitz, Carl von (1972): *Om Krigen*. Oslo: Gyldendal, s. 157.

utfall eller forløp ble en overraskelse, har det ofte vært en rekke omstendigheter som har kjedet seg inn i hverandre, gjerne med en rekke dårlige beslutninger langs veien.

Er det da ingenting vi kan gjøre for å bli bedre strateger? Jo, det er det selvfølgelig. Jeg skal derfor avslutte dette innlegget med å avsløre strategiens helleggal. Følger man disse rådene, kan man ikke trå feil.

Veien til strategisk briljans

La oss begynne med det åpenbare. Ifølge Clausewitz skal man være svært forsiktig med «å ta det første skritt før man har tenkt på det siste.»⁷ Allerede på dette punktet kan man mistenke Bush & Co. for å ha trådd feil i opptakten til invasjonen av Irak i 2003. De tenkte åpenbart langt mer på det første skritt enn på det siste.

Men dette kravet synes likevel noe lavt, og vi vil derfor skjerpe det ved å forlange at man heller ikke skal ta det første skritt før man har *diskutert* det siste. Man har lite å tjene på å diskutere slikt med folk som har bygget sin karriere på å være enig med sjefen. Det gjør vondt verre, og man blir bare enda mer skråsikker. Poenget er at man må ta seg råd til å holde seg med et miljø av motekspertise. En ekspertise som ser sine interesser best tjent med å flagge uenighet i et klart språk.

Deretter må man ha en *dialog* med dem som skal sette dette ut i praksis. En fruktbar og åpenhertig dialog krever derfor ikke bare modige politikere, men også modige generaler, eller, som Clausewitz formulerte det: «Det lyder underlig, men er innlysende for alle som kjenner krigen, at det trengs mer viljestyrke for å fatte en viktig beslutning i strategien enn i taktikken.»⁸ Fra vår egen tid er spesielt general Wesley K. Clark, med tunge minner fra Vietnamkrigen, krystallklar når det gjelder betydningen av modige generaler: «We would speak out, demand what we needed, and refuse to be misled or buffaloed by the politicians at the top [...] We can't have an army of yes-men who shy away from the nuances of policy discussions[.]»⁹

Vi kan heller ikke ha et luftforsvar bestående av ja-menn. Noen må kunne si nei, unntatt når vi ber om lønnsopprykk.

Det neste kravet til god strategiutvikling er at de ord og begreper man benytter i diskusjonen er så presise og utvetydige som mulig, at de «awake in

7 Clausewitz (1972), s. 140.

8 Clausewitz (1972), s. 73.

9 Clark, Wesley K. (2007): *A Time to Lead. For Duty, Honor and Country*. New York: Palgrave, s. 108 og 115.

every brain the same process of thought», som Julian Corbett i sin tid formulerte det. Også her har Clausewitz noe å bidra med. For å unngå at våre teorier blir for frittsvevende må vi hele tiden passe på at de ikke gror oss over hodet:

[W]henever the thread became too thin I have preferred to break it off and go back to the relevant phenomena of experience. Just as some plants bear fruit only if they do not shoot up too high, so in the practical arts the leaves and flowers of theory must be pruned and the plant kept close to its proper soil – experience.¹⁰

En av de største utfordringene i dagens strategiske tenkning er at strategenes begrepsapparat er så skolestisk og selvrefererende at man sliter med å se koblingene til praktisk hverdagslige utfordringer. Man skal ikke lese mye teori om for eksempel effektbaserte operasjoner, *comprehensive approach* og nettverksbasert krigføring, for man ser at også strategi sliter med at «høyt teorikerne» skiller lag med praktikerne. Som John Lynns modell antyder, kan det være få berøringspunkter mellom teoretikernes diskurs og virkeligheten slik den oppleves av praktikerne.

Det sikreste vi kan konkludere med er at strategi er vanskelig og at vi kan bli fristet til å gi opp hele prosjektet. Det vil i så fall være det dårligste alternativet. Skulle vi mislykkes med vår balanse av mål, midler og metode, vil det være ekstra tragisk om grunnen var at vi ikke hadde tenkt oss godt nok om, eller om våre rådgivere ikke våget å fortelle oss at prosjektet ikke ville være bærekraftig, eller, som president Obama formulerer det: «It is very easy to imagine a situation in which, in the absence of a clear strategy we ended up staying in Afghanistan for another five years, another eight years, another ten years. And we would do it not with clear intentions but rather just out of an inertia. Or an unwillingness to ask though questions.»¹¹

Så derfor: Still de vanskelige spørsmålene!

Om fasiten dere nå har fått mot formodning ikke virker, gjenstår bare en liten bønn, som fanger strategiens største utfordringer i noen få fyndige vendinger: «Lord grant me the serenity to accept the things I cannot change, the courage to change the things I can, and the wisdom to know the difference». Strategi handler om mål og ønsker, og ikke minst om oppnåelsen av dem. Det største strategiske talentet og det største strategiske motet oppvises i vår omgang med store mål. Noen ting *kan* vi gjøre noe med, noen *bør* vi gjøre noe med, men andre ting bør vi bare la være som de er.

10 Clausewitz, Carl von (1976): *On War*. Princeton: Princeton University Press, s. 61.

11 Woodward, Bob (2010): *Obama's Wars*. New York: Simon & Schuster, s. 376.

DEL 3

**Luftforsvarets fremtid? Strategisk rådgiver eller
operativ eksekutør?**

Politiske forventninger til Forsvaret og NATO

Ine Marie Eriksen Søreide

Temaet som Generalinspektøren for Luftforsvaret har valgt for årets seminar – veien videre etter Afghanistan og den nye strategiske virkeligheten – er på noen måter forut for sin tid, men likevel betimelig. Forsvars- og sikkerhetspolitiske diskusjoner har de siste årene – med rette – blitt dominert av utfordringene vi står ovenfor i Afghanistan. Samtidig er det viktig å ikke la dette ene, tidsbegrensede engasjementet overskygge diskusjoner om det langsiktige strategiske bildet vi nå begynner å se utviklingen av. Mitt tema i det følgende vil altså være «Politiske forventninger til Forsvaret og NATO», noe som i utgangspunktet åpner for en ganske vid tolkning. Jeg vil derfor benytte dette innlegget til å drøfte NATO og det transatlantiske forholdet, samt hva vi kan forvente av alliansen, for deretter å gå mer konkret inn på hva jeg på et helt overordnet plan mener er rimelige forventninger til det norske forsvaret i årene og tiårene som kommer.

Før vi helt forlater fjorårets tematikk, vil jeg imidlertid si noen ord om Afghanistan. 2010 ble preget av implementeringen av counterinsurgency-strategien, og som jeg siterte oberst Fauske på under Luftmaktseminaret i fjor, handler den først og fremst om tilstedeværelse, tilstedeværelse, tilstedeværelse. Hva er så status når kalenderen sier februar 2011? De siste 12–13 månedene har utvilsomt vært de mest utfordrende for norske styrker hittil, og norske soldater har jevnlig vært i trefninger som i intensitet ikke kan sammenliknes med noe annet våre soldater har deltatt i siden den andre verdenskrig.

Lykkes vi? Svaret på det er at det fortsatt er for tidlig å si. I 2011 vil antallet internasjonale soldater i Afghanistan nå et toppunkt, for så å gå gradvis tilbake. Vi ser tegn til en stadig mer ujevn byrdefordelig innad i alliansen, hvor vi har fått den første ensidige uttrekkingen (Nederland), hvor flere andre land har signalisert sluttdatoer og hvor diskusjonene om generell uttrekning går løpende. Jeg mener dette er en farlig utvikling, og støtter planen om å overlate ansvaret for sikkerheten til afghanske styresmakter i 2014. Samtidig er det viktig at man tilpasser kartet etter terrenget, og ikke omvendt. Som Deputy COMISAF sa da utenriks- og forsvarskomiteen var i Afghanistan i april i fjor:

Overlating av ansvaret må ses som en *helhet* – ikke isolert provins for provins.

Men la meg nå vende tilbake til temaet for dette årets seminar, gjennom å se nærmere på den strategiske situasjonen vi befinner oss i og identifisere de makrotrendene som kommer til å prege dette tiåret. For vi lever på mange måter i en brytningstid, hvor kursen for det århundret som vi nå er omtrent ti år inne i, er i ferd med å stakes ut.

I et dette perspektivet er *multipolaritet* og *globalisering* to helt sentrale stikkord. For å ta globalisering først: Vi har gjennom de to siste tiårene sett en stadig raskere utvikling hvor tradisjonelle grenser mellom samfunnssektorer og fagområder, utenrikspolitikk og innenrikspolitikk viskes ut. Denne trenden omfatter alle stater og alle samfunn, inkludert Norge, og ligger på mange måter som et bakteppe for mye av den øvrige utviklingen.

Parallelt med dette ser vi at geopolitikken har gjort et comeback på verdensscenen. Utviklingen mot en multipolar verden, med rivalisering og maktbalanse mellom flere stormakter i ulik avstøpning, og nye makters inntreden (for ikke å si gjeninntreden), er kanskje den aller sterkeste tendensen i vår tid. Dette får konsekvenser for alle staters utenrikspolitikk, for den interne samfunnsutviklingen og for hvordan vi ser på oss selv og på verden.

Vi ser altså store endringer i den globale fordelingen av makt. BRIK-landene (Brasil, Russland, India og Kina) er i dag et veletablert begrep, og også andre kandidater – som Sør-Afrika – kan plasseres i denne gruppa. Disse landene har kommet seg gjennom finanskrisen bedre enn de fleste europeiske landene og USA, og den relative makten i det internasjonale systemet er forskjøvet tilsvarende. Samlet kan man se en forskyvning av verdens økonomiske og politiske tyngdepunkt fra vest mot øst – Asia vokser stadig raskere frem som et nytt kraftsentrum. Særlig relevant for temaet på dette seminaret er at dette også betyr et skifte i USAs utenrikspolitikk.

I januar 2011 holdt jeg innledningsforedraget på sjefskurset til Forsvarets høyskole, og brukte litt tid på å beskrive et modifisert strategisk triangel, et triangel som er noe brukket i kantene. På forhånd hadde jeg grublet litt på hvordan jeg på en pedagogisk måte skulle innlemme Kina i dette bildet, og til kurset brukte jeg det begrepet jeg inntil i går trodde var et unikt bilde: det strategiske rektangel. Dette hadde imidlertid selvsagt også Jacob Børresen tenkt på. Jeg skal komme tilbake til Kina litt senere, men vil tillate meg to poenger her:

- Kinas rolle i Afrika, som Heidi Haugen behandlet tidligere under seminaret, fremholdes ofte av Vesten som noe negativt / noe man bør følge med på. Til det vil jeg si at jeg er langt mer bekymret for enkelte afrikanske lands rolle som forbilde og samfunnsmodell for andre afrikanske land enn jeg er for Kinas eventuelle rolle som det. Kina er et stort land som er svært forskjellig fra afrikanske land, og Kinas rolle er ikke uomstridt på kontinentet. Land som Etiopia, Uganda og Rwanda, som har god økonomisk vekst og tilsynelatende er foregangsland, er derimot preget av til dels svært strenge politiske lederskap, grove menneskerettsbrudd og systematisk undertrykking av befolkningen.
- Kina gjør seg også bemerket i Europa – gjennom å tilby lån og investeringer til fattige EU-land som har blitt hardt rammet av finanskrisen. Flere observatører kaller det en stille innmarsj via flankene, der Kina søker makt og innflytelse i Brussel og i store EU-land via svake europeiske økonomier.

Selv om man ofte snakker om de nye truslene – terrorisme, cyberangrep, klimaendringer – har ikke de historiske, tradisjonelle truslene forsvunnet. Krig, konflikt og uroligheter over store deler av verden viser for eksempel klart behovet for tradisjonell militærmakt. Jeg har allerede vært innom de harde kampene norske og allierte soldater i Afghanistan opplever. Utenfor Afrikas horn pågår samtidig den største internasjonale innsatsen mot piratvirksomhet siden datidens stormakter rensket Det karibiske hav for 300 år siden. Det kommer nå ønsker og krav om å bidra med internasjonale styrker til Sudan. Dette er eksempler på både trusler og virkemidler som enhver stat, hersker eller militære leder opp igjennom historien ville kjent igjen. De nye truslene kommer bare i tillegg.

