



Avskrekking og beroligelse – den «doble strategi» som kom inn fra kulden

Ida Maria Oma

HOVEDPUNKTER

- Norges erklærte strategiske hovedlinje i nord er «balanse mellom avskrekking og beroligelse». Debatten om og utformingen av sikkerhetspolitikken overfor Russland er tjent med større begrepsmessig klarhet i hva «balanse», «avskrekking» og «beroligelse» viser til og rommer.
- Særlig avskrekking, men også beroligelse, har fornyet relevans som strategiske konsepter for Norge – i en alliert ramme og som elementer i en bredere konfliktforebyggende strategi.
- Troverdige alliert forsterkning består som fundamentet i en norsk strategi for avskrekking, men det er i lys av endringer i de strategiske omgivelser behov for å tenke nytt om understøttende konsepter for egenevne.
- «Selvpålagte begrensninger» har stadig betydning for beroligelsespolitikken, men andre virkemidler blir viktigere supplement i en endret situasjon. Handlingsrommet for norsk beroligelse eller en strategi for ikke-provokasjon i nord er dog begrenset.

I denne insighten skal vi forsøke å se mer helhetlig og nyansert på Norges sikkerhetspolitikk overfor Russland enn det som ofte preger ordskiftet. Vi tar utgangspunkt i det enkle faktum at den strategiske hovedlinjen i dag er den samme som under den kalde krigen, og vi spør om den da er tilpasset vår tids utfordringer? Og hva går den egentlig ut på?

Det var en balansegang mellom «avskrekking og beroligelse» som kjennetegnet norsk sikkerhetspolitikk overfor Sovjetunionen. Etter en periode med fredsoptimisme og fokus på internasjonal krisehåndtering fra 1990-årene til godt inn på 2000-tallet, har Norges velkjente «doble strategi» blitt tatt inn i varmen igjen og fått sin renessanse som en respons på Russlands adferd og den

generelt økte stormaktsrivaliseringen i nord.¹ Norges offisielle strategiske hovedlinje i nord, er i dag «balanse mellom avskrekking og beroligelse».² Selv om tyngdepunkt og tiltak er justert, er grunntrekkene de samme som under den kalde krigen. Men situasjonen er en ganske annen.

Dagens situasjon for Norge har likhetstrekk med situasjonen under den kalde krigen i den forstand at Norges geostrategiske beliggenhet igjen er i brennpunktet for tiltagende rivalisering mellom stormakter. Noen forhold utgjør dessuten bestandige rammer for norsk sikkerhetspolitikk, fremfor alt maktasymmetrien i naboskapet og småstatens avhengighet av lånemakt fra de store. Forhold som utviklingen i alliansesamarbeidet og krigens karakter (blant annet et større innslag av såkalte sammensatte trusler), samt utviklingen innenfor teknologi og operasjonsmønstre i norske nærområder, har imidlertid endret sentrale rammebetingelser for norsk avskrekking og beroligelse.

Etter en kort redegjørelse for hvordan avskrekking og beroligelse kan forstås konseptuelt som strategier, vil vi undersøke hva den strategiske hovedlinjen viser til og rommer i norsk sammenheng. Deretter diskuteres det grunnleggende viktige spørsmål hvorvidt avskrekking og beroligelse er egnede norske strategier overfor Russland, og hvorfor. Siden svaret her langt på vei er ja, vil vi til sist diskutere hva Norge selv kan gjøre for å styrke henholdsvis avskrekking og beroligelse sett opp mot endringer i de strategiske omgivelsene.

Hva er avskrekking og beroligelse?

Både avskrekking og beroligelse er strategier rettet mot en motstanders aggressive intensjoner, og har til hensikt å *unngå* et angrep eller en alvorlig pressituasjon (tvangsdiplomati) der valget til slutt kan stå mellom ettergivenskap

for krav eller et angrep. Avskrekking som strategi er basert på en antagelse om fiendtlige intensjoner motivert av vinningshensyn, og har som siktemål å påvirke motstanderens vurdering dithen at et angrep ikke vil lønne seg fordi sannsynlige kostnader og risiko overstiger forventet gevinst. Avskrekkende effekt øker ved en troverdig (klart kommunisert) evne (kapabilitet) og vilje (kredibilitet) til å hindre gevinst og/eller påføre kostnader, i ytterste konsekvens å påføre motstanderen store materielle og menneskelige tap ved bruk av voldsmakt. Hovedformene for avskrekking er *nektelse* og *straff*, der nektelse innebærer å stille hindringer i veien for at motstanderen skal nå sine mål, og straff innebærer å påføre kostnader som rammer motstanderen ut over slike hindringer, for eksempel et hevngangrep inn på motstanderens territorium. Det skilles også mellom *direkte* og *utvidet* avskrekking, der den direkte varianten omfatter bestrebelser for å avskrekke angrep mot eget territorium, mens utvidet avskrekking vil si bestrebelser for å avskrekke angrep mot en tredjepart, en alliert eller partner, slik USAs bidrag til den kollektive forsvarsoppgaven i Europa er eksempler på.³

Beroligelse som strategi legger også til grunn at en motpart kan ha aggressive intensjoner, men motivert av usikkerhet og frykt fremfor vinning. Beroligelse har som siktemål å fjerne eller dempe frykt og usikkerhet som motiver for aggresjon – eller sagt med andre ord å overbevise en motpart om at dennes sikkerhet respekteres og at ens egne intensjoner er fredelige. Eksempler på former for beroligelse er egen-initierte begrensninger på militær struktur, materiell og aktivitet på eget territorium; og etterlevelse av uformelle normer og formelle regimer for regulering av «konkurransen» (tillitsskapende tiltak og rustningskontroll).⁴ Bredere politiske tiltak har også vært trukket frem, men for småstaten gir det mest mening å avgrense til de former for beroligelse som er forbundet med (den allierte) avskrekkingen. Da kan «beroligelse»

1 Insighten bygger på forfatterens arbeid med et forskningsprosjekt om norsk avskrekking og beroligelse, og utdrag fra publiserte prosjekterresultater: Ida M. Oma (2020), «Norge og stormaktene i nord», *VG*, 30. august; (2021), «Sikkerhetspolitikk på kjente stier», kap. 17 i Helge Ø. Pharo m.fl. (red.), *Historiker, strateg og brobygger*. Oslo: Pax; (2021), «Brudd med sikkerhetspolitisk hovedlinje?» *DN*, 21. april.

