

NORDISK FORSVARSSAMARBEID DE SISTE 20 ÅRENE VEKST, FALL OG REORIENTERING

Slutten på den kalde krigen førte til dramatiske endringer i det nordiske sikkerhetspolitiske landskapet. Disse sikkerhetspolitiske endringene muliggjorde en forsvarspolitisk integrasjon mellom de nordiske landene som hadde vært utenkelig under den kalde krigen.

TEKST: HÅKON LUNDE SAXI,
FORSVARETS HØYSKOLE/
STABSSKOLEN

Ved Sverige og Finlands inntreden i Natos Samarbeid for fred (Pfp) i 1994 etablerte de nordiske landene et system for felles utvikling og anskaffelser av militært materiell, kalt NORDAC. I 1997 ble også det gamle nordiske samarbeidet om deltagelse i FN-operasjoner omformet til et bredere samarbeid om deltagelse i internasjonale militæroperasjoner, kalt NORDCAPS. Likevel var det først i andre halvdel av 2000-tallet at ambisjonsnivået i det nordiske sikkerhets- og forsvarssamarbeidet for alvor fikk luft under vingene.

FORSVARSSAMARBEIDETS VEKST 2007-2009: AMBISJON OM INTEGRASJON

Sommeren 2007 la det norske og svenske forsvaret frem resultatene fra en felles «mulighetsstudie» om et forsterket norsk-svensk forsvarssamarbeid, og året etter sluttet også Finland seg til det tenkte samarbeidet. For de tre landenes forsvarsjefer var et slikt flernasjonalt forsvarssamarbeid helt nødvendig for «å utvikle våre respektive lands forsvar i langsiktig økonomisk og strukturell balanse». Ifølge generalene fantes det intet alternativ om disse landene skulle kunne beholde

dagens balanserte forsvarsmakter. Den norske forsvarsjefen, general Sverre Diesen, skrev i 2009 at dette dreide seg om å «akseptere at små nasjoner som Norge [...] ikke lenger kan bære de sterkt voksende kostnadene ved et komplett militært forsvar alene».

Forsvarsjefens løsning var å etablere et tett samarbeid om militær styrkeproduksjon. Dette kunne innebære å anskaffe mest mulig identisk materielle, sammenvevde logistikksystemer, like utdannings-systemer, og felles øvelser. Dermed kunne de nordiske forsvarsmakter bevares. Samtidig skulle den nasjonale handlefriheten bevares: landene ville fortsatt ha full nasjonal kontroll over sine operative militære styrker. Diesen skrev flere år senere at hensikten aldri var å generere felles styrker, men å ha en felles styrkeproduksjon. For å realisere visjonen anbefalte forsvarsjefene «å snarest mulig iverksette et arbeid for å initiere en koordinert utvikling av respektive lands forsvar».

I november 2008 møttes de nordiske forsvarsministrene og den islandske utenriksministeren for å formalisere den nye samarbeidsordningen, kalt *Nordic Supportive Defence Structures* (NORDSUP). Året etter ble de tre formatene – NORDAC, NORDCAPS og NORDSUP – samlet i en organisatorisk fellesordning,

► **Intensjonsavtalen** mellom Norge, Sverige og Finland signeres 25 januar 2010. [f.v.]: Kontreadmiral Jörgen Ericsson, Brigader Yngve Odlo, Major-general Arto Rätty.
Foto: Taral Jansen/Forsvaret





kalt *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFECO). Omtrent samtidig ble det utenriks- og sikkerhetspolitiske ambisjonsnivået betydelig hevet.