I dagens verden, med et sammensatt trusselbilde, ser vi derfor at de sentrale premissene og utfordringene for norsk utenrikspolitikk defineres i grenseoppgangen mellom tradisjonelle trusler og virkemidler, klassisk geopolitikk basert på geografi, demografi og ressurstilgang samt en ekstremt hurtig globaliseringsprosess som i løpet av de siste tiårene har redefinert og utfordret vår forståelse av hele utenrikspolitikken. Finanskrisen og dens konsekvenser for verdens stater og deres politiske og militære handlingsrom ligger som et bakteppe for det hele. Lite forsvinner selv om det nye kommer til, og den verden vi skal møte og handle i kan beskrives som en stadig mer kompleks «vev».

Hvor finner vi så Norge i denne veven? Hvilke tråder berører oss? Hvilke utfordringer er det Norge står overfor i utenriks- og sikkerhetspolitikken? En del ting har ikke endret seg. Hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk har vært

den samme siden 1948: Vårt medlemskap i NATO og den transatlantiske forbindelsen medlemskapet representerer. Samtidig er den største sikkerhetspolitiske utfordringen vårt naboskap med Russland.

Når det gjelder vår store nabo i øst, er jeg helt enig med Jacob Børresen i at det er et langt mer sannsynlig scenario med samarbeid enn med konflikt. Men vi ser i dag et Russland som til enhver tid opptrer med minst to ulike ansikter, henholdsvis utad og innad (og da snakker jeg ikke bare om d'herrer Putin og Medvedev). Det kan derfor være vanskelig å vite hva man skal tro, og hvordan man skal forholde seg til landet. I forbindelse med utarbeidelsen av NATOs nye strategiske konsept var det symptomatisk nok ikke mulig å komme til enighet om en felles «diagnose» på Russland. Blant annet var det svært ulike tolkninger av Russlands nye militærdoktrine, som kom i starten av 2010. Den inneholdt klare spor av kaldkrigsretorikk og sa i klartekst at NATO var en militær trussel mot Russland. Det er NATO selvsagt ikke, noe Russland vet utmerket godt, og militærdoktrinen kan nok best rubriseres som en siste krampetrekning med slik retorikk.

Samtidig som vi ser et mer fremoverlent og til en viss grad mer selvhevdende Russland utad, er det et land med store interne problemer. Menneskerettighetssituasjonen er til dels svært alvorlig, det sivile samfunnet har dårlige vilkår, den gjennomsnittlige levealderen for menn er nå nede i 59 år, helsevesenet er i ferd med å bryte sammen, og de russerne som har råd og anledning, sender i stor grad barna sine ut av landet for å ta utdanning (og de sender pengene sine samme vei). De to siste poengene er et tegn på at det er mindre fremtidsstro enn man skulle håpe. Dette er altså «den dysfunksjonelle familien i villaen på den andre siden av gjerdet».

Svært mye kan sies om dette temaet, men jeg vil her begrense meg til å si at Norges linje overfor Russland må være konstruktiv, forutsigbar og pragmatisk, men samtidig tydelig og realistisk. Vi deler 196 km grense med Russland. Et tettere samarbeid med dette landet nødvendiggjør samtidig en klart synlig og uomtvistelig norsk forankring i de vestlige allianser og fellesskap. NATO-medlemskapet fremstår i så måte som en sentral forsikring i et asymmetrisk naboskap. Dagens gode forhold og konstruktive samarbeid må ikke gjøre oss blinde for de utfordringene – både sivilt og militært – vi kan møte fra Russland i fremtiden.

Implisitt i dette ligger det at jeg tror vi kan forvente en grunnleggende trygghet fra vår NATO-tilknytning. Samtidig er det viktig å understreke at dette ikke betyr at vi kan bruke medlemskapet som en hvilepute. For også NATO er i endring.

På en del områder er riktignok NATO-samarbeidet viktigere enn noen-

sinne. Mens Vesten tidlig i NATOs historie dominerte verden, er resultatet av de makrotrendene jeg diskuterte ovenfor at vestlige land i enda større grad enn før «må henge sammen for ikke å henges hver for oss». Derfor er det gledelig å kunne fastslå at det siste året har vært positivt i NATO-sammenheng, særlig på politisk nivå, og alliansens toppmøte i Lisboa i november 2010 betegnes – i mine øyne helt riktig – som det mest vellykkede på mange år. Både det nye strategiske konseptet, som var det mest konkrete resultatet av toppmøtet, og prosessen som ledet frem til det, viste et NATO som evnet å samle seg i større grad enn mange kanskje hadde trodd på forhånd.

Konseptet inneholder en ny og oppdatert trusselvurdering som på en god måte oppsummerer de ulike alliansemedlemmenes posisjoner, som har variert i ganske stor grad (terror og masseødeleggelsesvåpen, konvensjonell trussel fra Russland etc.). Samtidig setter man opp en prioritert liste over ni sentrale utfordringer for alliansen – fra militære trusler mot medlemslandenes territorium, via spredningen av ballistiske missiler og energisikkerhet til «nye» trusler som cyberangrep og konsekvensene av klimaendringer.

Det viktigste politiske temaet – også mest omdiskutert på forhånd – har vært innholdet i artikkel 5 i Atlanterhavspakten og balansen mellom territorielt forsvar (kjerneoppgaver) og operasjoner (Afghanistan). Mange fryktet at en eksplisitt oppramsing av nye trusler, kombinert med en stor utvidelse med nye land som har en helt annen historisk erfaring enn oss med Russland, ville bidra til å utvanne og svekke artikkel 5. Man endte opp med et konstruktivt kompromiss som understreker viktigheten av NATOs kjerneoppgaver i «nærområdene», sammen med behovet for å avslutte pågående operasjoner på en god måte. Jeg tror man her har kommet frem til en riktig balanse. NATO er *mer enn Afghanistan* – og faren er at vi ubevisst aksepterer premisset om at NATO er ferdig hvis vi ikke lykkes i Afghanistan.

La meg likevel legge til følgende: Vi har en utfordring i å få resten av NATO interessert i *våre* nærområder – nærmere bestemt nordområdene. Ifølge Sjøforsvaret er det stadig vanskeligere å få allierte med nordover på øvelser med de kapasitetene Norge har nytte av å trene sammen med. Ofte stiller de med store amfibiefartøy (som HMS *Albion*), men ikke de mindre kapasitetene som er mest relevante for samtrening. I den sammenheng mener jeg det er et poeng at når vi på et tidspunkt igjen skal deployere til Aden-bukta, bør vi gjøre det innenfor rammene av NATO-operasjonen *Ocean Shield* og ikke som sist, i EUs *Atalanta*-operasjon. I praksis er det svært liten forskjell på de to – de opererer side ved side. Men signaleffekten til våre allierte i NATO og den verdifulle allierte samtreningen det gir oss, er etter mitt skjønn gode argumenter for å velge NATO denne gangen.

På tross av den siste tidens positive utvikling er det likevel viktig at vi er realistiske overfor hva vi kan forvente av våre alliansepartnere. Her er det *spesielt to utviklingstrekk* jeg vil legge vekt på: det skiftende geopolitiske fokuset i Washington og resultatet av kutt i forsvarsbudsjettene i Europa.

La meg først ta for meg det minst presserende, men på lang sikt kanskje viktigste utviklingstrekket: Det geopolitiske skiftet i Washington vekk fra Europa og mot Stillehavet. Dette skiftet ble understreket av president Obama på hans siste reise i Asia, der han omtalte seg selv som den første «Stillehavspresidenten». Stadig flere i den yngre generasjonen offiserer og embetsmenn i USA har ikke noen transatlantisk erfaring – kun trans-Pacific.

La det likevel være sagt: USA forlater ikke NATO og sine transatlantiske forbindelser. Men maktbalansen i verden flytter seg østover, og de sikkerhetspolitiske premissene legges i stadig sterkere grad i Kina / Sørøst-Asia og i mindre grad i aksen Brussel–Washington–Moskva. Forholdet USA–Kina er nokså konstant (eller som en forsker beskrev det for oss da vi var med utenriks- og forsvarskomiteen i Kina og Japan i fjor høst: «It's a lukewarm cooperation, a manageable relationship – the world's most complicated relationship.»). Men: Kina hever røsten i regionen, blant annet ved å tredoble forsvarsbudsjettet i løpet av de siste ti årene (ifølge Pentagon ligger de nå på mellom 105 og 150 mrd. USD/år), og militære virkemidler anses igjen som aktuelle i regionen, slik vi nylig så et eksempel på gjennom hendelsen med japansk kystvakt og en kinesisk tråler. Og nettopp på grunn av Kinas hevede røst er det stadig flere land i regionen som søker til USA som stormakt for sikkerhetsgarantier og forsikringer. Særlig gjelder dette Japan og Vietnam.

Selv om jeg mener at Jan Egelands analyse presentert under dette seminaret er riktig, altså at Kina ikke kommer til å ta igjen USA hverken når det gjelder økonomi eller militær makt, mener jeg at den bare gir halve bildet. Det at Kina i Sørøst-Asia i sterkere grad enn før spiller rollen som stormakt, gjør at USA engasjerer seg mer der enn før (politisk, handelsmessig og militært – blant annet ved våpensalg til Taiwan og ved at hangarskipet USS *George Washington* er til stede i Sørkinahavet).

Et mer presserende utviklingstrekk er den vestlige økonomiens innvirkning på forsvarssektoren. Finanskrisen er fortsatt ikke over, og i så å si alle europeiske land ser vi den samme utviklingen: dype kutt i statsbudsjettene. 17 NATO-land kutter i sine forsvarsbudsjetter, og for politikere på jakt etter kutt som i så liten grad som mulig rammer populære velferdsordninger, er forsvarsbudsjettene alltid svært utsatt.

Det kanskje tydeligste eksemplet på dette hittil – som også har flest direkte konsekvenser for Norge – ser vi i britenes *Strategic Defence and Security Review*

(SDSR) som ble lagt frem i oktober 2010. Det området som kan bli spesielt lidende er maritim overvåkning – britene har per dags dato ingen kapasitet på dette feltet etter at de siste av de gamle Nimrod-flyene ble pensjonert i mars 2010. Det nye Nimrod-prosjektet er kansellert, og SDSR har mer eller mindre fastslått at ingen slik kapasitet vil bli kjøpt inn igjen. I tillegg vil antallet tilgjengelige eskortefartøyer for patrulje i nordområdene reduseres ytterligere.

Jeg tror Jacob Børresen har helt rett i at vi ikke kan – eller kanskje ikke engang bør – basere oss på NATOs hjelp hva angår ressurskonflikter i nordområdene. Utfordringen Norge nå står overfor er at mens vi fortsatt kan basere oss på NATO for mer *eksistensielle* trusler, må vi være forberedt på i enda større grad enn i dag å måtte håndtere overvåkning, etterretning og tilstedeværelse selv. Spekteret av krisehåndteringsoperasjoner vi vil måtte håndtere selv har også økt, noe som stiller ytterligere krav til hva vi må kunne utføre på egen hånd.

Hva er så resultatet av dette? I klartekst betyr det færre kapasiteter tilgjengelige i våre nærområder. Denne utviklingen understreker Norges behov for å ha et bredt spekter av selvstendige kapasiteter.

Men utfordringen her går dypere enn de konkrete kuttene i Storbritannias forsvarsbudsjetter. Som nevnt rammes nesten alle nasjonale forsvar i Europa av dype kutt, og i oktober 2010 spurte USAs forsvarsminister, Robert Gates, om hvorfor USA skulle investere i Europas sikkerhet når europeerne tilsynelatende ikke syntes det var nødvendig.

Dette er noe vi må ta inn over oss.

Flere amerikanske analytikere sier det er helt nødvendig at Europa forbedrer sin koordinasjon av forsvarskapasiteter, slik at Europa kan «punch at its weight». Men de kombinerer i stadig sterkere grad dette budskapet med en annen advarsel: Over tid må Europa får orden på dette, fordi en ikke kan belage seg på at USA skal ta ansvar for å beskytte Europas egen bakgård. Enkelte norske forskere har pekt på at denne ujevne byrdefordelingen internt i NATO – mellom USA og de andre – *kan* lede til en ny amerikansk tenkning rundt hva alliansen skal være: hvis COIN blir USAs form for krigføring i årene fremover, vil USA kunne trekke den konklusjon at NATO er en «ressurspool av villige», og ikke en forsvarsallianse.