2 Prop. 14 S (2020–2021), *Evne til forsvar – vilje til beredskap*, s. 94.

3 Michael J. Mazarr (2018), *Understanding Deterrence*. Santa Monica, CA: RAND; Snyder, Glenn H. (1961), *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

4 Richard N. Lebow (2018), *Avoiding War, Making Peace*. Cham: Palgrave Macmillan.

mer presist defineres som «a strategy of demonstrating non-aggressive intentions to an adversary as a way of compensating for the potential limitations of deterrence and reducing the chances of an unintended conflict».⁵

Det er bred enighet i den internasjonale forskningslitteraturen om at avskrekking er best egnet som strategi for å motvirke aggresjon motivert av grådighet eller vinningshensyn («avskrekkingsmodellen»), mens beroligelse er best egnet som strategi for å motvirke aggresjon motivert av frykt og usikkerhet («spiralmodellen»)⁶. Virkeligheten er naturligvis ofte mer kompleks, med sammensatte årsaker til aggresjon. Dette kan tilsi en kombinasjonsløsning når en strategisk hovedlinje overfor en potensiell aggressor skal utmeisles, altså det som har vært og er den norske tilnærmingen.

Norges tradisjonelle balansegang mellom avskrekking og beroligelse

Statsviter Johannes Rø løfter blikket fra historiker Rolf Tamnes' nitide empiriske studier av norsk sikkerhetspolitikk og sammenhengen mellom «avskrekking og beroligelse» overfor naboene i øst og «integrasjon og avskjerming» overfor allierte.⁷ Han skriver: «Fordi beslutningstakere overskuer både spiral- og avskrekkingsmodellens dynamikk, griper de muligheter til militær styrkedemonstrasjon for å inngi motparten frykt, men de gjør det innenfor rimelige grenser i håp om

å avskrekke konflikt uten å utløse en».⁸

Gjennom NATO-medlemskapet og nasjonal forsvarsinnsats har Norge søkt å forhindre aggresjon gjennom avskrekking, og gjennom grensesetting (selvpålagte begrensninger) for alliert virksomhet i Norge i fredstid, og andre midler ment å demonstrere fredelige hensikter, har Norge søkt å forhindre aggresjon gjennom beroligelse.

Disse grunntrekkene i Norges tilnærming til avskrekking og beroligelse har vært stabile siden balansegangen tok form med og etter tilslutningen til Atlanterhavspakten i april 1949. Det avskrekkende element som lå i tilslutningen til pakten, ble kombinert med et beroligende element: den såkalte baseerklæringen fra februar 1949. Den var en *selvpålagt* begrensning og er utgangspunktet for det som etter hvert ble kjent som basepolitikken. Behovet for alliert støtte ble avstemt mot et ønske om å unngå å provosere frem aggresjon fra øst. Kjernen i utviklingen som fulgte var stadig tettere «integrasjon» i vestlig militært samarbeid for troverdig avskrekking på den ene side, og «avskjerming» i form av selvpålagte begrensninger med siktemål om beroligelse på den annen. Det brede spektrumet av begrensninger som ble utviklet tjente også andre hensyn, ikke minst hensynet til innenrikspolitisk oppslutning om alliansepolitikken. Blant begrensningene, alle innført under den kalde krigen, er det i dag base- og atompolitikken, samt retningslinjer for alliert aktivitet lengst nord og øst, som står igjen med en praktisk betydning.⁹

Begrepsbruk og forståelse i norsk sammenheng

Begrepsparet «avskrekking og beroligelse» ble først lansert i norsk sammenheng av Johan Jørgen Holst i 1966,¹⁰ men da som en beskrivelse av norsk sikkerhetspolitikk overfor

5 Jeffrey W. Knopf (2012), «Varieties of Assurance», *Journal of Strategic Studies*, 35 (3), s. 383.

6 Charles L. Glaser (1992), «Political Consequences of Military Strategy», *World Politics*, 44 (juli), 497–538; Robert Jervis (1976), *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press; Lebow, *Avoiding War*.

7 Tamnes står bak begrepsparet «integrasjon og avskjerming» som betegnelse på norsk alliansepolitikk, og har fremfor noen bidratt til utdypende empirisk analyse av utviklingen i de sentrale rammebetingelser og implikasjoner for norsk avskrekking og beroligelse, fra grunntrekkene ble etablert ved inngangen til den kalde krigen og helt frem til i dag. Se f.eks.: Kjetil Skogrand & Rolf Tamnes (2001), *Fryktens likevekt*. Oslo: Tiden; Rolf Tamnes (1987), «Integration and Screening», *Forsvarsstudier*, VI; (1991), *The United States and the Cold War in the High North*. Oslo: Ad Notam; (1997), *Oljealder 1965–1995*. Oslo: Universitetsforlaget; (2019), «Småstatsrealisme i 70 år», *Internasjonal Politikk*, 77 (1): 49–59. Uttrykket dobbel strategi om norsk balansepolitikk overfor naboene i øst, er også lånt av ham.

8 Johannes Rø (2021), «Den tause teoretiker», kap. 16 i Pharo, *Historiker*, s. 365.

9 Anløpspolitikken ble trukket frem som gjeldende norsk politikk senest i forbindelse med offentlig oppmerksomhet om anløp av reaktordrevne ubåter i Tromsø, men så vidt denne forfatteren kan forstå har den i dag ingen funksjon i praksis annet enn retorisk.