De nordiske regjeringene ga sin støtte til forsvarsjefenes initiativ, men ønsket samtidig å styrke den politiske dimensjonen i samarbeidsinitiativet. I juni 2008 ba de nordiske utenriksministrene derfor den erfarne statsmannen Thorvald Stoltenberg om å komme med konkrete forslag for å styrke det nordiske samarbeidet innen utenriks- og sikkerhetspolitikk. Denne såkalte «Stoltenberg-rapporten» ble overlevert til utenriksministrene i februar 2009. I rapporten ble det foreslått å fordype det nordiske samarbeidet ytterligere, blant annet på felter som utenriktjenesten, havovervåking, satellitter, arktiske spørsmål, katastrofeberedskap samt etterforskning av krigsforbrytelser. Forsvars- og sikkerhetspolitikk var likevel i hjertet av rapporten. Mest oppsiktsvekkende var forslaget om en felles «nordisk solidaritetserklæring». Stoltenberg foreslo i rapporten å utforme «en gjensidig sikkerhetspolitisk solidaritetserklæring der de [nordiske land] på en forpliktende måte klargjør hvordan de vil reagere dersom et nordisk land blir utsatt for et ytre angrep eller for utilbørlig press.».

Forsvarsjefene understreket alltid at deres samarbeidsvisjon kun var tenkt som et kompliment og ikke en konkurrent til organisasjoner og allianser som EU og Nato. Stoltenberg hevet det sikkerhetspolitiske ambisjonsnivået flere hakk med forslaget om å utveksle en «formell, politisk sikkerhetsgaranti» mellom de nordiske landene. Han argumenterte at en slik sikkerhetspolitisk avklaring var nødvendig for å lykkes med et tettere forsvarspolitisk samarbeid i Norden. I media ble ideen enkelte ganger omtalt som et forsøk på å etablere et nordisk «mini-Nato».

FORSVARSSAMARBEIDETS FALL 2010-2013: STAGNASJON OG TILBAKESLAG

Historisk sett endte de ærgjerrige forsøkene på å etablere en sikkerhetspolitisk og økonomisk samordning av de nordiske landene i etterkrigstiden nesten alltid med store nordiske havarier. NORDEFECO viste seg i løpet av noen få år å ikke være noe unntak.

For det første fortsatte det «nordisk samarbeidet» i realiteten hovedsakelig som et trilateralt norsk-svensk-finsk prosjekt. Island var i praksis forhindret fra å delta, da landet ikke hadde noen forsvarsmakt, og deltok derfor kun i den politiske delen av samarbeidet. Danmark hadde derimot gode muligheter til å delta i det militære samarbeidet, men ble oppfattet som uinteresserte og lite involvert. Utenriksminister Jonas Gahr Støre skrev for eksempel i 2008 at han ikke «oppfattet den danske regjeringen som særlig målrettet når det gjelder fordypning av det nordiske samarbeidet». I det danske forsvaret og Forsvarsministeriet i København ble NORDEFECO uoffisielt ansett for å være bortkastet tid. Danmark prioriterte deltagelse med robuste styrkebidrag i amerikanske- og britisk-ledede koalisjonsoperasjoner, langt fra dansk territorium. Danske ledere så liten verdi i et sikkerhetspolitisk integrert Norden utenfor EU og Nato. Som den tidligere danske utenriksministeren Uffe Ellemann-Jensen uttrykte det i 2009: «Nøglen til et tettere nordisk samarbeide ligger inden for rammerne af et større samarbejde i Nato og EU [...] glem alt om mini Nato».

For det andre viste de ambisiøse målsetningene om å etablere «felles styrkeproduksjon» seg urealiserbare. Det var særlig med de felles materiellprosjektene at Norge, Sverige og Finland opplevde de mest synlige tilbakeslagene. NORDAC-samarbeidet mislyktes i 2001 med å anskaffe et nordisk standardhelikopter

▲ **Øvelse Milengex 2014** er en årlig EOD- og CBRN øvelse i det nordiske forsvarssamarbeidet [NORDEFECO]. Dette var første gang Hærens ekslosivryddere deltok på denne øvelsen i Finland - hvor eksplosiver kombinert med CBRN setter EOD-operatørene på store prøvelser. Bildet viser forflytning med en finsk NH90 TTH.