Europa bruker faktisk ganske mye penger på forsvar. Selv med de kuttene som nå finner sted, bruker den europeiske delen av den atlantiske alliansen fem ganger så mye på forsvar som Kina (offisielle tall), og syv ganger så mye som Russland. Problemet ligger ikke så mye i for lite penger – noe militær kapasitet burde man tross alt klare å få ut av drøye 1500 milliarder kroner – men i at pengebruken er så lite koordinert. Europa har for mange ulike våp-

ensystemer, for mange nasjonale spesifikasjoner, for stor produksjonskapasitet og for lite synergi i ressursene vi bruker på forsvar.

Konsekvensene av dette begynner etter hvert å bli synlige. Storbritannia og Frankrike – tradisjonelt de to militære stormaktene i Vest-Europa – er i ferd med å utvikle et nærmere samarbeid. Hva som konkret kommer ut av dette er fortsatt uvisst, men mye tyder på at man vil gå i retning av omfattende, dyptgripende samarbeid. Det kan se ut som om man ikke har noe valg dersom man vil stoppe en utvikling der Europa veier stadig mindre på den internasjonale vektskålen.

Norge er heller ikke unntatt fra dette bildet, og nordisk forsvarssamarbeid kommer til å få mye oppmerksomhet i tiden fremover. For Høyres del er det viktig å understreke to ting: For det første at nordisk samarbeid er naturlig og ønskelig, men at det er tuftet på en organisk utvikling nedenfra, basert på konkrete, praktiske løsninger forsvarsgrenene i de forskjellige landene kommer frem til. Det vil med andre ord si at vi ikke ønsker en utvikling styrt fra politisk hold i hvert enkelt land. For det andre at de store spørsmålene i sikkerhetspolitikken holdes utenfor. Det skal ikke være noen tvil om at den norske alliansepolitikken med grunnlag i NATO holdes ved lag. Det kan ikke være noen snakk om gjensidige sikkerhetsgarantier.

For konkret å komme tilbake til andre del av temaet mitt i dag: Hva er de politiske forventningene til det norske forsvaret i dette bildet?

For det første vil jeg her understreke at Forsvaret har grunn til å forvente – kreve – av oss politikere at vi legger til rette for en riktig balanse mellom struktur, oppgaver og økonomi, slik at vi får mest mulig operativ kapasitet ut av de drøye 35 milliardene samfunnet setter av til denne sektoren hvert år. Når det er sagt, legger de trendene jeg har identifisert i dette innlegget klare føringer for Forsvarets oppgaver. Selv om vi som nevnt ikke lenger står ovenfor noen eksistensiell trussel i nord, og selv om vi i siste instans har NATO som en garanti mot trusler mot vår suverenitet, er det en rekke potensielle gråsonescenarier vi må være forberedt på å håndtere. Det jeg sikter til her er scenarier som faller mellom det vi ser av russisk aktivitet i våre grenseområder i dag, og åpenbare artikkel 5-operasjoner.

Den generelle vurderingen er at de mest sannsynlige direkte trusler mot Norges sikkerhet, suverene rettigheter og interesser i nord de nærmeste årene er begrensede krenkelser, episoder og forsøk på å begrense vår politiske handlefrihet. Håndteringen av utfordringene i nord må skje gjennom et bredt spekter av virkemidler. Likevel må vi ikke utelukke at interessenmotsetninger kan få sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser. Nordområdene har fortsatt stor strategisk betydning, blant annet som hjemmeområde for den russiske Nord-

flåten og som øvelsesområde. Russisk militært nærvær utenfor vår kystlinje er gjenopptatt og øker i omfang. Antallet russiske flyvninger utenfor Norge i hvert år etter 2007 er for eksempel større enn i hele perioden 1991–2006.

En viktig forutsetning i forsvarspolitikken vil derfor være å bestemme oss for hvor store trusler vi vil måtte være forberedt på å håndtere uten hjelp fra våre allierte. Dette er kanskje den viktigste utfordringen vi står ovenfor i skjæringspunktet mellom utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Hva den rette balansen er, får jeg komme tilbake til ved en senere anledning. Men i dette bildet vil en fleksibel og godt utrustet hær, en moderne marine og et flyvåpen med et robust antall moderne kampfly uansett være helt essensielt.

Fra behov til struktur. Om strategisk tenkning i Forsvarsdepartementet

Oberst Bjarne Neremo

Innledning

Fra et fagmilitært perspektiv utgjør temaet «Fra behov til struktur» på mange måter den ene halvdel av militærmaktperspektivet, hvor den andre utgjøres av evnen til å anvende de ressurser som er stilt til disposisjon for en militær sjef.

I mitt innlegg vil jeg primært rette oppmerksomheten mot de nasjonale perspektivene som er lagt til grunn for utviklingen av det forsvaret vi har i dag, i tillegg til at jeg vil forsøke å belyse noen forhold som vil kunne påvirke oss i fremtiden. Forsvaret av i dag er et annet enn det vi hadde for 10–15 år siden. Samtidig har det fortsatt trekk ved seg som kan spores tilbake til tiden etter den andre verdenskrig – nødvendigvis ikke så mye hva gjelder struktur, men i den retorikk som trekkes frem i den norske forsvarsdebatten. Denne retorikken påvirker også diskusjonen om hvordan Forsvaret skal utvikle seg.

Etter annen verdenskrig tok den nasjonale forsvarsplanleggingen utgangspunkt i en vurdert trussel mot Norge. Dette smalet debatten inn mot hva vi skulle bruke Forsvaret til og i neste omgang hva forsvarsstrukturen skulle være i stand til å gjøre. Vi fikk en situasjon der *hvordan* vi skulle anvende Forsvaret i stor grad styrte hvordan Forsvaret skulle se ut. Dette gav blant annet utslag i et sterkt scenariofokus både i et strategisk, operasjonelt og taktisk perspektiv. Isolert sett gav dette mening, men i et bredere perspektiv førte det også til utfordringer for Forsvaret. Disse utfordringene har vi hatt med oss helt frem til i dag, i form av at vi i mange år opererte med en struktur som var altfor stor i forhold til de ressurser nasjonen var villig til å bruke på Forsvaret, og som førte til at vi i meget begrenset grad fremsto som et relevant verktøy for den nye tid. Dette traff Forsvaret på en relativt brutal måte på slutten av 1990-tallet og inn på 2000-tallet, hvor spesielt vårt internasjonale engasjement innenfor

rammen av NATO stilte nye krav både til strukturen og vår evne til å anvende den.

Forsvarspolitiske rammer

Forsvarets utvikling tar utgangspunkt i de fastlagte sikkerhets- og forsvarspolitiske målsettingene som utgjør sentrale «stolper» i den langsiktige planleggingen. Med dette som utgangspunkt formes Forsvarets oppgaver som en del av langtidspanprosessen. Dette arbeidet kan deles i tre:

- overvåke endringer i omgivelsene og i organisasjonen som kan ha betydning på lengre sikt
- planlegge anvendelse og organisering av ressurser for å ivareta overordnede nasjonale interesser
- omsette analyser og planer til politikk som rettleder, og konkrete tiltak som skaper ønsket endring og utvikling av forsvarssektoren.

Langtidspanleggingens formål blir derfor todelt. Det skal på den ene siden legges grunnlaget for sektorens rammebetingelser på midlere og lengre sikt (se ut og opp i et nasjonalt samfunnsperspektiv), samtidig som den skal veilede beslutningstaking på kort sikt (inn og nedover i Forsvarets organisasjon).

Forsvaret som relevant aktør

I et moderne samfunn stilles det gjerne spørsmål om relevans og hvordan en samfunnsinstitusjon best fremstår som relevant. Det er naturlig at også Forsvaret blir utfordret i dette perspektivet og at vi også stiller oss det samme spørsmålet. Å være *relevant* er gjerne en funksjon av de omgivelser man er i og de faktorene som påvirker en, slik som sosial, økonomisk, teknologisk og internasjonal utvikling. Forsvaret kan lett komme i «skvis» mellom ønsket om kortsiktig relevans og de mer langsiktige behovene som knytter seg til strukturens utvikling i en tid med skiftende behov. Det kan derfor være nyttig å gjøre seg noen betraktninger om hva som faktisk kan skje innenfor de tidsrammer langtidspanleggingen må forholde seg til. Den tiden det tar fra man bestemmer seg for å anskaffe en kapasitet til systemet er operativt, og videre til det skal fases ut, gjør at man på militær side foretar disposisjoner som vil ha konkrete implikasjoner i alle fall tretti år frem i tid. Beslutningene vi fatter i dag må vi kunne leve med på sikt, da de gir bindinger blant annet for organisasjon, kompetansebehov og vedlikeholdsressurser i mange år frem-

over. Typiske systemer som illustrerer dette er fregatter, kampfly, artilleri og pansrede stridskjøretøy.

I lys av dette utfordrer årets tema for Luftmaktseminaret relevansbegrepet ved å stille følgende spørsmål: «Hva skjer etter Afghanistan?» La meg trekke dette spørsmålet i retning av dette: «Hva har vi lært av de siste årenes operasjoner, og hva betyr det for oss»? Jo, vi har lært at en fregatt kan operere i Adenbukta. Isolert sett representert ved «overkill»-ressurs overfor motstanderen, men likevel et meget relevant og fleksibelt instrument. Videre at våre Bell 412-helikoptere yter mer enn forventet, og at den nasjonale strukturen med riktig prioritering og rett innstilling hos de involverte leverer på oppdrag. Dessuten også at Hæren kan tilpasse sin struktur og utnytte den grunnleggende kompetansen som ligger i organisasjonen til å løse meget krevende oppdrag i en helt ny kontekst.

Var vår hjemlige struktur tilpasset disse oppdragene? På den ene siden er svaret nei; på den andre siden ja. Nei, når man ser på materiell og systemer (vi har ingen PRT-er i Norge). Ja, når man ser på organisasjonen, kompetansen og menneskene som jobber i den. Denne siste dimensjonen – personell og kompetanse – gir oss nemlig grunnlag til å utnytte det materiellet og de systemene vi har, stille gode og riktige krav til nyskaping og nyutvikling, samt kunne ta i bruk nye kapasiteter når de blir stilt til rådighet. Erfaringen har videre fortalt oss at vi ikke kan forvente å være «klar» til den neste operasjonen, men at vi må kunne tilpasse oss innenfor alle domener av strukturens utvikling basert på de behov og krav vi blir stilt overfor.

Kapabilitetsbasert planlegging

Hvordan innretter vi så planarbeidet vårt på strategisk nivå? Kapabilitetsbasert planlegging har utviklet seg til å bli forsvarsplanleggenes nye «buzzword». Uttrykket har funnet sin plass både hos store og små nasjoner og har blitt adoptert av både NATO og EU. Hva bringer så dette av nytt inn i den norske planleggingen? Det stiller klare krav til utformingen av de oppgaver Forsvaret skal løse, da det er disse som danner utgangspunkt for de kapabiliteter – eller *evner* – Forsvaret skal inneha. Dette i motsetning til en kapasitet, som er et nærmere definert strukturelement/virkemiddel som kan benyttes til å levere den etterspurte kapabilitet. Grunnideen i kapabilitetsbasert planlegging er, med utgangspunkt i oppgaver og konsepter, å identifisere de evner som kreves for å ivareta et ambisjonsnivå. Hensikten med en kapabilitetsorientert tilnærming er å sikre en utvikling av de konkrete kapasiteter i styrkestrukturen som gir optimal nytteverdi i forhold til rammefaktorer og priori-

teringer. Den kapabilitetsbaserte planmodellen benytter en bred tilnærming til forsvarsplanleggingen, og er forutsatt å vurdere hele bredden av behov og muligheter knyttet til det å utvikle en evne, hvor det tradisjonelle materiell-systemet kun er ett element. Tydeligst kommer dette til uttrykk i form av at det utfordrer den tradisjonelle «gjenanskaffelses»-metoden, slik vi delvis har sett det gjennom 1980-, 1990- og 2000-tallet, hvor det nærmest var oppløst og vedtatt at et materiellsystem skulle re-anskaffes dersom det hadde nådd teknisk levealder og dermed ikke møtte de forventede krav.

