

NORGES RISIKOPROSJEKT: FORSVARSPOLITIKKENS DREINING

Forsvarskonseptet og strategien vår er i tydelig endring gjennom resultatene av våre investeringer. Videre anskueliggjør endringen av forswarets hovedoppgave fra «forebygging» til «avskrekking», en dreining i politikken.

Å forebygge krig handler om å balansere avskrekking med beroligelse. Denne balansen forskyves i retning avskrekking, selv om Norge hittil har bidratt betydelig til beroligelse og avspenning i nordområdene gjennom sterk nasjonal kontroll og primært en strategisk defensiv innretning.

Troverdig avskrekking hviler på to gjensidig avhengige forhold - nektelse og avstraffelse. Forsvaret må derfor besitte evne til å møte utfordringer på alle konfliktnivå. En slik evne innen nektelsesambisjonen kan være troverdig avskrekking, til forskjell fra mulige eskaleringer innen avstraffelsesambisjonen.

Enhver medlemsstat er «first responder» til utfordringer og konflikter på eget territorium. Norge er intet unntak og må selv besitte kapasiteter som muliggjør adekvat respons på alle konfliktnivå. En slik nektelsesstrategi krever et moderne balansert forsvar.

HOVEDPUNKTER

- Norge endrer sin forsvarsstrategi og toner ned beroligelse til fordel for avskrekking.
- Troverdig avskrekking trenger både kapasitet til nektelse og avstraffelse. Nasjonalt sett bør Norge satse på nektelsesambisjonen og la NATO besørge avstraffelsesdimensjonen.
- Nektelse krever et balansert forsvar. En ubalanse må suppleres med utenlandske kapasiteter, noe som vil påvirke både avspenning i nordområdene og nasjonal handlefrihet.

ELDAR BERLI
TIDL. SJEF BRIGADE NORD

INNLEDNING

Stortingets vedtak om endring i Forsvarets hovedoppgave og tung vektning av «strategiske kapasiteter» utfordrer Norges handlefrihet og nasjonale trygghet med hensyn til alvorlige trusler mot statssikkerheten.

ENDRING I FORSVARETS HOVEDOPPGAVE - FRA FOREBYGGING AV KRIG TIL AVSKREKKING

Strategien vår for å forhindre krig og ivareta statssikkerheten (selv om den ikke er eksplisitt uttrykt som «strategi») påvirker og styrer hvordan struktur og kapasiteter i Forsvaret ser ut. Dette går imidlertid også motsatt vei – hva vi har og hva vi skaffer oss av materiell og avdelinger, samt lokalisering av disse, legger muligheter og begrensninger for hva vi kan gjøre militært. Slik sett endres også forsvarskonseptet og strategien av våre investeringer og strukturutvikling. Prioriteringene i forsvarssektoren peker derfor mot endringer i vår nasjonale strategi for statssikkerheten, noe som også kommer til kjenne i siste langtidsplan for Forsvaret.

Alle Forsvarets oppgaver, som kan betraktes som oppdrag til Forsvaret, er videreført med samme ordlyd som forrige langtidsplan, med unntak av den viktigste. Oppgave nummer én har endret ordlyd fra «Utgjøre en krigsforebyggende terskel med basis i NATO-medlemskapet» til «Sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar.» Dette peker mot en dreining av vår sikkerhetspolitikk og av Forsvaret. Forskjellen på «forebygging» og «avskrekking» er vesentlig.

Å forebygge krig, som vi tradisjonelt har fokusert på, handler om å balansere avskrekking med beroligelse. Nå ser det ut til primært å fokusere på avskrekking, mens beroligelse kommer mer i bakgrunnen.

HVA LIGGER I BEROLIGELSE OG AVSKREKKING?