Foto: Simen Rudi/Forsvaret

«Til tross for stagnasjonen og tilbakeslagene på starten av 2010-tallet er samarbeidet i dag i hovedsak preget av vennskap, pragmatisme og inkrementalisme»

«Både Archer-anskaffelsen og lastebilprosjektet ble et offer for ulike militære behov, ulike industripolitiske interesser samt ulike regelverk i Norge og Sverige»

samt i 2004 med å anskaffe en fells ubåt type for de nordiske landene. Helikopter- og ubåtprosjektene svært begrensede suksess var et forvarsel på de materielle utfordringene som senere oppsto i NORDEFECO. Allerede da NORDSUP-prosessen var i sin spede begynnelse kom det første tilbakeslaget: valg av nye kampfly.

Mens danskene forble på utsiden møtte det norsk-svensk-finske samarbeidet store utfordringer. Et tidlig tilbakeslag var Norges beslutning i november 2008 om å erstatte sine F-16-kampfly med det amerikanske F-35. Det svenske JAS-39 Gripen NG var den andre kandidaten. F-35 ble vurdert som både militærfaglig bedre og prismessig gunstigere enn Gripen. Sveriges statsminister Fredrik Reinfeldt uttalte at han var «skuffet og overrasket», og karakteriserte valget som «et tilbakeslag for våre ambisjoner om å utvikle nordiske løsninger». Sveriges forsvarsminister Sten Tolgfors uttalte at «det hadde vært svært viktig for det svensk-norske forsvarsarbeidet om Norge hadde valgt Gripen».

Det oppsto også betydelige problemer med anskaffelser av felles artilleri og kjøretøyer til det norske og svenske landforsvaret. Et «flaggskipprosjekt» for NORDSUP rund 2007–08 var ideen om å standardisere landforsvarets utrustning. Dette skulle hovedsakelig oppnås gjennom felles nyanskaffelser, samt koordinerte midtlivsoppdateringer på eksisterende utstyr. Norge og Sverige var hverandres viktigste nordiske handelspartnere når det gjaldt våpen og militært utstyr. Dette skapte et godt utgangspunkt for fellesanskaffelser og den norske og svenske hæren benyttet allerede mye av det samme utstyret.

I mai 2007 undertegnet Norge og Sverige en avtale om å utvikle artillerisystemet Archer i fellesskap. Forventningene var høye. «Vi kommer til å få det samme materiellet og den samme kompetansen [...] det betyr store besparelser ved at vi har ett apparat istedenfor to», uttalte en representant for Forsvarsdepartementet i Norge. Forsvarsminister Espen Barth Eide oppsummerte i 2012 ambisjonene knyttet til det felles prosjektet: «Når vi kjøper et slikt system sammen, kan vi dele på utgiftene [...] vi kan trene sammen og utvikle systemet videre sammen. På sikt er målet å kunne stille et felles bidrag til internasjonale operasjoner».

Over en tiårsperiode hadde de nordiske landene gjentatte ganger mislyktes med å anskaffe felles våpen og utstyr, inkludert helikoptre, ubåter, kampfly, artilleri og lastebiler. Både Archer-anskaffelsen og lastebilprosjektet ble et offer for ulike militære behov, ulike industripolitiske interesser samt ulike regelverk i Norge og Sverige. Det fantes også vellykkede prosjekter, men disse anskaffelsene av lignende utstyr ledet ikke til noen tett integrasjon av styrkeproduksjonen i de nordiske landene. En koordinert utvikling av forsvarene, og harmonisering av militære behov, ble aldri realisert.

I oktober 2013 konkluderte en svensk offentlig utredning – den såkalte Bertelman-utredningen – om

NORDEFECO-samarbeidet: «i de større sammenhengen forblir effektene marginella». I mars 2013 hadde også den nye finske forsvarsjefen, general Ari Puheloinen, gjort det offentlig klart at NORDEFECO ikke kunne løse det finske forsvarets økonomiske utfordringer. Troen på samarbeid som løsningen var sterkt svekket. Noen «mini-Nato» ble heller aldri realisert. I april 2011 ble de nordiske lederne kun enige om en meget vagt formulert «nordisk solidaritetserklæring». Samtidig ble det igjen slått fast at det nordiske samarbeidet kun skulle komplementere det europeiske og euroatlantiske samarbeidet.