Identifisering og utvikling av kapabilitetsbehov krever en bred tilnærming til strategisk analyse av et sett variable premisser. Dersom det identifiserte behovet skal være relevant for den etterfølgende strukturutviklingen, må kapabilitetsbehovet kvantifiseres. Eksempelvis kan en slik kvantifisering være evnen til å utføre en funksjon innenfor et visst geografisk område, i et gitt tidsrom og under visse andre forutsetninger. Det er avgjørende at antallet kapabiliteter holdes på et begrenset og overordnet nivå, slik at kapabilitetsbehovene gir reelle muligheter for strukturmessige løsningsvalg.

Det kvantifiserte kapabilitetsbehovet vil i prosessen sammenholdes med Forsvarets eksisterende og planlagte kapasiteter. Dette genererer et kapabilitetsgap, som angir overskudd eller underskudd av kapabiliteter i det angitte tidsperspektivet. Det vil gi grunnlag for fastsetting av de mest prioriterte behovene for nye kapasiteter. Samtidig gir det også grunnlag for reduksjoner av kapasiteter det ikke lenger er behov for, eller for beslutninger om ikke å re-anskaffe kapasiteter som vil miste eller få redusert sin relevans og som dermed ikke lenger vil være prioriterte.

I arbeidet med Forsvarets kapabilitetsutviklingsplan er det innenfor seks utvalgte områder identifisert i alt 33 kapabilitetsbehov som er operasjonalisert i form av en helhetlig beskrivelse av ambisjon i et tid-rom-perspektiv. Utviklingen av et identifisert kapabilitetsbehov beskrives langs et DOTMLP-FI-løp (Doctrine-Organization-Training-Materiel-Leadership-Personnel-Facilities-Interoperability) for å sikre at bredden i planarbeidet blir ivaretatt og at ressurser bli satt inn på riktig sted til riktig tid. Realisering av en evne krever en bred tilnærming, hvor både FOU- og CD&E- aktiviteter ofte vil være naturlige og nyttige virkemidler. Videre vil de identifiserte behovene også bli vurdert i forbindelse med internasjonalt samarbeid for å finne kosteffektive løsninger sammen med allierte og partnere.

Konseptarbeid

I tillegg til å vurdere strukturelle behov ut fra et oppgaveperspektiv er det også behov for å analysere behovene opp mot et konseptuelt rammeverk, for gjennom det å sørge for at strukturen støtter opp under de konseptuelle valg som er gjort, både rettet mot den enkelte forsvarsgren og der hvor det foreligger felleskonsepter. Når det gjelder konsepter for understøttelse av langtidsplanarbeidet, har vi i Forsvaret en vei å gå for å skape en konsistent og helhetlig struktur på dette. Jeg har allerede nevnt de utfordringene vi tok med oss fra den tiden hvor langtidsplanarbeidet var trusseldrevet både ut fra et strategisk, operasjonelt og taktisk perspektiv. Slik vi nå har innrettet planarbeidet, benytter vi riktignok både scenarier og plansituasjoner. Men fra at de tidligere utgjorde premissene for behovene, har de nå utviklet seg til å bli et referansepunkt for løsningene, hvor vi tester ut forskjellige strukturløsninger mot aktuelle plansituasjoner for å evaluere strukturenes robusthet og egnethet opp mot en gitt situasjon. Dette gjør det mulig å sammenligne struktursammensetningers operative evne på en forskningsbasert måte, også som grunnlag for kosteffektivitetsvurderinger.

Til struktur

Når vi har identifisert hvilke kapabiliteter Forsvaret bør inneha og konseptuelt beskrevet hvordan de skal utvikles, står vi ovenfor de viktigste og de mest konsekvensbelastende valgene – hvordan skal strukturen se ut? Det er først nå at Forsvarets ressurser forpliktes og bindes opp. De strukturelle valgene har store implikasjoner. Dette inkluderer valg av systemer, tilhørende kompetansebehov, infrastruktur, vedlikeholdsløsninger og langsiktige forpliktelser overfor andre aktører, herunder industri og næringsliv. Dette er forpliktelser som i stor grad vil ha samme levetidsperspektiv som hovedmateriellet. Gjennom arbeidet med å beskrive kapabilitetsbehovene vil en raskt komme til et punkt hvor behovene overskrider de forventede rammene. Her skiller ikke Forsvaret seg fra andre virksomheter, hverken offentlige og private. Ordet «prioritering» trer da frem, gjerne med negativt fortegn. Hvilke evner skal vi prioritere, hva slags overlapp og hvilke hull skal vi akseptere, og hvilken risiko skal vi ta i forsvarsplanleggingen? Denne prioriteringen er viktig for at det påfølgende strukturplanarbeidet skal bli konsistent. Innenfor langtidsplanleggingen opererer vi med en strukturutviklingsplan med en åtte års horisont. Dette gir rom for å operasjonalisere de strukturvalg som er fattet inn i ressursplaner som angir de organisatoriske rammene for strukturen, herunder perspektivplaner for utvikling av materiell, EBA (eiendom, bygg og anlegg) og

personelldimensjonen. I tillegg til å beskrive hvor ressursene skal settes inn, gir strukturutviklingsplanen en «trygghet» for at vi faktisk kan gjennomføre de investeringer og den utvikling vi har satt oss som mål.

Materiellinvesteringsplanen utgjør for mange hovedelementet i det langsiktige planarbeidet. Den danner grunnlaget for hvert enkelt materiellprosjekt i form av tid-, kost- og ytelseskrav for det videre arbeidet. Her møter den ideelle planverden realitetene ganske raskt i form av kostnadsrammer som trekker det enkelte prosjekt inn i en «design-to-cost»-modus. Dette kommer vi ikke utenom. Til det er både de kvalitative og kvantitative kravene vi kan sette til morgendagens materiell slik at de vanskelig kan oppfylles økonomisk uten at det oppstår uønskede skjevheter i strukturen.

Oppsummering

Dette innlegget har forsøkt å gi en helhetlig fremstilling av langtidsplanprosessen slik den nå er tilrettelagt i Forsvaret. Regjeringen har til hensikt å fremme en ny langtidsplan til Stortinget i løpet av våren 2012, og i den forbindelse har forsvarssjefen igangsatt arbeidet med å utvikle sitt fagmilitære råd, et innspill som vil utgjøre en viktig premiss for det kommende langtidsplanarbeidet. De prosessene jeg har beskrevet over og de verktøy vi har til rådighet for planarbeidet vil nå komme til anvendelse i forbindelse med utarbeidelsen av forsvarssjefens militærfaglige råd.

Strategisk tenkning i Luftforsvaret – en saga blott?

Oberst Inge Kampenes

Innledning

Tittelen på dette innlegget antyder at det har foregått en utvikling i Luftforsvaret; fra å tenke og jobbe strategisk til *ikke* å tenke og jobbe strategisk. Det er et negativt ladet spørsmål, da jeg tror de aller fleste i Luftforsvaret mener enhver organisasjon må jobbe med sin strategi – gjør vi ikke det, vimser vi rundt uten mål og mening, som hodeløse høns. Spørsmålet er reist på dette seminaret, og jeg opplever at det stilles ofte, og fra veldig mange forskjellige aktører i Forsvaret. Det er med andre ord et betimelig spørsmål. Å forsøke å besvare det gir oss anledning til å reflektere rundt hvordan vi forstår begrepet strategi, hva som er viktig med dette, hvordan vi kan bli bedre i vårt strategiske arbeid og hvordan vi faktisk jobber med strategi i praksis.

Det *er* veldig vanskelig å beskrive hvordan vi *faktisk* jobber med strategi. Ikke minst fordi arbeidet da vil fremstå i overkant rotete og usammenhengende, og man må trekke frem enkeltmenneskers og gruppers bidrag. Gode, relevante eksempler fra virkeligheten vil være kjent for mange, og man står i fare for å fremstille enkelte som helter og andre som mindre begavet. Alternativet er å gjøre det vi alltid gjør; å fortelle hvordan vi *burde* jobbe med strategi, hvordan vi helst *ville* jobbet med strategi – hadde vi bare fått det til – og hvordan prosessene teoretisk sett henger sammen. Det er lite som er mer overbevisende enn logisk oppbygde strategiprosessbeskrivelser og flytdiagrammer med tydelige ansvarsforhold og oppdragsbeskrivelser. Svært få stiller spørsmål ved realiteten i dette. Men det er også lite som skaper mer frustrasjon og misnøye enn forsøk på å følge disse beskrivelsene. I mine snart fire år som sjef i Utviklingsavdelingen har jeg jobbet aktivt for å komme bort fra en slik liksom-beskrivelse av strategiarbeid og ledelse. Jeg vil derfor gjøre et forsøk på å beskrive hvordan vi jobber med dette i praksis.

Paradigmeskifte

Hvis jeg skulle driste meg til å definere et paradigmeskifte i strategiarbeidet i Forsvaret i nyere tid, fremstår årene 2003–04 som et slikt. Jeg vil trekke frem to forhold:

Det ene var opprettelsen av den integrerte strategiske forsvarsledelsen i 2003. Da ble det *uttalt* et skarpt skille mellom Forsvarsdepartementet og forsvarsgrenene: Det strategiske arbeidet skulle foregå i Forsvarsdepartementet, og grenene skulle konsentrere seg om å gjennomføre pålagte oppdrag. Dette medførte et press på grenene om å redusere sine planstaber og vektlegge driftsaspektet. Grenstabene var sterkt uenig i at en slik modell ville fungere, og det ble gjennomført minimale reduksjoner i grenstabenes plankapasitet. Etter min mening hadde vi litt rett alle sammen. Det eksisterte da, som nå, en manglende anerkjennelse av hverandre, noe som skaper vanskeligheter i flere viktige prosesser. Dette er et klassisk og rått maktpill som man også utenfor Forsvarets rekke kan få innsikt i gjennom diverse medier.

Det andre forholdet som bidro til paradigmeskiftet, var da strukturutviklingsansvaret ble overtatt av Forsvarsdepartementet gjennom utstedelsen av Forsvarets konsept for materielle fremskaffelser i 2004. Da mistet forsvarsgrenene sitt prosjektansvar og måtte forholde seg til intrikate programområder ledet av departementets ansatte. Ord som tverrprioritering kom på moten, og maktbalansen ble virkelig forskjøvet i Forsvarsdepartementets favør. For mange var dette vanskelig å takle, og jeg opplevde at enkelte tok til tårene på grunn av den krasse ordvekslingen på noen av møtene den første tiden.

Strategidefinisjon

Strategi blir gjerne beskrevet som fastsettelse av overordnede og fundamentale mål for organisasjonen, bestemmelse av veien til disse målene og implementering av tiltak for å styre mot disse målene. Harald Høiback har en god beskrivelse av dette i sitt bidrag. Den senere tiden – kanskje spesielt i lys av dette paradigmeskiftet jeg nevnte – er det blitt stilt spørsmål ved Luftforsvarets evne og mulighet til å kunne ha en *egen* strategi og styre etter denne, all den tid vi blir så tydelig styrt av forsvarssjefen, Forsvarsdepartementet og politikerne. Stortinget og Forsvarsdepartementet gir oss mål og oppgaver gjennom meldinger, proposisjoner og iverksettelsesbrev, og forsvarssjefen spesifiserer disse ytterligere via gjennomføringsdirektivene. Med den nevnte definisjonen på strategi er dette et meget relevant og godt spørsmål. Det som dog er synd, er at med en slik forståelse i bunn ender man fort opp i en lammende maktesløs

og usikker tilstand. Man blir fort passiv og introvert – eller man velger å gå til krig mot de nye maktøverne.

Forstår man derimot strategi på en annen måte, som noe som har å gjøre med hvem vi er, hva vi gjør og hvordan vi faktisk handler – altså som noe som er sterkt knyttet til identiteten vår – vil vi oppdage at vi jobber med strategi uavhengig av hvor styrt vi er av andre. Likevel påvirker varierende grader av ekstern styring vår identitet. Det påvirker hvordan vi handler og dermed strategien vår. De varierende samhandlingsmønstrene og maktforholdene over tid påvirker vår forståelse av egen identitet og identiteten vi opplever i de gruppene vi er en del av. På denne måten vokser identiteten frem, og *er* strategien. Luftforsvarets strategi er et resultat av de ansattes faktiske handlinger. Men toppledelsens handlinger identifiseres spesielt sterkt med Luftforsvarets strategi, da disse samhandler lokalt med grupper av mennesker med relativt mye formell makt. Ofte enn hos andre får deres beslutninger mer utbredte, globale effekter fordi mange følger opp beslutningene på en eller annen måte.

