

**Roald Gjelsten**

## **Avskrekking etter den kalde krigen<sup>1</sup>**

### **Hvilke muligheter har småstater for å bruke avskrekking som virkemiddel?**

Formålet med artikkelen er å drøfte en nordeuropeisk småstats muligheter for å avskrekke potensielle aggressorer i lys av den nye strategiske situasjon etter avslutningen av den kalde krigen.

#### ***Innledning***

Interessene til de omliggende stormakter påvirker de sikkerhetspolitiske rammebetingelser i den skandinaviske region. Historisk har disse stormaktene vært sjømakten Storbritannia i vest, landmakten Russland i øst og den dominerende kontinentalmakten i sør. Etter at den bipolare ordning i Europa opphørte ved den kalde krigens slutt, trer dette mønsteret igjen klarere frem. Dagens hovedaktører er sjømakten USA i vest, Russland som alltid i øst og EU er den nye aktør i sør. Et klart trekk ved dagens situasjon er at sjømakten dominerer med hensyn til militær styrke, ikke minst gjennom sin unike evne til maktprojeksjon. Landmakten i øst er generelt sterkt svekket økonomisk og militært, ikke minst til sjøs. Det er likevel mulig å begrunne at den skandinaviske halvøy og områdene rundt *relativt sett*, har fått potensielt større strategisk betydning enn under den kalde krigen, selv om stormaktene i mindre grad holder en kontinuerlig oppmerksomhet rettet mot regionen. Dette kan synes som et paradoks, men den dominerende og lammende effekten av den bipolare konflikten skapte en egen form for stabilitet som nå er borte. Et viktig aspekt var for eksempel at disse rammene la lokk på lokale konflikter. Hvis en situasjon oppstår som aktiverer og setter den strategiske betydning av regionen i fokus, vil flere mulige aktører i omgivelsene kunne ta i bruk maktmidler, direkte eller indirekte, mot en nordeuropeisk småstat.<sup>2</sup> Dette berettiger en *gjennomtenking av egen evne til å kunne avskrekke* slike muligheter.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Denne studien er utviklet og skrevet i nært samarbeid med Jon Bingen og Gullow Gjeseth ved Europaprogrammet. Et tidligere utkast som ble presentert på et lukket seminar i regi av Europaprogrammet, er revidert i lys av de kommentarer som fremkom. Forøvrig har Rolf Tamnes, Arne Røksund, Jacob Børresen, Knut Amund Surlien og Torunn Laugen ved Institutt for forsvarsstudier bidratt med verdifulle innspill og kommentarer uten at noen av disse hefter for den argumentasjon eller de synspunkter som fremkommer.

<sup>2</sup> Utviklingen på Balkan har vist at makt ble tatt i bruk i etniske og interne konflikter. Den underliggende tese om at terskelen for maktbruk kan ha endret seg også i de nordlige områder, vil ikke bli drøftet i dybden her. Dog kan det kort anføres at sannsynligheten for dette trolig vil være størst i den nedre del av konfliktskalaen.

<sup>3</sup> Hvilken balanse eller kombinasjon av maktmidler som er hensiktsmessig mellom egen evne og muligheten for å trekke på alliertes kapasiteter i et internasjonalt samarbeid, vil innebære vanskelige politiske og militærfaglige avveininger. Når slutter det ene og når begynner det andre?

Det er viktig å skille politikk og diplomati fra strukturelle mønstre som kan ha et konfliktpotensiale. Det er flere demokratier i Europa enn noen gang, og menneskerettighetene har aldri vært bedre forankret. Samtidig er det i mange land blitt vanskeligere å skape politisk konsensus om viktige samfunnsproblemer. Etablerte strukturer i det "sivile samfunn" endres og noen brytes til og med opp. Mangel på energi, børskrakk, stor arbeidsledighet, høy oljepris etc. er eksempler på økonomiske problemer som kan gi opphav til konflikter. Innvandring og fremveksten av flerkulturelle samfunn, miljøproblemer og kriser i velferdsstaten kan skape uro og bære i seg et grunnlag for konflikt.

Sannsynligheten for maktbruk kan også øke med utviklingen av militære doktriner og midler som kan vise seg *operativt anvendelige uten* belastningen med de enorme tilhørende *skader* som gjennomføringen av det tidligere konseptet forutsatte – atomavskrekkingens garanti basert på frykten for total ødeleggelse.