I norsk forsvarspolitik har beroligelse vært meget viktig i vårt forhold til Russland. Dette har hvilt på våre selv pålagte restriksjoner innen Forsvaret og våre alliertes bidrag her. Norge har ikke bare sørget for

beroligelse bilateralt opp mot Russland, men også i stormaktspolitikken og i nordområdene. En liten stat som primært sørger for sin egen sikkerhet innledningsvis gjennom egne kapasiteter gir et element av ro i større sammenheng. Gjennom sterk nasjonal kontroll og primært strategisk defensiv innretning har Norge bidratt til avspenning i nordområdene.

Ved å overlate grunnleggende kapasiteter i eget forsvar mer til gjestende utenlandske styrker, spesielt fra store militærstyrker, vil beroligelsen bli satt under press. Det hjelper heller ikke på ro og avspenning at allierte venner som har styrker i Norge kjører skarp retorikk mot Russland om nordområdepolitikken, slik USAs utenriksminister gjorde i Arktisk Råd for noen få dager siden. Om den salven fra Mike Pompeo var berettiget eller ikke, er ikke det sentrale spørsmålet i denne sammenheng. De betimelige spørsmålene er om Norge støttet opp under hans uttalelser, og er sikkerhetsinteressene for Norge og USA sammenfallende i Arktis? I forlengelsen av dette spørsmålet er det grunn til å diskutere om det blir vanskeligere for oss å få gjennomslag for vårt syn hos USA når vi gjør oss mer avhengige av dem også i den daglige tilstedeværelsen av amerikanske soldater på norsk jord?

Nå er beroligelsesdimensjonen relatert til Forsvaret altså fjernet eller tonet ned. Forebyggingen av krig fra Forsvarets side skal hvile tyngre på avskrekking og mindre på beroligelse. Troverdig avskrekking inneholder to gjensidig avhengige forhold - nektelse og avstraffelse. For en liten stat som Norge ligger styrken i begge dimensjoner i et allianseperspektiv og ikke bare nasjonalt. Vårt nasjonale bidrag bør logisk sett baseres på nektelse, mens avstraffelseskapasiteten hviler på NATOs, og spesielt USAs militære kapasitet.

For at en potensiell avstraffelse virkelig skal være straff i russiske øyne må den ramme helt vitale militære eller samfunnsmessige funksjoner og interesser til besluttende myndighet. De mest aktuelle avstraffelsesmetodene ligger ikke i militære midler, men i andre politiske maktmidler som diplomatiske og økonomiske tiltak. Tap av soldater og materiell i kamp er ikke avstraffelse, men en del av krigens natur og et naturlig følge av kamphandlinger. Og - vi bør vel stille

oss selv spørsmålet: Når ble russerne redd for å ta tap i kamp i det omfanget Norge alene kan påføre, hvis først viljen er tilstede i Moskva for å ta kontroll på noe som er norsk?

I tillegg til virkelig å være en avstraffelse av øverste beslutningsmyndighet i Russland, må den være troverdig. Det må altså kommuniseres til dem at vi virkelig vil prøve å straffe dem slik. Da må en konflikt først ha blitt presset opp til et nivå som skulle sannsynliggjøre en slik reaksjon. For å sette det på spissen: hvis det i det øyeblikket politiet vårt ikke klarer å håndheve sin myndighet overfor sammensatte utfordringer ligger bare en militær opsjon på bordet hos regjeringen – å bombe sentrale interesser i Russland, så er det ikke troverdig.

En slik uproporsjonal eskalering vil utfordre krigens folkerett, stille oss i en meget vanskelig situasjon med hensyn til narrativet som må ut for å kunne få hjelp av NATO, og medføre fare for enda sterkere avstraffelse tilbake. For å kunne presse en konflikt til et nivå som skulle tilsi avstraffelse fra Norge eller allierte, må vi nekte motstanderen å kunne komme unna med noe mindre.