Har man *kontroll* på denne identiteten – eller strategien? I liten grad. Det er ingen planlagt eller forutsigbar prosess. Men den er påvirkbar, og noe ved den er gjenkjennbar og relativt stabil over tid. Det er denne forståelsen av muligheten for påvirkning som skaper en positiv driv i strategiarbeidet – i motsetning til den maktes- og meningsløsheten man fort ender opp i når man forstår strategi på den tradisjonelle måten.

Forsvarsgrensvis forskjeller

Er det så noen forskjeller på de ulike forsvarsgrenenes strategier? Svaret på dette er selvfølgelig ja. De andre jobber annerledes og på enkelte områder bedre enn oss i Luftforsvaret. Spesielt våre venner i Sjøforsvaret trekkes frem som et godt eksempel på hvordan et langsiktig og målrettet arbeid med likegyldende og gjentakende budskap har ført til at de nå har fått nye fregatter og MTB-er og er trygt samlet på Haakonsværn. På den annen side jobber Sjøforsvaret litt fordekt – kanskje litt utenfor de opptrukne rammene for samarbeidet? Vi kjenner til lobbyvirksomheten i MTB-saken. Ingen andre enn Sjøforsvaret ville tilsynelatende ha MTB-ene – men de fikk det til. Jeg mener å se et mønster i handlingene også i andre tilsvarende saker – en strategi – og dette gjør meg litt skeptisk og undrende. Hva er det de egentlig ønsker å få til? Hva er det de skjuler? Jeg er usikker på om akkurat denne strategien er fornuftig på sikt.

Våre venner i Hæren trekkes ofte frem som et godt eksempel på hvordan man bør drive strategisk personellforvaltning – de har over lang tid vært i

besittelse av de viktigste lederposisjonene i Forsvaret. Hvis vi ser på hvilken situasjon Hæren er i nå – både størrelses- og belastningsmessig – er det betimelig å spørre seg om effekten av denne strategien har vært positiv for Hæren som organisasjon. Hæren og hæroffiserer i lederposisjoner fremstår også som konstant splittet i sin mening om hvordan Hæren bør utvikle seg, noe som har gjort og fremdeles gjør dem til dels irrelevante i utviklingen av organisasjonen. Vi husker konflikten mellom Frisvold og Diesen under MFU03, og mellom Diesen, Grandhagen og GIH under FS07. Jeg er usikker på om akkurat denne strategien er fornuftig på sikt.

Luftforsvaret blir ofte fremstilt som fleksibel og ærlig, men naiv og uten retningssans over tid. Våre utspill i kampflysaken i 1998, forsøket på å legge ned Andøya i 2000 og vårt forsøk på å gjøre det samme på Ørland i 2006, er eksempler som vel bekrefter dette inntrykket. Jeg er *sikker* på at akkurat denne strategien *ikke* er fornuftig på sikt. I det følgende vil jeg derfor se litt nærmere på hvordan vi de siste årene har tenkt og handlet rundt kampflykjøp, utvikling av basestrukturen i Luftforsvaret og andre sentrale forhold.

Luftforsvarets strategi

Kampflyanskaffelsen er et av de mest kompliserte prosjektene Forsvaret noensinne har gjennomført. Samtidig er det også et av de aller best gjennomførte. Det skal vi i Luftforsvaret og Forsvarets logistikkorganisasjon være stolte av og ta en stor del av æren for, samtidig som personer i Forsvarsdepartementet har spilt og spiller en helt avgjørende rolle. Strategien vår har vært maksimalt *samarbeid* med Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen, og *åpenhet* omkring prosessen. Alle forhold som berører anskaffelsen og alle kostnader skal på bordet – ingenting skal holdes skjult. Vi skal produsere gode underlag og konsekvensbeskrivelser for beslutningsprosesser, og vi skal *ikke* forskuttere valg før resultatene av analysene og evalueringene foreligger. Målet vårt i kampflyprosessen har vært å få en kompetent erstatter for F-16, ikke å få F-35. Vi har for øvrig den samme strategien i prosjekt Nye redningshelikopter som ledes av Justisdepartementet: Samarbeid og å sørge for at *konsekvensene* ved valget er kjent når valget tas. Det er således ikke vårt mål at man velger NH90. Problemet med å være tydelig på løsning tidlig i slike prosesser er at man oppfattes som arrogant og forutinntatt – og dermed blir man inhabil og irrelevant. Og det å stille seg på sidelinjen i så viktige saker for egen organisasjon, er ingen god strategi.

Vi er nå inne i en ny utredningsfase som skal ende opp i en stortingsproposisjon våren 2012 om Forsvarets videre utvikling. Det skal ikke være en ny

forsvarsstudie etter samme lest som tidligere prosjektarbeid; det skal snarere fungere som en sammenstilling av utredninger i en kontinuerlig utviklingsprosess. Først og fremst vil Luftforsvarets basestruktur og strukturelementer bli lagt under lupen, blant annet fordi konsekvensene av innføringen av F-35 treffer oss spesielt. Det er viktig at vi ikke går i den fellen Luftforsvarets ledelse gikk i på henholdsvis Andøya og Ørland, nemlig å bestemme seg for hvilken base som skal legges ned. GIL har ingen myndighet til å effektivere et slikt valg, og bør derfor ikke velge. Som styrkeprodusent bør han heller være konkret på krav knyttet til styrkeproduksjonen. Sjef FOH må ansvarliggjøres og være tydelig på de operative behovene knyttet til basene og deres geografiske plassering, og GIL skal i denne sammenhengen være rådgiver for FSJ uten å være offentlig og formell på geografi. Problemet som oppstår når GIL er tydelig på basevalg, er at hans rolle som leder for organisasjonen forvittrer. Personellet på de berørte basene kommer i kraftig opposisjon, og når GIL ikke får gjennom sitt ønske om nedleggelse, mister han rett og slett ansikt. Dette er en mistillitssituasjon som organisasjonen lever med, og som påvirker samhandlingen lenge etter at de involverte har forlatt arenaen.

I fjor høst fremmet GIL sin mening om basestrukturen i Luftforsvaret. Som styrkeprodusent har han ikke behov for alle basene knyttet til 13, snart 14 ulike steder i landet. Selv om kun seks av disse er operative flybaser, ser GIL det fornuftige i å spare driftsutgifter ved å redusere antallet operative flater. Luftforsvaret kan klare seg med to baser, men vil måtte være på minst seks på grunn av driftsansvaret for redningshelikoptrene. Hvilke baser dette bør være sier han intet om, men han er tydelig på hvilke kriterier som må legges til grunn for valg og hvilke konsekvenser de ulike valgene vil få. Strategien er altså igjen å være åpen for mulighetene og sørge for at man har konsekvensutredninger og et godt beslutningsgrunnlag for beslutningstakerne.

Sett utenfra fremstår nok Luftforsvarets strategi på en litt annen måte enn den som GIL forfekter, da luftving- og skolesjefer har en lei tendens til først og fremst å tale den lokale saken. Dette er svært uheldig, da det bidrar til å forverre samhandlingen og marginalisere enkelte viktige aktører. Det medfører at viktig informasjon ikke kommer på bordet, og dermed at beslutningsgrunnlaget blir for dårlig. Hvorfor situasjonen er slik, må både GIL og luftving- og skolesjefene ta ansvaret for.

Luftforsvarets øverste ledelse har de siste årene etablert gode rutiner for utviklingsdiskusjoner, noe som gir oss god oversikt over utfordringer og muligheter og gjør oss egnet til å balansere oppdrag og ressurser. Vi har samlet denne diskusjonen i en utviklingsplan for Luftforsvaret. Diskusjonen og planen gir føringer på vår virksomhetsstyring og fungerer som grunnlag for

innspill i strukturutviklingsprosessen som ledes av Forsvarsdepartementet. I tillegg er vi i ferd med å gjennomføre en omfattende omstillingsprosess, som har vært med på å forankre de faktiske ambisjonsnivåene for strukturelementene våre til de økonomiske rammene vi ser for oss i overskuelig fremtid. Med dette grunnlaget er vi nå veldig godt forberedt på å støtte Forsvarssjefen i hans utredninger av basestrukturen og våre strukturelementer.

Utviklingen av virksomheten vår foregår i kontaktflatene mellom menneskene i organisasjonen. Således bidrar alle. Hvordan vi fordeler ansvar og myndighet, og hvordan vi organiserer oss påvirker potensielt hvordan vi handler og hvor gode vi blir. I Luftforsvaret har vi valgt å konsentrere utviklingen langs kapasitetene våre – eller strukturelementene – som vi kaller kampflyene, luftvernet og de andre kapasitetene. Vi har operative leveranser hver dag med disse, og som kampsystemer er de i sakte, men kontinuerlig utvikling. For å følge den teknologiske utviklingen innenfor hvert strukturelement og gjøre denne teknologien tilgjengelig for operatørene, har vi prosjektkoordinatører i Luftforsvarsstaben. Disse jobber tett sammen med fagkontorene i inspektoratene i tillegg til å ha hyppig samhandling med aktører i logistikkorganisasjonen og de andre forsvarsgrenene. Vi har nå etablert strukturelementseminarer der vi samles rundt hver kapasitet slik at aktørene skal få *forståelse* for mulighetene, gis mulighet til å *forandre* på satsningsområder og for at vi skal få *forankret* beslutninger hos interessentene.

Vi tar nå på alvor det paradigmeskiftet jeg diskuterte tidligere. Det innebærer at vi bygger ned den langsiktige analyse- og plankapasiteten i Luftforsvaret. Dette gjør vi ved å redusere Utviklingsavdelingen i LST, og konsentrere mer kraft mot driftsperspektivet. Samtidig ønsker vi å ta i bruk det delvis uutnyttede potensialet som ligger i de eksisterende analysemiljøene i Forsvaret. Vi vil intensivere samarbeidet med blant annet Luftkrigsskolen, FFI og Forsvarets høgskole, og skal bli flinkere til å forstå hvilke spørsmål vi bør stille i stedet for å bruke ressurser på å svare på dem selv. For eksempel vil vi i svært liten grad bruke ressurser på å finne ut hvilke konsekvenser issmeltingen på Nordpolen kan få for norsk luftmakt eller Luftforsvaret. Utviklingen av luftmaktskonsepter og kapabilitetsbeskrivelser vil videre være basert på det fremvoksende behovet for endring av konseptene, og vil i mindre grad enn i dag være et kontinuerlig arbeid. I et slikt perspektiv fremstår samhandlingen mellom miljøer med luftmaktskompetanse som sentralt.

Denne vridningen av konsentrasjon fra det diffuse langsiktige, *ressursuavhengige* planarbeidet til det nærere, og *ressursavhengige* gjennomføringsperspektivet har medført et mer effektivt samarbeid internt i Luftforsvarsstaben. Sakte, men sikkert forstår vi at vi er avhengig av hverandre. Samlokalisering

gen av Luftforsvarsstaben og de to inspektoratene muliggjør også bedre samhandling, men her sliter vi. Selv om ansvarsforholdene mellom aktørene virker avklart på papiret, er virkeligheten annerledes. To kommandonivåer med selvpålagte, manglende personellressurser til å ivareta sjefenes selvstendige budsjett- og resultatansvar er ikke ideelt, og vil alltid utgjøre en grobunn for konflikt. Uansett hvor innstilt vi er på å samarbeide, vil denne løsningen alltid være utfordrende og vanskelig. Vårt behov som ledere for å kontrollere og styre personellens oppgaveprioritering medvirker faktisk til å vanskeliggjøre samarbeidet og måloppnåelsen. Et kollektiv som Luftforsvarets øverste ledelse krever at ledere og mellomledere reduserer sitt eget kontrollbehov og aksepterer at medarbeidere engasjerer seg «ukontrollert» på tvers av avdelingsgrensene for at det skal være vellykket.

Samarbeidsfokuset i Luftforsvaret er fremtredende. Det er en bevisst strategi også med aktører utenfor Forsvaret og landets grenser. Vi søker å forbedre og øke våre operative leveranser gjennom tette samarbeid med relevante partnere. For å være en attraktiv samarbeidspartner må vi være i stand til å delta kompetent i samhandlingen, og vi må være tilpasningsdyktige. Men vi velger også å *ikke* samarbeide hvis vi mener det ikke er regningsssvarende for oss eller Forsvaret. Samarbeid må ikke tuftes på en harmonisk illusjon om å søke lik oppfatning; man må derimot akseptere at reelt samarbeid alltid er konfliktfylt. Utfordringen er å klare å holde på dette paradokset i hverdagen.