10 Johan J. Holst (1966), «Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv», *Internasjonal Politikk*, 24 (5), s. 463–490.

naboen i øst fra inngangen til den kalde krigen. Begrepsparet og politikken det beskriver kom i bakgrunnen etter Sovjetunionens oppløsning, men har av realpolitiske grunner fått en renessanse i løpet av det siste drøye tiåret, og trolig også ut fra innenrikspolitiske hensyn.¹¹ I det følgende skal vi ikke begi oss inn på noen begrephistorie, men det er nødvendig å kommentere begrepsbruken på norsk før selve diskusjonen av hvorvidt avskrekking og beroligelse er egnet som strategier for Norge, og i så fall hva Norge selv kan gjøre for å styrke disse strategiene i en endret sikkerhetspolitisk situasjon.

Selv om grunntrekkene har vært stabile, har balansegangens tyngdepunkt og konkrete tiltak blitt justert i møte med skiftende strategiske omgivelser. Derfor bærer det galt av sted når «balanse» legges bokstavelig til grunn, slik kjenningsmelodien ofte lyder når regjeringens sikkerhetspolitikk de siste årene kritiseres for brudd på den tradisjonelle hovedlinjen, fordi det ifølge kritikerne legges for ensidig vekt på avskrekking. Regjeringens henvisning til en balanse skaper assosiasjoner til en vektskål der mer avskrekking må etterfølges av like mye beroligelse slik at «likevekten» opprettholdes.¹² Selv om utviklingen i den norske balansegangen kan karakteriseres som en vekselvirkning der avskrekking/integrasjon ofte har skapt behov for og utløst beroligende/avskjermende tiltak – og omvendt, er «balanse» uegnet som karakteristikk av politikken, og også som statisk rettesnor for politikktutforming. Det er en rekke paradokser knyttet til uttrykket «balanse», for eksempel at man «balanserer» anskaffelsen av en offensiv kapasitet som F-35 med å ikke fly nært grensen. Dette er selvfølgelig ikke sammenlignbare størrelser.

Nåtidens debatt om – og utforming av – sikkerhetspolitikken overfor Russland, er også tjent med større begrepsmessig klarhet i hva

11 Avskrekkingens renessanse kom til syne i norsk sikkerhetspolitikk fra rundt 2008, og hensynet til avskrekking har vært fremtredende i de tre siste langtidspanene for forsvarssektoren. Beroligelsesbegrepet og hensynet til en balansegang, ble knapt uttrykt fra regjeringshold før etter 2015 og en tiltagende kritikk om brudd på de lange linjer i sikkerhetspolitikken. Det betyr imidlertid ikke at beroligende tiltak lå brakk.

12 Ingeborg Bjur (2021), «Norsk sikkerhetspolitikk er en 'balanse mellom avskrekking og beroligelse'. Men vet noen hva det betyr?», *Aftenposten*, 28. februar.

«avskrekking» og «beroligelse» viser til og rommer. Begrepsmessig klarhet bidrar til god kommunikasjon og gir bedre holdepunkter for vurdering av den praktiske politikken. Norsk avskrekking- og beroligelsespolitikk vil aldri bli utformet i en isolert sfære der det eneste hensynet er en optimalisert strategi. Tvert imot innebærer politikktutforming at en lang rekke hensyn veies mot hverandre. Men like fullt bør de sentrale strategiske konsepter som legges til grunn for sikkerhetspolitikken nedfelles mer tydelig i styrende dokumenter. Den gjeldende langtidspanen for forsvarssektoren tar et stort steg videre i å redegjøre for siktemålet med avskrekking og beroligelse, og hva som skal bidra til henholdsvis det ene og det andre, men tar i liten grad for seg *hvordan* ulike kapasiteter og tiltak tenkes omsatt til ønsket påvirkning på persepsjoner og kostnyttevurderinger i Moskva. Samtidig fremgår det at tenkningen er i støpeskjeen: «Det er [med bakgrunn i sammensatte trusler og utfordringer i en gråson mellom fred og konflikt] behov for [...] å etablere en tilpasset tilnærming til og oppdatert forståelse av avskrekking».¹³

Beroligelsesbegrepet brukes på ulike måter og med varierende presisjonsnivå. Når regjeringen anklages for brudd med Norges strategiske hovedlinje, synes det ofte som «beroligelse» identifiseres ensidig med de selvpålagte begrensningene, og helst som de alltid har vært. Men begrensningene er midler for sikkerhetspolitikken – ikke mål i seg selv. Som sentralt eksempel har opprettholdelse av basepolitikken fordret at forholdene skal ligge til rette for at allierte styrker raskt kan komme Norge til unnsetning i krise og krig. Baseerklæringens formulering om at Norge ikke vil forplikte seg til å åpne baser for fremmede makters stridskrefter, så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep, er blitt presisert flere ganger for å sikre dette overordnede hensyn. Kjernen har frem til nå vært nei til fast stasjonering av stridende alliert personell i Norge.

Begrensningene er *selvpålagte*, og dermed opp til norske myndigheter å tolke og endre. Kategorisk uvilje mot endring av disse, hindrer nytenkning om og tilpasning til hva

13 Prop. 14 S, *Evne til forsvar*, s. 22.

den sikkerhetspolitiske situasjonen krever, og bidrar til å legge til rette for press fra Russland og begrense eget handlingsrom. Samtidig skal selvfølgelig justering av tiltak som inngår i et opplegg som har sikret Norge, gjøres med stor varsomhet.¹⁴

Mens «beroligelse» på den ene side kan synes overdrevent knyttet til selvpålagte begrensninger, er det på den annen side en tendens til at begrepet brukes på utflytende vis.¹⁵ Kort sagt er det fristende enkelt, men upresist å klassifisere det meste i norsk sikkerhetspolitikk overfor Russland som enten avskrekking eller beroligelse. Dette kan tilsløre at det er snakk om tiltak med ulike mekanismer og virkninger. Det gjelder for eksempel når samarbeid på områder der det er felles norsk-russiske interesser kategoriseres som et beroligende element. Slikt bidrar til stabilitet og lavspenning, ja, men handler ikke om beroligelse slik vi definerte det ovenfor. Et annet eksempel er debattfremstøt hvor det tas til orde for tiltak som smaker av *appeasement*, eksempelvis at Norge skal ta til orde for etablering av «sikre soner» i Barentshavet, et grep som ville begrenset NATO-land i stor og Russland i liten grad.¹⁶