NASJONAL HANDLEFRIHET OG KRAFT I AVSKREKKING OG KRISEHÅNDTERING

Nektelsesdimensjonen i avskrekking handler for Norge i stor grad om å nekte noen å oppnå et mål uten at det blir et *fait accompli*, eller det blir en diskutabel situasjon som gjør det usikkert om NATO eller bilateralt USA vil gripe inn. Bare gjennom en kapasitet til å håndtere utfordringer på alle konfliktnivå, en evne til å nekte en motstander å enkelt lykkes, vil en påfølgende bruk av militær avstraffelse bli troverdig. Denne nektelsesevnen er vårt eget ansvar, med mindre vi skulle overlate denne rollen til andre lands militære styrker. Da må i så fall utenlandske styrker stasjoneres i de mest utsatte områdene i Norge. Vi må da være forberedt på å gi avkall på mye av vår nasjonale handlefrihet med hensyn til å håndtere sikkerhetspolitiske kriser på norsk territorium og styre eventuelle eskaleringer av konflikten.

Ved å redusere eller ta bort vår egen evne til å stille norske styrker under norsk kommando inn i et

konfliktområde, enten for å forsterke politiet vårt, eller ta over for dem, får det følger. Det blir ikke soldatene Ingrid, Stian og Petter som fra militær side skal samarbeide med lensmannen, fylkesmann og andre, samt snakke med lokalbefolkningen; det blir Charlie fra Alabama, Dough fra Iowa, kanskje Heinz fra Tyskland og Jack fra England. Utover å redusere vår nasjonale handlefrihet i den aktuelle krisen kan selvsagt den type avhengighet til andre land få følger for vår politiske handlefrihet i andre sammenhenger. Det blir ikke lett å si nei til et USA som ber Norge om noe når vi samtidig i det daglige er avhengig av en permanent tilstedeværelse av deres soldater i landet vårt.

Et annet spørsmål er rett og slett hvor effektivt allierte kan være for oss med hensyn til hybride trusler. Ian Bowers ved Institutt for Forsvarsstudier trekker frem dette i *IFS Insights 9/2018 – Small State Deterrence in the Contemporary World*: “The integration of NATO and other forces into Norwegian deterrence planning must be tempered by the realization that third parties may not be an effective deterrent against grey zone threats.”

Studerer vi militærteori vil vi finne at konflikters karakter bestemmes av den defensive part. Selvsagt vil den offensive part bestemme hvordan han vil gå til en offensiv. Imidlertid må han ta hensyn til og tilpasse sine virkemidler til hva den defensive part gjør eller trolig kommer til å gjøre. Aggressoren vil alltid forsøke å nå sitt mål på det han tror vil være letteste vei. For eksempel så vi på Krim i 2014 hvordan Russland invaderte og okkuperte halvøya uten å gå til åpne krigshandlinger og kamper, rett og slett fordi ukrainerne som den defensive part ikke satte makt bak sin legitime myndighet der. Eksempelet illustrerer også hvordan et strategisk overfall kan se ut når forsvareren ikke møter konflikten med vilje og evne til å forsvare seg. Det ble ikke nødvendig for Russland å sende robuste militære enheter inn på Krim. Signaturen på angrepet ble derfor også så uklar da det skjedde at det ble diskutabelt hva som egentlig foregikk.

Et strategisk overfall på deler av et annet lands territorium ser altså nødvendigvis ikke ut som et massivt militært angrep med bruk av bombefly, tanks og artilleri. Dersom det skulle blitt bilde på Krim måtte det ha blitt tvunget frem av ukrainerne. Tilsvarende logikk

kan vi trekke fra april dagene i 1940 her hjemme. Hvorfor ble det kamper i noen dalfører og ikke i andre under invasjonen? Det var selvsagt ikke fordi Nazi-Tyskland hadde besluttet det på forhånd, men fordi nordmenn tok opp kampen noen steder og andre ikke.