Sammenhengen mellom ressursbruk og operative leveranser

Forsvarlig forvaltning betyr for meg at sjefen på alle steder i organisasjonen, i tillegg til å ta ansvaret for de operative leveransene, også skal ta ansvaret for alle sider ved ressursbruken. Det er vi i Luftforsvaret for dårlige til. For mange sjefen forbruker de midlene de blir tildelt uten å måtte reflektere over hvordan de kan bruke ressursene smartere eller bruke mindre ressurser. Det er også et paradoks at vi i operativ planlegging og oppdragsorganisering forholder oss til de ressursene vi får tildelt, mens vi i styringssammenheng i stor grad snakker om det vi *ikke* får til og de ressursene vi mangler. Dette leder oss inn på virksomhetsstyringen vår – eller rett og slett virksomhetsledelsen.

Hvordan vi leder virksomheten vår, handler også om strategi. Altså hvordan vi forstår den enkelte sjefs ansvar og hvordan den enkelte sjef forstår *sitt* ansvar. Måten vi faktisk gjennomfører styringsdialoger og samhandler på før, under og etter gjennomføringsåret, viser hvordan vi faktisk anerkjenner hverandres lederroller i organisasjonen. Etter min mening er vi i Luftforsvaret litt naive i vår virksomhetsledelse. Vi har en kultur der vi sterkt vektlegger viktigheten

av de autonome luftving- og skolesjefene, noe som resulterer i til dels marginal påvirkning mellom Luftforsvarets øverste ledelse og luftving- og skolesjefene. Tesen er at dette gir den enkelte sjef det nødvendige handlingsrommet lokalt: Den lokale sjefen krever mer støtte og mindre styring fra oven. Men heri ligger også det naive; vi tror at dette gir de beste løsningene for Luftforsvaret og dermed Forsvaret.

Det som mangler her er først og fremst en anerkjennelse fra begge parter om at den andre sitter på informasjon som er vesentlig for egne beslutninger. GIL vanker i kretser som sjefen for inspektoratet ikke vanker i – og vice versa. For at GIL skal kunne lede egen organisasjon på en kompetent måte, samt gi gode råd til Forsvarssjefen, må han gi seg selv mulighet til å forstå de utfordringene sjefen for inspektoratet har. Denne bør på sin side være opp-tatt av å få GIL i tale for å få veiledning, redefinert handlingsrom og utvikle forståelsen av de kravene GIL stiller til ham. I denne samhandlingen utvikles og følges muntlige eller skriftlige kontrakter opp. Det samme gjelder mellom inspektoratsjefen og luftvingsjefen. Her vil jeg understreke at jeg mener *luftvingsjefen* og ikke *-sjefene*, fordi sj 132 har andre utfordringer enn sj 133, og derfor må de behandles separat. Det handler om å hjelpe hverandre som ledere, det handler om å stille krav begge veier og følge hverandre opp, og det handler om å gjøre hverandre kompetente.

Dette tar vi ikke helt på alvor når vi i styringssammenheng sjelden gjennomfører møter mellom oppdragsgiver og underlagt sjef. Hvordan vi forstår oss selv som ledere i denne sammenhengen handler jo om identitet, og å forandre måten vi praktiserer virksomhetsledelsen på, medfører dermed en forandring av identiteten vår. Dette er smertefullt og vanskelig. Å påvirke de enkelte sjefenes holdninger og handlinger er strategi. Ikke å forsøke å påvirke er også en strategi, samtidig som det er strategisk viktig for en toppleders måloppnåelse at ledere blir påvirket av henne. Det bør derfor ikke overlates til stabene å drive virksomhetsledelsen – virksomhetsledelse bør være sjefens viktigste arena.

Medlemmene i GILs ledergruppe har en intensjon om å handle annerledes i 2011. En ting vi *har* gjort annerledes i virksomhetsåret 2011, er å legge hovedansvaret for risiko på den øverste ledelsen i Luftforsvaret. Vi tar altså *ikke* imot oppgaver fra FSJ med uavklarte eller fraværende ressurser, snur oss om og viderefører hele problemet og risikoen til luftvingsjefen. Vi justerer oppdraget eller ressurstilfanget slik at luftvingsjefens virksomhetsplan starter i grønt. Dermed gjør vi *ikke* som vi vanligvis har gjort; viderefører uavklarte forhold og usikkerheter nedover i organisasjonen slik at det siste leddet i hierarkiet sitter på risikoen – og må ta ansvaret og konsekvensene.

Avslutning

Det har ikke vært min hensikt å gjøre narr av oss i Luftforsvaret når jeg fremstiller strategiarbeidet som rotete og uforutsigbart, med uoversiktlige makt-kamper og konfliktfylt samarbeid. Snarere er det et forsøk på å fortelle hvordan vi *faktisk* jobber med strategien og hvilke konsekvenser dette får for utviklingen av organisasjonen. Det handler om hva vi tror på, og en anerkjennelse av at den skråsikkerheten som påtvinges oss i tradisjonelle strategiprosesser er uheldig. Det gir i mindre grad plass til tvil og en åpen diskusjon om denne tvilen. For meg er dette en utrolig konstruktiv innfallsvinkel og gjør meg alt annet enn handlingslammet. I denne sammenhengen er det viktigere å *være* god enn å se godt ut!

Uforutsigbarhet krever samarbeid og tilpasningsdyktighet. Dette er ikke krav til organisasjonen som et system, men til den enkelte medarbeider og leder som deltaker i det sosiale livet i organisasjonen. Det er altså et lokalt krav. Hvis vi vender tilbake til tittelen på dette innlegget, vil jeg avslutte med å svare et *nei* på spørsmålet om strategisk tenkning i Luftforsvaret er en saga blott. Jeg vil dessuten legge til at jeg mener vår praksis er vesentlig mer effektiv nå enn den har vært på lenge – således vil jeg påstå at vi har en bedre og mer effektiv strategi.

F-35, en F-16 på steroider eller et strategisk instrument?

Johan Fulford og Simon Stridh Torset

Innledning

Kjøpet av F-35 er den største investeringen Forsvaret noen gang har gjort. Nå viser det seg at kostnadene kan bli enda større enn først antatt, og i tillegg ser det ut til at leveringstidspunktet blir senere enn forespeilet. Det er derfor ikke rart at enkelte stiller spørsmål ved hvor fornuftig det er å investere i nye kampfly. Særlig med tanke på at de norske F-16-flyene fortsatt er regnet for å være moderne og svært kapable.

Noe av problemet ligger imidlertid i at det er grenser for hva som kan gøres av oppdateringer. Selv om mye av innmaten er byttet ut, er skrogene på de norske F-16-flyene nesten tretti år gamle. Levetiden på disse flyene er antatt å kunne strekkes fram til 2020, og derfor er det viktig at vi har et nytt kampfly på plass innen den tid. Selv om F-16-flyene fyller rollen sin på en god måte i dag, vil de ikke kunne gjøre det på sikt.

Man kommer allikevel ikke bort fra at det er snakk om svært mye penger, og man kan kanskje tenke seg at Forsvaret har mer bruk for de pengene til andre formål. De fleste avdelingene i Forsvaret har ikke anledning til å øve så mye som de ønsker, og kravene om stadig effektivisering gjør at det vanskelig å få ressursene til å strekke til. Dette gjelder til en viss grad også de avdelingene som befinner seg i internasjonal tjeneste. Selv om disse blir prioritert, er det ikke tvil om at de i mange tilfeller må klare seg med utstyr som ikke er ideelt med tanke på de oppgavene de utfører.

Til tross for de behovene som finnes i Forsvaret i dag, må vi også være i stand til å se framover. Vi må gjøre investeringer nå for å være sikre på å kunne løse framtidens utfordringer. Det vil si at vi ikke utelukkende kan gjøre investeringer for å forbedre dagens situasjon. Det er med andre ord avgjørende at vi får på plass et kampfly som kan erstatte F-16 før de når slutten av sin levetid.

Er F-35 JSF relevant i dagens konflikter?

Dersom Afghanistan representerer den typen konflikter Norge skal involvere seg i framover, kan det kanskje være vanskelig å forstå hvorfor vi har behov for F-35. F-16-flyene har løst oppdragene sine i Afghanistan på en god måte, og med tanke på hvor mye større kapasitet F-35 har sammenlignet med F-16, skulle man tro at Norge kunne klart seg med en enklere løsning. For å sikre støtte fra opinionen i de ulike NATO-landene har det vært viktig å bruke jagerfly i Afghanistan i en rolle som øker sikkerheten til bakkestyrkene. Derfor har Close Air Support (CAS) vært et av de viktigste oppdragene, og dette er en type oppdrag som man ikke trenger et fly som F-35 for å løse på en god måte. Dersom dette også viser seg å være representativt for framtidens konflikter, er det slett ikke sikkert at Norge har behov for et så avansert kampfly som F-35.

Det er imidlertid ikke sikkert at framtidens konflikter kommer til å være av samme art som den vi ser i Afghanistan i dag. Forsvaret må være forberedt på å kunne delta i et bredt spekter av konflikter. Det kan selvfølgelig være snakk om en type konflikter som på mange måter ligner den ovennevnte, men det vil være for snevert å låse seg til denne typen lavintensitetskonflikt. Riktig nok kan det være vanskelig å se for seg en reell høyintensitetskonflikt i framtiden, men det er likevel noe Norge som nasjon må være forberedt på. Vi har et ansvar som alliansepartner i NATO, og selv om vi er en liten nasjon, er det forventet at vi skal bidra dersom behovet oppstår.

Dessuten er det ikke utenkelig at det kan oppstå konflikter som i større grad er knyttet til norske særinteresser. Dette gjelder kanskje spesielt i nordområdene. Ressursene som finnes i disse områdene er store, og etter hvert som polarisen smelter, blir de stadig mer tilgjengelige. Det er fortsatt betydelig usikkerhet knyttet til fordelingen av disse ressursene, og derfor er det viktig at Norge har en selvstendig kapasitet til suverenitetshevdelse i disse områdene. Dette gjelder spesielt fordi Norge risikerer å havne i konflikter med det vi tradisjonelt anser for å være alliansepartnere. I denne sammenhengen representerer F-35 en svært solid kapasitet sammenlignet med F-16, med tanke på informasjonsinnhenting og rekkevidde.

Vil Luftforsvaret være i stand til å utnytte F-35 JSF sine teknologiske kapasiteter?

Når det gjelder de teknologiske mulighetene som ligger i F-35, er det ikke tvil om at de er overlegne de vi finner i dagens norske F-16-fly. Dette gjelder blant annet evnen til informasjonsinnhenting. Det er imidlertid viktig at Forsvaret evner å utnytte denne kapasiteten. F-35 må med andre ord være en

integrert del av et system som er i stand til å håndtere den informasjonen som samles inn. Dette vil sannsynligvis stille høye krav til samarbeid på tvers av avdelinger og forsvarsgrener.

Stealth-teknologien som finnes i F-35 representerer også en betydelig kapasitetsøkning. Det er kanskje vanskelig å forsvare behovet for denne egenskapen på grunnlag av dagens pågående konflikter. Således kan det virke som om dette er en overflødig kapasitet som gjør F-35 uforholdsmessig dyrt sammenlignet med det behovet Norge faktisk har.

Vi må imidlertid huske på at det er viktig at Norge – som tidligere nevnt – er i stand til å løse et bredt spekter av konflikter. Dermed blir det for enkelt å hevde at *stealth* er en overflødig kapasitet. Vi vet ganske enkelt ikke hva som kommer til å møte oss av utfordringer. Norge er en liten nasjon i en stor allianse, og en stor del av vår sikkerhet er knyttet til vår troverdighet som alliansepartner. Derfor må vi være innstilt på at vi kan bli involvert i konflikter det kan være vanskelig å se for seg i dag.