I mangel på solid empirisk belegg for den faktiske virkningen av ulike tiltak, bør i det minste beroligelsesbetegnelsen, avhengig av formål, enten forbeholdes politikk som beviselig er motivert av beroligende hensyn, eller som med rimelig grunn kan antas å forhindre eller dempe russisk uro. Det er også verdt å reise spørsmålet om tiden er inne for å erstatte begrepet. Det vil vi vende tilbake til nedenfor.

Egnet som strategier for Norge?¹⁷

Er så avskrekking og beroligelse egnede strategier i norsk sikkerhetspolitikk overfor Russland? Et svar på dette vil med utgangspunkt i avskrekkings- og spiralmodellen ta utgangspunkt i *hvorfor* Russland potensielt kan (true med) å handle aggressivt overfor Norge. Et par mer grunnleggende forhold bør imidlertid nevnes først.

Begge strategier er for det første aktuelle primært i en alliert ramme. Hadde Norge stått uten stormaktstøtte, ville avskrekking knapt ha vært en farbar vei, og behovet for beroligelse, slik vi har definert dette ovenfor, ville ha falt bort. Handlingsrommet ville trolig blitt innsnevret til en mer mindre ettergivende form for tilpasning.¹⁸ For det andre er relevansen av begge strategier særlig knyttet til konflikthåndtering i perioder med spenning mellom stormaktene. Diplomati, samarbeid og internasjonal regulering, er eksempler på elementer som bør inngå i en mer langsiktig konfliktforebyggende strategi – når omstendighetene tillater det.

Hva som kan bevege Russland til aggresjon overfor Norge, og hvordan avskrekking og beroligelse påvirker persepsjoner og kostnyttkalkyler hos russiske beslutningstakere, er uhyre krevende å vurdere. Det offentlige Russland uttrykker ofte misnøye med eller uro for vestlige tiltak, uten at det er en særlig troverdig kilde til de egentlige oppfatninger. Det finnes imidlertid studier som et stykke på vei kan bidra til noen kvalifiserte vurderinger.

Studier av Russlands utenrikspolitikk med vekt på perioden etter 2014 vektlegger Putin-regimets overordnede mål om å sikre egen overlevelse, innflytelse og kontroll i særlige interessesfærer (tidligere Sovjet-stater) og gjenreise Russlands status som stormakt

14 Det er fristende å spekulere i at regjeringen antagelig legger til rette for innenrikspolitisk uvilje og russisk press gjennom å holde på linjen om at «alt ligger fast», fremfor i større grad forklare tilpasningsbehovene.

15 Dette er en kritikk som også rammer denne forfatteren!

16 For et interessant debattinnlegg som argumenterer for at enkelte velmente forslag til tiltak for lavspenning mot Russland vil kunne svekke norsk sikkerhet, se Geir Hågen Karlsen (2020), «Ti ting Russland kan gjøre for lavspenning», *DN*, 8. oktober.

17 Grundig vurdering av dette spørsmålet omfatter også hvorvidt avskrekking er relevant sett opp mot type aktor og dennes metoder og virkemidler, og behandles ikke her. Men det legges til grunn at også «hybride» anslag i en gråsonen mellom fred og krig i prinsippet kan avskrekkes, selv om det bringer med seg nye utfordringer og dilemmaer. Se f.eks.: Ian Bowers (2018), «Small State Deterrence in the Contemporary World», *IFS Insights*, 9.

18 John Sanness (1977), «Svensk mønster for norsk alliansefrihet?», *Internasjonal Politikk*, 4 (okt/des), s. 611.

i internasjonal politikk.¹⁹ Et fremtredende trekk ut over anvendelsen av et bredt spekter av virkemidler, inkludert militær makt, er risikovilje: «Russia's priorities since at least 2014 are [...] concentrated on status concerns, Moscow demonstrating that it is willing to undermine strategic stability (and thus its own security) in order to satisfy those ambitions».²⁰ Russlands søken etter muligheter til å svekke alliert samhold og vestlige bånd inngår i dette bildet, og er som før en spesielt relevant problemstilling for Norge. Vi ser også et Russland som søker en «ny normal» i nord gjennom sin økte militære evne og aktivitet. På et overordnet plan tilsier dette at økt vekt på avskrekking har vært en fornuftig norsk respons. Det forhold at det knapt er mulig å forestille seg at Russland skulle frykte Norge uansett hvor mye småstaten satset på forsvar, trekker i samme retning.

Hva så med beroligelse? Tidligere forsvarssjef Sverre Diesen hevder at deler av den norske beroligelsespolitikken mangler et logisk fundament, en kritikk som særlig henviser til de selvpålagte begrensningene: «Beroligelsespolitikken hviler på en forutsetning om at russerne faktisk er genuint bekymret for at NATO og USA skal kunne bruke norsk område som basis for et angrep på Russland. Helt konkret at de frykter et angrep på de strategiske undervannsbåtenes baser på Kola for å ta fra dem den kjernefysiske gjengjeldelseskapasiteten, som selvsagt ville vært en meget alvorlig trussel».²¹ Generalen skriver at det ikke foreligger noen rasjonelle grunner til at Russland skulle være noen slik frykt. Han argumenterer overbevisende for at en forestilling om et vestlig bakkeangrep på Kola-basene fra norsk område er helt urealistisk, og minner om at den mest plausible måten USA kan rette et slikt angrep på, er med fly eller missiler som i lang tid ikke har vært avhengige av norske baser.