Forsvaret må derfor besitte evne til å møte utfordringer på alle konfliktnivå. Vi må rett og slett kunne tvinge frem en handlemåte som er sterkt uønsket og dermed mindre sannsynlig – et konvensjonelt militært angrep på Norge og NATO. Vi må nasjonalt ha styrker som er tilstede og som ikke lar seg nøytralisere uten at det er en udiskutabel krig som pågår. Dette må innebære evne til også å møte de kraftigste konvensjonelle stridsmidler som kan nyttes mot oss, først alene med begrenset ambisjon og deretter sammen med allierte. En slik eskalering innen nektelsesambisjonen kan være troverdig avskrekking, til forskjell fra mulige uproporsjonale eskaleringer innen avstraffelsesambisjonen.

UTFORDRINGER KNYTTET TIL NATO-FORSTERKNINGER

For Norge er det en risiko å ta med hensyn til å sikre hjelp fra NATO dersom vi med en nasjonal ambisjon skal vekte avstraffelse høyere og på bekostning av nektelse. Risikoen ligger i at vi vil stå i fare for ikke å kunne definere konfliktens karakter og sørge for en udiskutabel situasjon som vil overbevise alle NATO-land til å gå til krig med Russland fordi «noe» skjer nord for polarsirkelen. Problemstillingen med krenkelser og angrep som er uklare og diskutabile på den internasjonale arena har vært spilt og simulert i NATO-instanser lenge. De viser vanskelighetene med å få beslutninger innen Artikkel 4 eller 5 i Atlanterhavstraktaten når medlemslandet som blir krenket ikke mestrer å håndheve sin myndighet med kraft.

I NATO ligger det et uskrevet prinsipp til grunn for det kollektive forsvaret: Enhver medlemsstat er «first responder» til utfordringer og konflikter på eget territorium. Dette handler om Artikkel 3 i traktaten, noe som har hatt marginalt fokus i (for) mange år, men som NATO sentralt tar på stadig større alvor. Det enkelte medlemsland forventes selv å kunne håndtere utfordringer under terskelen som vil involvere NATO i et

tydelig Artikkel 5, kollektivt forsvar. Videre forventes det at det enkelte land møter alvorligere konflikter og krig på eget territorium med egne midler som den første i NATO. Norge er intet unntak til dette.

I utviklingen av Forsvaret her hjemme er det grunn til å spørre hva Norge skal møte en eventuell aggresjon med. Ser vi på potensielle konflikter i andre NATO-land, spesielt de som grenser opp mot Russland, er det ikke akkurat ønsket at disse skal basere seg på å bombe og skyte missiler på avstand og vente på at vi andre NATO-land skal komme og ta bakkekrigen med fotsoldater og hærstyrker. Her hjemme er det imidlertid stemmer som mener at vi bør gå en annen retning enn resten av NATO i så måte. Teorien er at vi skal legge oss unna det nære konfliktområdet, skyte langtrekkende presisjonsvåpen inn og slik sett løse problemene, håndtere konflikten og gjennomføre eventuelle krigshandlinger på avstand. Så skal vi satse på at de andre NATO-landene etter hvert stiller opp med bakkestyrkene. En slik innretning er svært vanskelig, for ikke å si urealistisk operativt sett. Alliansemessig sett er den tvilsom.

NEKTELSE KREVER ET BALANSERT FORSVAR

En strategi som utelukkende satser på avstraffelse av en motstander trenger ikke være balansert. En satsing kun på avstraffelse kan klare seg med langtrekkende kapasiteter, samt en beskyttelse av disse. Den blir imidlertid ikke mer troverdig av den grunn – tvert imot. En nektelsesstrategi krever på den annen side et balansert forsvar. Hva som er rett balanse må defineres ut fra hva Forsvaret skal gjøre - det må være balansert til sin hensikt.

Et forsvar som er for spisset til én type scenario eller oppgave, vil fort kunne bli et dårlig verktøy, hvis det overhodet vil virke. Dette skyldes to forhold; Operative synergieffekter er avhengige av gjensidig støtte mellom styrker. Videre vil ubalansert bli registrert og utnyttet av en motstander. Et balansert forsvar medfører at man besitter en verktøykasse som skal kunne brukes ved en rekke utfordringer og problemer med hensyn til statsikkerheten. Hvis det eneste verktøyet vi har er en hammer så kan vi med ganske stor sikkerhet si at problemet ikke vil bli en spiker, rett og slett fordi vi må

regne med å møte en tenkende fiende.