FORSVARSSAMARBEIDET ETTER 2014: REORIENTERING MOT OPERATIVT SAMARBEID

Russland okkupasjon av Krim og militære intervensjon i Øst-Ukraina i 2014 ble i den norske Etterretningstjenestens åpne trusselvurdering fra 2015 beskrevet som «en vesentlig endring av den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa». E-tjenesten oppfattet at Norge nå sto overfor et «mer aggressivt» Russland som «har en klar vilje til å bruke makt overfor naboland». Bruun-Hanssens militærfaglige råd 2015 anbefalte å møte denne nye situasjonen gjennom en styrking av Forsvaret. Rådet inneholdt en anbefaling om å øke forsvarsbevilgningene betydelig, med totalt 180 milliarder kroner de neste 20 årene. Langtidsplanen for forsvarssektoren som ble presentert i 2016 sluttet seg i prinsippet lang på vei til forsvarssjefens råd, særlig hva angikk den langsiktige veksten i forsvarsbudsjettet. Også i Sverige og – i mindre grad – Finland ble det signalisert en økning i forsvarsbudsjettene.

Russlands aggresjon mot Ukraina, og truende oppførsel i områdene rundt de nordiske landene, økte ikke bare viljen til å bevilge mer penger til forsvar, men bidro også til igjen å heve det sikkerhetspolitiske og operative ambisjonsnivået for nordisk forsvarssamarbeid. Som den fremtidige svenske forsvarsministeren Peter Hultqvist uttrykte i mars 2014: «Nu handlar det på det nordiska planet om att gå från projekt, utbildning, övning och samarbete i internationella operationer till mer av skarpt ansvarstagande för vårt eget närområde». Særlig det bilaterale samarbeidet mellom de militært alliansefrie landene Sverige og Finland ble styrket. Det ble etter hvert signalisert fra regjeringene i Stockholm og Helsingfors at samarbeidsdiskusjonene mellom deres militære forsvar kunne inkludere operativ samhandling i krise- og krigstid. De nordiske landene økte også deltagelsen i hverandres militærøvelser, både nasjonalt og i rammen av Nato. Eksempler var Nato-øvelsen Trident Juncture i 2018 samt den svenske øvelsen Northern Wind i 2019, som begge hadde store innslag av nordiske styrker.

Også det multilaterale arbeidet i NORDEFECO ble preget av den forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen. Et hovedmål under det norske formannskapet i 2014 var å utvikle NORDEFECO som et «forum for sikkerhetspolitisk dialog» mellom de nordiske landene. «Det at vi har en så lik forståelse av

Denne artikkelen er i stor grad en oversatt og forkortet utgave av Håkon Lunde Saxi, «The rise, fall, and resurgence of Nordic defence cooperation». International Affairs 95, nr. 3 [2019]: 659–680. En lengre utgave av teksten er tidligere publisert i Fortid 15, nr. 1 [2008]: 90–98 under tittelen «Nordisk forsvarssamarbeid etter den kalde krigen: Fra avståelse til integrasjon og havari».



hvordan det sikkerhetspolitiske landskapet rundt oss ser ut, er en styrke» uttalte forsvarsminister Ine Eriksen Søreide. I det påfølgende året, under det svenske formannskapet, var det sterkt fokus på å utvikle sikre kanaler for kommunikasjon mellom de nordiske hovedstedene i krisetider, både på strategisk og militært nivå. Tekniske løsninger for en slik sikker kommunikasjon ble etablert i løpet av 2016. Et bedre nordisk samarbeid om luftovervåkning, som ville gi bedre situasjonsoversikt, var også høyt prioritert.