Avslutning

Det er ingen tvil om at Norge er i ferd med å skaffe seg et svært kapabelt militært maktinstrument, og det ligger et betydelig strategisk potensial i dette kampflyet. Vi må imidlertid være klar over at dette ikke nødvendigvis er et syn som alle og enhver vil støtte uten videre. Kanskje kunne vi fått mer igjen ved å bruke pengene på en annen måte? Noen vil kanskje si at det nye kampflyet bidrar til å øke spenningsnivået i nordområdene, og at vi heller burde konsentrert oss om diplomati og samarbeid på tvers av tidligere alliansestrukturer. Dessuten vil sikkert noen hevde at et jagerfly som F-35 vil ha begrenset relevans eller nytteverdi i både dagens og framtidens konflikter. Det vil være avgjørende at det utarbeides planer og konsepter for hvordan kapasitetene til F-35 kan utnyttes både på et taktisk, operasjonelt og strategisk nivå.

Uansett, det nye kampflyet er på vei. Det norske samfunnet har gjort en enorm økonomisk investering, og den skal langt på vei forvaltes av Forsvaret. Forsvaret har dermed et ansvar for å realisere det strategiske potensialet som ligger i det nye kampflyet, og på mange måter er det sannsynligvis den vanskeligste delen av jobben. Dette ansvaret er stort, og samfunnet har – med rette – høye forventninger til hvordan denne jobben utføres. Forsvaret må vise at det evner å utnytte potensialet som ligger i det nye kampflyet. Det norske samfunnet har ikke investert i et imponerende flyshow, men i et militært instrument som skal ha en sikkerhetspolitisk effekt både for Norge som selvstendig nasjon og for det internasjonale samfunnet.

Seminarepilog: Om eksistens, etikk og ekte samtale

Henrik Syse

Folk lurer ofte på hva filosofer egentlig gjør. Svaret på spørsmålet er enkelt: Vi tenker. For noen år siden ble jeg truet av min fagforening med å bli tatt ut i streik, og da lurte jeg på hvordan i all verden det skulle merkes at en filosof var tatt ut i streik.

Men, når vi filosofer får lov til å være i aktivitet, da får vi også lov til å stille de spørsmålene som med et litt dramatisk adjektiv kalles «eksistensielle». I den norske forsvarsdebatten blir det ofte hevdet at Norge i dag ikke står overfor noen eksistensiell trussel, noe jeg både håper og tror er sant. Likevel er en krig alltid en eksistensiell trussel for hver eneste unge mann og kvinne som skal inn og kjempe i den. Det spørsmålet vi må stille oss, er om vi har rom nok i det norske samfunnet til virkelig å reflektere over hva denne eksistensielle trusselen betyr; hva det betyr at vi er villige til å sende unge menn og kvinner ut for å ta liv, og med en viss risiko for å gi sitt eget liv.¹

Dette er grunnleggende spørsmål jeg til daglig blir minnet om i mitt arbeid ved PRIO, hvor jeg arbeider sammen med mange som kaller seg pasifister, og som jeg har respekt for. Jeg tilhører ikke denne gruppen selv. (Da jeg ble ansatt ved PRIO, uttalte Bernt Hagtvat at «nå er det kommet en Syse til PRIO; da er freden kommet til Norge».) Likevel ser jeg utfordringen som pasifisten gir meg, nemlig dette spørsmålet: «Når kan noe være så viktig at vi mener at det er riktig å ofre unge menneskers liv – og kommandere de samme unge menneskene til, om nødvendig, å ta andres liv?» I denne epilogen vil jeg derfor forsøke å utfordre oss på det følgende: Klarer vi å skape rom for drøfting av de store spørsmålene dette tross alt dreier seg om, ikke bare her under Luftmaktseminaret og i den militærfaglige debatt, men også ved å vekke den øvrige norske befolkningen til diskusjon?

Jeg tror vi trenger et åpent rom for en slik diskusjon, og ved å vise til den tyske filosofen Hannah Arendt skal jeg forsøke å forklare hva jeg mener med

1 Dette foredraget ble holdt for 22. juli 2011. Hendelsene den dagen har selvsagt brakt den eksistensielle dimensjonen ved konflikt nærmere på ubehagelig vis.

et slikt rom. Først vil jeg imidlertid komme med en advarsel i to punkter: For det første: Det å skape et rom for noe, er ikke det samme som å skape distanse eller avstand. For all del: Noen ganger må vi ha evnen til å skape distanse og lene oss litt tilbake, vurdere en sak litt kaldt og kanskje uten for mye følelser. Men en for stor distanse kan også være farlig. Denne faren kan oppstå på flere måter. Den kan for eksempel oppstå i måten vi kjemper på. I en moderne høytteknologisk krig kan man stå i fare for å glemme at det er krig man faktisk fører. Allerede under den første Gulfkrigen for tjue år siden ble det snakket mye om dette, om såkalte smarte bomber som fikk krigen til å se ut som et tv-spill, og siden den gang har utviklingen bare gått én vei.

I *Journal of Military Ethics* var fjorårets siste utgave (nr. 4/2010) et spesialnummer viet nettopp de tingene vi snakker om nå. En av artiklene, skrevet av Noel Sharkey, tar opp akkurat denne problemstillingen, nærmere bestemt eksemplifisert ved moderne dronepiloter som holder til i Nevada. De går på jobb som andre mennesker, setter seg inn i en boks og bruker arbeidsdagen på å styre dødelige våpen, er hjemom for å spise middag, før de kommer tilbake på jobb igjen. Tar disse dronepilotene liv, eller gjør de det ikke? Det som skjer, foregår jo tross alt veldig, veldig langt borte. De hører ikke smellet en gang, og kan når som helst sette fra seg kaffekoppen ved siden av skrivebordet, for de sitter ganske rolig og stabilt der de er. Kan det være at distansen blir for stor selv med våpen som er laget nettopp for å sikre at de tar mindre liv, og som skal gjøre at vi ikke behøver å ta så stor risiko selv? Denne problemstillingen er enorm og trenger i hvert fall tolv dobbelttimer for å analyseres skikkelig, men jeg vil likevel få lov til å antyde den.

Den andre komponenten i advarselen er at man i dag risikerer å få en befolkning som glemmer at det å sende unge menn og kvinner i krig handler om at det koster, ja, at det kan koste livet til dem som reiser ut. I det daglige er befolkningen opptatt av en rekke helt andre spørsmål, og når de blir konfrontert med krig og krigføringens faktiske realiteter, reagerer mange med overraskelse, både over hva som skjer og over hvilket språk som benyttes. Høsten 2010 avstedkom en stor debatt om dette temaet, med bakgrunn i den danske filmen *Armadillo* og det norske mannebladet *Alfa*. Jeg tror at en av de viktige tingene denne debatten belyste, var spørsmålet om hva slags kultur vi har i Forsvaret, og hvordan vi klarer å formidle den til resten av det norske folk på en måte som det norske folk kan være stolt av og samtidig forholde seg realistisk til. Da må vi ta den kritiske debatten og våge å si at enkelte uttalelser og væremåter faktisk er upassende, samtidig som vi også skal tørre å vise frem eksemplarisk heltemot, dyktige soldater og gode gjerninger.

Det jeg tror vi trenger, er en kultur som på den ene siden nettopp har den

interne stoltheten som forteller oss at «vi gjør noe spesielt som andre ikke helt kan forstå, og som vi er nødt til å bygge en egen identitet rundt». Denne interne identiteten og stoltheten må på den andre siden ikke strekkes for langt, slik at den fører til konstruksjon av en lukket verden utenforstående ikke kan skjønne noe av. Dette er nemlig noe jeg hører i en del yrker, og det er noe som kan bli ganske skummelt. I forbindelse med mitt arbeid i Pressens faglige utvalg har jeg for eksempel diskutert dette spørsmålet med en del journalister. Jeg har stor respekt for norske journalister – mange av dem er svært dyktige – men enkelte ganger har jeg hatt behov for å korrigere deres fremstilling av saker. Da kan man få til svar at «du vet ikke hvordan det er på desken du, når det virkelig koker og du må finne en vinkling som selger». Og jo da, jeg ser poenget, men det er samtidig et resonnement jeg er redd for. Det kan nemlig synes som om det som er en samfunnsoppgave – journalistikk og militær virksomhet er begge gode eksempler – blir sett på som noe som eksisterer på siden av samfunnet med en helt egen kodeks, og som derfor ikke trenger å kommunisere med resten av samfunnet. Slik er det selvfølgelig ikke. Ja, vi skal ha en intern identitet og en egen stolthet, men vi skal samtidig tørre å ta den med ut i samfunnet, diskutere den og lytte til innvendingene. Kanskje er det en del spørsmål vi må stille oss som vi ikke har tenkt nok over, og kanskje er det spørsmål vi i dag må stille oss som vi ikke trengte å stille oss tidligere. Vi står for eksempel overfor en kjønnsdimensjon i dag, en dimensjon som ikke på langt nær var så tilstedeværende i krig og krigføring for 30–40 år siden som den er nå, eller som i hvert fall var tilstedeværende på en annen måte. Hvilke utfordringer stiller dette til det som tradisjonelt er en mannsdominert kultur?

Vi må ikke avfeie disse spørsmålene som «sivilist-spørsmål». Vi må ikke avvise denne kommunikasjonen og dialogen. Distansen må bli mindre.

Dette kan bare skje dersom vi har gode rom for diskusjon; legitime og trygge rom der det er lov til å ta opp de vanskelige og også de eksistensielle spørsmålene. For har vi ikke det, blir det vi gjør en rent teknisk utførelse av et håndverk, og ikke en vanskelig politisk og etisk oppgave som krever dømmekraft.

Dette vil jeg avslutningsvis illustrere med å vise til den store tyske filosofen Hannah Arendt og et resonnement mange sikkert kjenner, men som det kan være verdt å reflektere over en gang til. Det handler om hennes berømte møte med Adolf Eichmann i Jerusalem for ganske nøyaktig 50 år siden. Da krigsforbryteren Adolf Eichmann ble stilt for retten, fulgte Hannah Arendt rettsaken for *The New Yorker*, og artiklene hun skrev er samlet i boken *Eichmann i Jerusalem*. Arendts artikler ble meget omstridt, noe de fortsatt er, men de forteller oss noe svært viktig.

Man kan jo selv tenke seg hvordan det måtte være å sitte gjennom hele den

lange rettssaken og høre på denne mannens forklaringer. Min forventning på forhånd ville ha vært noe i retning av at «nå skal jeg sitte og høre på Djevelen selv, på en mann som er gjennomført ond». Ja, det er så jeg kan se hornene vokse ut i pannen på ham! Det er ille å si det, men det er nesten så det føles godt, fordi jeg kan peke på ham og si at «han, den mannen der, han er virkelig ond; jeg kan nok gjøre gale ting jeg også, men jeg ville aldri ha vært i nærheten av å klare å gjøre det han har gjort». Men så kommer Hannah Arendts omstridte konklusjon, nemlig at Adolf Eichmann ikke var spesielt ond. Først og fremst var han et kjedelig og banalt pliktmenneske. Han var en mann som handlet på ordre, en mann som satte sin stolthet i orden og ryddighet på pulten, der det skulle være like ryddig som i Auschwitz. Hannah Arendt stiller derfor spørsmålet: Hva var galt med Adolf Eichmann? For *noe* galt var det med ham. La oss gi Arendt rett i at han ikke var gjennomført ond slik Adolf Hitler eller Heinrich Himmler var, men noe galt var det jo. Og da kommer hun med sitt berømte svar: Feilen til Adolf Eichmann var at han var tankeløs – han tenkte ikke. Mellom den mottatte ordren og den faktiske utførelsen var det tomt – ikke i rent teknisk forstand, han var flink med papir og linjal, kunne regne ut nøyaktig hvordan ting skulle skje og satte sin stolthet i nettopp det, men moralsk sett var det rett og slett tomt. Fra det ene punktet til det andre var det intet rom og ingen avstand. Det fantes ingen moralsk dømmekraft. Det er dette rommet vi er nødt til å fylle, fordi det å bruke våpenmakt er og blir et eksistensielt spørsmål.

Jeg har tenkt mye på om jeg etter noen år på PRIO fremdeles kan si at jeg ikke er pasifist. Er jeg en person som er villig til å bruke våpen mot andre mennesker og ofre mitt eget liv om det er nødvendig? Jeg har kommet frem til at svaret stadig er «ja». Jeg tror oppriktig at det kan gjøres med stolthet og skikkelighet. Jeg tror aldri det kan gjøres perfekt, men jeg tror det kan gjøres på godt av mennesker som er grundig forberedt – når nødvendigheten dikterer det.