Fasitsvaret på om Russland faktisk nærer en slik frykt eller ei, har verken Diesen eller denne forfatteren tilgang til. Vi er henvist til analytiske antagelser med enkelte empiriske og logiske eller teoretiske holdepunkter. Men det kan reises noen innvendinger som det er verdt å reflektere videre over i forlengelsen av Diesens militærfaglige kritikk av norsk beroligelsespolitikk.²²

For det første, hvis USA først skulle gå til det skritt å angripe Kola-basene, er det gitt at de ville gjøre det på den mest åpenbare måten, altså med langtrekkende ild over hodene på nordmennene? En eventuell anledning til å bruke norsk territorium som utgangspunkt for et angrep ville gi mulighet til å oppnå en større grad av overraskelse.²³ For det andre, skulle USA velge å angripe undervannsflåten i Russlands atomtriade, ville det uten sammenlikning være det største vågestykket i verdenshistorien. Ville ikke USA forut for et slikt anslag sørget for at offensive kapasiteter stod klare fra alle tenkelige steder og vinkler?²⁴ For det tredje er det flere tenkelige grenser for hvilke forsvarsmessige disposisjoner det kan inviteres til på norsk jord uten at Russland føler uro og frykt, noe vi vender tilbake til nedenfor. For det fjerde, og uansett om prinsippene om forutsigbarhet og transparens etterleves, besitter Russland ufullstendig informasjon om motpartens hensikter og kapasiteter, noe som i seg selv kan skape usikkerhet og fostre frykt. For det femte vil russiske beslutningstakere kunne være tilbøyelige til mistro og å anta det verste. Dette er kognitive mekanismer som har blitt påvist en rekke ganger i studier av beslutningsprosesser både i Washington og Moskva under den kalde krigen.²⁵

Til dette kommer at beroligelse ikke ensidig bør knyttes opp til frykt for et angrep med utgangspunkt i norsk territorium. Det kan også angå tiltak med siktemål å unngå å drive opp spenningen i norske nærområder, der misforståelser og eskalering til konflikt raskt vil kunne ramme Norge. Det synes vanskelig å

19 Se f.eks.: Andrea Kendall-Taylor & Jeffrey Edmonds (2020), «The Evolution of the Russian Threat to NATO», *Whitehall Papers*, 95 (1), s. 54–66.

20 Olivier Schmitt (2019), «How to Challenge an International Order», *European Journal of International Relations*, 26 (3), s. 19.

21 Sverre Diesen (2021), «Avskrekking og beroligelse – en kritisk militærfaglig betraktning», *IFS Insights*, 6, s. 4.

22 Ibid.

23 Et poeng som gjenfinnes her: John Kristen Skogan & Anders C. Sjaastad (1977), «Avskrekking eller beroligelse», *Internasjonal Politikk*, 4 (okt/des), s. 630.

24 Jeg takker Johannes Rø for dette poenget.

25 Se f.eks.: Glaser, «Political Consequences».

avskrive at totalaktiviteten i Norge og norske nærrområder har skapt og kan skape ytterligere russisk uro og usikkerhet. Der kommer Russlands «instinktive uvilje»²⁶ inn i bildet, eller «traditional and instinctive Russian sense of insecurity».²⁷

For å oppsummere: Selv om det er basert på usikre empiriske holdepunkter, fremstår beroligelse relevant som et supplerende strategisk spor til selve hovedsporet, som for Norge må være avskrekking. Det kan riktignok diskuteres om «norsk beroligelse» er et egnet uttrykk, siden Russland aldri vil ha grunn til å frykte Norge som sådan og norsk beroligelsespolitikk hovedsakelig handler om moderasjon av og kommunikasjon om USA og NATOs avskrekking. Beroligelsesbegrepet er dessuten blitt belastet med ulike bruksområder, herunder beroligelse av hjemlig opinion, eller som det brukes i NATO-sammenheng etter 2014: om allianseinterne tiltak overfor usikre medlemsland. At det i det hele tatt skulle være behov for norsk beroligelse av russisk uro kan kanskje i seg selv virke provoserende på Russland. «Ikke-provokasjon» kan være et alternativ for nærmere vurdering, et begrep som også kan fange inn tiltak med siktemål å unngå å provosere frem indignasjon med bakgrunn i Russlands statushensyn og forestillinger om hvordan en småstat bør innrette seg. Dette kan imidlertid skape nye presisjonsutfordringer som ikke er vurdert her.

Nasjonale konsepter for avskrekking

Den enorme asymmetrien i forholdet til Russland innebærer at Norge er fundamentalt avhengig av allierte for avskrekking og forsvar. NATO-medlemskapet med USA som garantisten for at det i det hele tatt finnes en evne til kollektivt forsvar i nord, utgjør i overskuelig framtid fundamentet i en norsk strategi for avskrekking. Dette tilsier at evne til mottak av og støtte til allierte forsterkninger bør stå over nasjonal forsvarsevne i prioriteringen av begrensede ressurser for forsvarsformål.²⁸

Samtidig aktualiseres behovet for egenevne av at USA lenge har forventet at europeiske land skal ta større ansvar for egen sikkerhet, og av at garantistens pålitelighet regnes som mer usikker enn før. Behovet for egenevne forsterkes av svar på spørsmålet, «hva skal avskrekkes»? Dette er til syvende og sist Russland som militær utfordrer, og med alliansens konvensjonelle og nukleære kapabiliteter som nødvendig ris bak speilet. Men Russland har evne til sammensatt virkemiddelbruk under terskelen for konvensjonell krig, og et lokalt styrkeovertak og evne til å true forsyningslinjene over Atlanteren som sannsynliggjør mulighet for å gjennomføre et *fait accompli*.²⁹ Dette stiller nye krav til den konseptuelle tenkningen om hvordan norske tiltak kan ha avskrekkende effekt gitt riset bak speilet.