I april 2015 publiserte de fire nordiske forsvarsministrene og den islandske utenriksministeren en felles kronikk i den norske avisen *Aftenposten* som fikk stor internasjonal oppmerksomhet. Den russiske opptreden i Ukraina i 2014 ble karakterisert som årsaken til at sikkerhetssituasjonen i det nordiske nørrområdet nå var blitt merkbart forverret. Ministrene argumenterte for at de nordiske landene nå sto overfor en ny normalsituasjon: «vi må konstatere at det ikke lenger er *business as usual*». Ministrene gjorde klart at de nordiske landene ønsket å møte situasjonen med et dypere nordisk forsvarssamarbeid, særlig med tanke på å øke evnen til «å kunne agere sammen i en krisesituasjon».

AVSLUTNING

Samarbeidsmønsteret i NORDEFECO i dag er blitt ganske annerledes enn det var da NORDSUP-prosessen startet rundt 2007. Fokusert er i dag vesentlig tematisk endret, bort fra en forsvarøkonomisk motivert visjon om «felles styrkeproduksjon» til et militært samarbeid fokusert på å bedre evnen til å operere sammen i nørrområdene i krise- og krigstid. I tillegg har det geografiske tyngdepunktet beveget seg nærmere Østersjøen, fra å være norsk-svensk til å bli

mer svensk-finsk og til og med noe svensk-dansk samarbeid. Til tross for stagnasjonen og tilbakeslagene på starten av 2010-tallet er samarbeidet i dag i hovedsak preget av vennskap, pragmatisme og inkrementalisme. Årlig blir mange nye og små tiltak iverksatt for å forbedre og ytterligere fordype samarbeidet på forsvarsfeltet. Det nordiske samarbeidet utgjør dermed et nyttig supplement til samarbeidet i EU og Nato.

De nordiske landene er ikke formelle allierte – noe som ikke vil endre seg før Sverige og Finland eventuelt velger å søke medlemskap i Nato – men gjennom felles øvelser, en høy grad av interoperabilitet og et tett samarbeid på mange felter signaliserer de at de har evne og vilje til å stå sammen om noe skulle hende i den nordiske regionen. Hensikten er å styrke både avskrekings- og forsvarsevnen. Den viktigste begrensningen på dette samarbeidet er likevel Sverige og Finlands manglende Nato medlemskap, som umuliggjør den type forpliktende felles forsvarsplanlegging som bare kan skje innenfor en allianseramme.

I motsetning til det operativt-orienterte samarbeidet er ambisjonsnivået hva angår nordisk kapabilitets-samarbeid generelt og materiellsamarbeid spesielt, langt lavere i dag enn for et tiår siden. Negative erfaringer fra de mange materiellprosjektene som havarerte setter enda sitt preg på samarbeidet og demper lysten på nye visjonære prosjekter på dette feltet. Om man skal lykkes med et tettere kapabilitetssamarbeid i fremtiden, må man både finne en måte å tvinge de nordiske forsvarsmaktene til i mye større grad å harmonisere sine behov hva angår materiell. Landene må også bli enige om en større *quid pro quo* som ivaretar deres ulike forsvarsindustripolitiske interesser. ■

▲ **Det norsk-svenske samarbeidet** møtte store utfordringer. Et tidlig tilbakeslag var Norges beslutning i november 2008 om å erstatte sine F-16-kampfly med det amerikanske F-35. Det svenske JAS-39 Gripen NG var den andre kandidaten. F-35 ble vurdert som både militærfaglig bedre og prismessig gunstigere enn Gripen. Sveriges statsminister Fredrik Reinfeldt uttalte at han var «skuffet og overrasket», og karakteriserte valget som «et tilbakeslag for våre ambisjoner om å utvikle nordiske løsninger». Bildet viser produksjon av Saab Gripen på fabrikk i Linköping