Som Abraham Lincoln sa: «It's hard to lead a cavalry charge if you think you look funny on a horse.» Det er bra å ha med seg selvtillit, men den må også være av etisk art. Den må være preget av dømmekraft, og da trenger vi et helt miljø for å nyttiggjøre oss dømmekraften. Vi er et fellesskap hvor vi skal bruke hverandre, og vi må ikke minst sørge for å bruke den unike kompetansen som ligger i de ulike miljøene, for nettopp slik å bygge opp vår samlede dømmekraft. For å sitere Benjamin Franklin: «Vi må henge sammen, ellers blir vi hengt hver for oss.»

Om foredragsholderne

Brigader Øyvind Strandman

Øyvind Strandman har bred erfaring fra både operativ tjeneste og stabstjeneste i Luftforsvaret og Forsvaret. Han har gjennomført Forsvarsakademiet i København og Air War College i USA, hvor han også tok en mastergrad i strategiske studier. Han ledet ISL-prosessen og var senere sjef for ARGUS, tidens største omstillingsprogram i Forsvaret. Han innehar nå stillingen som sjef for Luftforsvarets utdanningsinspektorat, med et helhetlig ansvar for utdanning og kompetanse i Luftforsvaret.

Major Jens Gunnar Haugen Dragsnes

Jens Gunnar Haugen Dragsnes har militær utdanning som jagerflyger, officersutdanning fra LKSK I og II samt stabsskole fra 2009–2010. Han har tjenestegjort som NK ved 338-skvadronen på Ørland hovedflystasjon, og har internasjonal tjeneste fra *Allied Force* i 1999 og operasjon *Enduring Freedom* i 2002–2003. Han er nå ansatt som hovedlærer ved Avdeling for luftmakt og teknologi (ALMT) ved Luftkrigsskolen.

Forsvarsminister Grete Faremo

Grete Faremo (Ap) er utdannet jurist fra Universitetet i Oslo med spesialfag i folkerett. Hun har lang og bred politisk erfaring, blant annet som bistandsminister i perioden 1990–92, justisminister i 1992–96 og olje- og energiminister i 1996. Hun har også bred erfaring fra næringslivet, hvor hun blant annet har vært konserndirektør i Storebrand og direktør for jus og samfunnskontakt i Microsoft. Faremo overtok som forsvarsminister 21. oktober 2009 og besatt denne statsrådsposten fram til 11. november 2011, da hun igjen ble utnevnt til justisminister.

Generaløyntant Arne Bård Dalhaug

Arne Bård Dalhaug er sjef for Norges militærmisjon i Brussel (MMB) og representant i NATOs militærkomité. Han skal i 2011 tiltre som sjef for NATO Defence College i Roma. Dalhaug har en karriere fra hæren med krigsskole og Hærens stabsskole samt tjeneste som bataljonssjef og sjef for Skjold garnison. Han har utdanning fra Command and Staff College, U.S. Army og Army War College fra USA. I tillegg har Dalhaug vært militærstipendiat ved NUPI og studert statsvitenskap og øststatskunnskap ved UIO. Videre har han variert tjenesteerfaring fra FO og FD, og var sjef for Forsvarsstaben i perioden 2005–2008.

Professor Geir Lundestad

Geir Lundestad er direktør for Nobelinstituttet og sekretær for Den Norske Nobelkomité. Han er professor i historie ved Universitetet i Oslo og har vært gjesteforsker ved flere kjente internasjonale institusjoner, deriblant Harvard. Lundestad er en anerkjent foredragsholder og har skrevet flere bøker om nyere historie, med fokus på USAs forhold til Europa og den kalde krigen. Mest kjent er han kanskje for artikkelen «Empire by invitation», hvor han fremsetter en teori om hvordan et skeptisk USA knyttes sterkere opp mot Vest-Europa etter den annen verdenskrig.

Professor Torbjørn Knutsen

Torbjørn Knutsen er professor i statsvitenskap ved NTNU samt professor II ved Luftkrigsskolen. Knutsen har sin Ph.D. i International Relations fra University of Denver. Han har skrevet flere anerkjente bøker om internasjonal politikk, er mye brukt som foredragsholder og har vært gjesteforsker ved en rekke anerkjente institusjoner i inn- og utland. Hans akademiske interesseområder inkluderer internasjonal politikk, norsk og amerikansk utenrikspolitikk, samt terrorisme. Knutsen er leder av regjeringens sikkerhetspolitiske utvalg.

Jacob Børresen

Jacob Børresen er pensjonert flaggkommandør og jobber nå som frittstående konsulent med hovedvekt på forsvars- og sikkerhetspolitikk og strategi. Han har bak seg en lang karriere i Sjøforsvaret, blant annet som skipssjef, militær sekretær for forsvarsministeren, og som daglig leder for SACEURs krisestyringsstab for NATOs operasjoner i det tidligere Jugoslavia. Børresen har

sin militære utdanning fra Sjøkrigsskolen, Forsvarets stabsskole, Forsvarets høgskole og NATO Defence College. Han var militær stipendiat ved Norsk utenrikspolitisk institutt i perioden 1983–85. Jacob Børresen er en av Norges mest sentrale forsvarsdebattanter, hans grunnsyn på Forsvaret er godt skildret i boken *Forsvar uten trussel* fra 2005, en av hans mange publikasjoner.

Professor Jan Egeland

Jan Egeland er Europadirektør i Human Rights Watch. Han var direktør for Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) fra 2007-11. Han er gjesteprofessor ved Universitetet i Stavanger. Hans magisteroppgave ved Universitetet i Oslo, «Impotent Superpower, Potent Small States» vakte mye oppmerksomhet. Boken argumenterer for at små, vesteuropeiske land som Norge kan ha større gjennomslag på visse utenrikspolitiske områder – som f.eks. menneskerettigheter – enn tradisjonelle stormakter. Denne boken regnes som en viktig inspirasjon for Norges senere aktive engasjementspolitikk. Fra 2003 til 2006 var han FNs visegeneralsekretær for humanitære spørsmål og koordinator for nødhjelp (OCHA). Som leder av OCHA holdt Egeland en høy medieprofil og klarte å rette økt oppmerksomhet mot verdens glemte konflikter, som Nord-Uganda og Kongo. Mens han var leder av OCHA, kåret Time Magazine ham til én av «100 som har formet vår verden».

Heidi Østbø Haugen

Heidi Østbø Haugen er stipendiat i samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo. Hun jobber nå med et prosjekt om handel mellom Kina og Afrika med feltarbeid i Sør-Kina og Nigeria. Haugen har studert kinesisk ved Princeton University og Beijing Normal University, og vært gjesteforsker ved National University of Singapore. Før hun begynte på doktorgraden, var hun ansatt ved analyseavdelingen på Vest-Afrika-kontoret til FN-organisasjonen Verdens matvareprogram (WFP). Hennes tidligere akademiske publikasjoner omhandler OL i Beijing og kinesisk migrasjon til Afrika.

Oberstløytnant Harald Høiback

Harald Høiback er oberstløytnant i Luftforsvaret og hovedlærer ved Forsvarets stabsskole. Han har doktorgrad i filosofi fra Universitetet i Oslo og en mastergrad i historie fra University of Glasgow. I tillegg til stillinger knyttet til undervisning på alle nivåer i Forsvaret, fra befals- til stabsskole, har Høi-

back tjenestegjort som jagerflykontrollør og som rådgiver i Forsvarsdepartementet. I januar 2011 tok han over som redaktør av tidsskriftet *Norsk Militært Tidsskrift* (NMT).

Ine Marie Eriksen Søreide

Ine Marie Eriksen Søreide er utdannet jurist og er stortingsrepresentant for Høyre. Hun har møtt på Stortinget siden 2001, er inne i sin tredje periode som fast representant og er nå leder for utenriks- og forsvarskomiteen. Søreide er en av Høyres mest profilerte representanter og har innehatt en rekke politiske verv. Blant annet har hun tidligere vært leder av kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Oberst Bjarne Neremo

Bjarne Neremo har operativ bakgrunn fra Hæren og har tjenestegjort i Hæren og i fellesstillinger – nasjonalt og internasjonalt, blant annet i Hærstaben, tidligere FKS, DKN, samt ved Joint Force Command Brunssum. Han har videre erfaring fra internasjonal tjeneste i Midt-Østen og Afghanistan. Han har sin utdanning fra Krigsskolen, samt stabsutdanning i Norge og USA, inkludert masterutdanning ved USMC University. Neremo leder i dag seksjonen for kapasitets- og strukturutvikling i Forsvarsdepartementets avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging.

Oberst Inge Kampenes

Inge Kampenes er sjef for utviklingsavdelingen i Luftforsvarsstaben, og er med i Luftforsvarets ledergruppe. Han leder og organiserer den strategiske rådgivningen for Generalinspektøren for Luftforsvaret og er ansvarlig for oppfølging av investeringer knyttet til Luftforsvarets struktur. Kampenes har operativ erfaring på alle nivåer fra 336- og 338-skvadronen, og har stabserfaring fra Luftoperativt inspektorat og Luftforsvarsstaben. Han har internasjonal erfaring fra operasjonene *Allied Force* og *Enduring Freedom*. Kampenes har gjennomført Luftkrigsskolen, Forsvarets stabsskole og Forsvarets høyskole.

Kadett Johan Fulford

Johan Fulford er kadett ved Luftkrigsskolen og har tidligere tilhørt Bell 412-miljøet. Etter helikopterutdanningen ved Ft. Rucker i USA tjenestegjorde han først som flyger ved 339-skvadronen på Bardufoss og deretter 720-skvadronen på Rygge. I tillegg har han erfaring fra internasjonale operasjoner som helikopterflyger i Kosovo og fra Norwegian Aeromedical Detachment (NAD) i Afghanistan.

Kadett Simon Stridh Torset

Simon Stridh Torset er kadett ved Luftkrigsskolen. Han har tjenestegjort ved Sambandsbataljonen i Bardufoss og har tre års erfaring fra Kontroll og Varsling (KV) ved Luftving 130 Mågerø. Kadett Torset har sin utdanning fra varslingssiden, og har derfor også utsjekk på noen av Forsvarets linksystemer.

Henrik Syse

Henrik Syse (M.A., Boston College; Ph.D., Universitetet i Oslo) er seniorforsker ved Peace Research Institute Oslo (PRIO). Han er også tilknyttet Forsvarets høgskole innenfor temaene etikk og militære spørsmål. Videre er han Chief Editor (sammen med Martin L. Cook) for *Journal of Military Ethics*. Syse var fra 2005 til 2007 leder for eierskapsgruppen i Norges Bank Investment Management (NBIM), som arbeider med bruken av oljefondets (dvs. Statens pensjonsfond utland) aksjonærrettigheter. En av Syses fremste oppgaver var integreringen av etiske hensyn i dette arbeidet. Syse ble i 2007 utpekt som en «Young Global Leader» av World Economic Forum i Davos.

Tidligere seminar titler

Kontraluftoperasjoner (1994)

Anti-overflateoperasjoner (1995)

Luftstridsstøtte-operasjoner (1996)

Luftmaktsdoktriner - Manøverkrigføring og Prosjekt Fønix, bærende elementer i norsk luftmaktsdoktrine? (1997)

Kommando og kontroll, Informasjonskrig og situasjonsoversikt inn i det neste årtusen (1998)

Luftmakt i internasjonale operasjoner (1999)

Nytt NATO - nytt Luftforsvar? (2000)

Luftforsvaret i fremtiden: Nisjeverktøy for NATO, eller multiverktøy for Norge? (2001)

Luftmakt, Luftforsvaret og asymmetriens utfordringer (2002)

Luftmakt 2020, fremtidige konflikter og utfordringer (2003)

Luftforsvaret og militær transformasjon. Dagens valg - morgendagens tvangstrøye? (2004)

Luftmakt i Nord - nasjonale interesser og adekvate luftmilitære virkemidler for fremtiden (2005)

Luftmakt og Spesialoperasjoner - morgendagens normaloperasjoner? (2006)

Nytt kampfly - hvilket og til hva? (2007)

Norsk luftmakt - tilbake til fremtiden? (2008)

Luftmakt og teknologi - realisme eller overmot? Hvilken effekt har moderne teknologi i krig? (2009)

8 år i Afghanistan, Quo Vadis? Et seminar om militær maktanvendelse (2010)