Det er for det første behov for et nasjonalt konsept for avskrekking som ser ut over de rent militære elementene. «Moderne» avskrekkingskonsepter kombinerer militær avskrekking og et fokus på totalforsvar i bred forstand – eller samfunnets motstandsdyktighet. Motstandsdyktighet på tvers av nivåer og sektorer bidrar til en form for nektelse mot sammensatte eller «hybride» anslag og kampanjer, som kan utgjøre opptakten til et militært angrep. Samtidig fordres en sektorovergripende evne til deteksjon og attribusjon, og politisk vilje til å definere røde linjer og motreaksjon – blant alle statens virkemidler, selv om trussel om militært motsvar på et tidspunkt vil kunne være nødvendig for å avskrekke eskalering til et militært angrep.³⁰ Norge har en tydelig totalforsvarstradisjon å bygge videre på, men likevel en lang vei å gå for eksempel hva angår strategisk kommunikasjon overfor motstander så vel som egen befolkning, og evne til sektorovergripende situasjonsforståelse og respons.

Når det gjelder den militære komponenten, synes gjeldende norsk hovedtilnærming å være

26 Diesen, «Avskrekking og beroligelse».

27 George Kennan sitert i Svein Efstad & Rolf Tamnes (2020), «NATO's Enduring Relevance», *Whitehall Papers*, 95 (1), s. 16.

28 Paal Sigurd Hilde (2019), «Allierte forsterkninger og egenevne

i norsk forsvarsplanlegging», *IFS Insights*, 11–12; Johannes Rø (2019), «Allianseperspektivet og norsk langtidspanlegging», *IFS Insights*, 11–12.

29 Se f.eks.: Jakob J. Grygiel (2015), «Frontline Allies: War and Change in Central Europe», *CEPA-rapport*.

30 Bowers, «Small State Deterrence».

et «symmetrisk» innrettet nektelseskonsept, som er beheftet med en rekke svakheter, blant annet fordi den norske geografien er som den er og småstaten simpelthen ikke har nok ressurser. Med evnen til å etablere og vedlikeholde en stridssituasjon som rettesnor, kan en asymmetrisk tilnærming være verdt å vurdere. I studier av «how the weak deter the strong», eller hvordan små land og ikke-statlige aktører evner å avskrekke og forsvare seg mot en teknologisk og styrkemessig overlegen motstander, fremstår denne tilnærmingen uovertruffen.³¹ Det kan imidlertid med det samme innvendes at disse studiene dels legger til grunn en klassisk geriljastrategi med tvilsom overføringsverdi til norske forhold, eller i noen grad overdriver geriljaaspektet i den finske modellen og erfaringene fra vinterkrigen. Noen momenter kan imidlertid være relevante, som å utnytte geografiske fordeler og ramme motstanderen strategisk ved hjelp av en indirekte taktikk. Det sentrale er en vedvarende evne til å påføre angriperen tap som opprettholder en utvilsom stridssituasjon, som gitt stor maktasymmetri kan ha bedre forutsetninger for å lykkes ved for eksempel en kombinasjon av distribuerte enheter, moderne sensorer og avstandsleverte våpen, enn med tradisjonelle manøverenheter.³²

Avskrekking gjennom straff har blitt løftet frem som en metode med økt relevans for småstater gitt den militærteknologiske utviklingen.³³ Norge har allerede en evne til angrep på dypet basert på høyteknologiske våpenplattformer som F-35, og det kunne vært satset ytterligere på en slik evne gjennom for eksempel innføring av egne langtrekkende presisjonsvåpen. Det å svare med samme mynt (gjengjelde) kan klart bidra til å påvirke motstanderens kostnyttkalkyle. Småstatens dilemma er imidlertid at Russland alltid vil kunne eskalere til et høyere nivå, så sant ikke

Norges allierte allerede er tungt involvert. Videre er det tvilsomt om en slik tilnærming har klangbunn i norsk samfunn og politikk, og troverdig vilje til avskrekking gjennom straff er generelt vanskeligere å etablere enn troverdig vilje til avskrekking gjennom nektelse. Gjengjeldelse hører antagelig best hjemme utelukkende i en alliert ramme.

Det virker i enkelte studier å være en sammenblanding av straff og det som bedre kan betegnes som *en offensiv form for nektelse*, for eksempel å angripe motstanderens logistikkhaler og forsterkningsstyrker på dens eget territorium. Det sistnevnte har antagelig relevans for Norge, særlig da det handler om en evne til å støtte større alliertes innsats og styrke deres mulighet til å forsterke Norge.³⁴ Samtidig krever denne evnen også en evne til *defensiv nektelse* for å beskytte egne kapasiteter.

Egenhendige tiltak for beroligelse

Diskusjonen som ble ført om hvorvidt beroligelse er en egnet strategi for Norge, tilsier at selvpålagte begrensninger har betydning for beroligelse både før og nå. Det betyr ikke at de ikke kan og bør justeres og tilpasses endringer i de strategiske omgivelser for å troverdiggjøre den fundamentale forsterkningsforutsetningen for norsk avskrekking og forsvar. Hensynet til beroligelse kan ivaretas parallellt gjennom verbal kommunikasjon som «ledsager, forklarer og rettfærdiggjør de foretatte handlinger og disposisjoner», fordi «foretatte handlinger og disposisjoner» i seg selv er strategisk kommunikasjon som danner grunnlag for motpartens slutninger om hensikter, og denne kommunikasjonen kan være tvetydig og føre til feilvurderinger.³⁵ Mer allment bidrar åpenhet om innholdet i og formålet med nasjonale kapasiteter, alliert tilstedeværelse og planlagt aktivitet, til å hindre misforståelser. Direkte kommunikasjonskanaler, som den Norge har mellom det militæroperative hovedkvarteret ved Bodø og den russiske Nordflåten, kan også raskt bidra til å oppklare misforståelser

31 Ivan Arreguin-Toft (2009), «Unconventional Deterrence: How the Weak Deter the Strong», I T.V. Paul m.fl. (red.), *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*. Chicago: University of Chicago Press; James K. Wither (2018), «Modern Guerillas and the Defense of the Baltic States», *Small Wars Journal*.