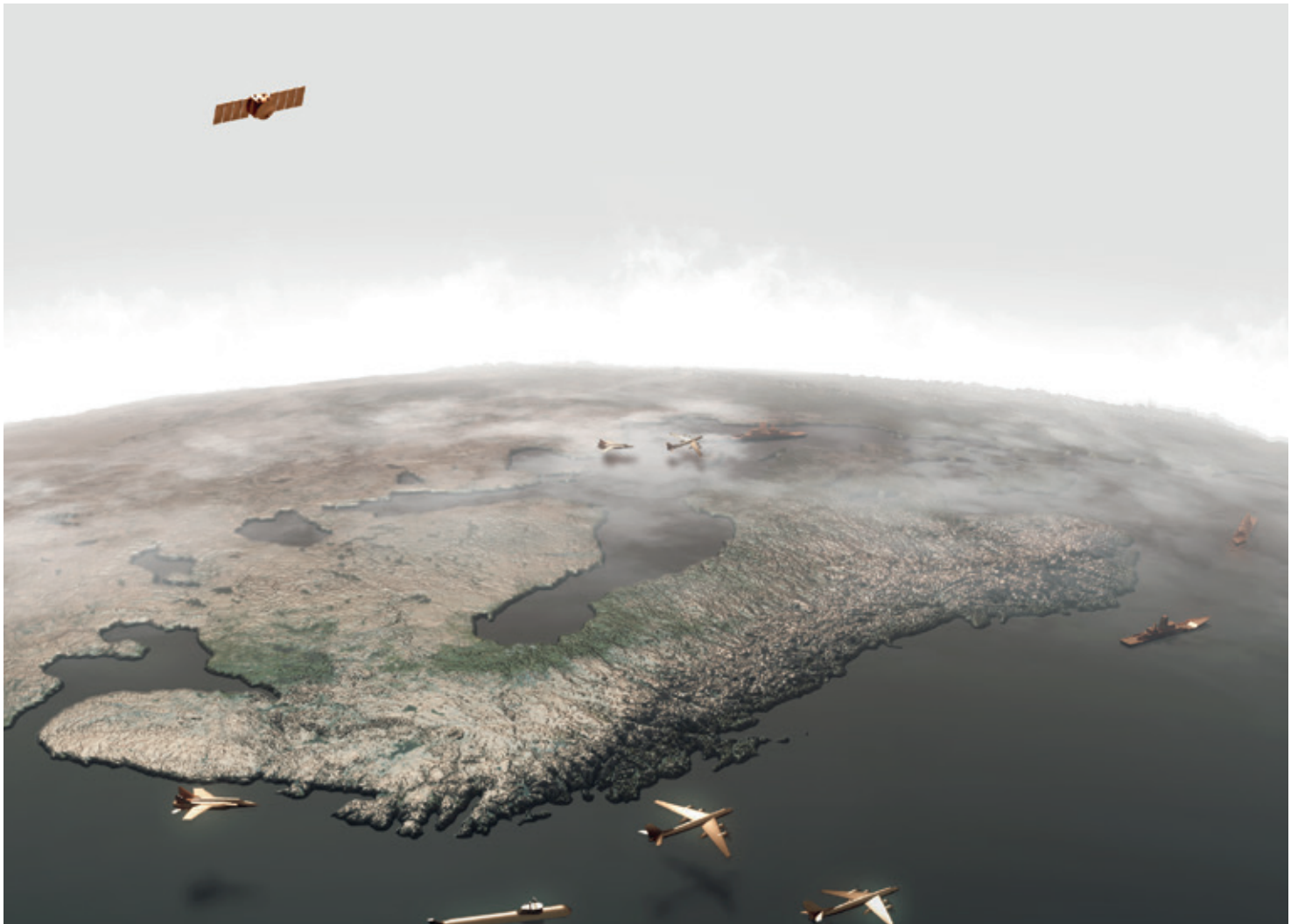
Foto: Copyright Saab AB

«Det at vi har en så lik forståelse av hvordan det sikkerhetspolitiske landskapet rundt oss ser ut, er en styrke»



LUFTLED

LUFTMAKTSTIDSSKRIFT // NR. 1 APRIL 2020



TEMA:
**NORDISK
FORSVARSSAMARBEID**

- Ikke i stedet for NATO, men i tillegg til
- Vekst, fall og reorientering
- Norden som ett operasjonsteater