Kampfly er nødvendig i et balansert forsvar. Det er ikke mulig å operere effektivt i høyintensiv strid med konvensjonelle styrker mot en motstander på land uten luftstøtte. Det er imidlertid grunn til å helle kaldt vann i blodet på alle som tror at luftmakt eller avstandslevert presisjonsild alene kan oppnå nektelse på land. Det kan de ikke uansett hvor moderne de er. De krever mål som operativt rettferdiggjør en innsats fra slike våpen. Egnede mål vil ikke være der dersom det ikke blir tvingende nødvendig for motstanderen å presentere dem for oss. Dette kan bare skje gjennom at de møter substansiell motstand på bakken.

Forsvarssjefen anbefalte i sitt fagmilitære råd et balansert forsvar, altså et forsvar som hadde en bredere verktøykasse og bedre evne til å avskrekke Russland gjennom nektelse. I sine kommentarer til gjeldende langtidsplan skriver Forsvarssjefen: «Der hvor jeg i det fagmilitære rådet innrettet Forsvaret med en balanse av kapasiteter i alle domener for å løse de vanskeligste oppgavene på norsk territorium, har regjeringen (...) i større grad lagt til grunn en innretning som prioriterer maritime forhold (...) Regjeringen prioriterer strategiske kapasiteter». Regjeringen og Stortinget har satset mer på «strategiske kapasiteter», uten at det er definert

nærmere hvorfor de er «strategiske», noe som er en vekting mer mot avstraffelse enn nektelse. Dette innebærer en betydelig risiko både med hensyn til å avskrekke krig, hjelp fra allierte, og for en effektiv operativ utnyttelse av våre kapasiteter.

Om det skulle være slik at «strategiske kapasiteter» og et forsvar i ubalanse skulle være både tryggere og billigere – hvorfor er det ikke andre som satser slik vi gjør? Svaret er at ideen om et forsvar uten mange soldater, men med langtrekkende presisjonsild virker ikke, hverken som avstraffelse eller i nektelse. Ideen bør derfor forkastes her på berget også.

Det er forbundet med høy risiko å satse på et forsvar hvor det primære er strategiske kapasiteter som skal avskrekke gjennom avstraffelse. Norge burde innrette seg mer mot en nektelsesambisjon fordi den både er lettere å kommunisere og fordi den med større sannsynlighet vil virke. Nektelsesambisjonen vil også lettere kunne bedre dimensjonen beroligelse innen vår krigsforebygging. I tillegg vil det gi bedre forutsetninger for en sterkere nasjonal handlefrihet og kontroll i sikkerhetspolitikken generelt, og i krisehåndtering spesielt. Dette innebærer imidlertid at Forsvaret må settes i en moderne operativ balanse med hensyn til kapasiteter.

OM FORFATTEREN

Eldar Berli er tidligere yrkesoffiser med tjenestebakgrunn fra Hæren, Forsvarsstaben, FFI, Forsvarets Høyskole, US Marine Corps og internasjonale operasjoner. Han har utdanning fra Krigsskolen, Forsvarets Stabsskole, US Army Command & General Staff College, US Marine Corps School of Advanced Warfighting, og NATO Defense College.



Eldar Berli sitter i UTSYNs uavhengige fagutvalg for å løfte sentrale problemstillinger knyttet til den kommende langtidsplanen for Forsvaret. Prosjektet er et samarbeid mellom UTSYN, Norges offisers- og spesialistforbund og NTL Forsvaret.

UTSYN

- FORUM FOR UTENRIKS OG SIKKERHET

Stortorvet 3
0155 Oslo

www.prosjektutsyn.no

post@prosjektutsyn.no

I SAMARBEID MED:



NTL Forsvaret