32 Se f.eks. Sverre Diesen (2020), «Mangler vi et helhetlig, fellesoperativt forsvarskonsept?» *Stratagem*, 2. februar.

33 Robert Dalsjö (2019), «The Baltic Security Environment and Small-State Deterrence», *Luftkrigsskolens skriftserie*, 36, s. 59–61.

34 Se f.eks.: Ole M. Tørrisplass (2019), «Mot et fellesoperativt konsept for Forsvaret», *IFS Insights*, 11–12.

35 Johan J. Holst (1967), *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv* (bind I). Oslo: NUPI, s. 33.

hvis slike allerede har oppstått. Etterlevelse av forutsigbarhet og transparens som prinsipper for kommunikasjon om norske avskrekkende tiltak, har utvilsomt beroligende og sikkerhetsmessig verdi.³⁶

Det er likevel grenser for hvilke forsvarsmessige disposisjoner som kan gjøres i Norge uten at Russland faktisk føler uro og frykt, og iverksetter kompensere fremstøt. Hvor grensen går er et empirisk spørsmål, men tankeeksperimenter kan gi holdepunkter for vurdering: Det hadde skapt russisk uro dersom taktiske atomvåpen hadde blitt utplassert i Norge. Det hadde hatt betydning for spenningsnivået dersom store styrker fra det amerikanske marinekorpset ble permanent basert i Finnmark. Selv om eksemplene er teoretiske, illustreres base- og atompolitikken stadige betydning. Trolig bedre enn mer offensivt innrettet avskrekking på norsk jord, er det å utnytte den sannsynlige «fordel» som ligger i Norges nærhet til flåtebasene på Kola. Kort sagt at Russland i noen grad er «self-deterred» i den forstand at russiske beslutningstakere trolig vil tenke seg om flere ganger før de foretar seg noe overfor Norge som kan lede til væpnet konfrontasjon med NATO-styrker nær deres viktigste sikkerhetsforsikring.³⁷

Det kan også bemerkes at når norske myndigheter gir allierte større spillerom på norsk jord, som tilfellet kan fremstå å være med den nylig inngåtte tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid med USA, kan det provosere Russland til større pågåenhet overfor Norge den dagen alliertes interesse for våre nærområder igjen daler.

Selvpålagte begrensninger bidrar også til en viss oversikt over og kontroll med alliert aktivitet i norske nærområder. Denne funksjonen er imidlertid dels under press, fordi allierte i større grad enn før kan operere i nærheten av norsk territorium uten å måtte trekke veksler på fysiske støttepunkter i Norge. Ny teknologi, blant annet i form av kunstig intelligens og ubemannede systemer, vil kunne forsterke denne trenden. Men dermed

er det nettopp et poeng også i beroligende sammenheng å invitere til alliert virksomhet i Norge. Det er først da det står i norske myndigheters makt å legge føringer for den allierte aktiviteten i internasjonalt farvann og luftrom i norske nærområder.

Selv om begrensningene er justert i flere omganger og stadig har betydning, er de innført i en annen tid, og andre virkemidler er i dag viktigere som et supplement. Hvilke er relevante i møte med økt alliert aktivitet i nord uten tilknytning til norsk territorium? Behovet forsterkes av en tendens i retning av et større gap mellom amerikanske og norske prioriteringer. USAs gjeldende forsvarsstrategi vektlegger strategisk forutsigbarhet og operasjonell uforutsigbarhet, der det siste har kommet til uttrykk i plutselige flyvninger og seilaser i nord, herunder med offensive kapasiteter langt inn i Barentshavet.³⁸ Tydelige demonstrasjoner av at Norge ikke står alene i nord styrker avskrekkingen, men norsk sikkerhet er tjent med koordinert og forutsigbar alliert tilstedeværelse som ivaretar hensynet til å unngå misforståelser og utilsiktet eskalering.

Norge har tilgjengelig for hånden å oppfordre til kommunikasjon og åpenhet om kapasiteter og operasjoner, for eksempel å tilskynde systematisk forhåndsvarsling. Dette gjør at konsultasjonsmekanismer med allierte står sentralt i dag. Gjennom aktivt engasjement overfor viktige allierte og i alliansen, sikres det at norske synspunkter på aktiviteten i nord kan fremmes og bli hørt. Men selv om Norge har et godt og fortrolig samarbeid med allierte, er det ingen garanti for at norske syn blir tatt til følge.

Siden amerikanske uttalelser og handlinger raskt kan nulle ut effekten av norske beroligende tiltak, har norske myndigheter et tydelig incitament til å skape forståelse for og anerkjennelse av beroligelsens plass i norsk sikkerhetspolitikk hos viktige allierte. Mer koordinering av posisjoner de nordiske landene imellom kan potensielt gi økt gjennomslagskraft i dialogen med større allierte om aktiviteten i nord. Med et tettere nordisk samarbeid for å øke den avskrekkende effekten mot Russland i de senere år, kan det dessuten være nærliggende å

36 Diesen, «Avskrekking og beroligelse».

37 Resonnementet henter inspirasjon i: Skogan & Sjaastad, «Avskrekking eller beroligelse».

38 Robin Allers, Johannes Rø & Ingeborg Bjur (2020), «En uforutsigbar alliert», *Morgenbladet*, 11. desember.

se også beroligende tiltak som et felles nordisk anliggende som bør operasjonaliseres i felles tiltak.³⁹

Forsvarets beroligende funksjon behandles som tema i gjeldende langtidsplan for forsvarssektoren og brukes som begrunnelse for styrket nasjonal forsvarsevne. Norsk tilstedeværelse er selvsagt lite provoserende sammenliknet med alliert og fremfor alt amerikansk nærvær i nord. Det er mer forutsigbart og kan knapt oppfattes truende for Russland. Det er også slik at jo mindre Norge er i stand til å ivareta egen sikkerhet samt opptre på vegne av NATO i nord, desto større blir behovet for alliert involvering.

Det er imidlertid en feilaktig forestilling, som enkelte legger klart til grunn, å tro at bare Norge har en solid tilstedeværelse i nord, vil ikke allierte trenge eller ønske å være der, og motsatt at når allierte opererer der, er det fordi det norske nærværet er så lite.⁴⁰ Det kanskje fremste eksempelet på at norsk tilstedeværelse har betydning for alliert tilstedeværelse, er at norsk etterretningstjeneste og norske maritime patruljefly tjener til å redusere amerikanernes og britenes behov for å selv operere fremskutt i nord på daglig basis. Men Norge kan ikke bevilge seg bort fra verken alliert avhengighet på den ene side eller på den annen amerikanske bombeflytokt i nordområdene som handler om USAs strategiske egeninteresser og stormaktspolitisk posisjonering.

Et viktig beroligende element knyttet til nasjonal forsvarsevne, er at egne og egnede kapabiliteter gjør Norge i stand til å delta og påvirke hvordan NATO og nære allierte opererer i nord. Alternativet er å ikke delta og markere avstand i tilfeller der norske myndigheter er bekymret for at omfanget eller karakteren av allierte operasjoner kan virke unødig provoserende. Et overraskende frittalende resonnement om ikke-provokasjon ble ført av Forsvarets operative sjef i mai 2020. Han forklarte hvorfor norske fartøy ikke deltok da amerikanske og britiske krigsskip seilte nær Kolahalvøya samme måned. Ifølge VG sa han at «[v]i skal bevare lavspenning i nord. Hvis

vi opererer sammen med amerikanske styrker eller andre allierte styrker utenfor Russlands ubåtbasen på Kola, så bidrar det til høyere spenning. Det vil russerne se på som en ren provokasjon».⁴¹ Gitt fra høyere offisielt hold var dette et tydelig *politisk* signal både til Russland og Norges allierte.

På den annen side kan ikke-deltakelse skape inntrykk av en splittelse i alliansen, noe Russland åpenbart kan søke å utnytte. I et sikkerhetspolitisk perspektiv kan det også avskjære muligheter for påvirkning, og føre til at Norge ikke vil bli lyttet til, for eksempel når det gjelder behovet for åpenhet og varsling. Dette kan antagelig bidra til å forklare hvorfor norske myndigheter lot en norsk fregatt delta i operasjonen da amerikanske og britiske krigsskip på ny seilte utenfor Kola i september 2020.

Norge står ikke uten virkemidler for å fremme ikke-provokasjon, men handlingsrommet er begrenset. Norske myndigheter kan ikke diktere stormaktens politikk og egenhendig besørge det man måtte mene er en passende dose beroligelse som motvekt til alliansens avskrekking i våre nærområder.

Avslutning

Hvilke begreper som tas i bruk i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk, og hvordan de forstås, har stor påvirkning på tenkningen om og responsen på sikkerhetspolitiske utfordringer. Når rammebetingelsene for politikken endres, tilsier dette at tradisjonelle begreper og tilnærminger må underkastes kritiske vurderinger.

I denne insighten har vi sett nærmere på begrepsparet «avskrekking og beroligelse», som betegner den sikkerhetspolitikk Norge kom til å føre overfor Sovjetunionen under den kalde krigen. Begrepsparet og politikken det søker å fange kom i bakgrunnen i perioden med fredsoptimisme og fokus på internasjonal krisehåndtering fra 1990-årene til godt inn på 2000-tallet. I dag er dette hentet frem igjen som det sentrale i Norges respons på Russlands atferd og den generelt økte

39 Tamnes, «Småstatsrealisme», s. 58.

40 Se f.eks.: Tormod Heier (2020), «Norge i skuddlinjen mellom stormaktene». *Forsvarets forum*, 21. april.

41 Alf B. Johnsen (2020), «FOH-sjefen: Ønsker ikke allierte krigsskip og fly i Barentshavet», *VG*, 11. juli.

stormaktsrivaliseringen i nord.

Vi har argumentert for at den doble strategi fortsatt har mye for seg. Særlig avskrekking, men også beroligelse, har fornyet relevans som strategiske konsepter for Norge. Samtidig kan det spørres om endringstakten i rammene for norsk avskrekking og beroligelse har vært så vidt rask de siste årene at norske myndigheter ikke har maktet å følge opp når det gjelder konseptutvikling og tiltak. Klassisk avskrekking og beroligelse er fortsatt relevant, men den gjeldende norske tilnærmingen settes under press av utviklingen i alliansesamarbeidet og krigens karakter, samt når det kommer til teknologi og operasjonsmønstre i nord. Det er behov for å tenke nytt særlig om mulige nasjonale metoder og virkemidler, og vi har i denne insighten belyst noen slike som bør utforskes videre.

IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: professor Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: professor Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO

E-post: fhs.ifs.info@mil.no

Nettsted: <https://www.forsvaret.no/forskningsutvikling-ved-forsvarets-hogskole/institutt-for-forsvarsstudier>

Forsidebilde: FMS/Forsvaret.

OM FORFATTEREN

Ida Maria Oma (PhD) er statsviter og førsteamanuensis ved IFS, hvor hun leder forskningsprogrammet Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv.

OM SIKKERHETSPOLITIKK-PROGRAMMET

Forskningsprogrammet *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv (S-pol)* ved IFS har til formål å videreutvikle den teoretiske, konseptuelle og empiriske kompetansen om norsk sikkerhetspolitikk gjennom forskning og forskningsbasert formidling.

Forskningen tar utgangspunkt i sentrale strategiske utviklingstrekk, og analyserer grunnlaget for og tilnæringer i norsk sikkerhetspolitikk. Sentralt står forholdet til Russland og de mest krevende utfordringene for norsk sikkerhet, samt fornyet vurdering av tradisjonell sikkerhetspolitisk tenkning og begrepsbruk.