Nordområdenes fremtidige storstrategiske betydning springer ut av flere forhold:

– *Amerikanerne* er i mindre grad enn tidligere fysisk til stede på det europeiske kontinent med soldater og militært materiell. Økte formelle forpliktelser i forbindelse med Nato-utvidelsene i Mellom- og Øst-Europa, gir større områder å forsvare og øker volumet av styrker og forsyninger som må fraktes til Europa i en storkrig på kontinentet. Når behovet for å forsterke og etterforsyne området melder seg, vil norske havner og flyplasser kunne bli trukket inn som potensielt utgangspunkt for angrep på eller forsvar av de transatlantiske SLOCs.<sup>4</sup> Hvis Østersjøen blir tatt i bruk til å føre frem forsterkninger og etterforsyninger, vil det i gitte situasjoner også kunne forsterke den strategiske betydningen av svensk territorium.

– *Europeerne (EU)* blir mer og mer avhengig av norsk og russisk gass. Det skandinaviske (og nordiske) området blir følgelig viktigere for produksjon og eksport av egen gass og transitt av russisk. Siden Europa importerer petroleum fra Midtøsten og Nord-Afrika, innebærer dette en geostrategisk kobling som gjør at en konflikt i disse områdene kan bringe Nord-Europa i fokus hvis sentrale stater ser området som alternativ kilde for tilgang på petroleumsprodukter. Andre aktører kan på sin side være interessert i å blokkere en slik mulighet.

– *Russland* er i den nye situasjonen, der en rekke av randstatene i det gamle Sovjetunionen har fått sin selvstendighet, blitt en mer nordeuropeisk stat. Uhindret adgang til de store hav

---

<sup>4</sup> Angrep på transatlantiske SLOCs av noe omfang vil forutsette et ganske høyt konfliktnivå.

utgår fra den nordvestlige delen av landet. Dette området kan derfor få økende kommersiell betydning, i tillegg til det ressursmessige og militærstrategiske. Dette understrekes av mulighetene for at Nordøstpassasjen kan bli viktigere og at landets østersjøkyst er blitt redusert til enklaven Kaliningrad og området rundt St. Petersburg innerst i Finskebukta. I den utstrekning russisk atomavskrekking og annenslagsevne forblir sjøbasert, vil denne primært være knyttet til Nordflåten, og ubåtene vil ha sine baser på Kola. Russisk utvinning av olje- og gass i Barentshavet ventes å bli betydelig i årene fremover. Med transportårer som enten tangerer eller krysser skandinavisk territorium, øker den strategiske tomteverdi i en situasjon der knapphet på tilgang av petroleumsprodukter er konfliktårsaken.<sup>5</sup>

### ***Mulige konflikter i Nordområdene***

Allianser *i krig* bygger ikke nødvendigvis på at de allierte generelt har felles interesser, men at de har en felles fiende. Samholdet kan reduseres når trusselen er fjernet. Det er derfor ikke sikkert at den allianse som eksisterte ved starten av en konflikt, er den samme ved slutten. Allianser kan skifte. Det normale er at eksisterende internasjonale regimer er under forandring. I den dagsaktuelle situasjon har for eksempel nye allianser oppstått. En tilnærming mellom USA og Russland kan være gunstig for Nord-Europa, men også skape nye utfordringer.<sup>6</sup> Nye allianser synes også å oppstå i Midtøsten. Store internasjonale endringer kan utløse bruk av organisert vold. Sikkerhetspolitikkenes oppgave er å finne frem til og ta i bruk de tiltak som kan hindre at dette skjer.

Paradoksalt nok kan styrking av norsk militærmakt og tilstedeværelse i norske nærområder innen dagens sikkerhetspolitiske rammer sannsynligvis være et positivt og viktig bidrag til å forebygge militær oppbygging i regionen. Økt nasjonal kapasitet på dette felt vil demonstrere vilje og evne til å ivareta landets interesser, og dette kan bidra til at andre aktører *i fredstid* vil holde en lavere profil i området. Grunnen til dette er at lokal norsk makt ikke innebærer noen trussel mot de sentrale aktørers interesser. Hvis eksempelvis for mange tyske fregatter opererer i nordområdene, kan dette vekke bekymring hos enkelte andre makter, noe et

---

<sup>5</sup> For en presentasjon og drøfting av et alternativt syn på dette, se Ingemar Dörfers artikkel "Kola Has Lost Significance", *US Naval Proceedings*, March 2002, s. 80-84.

<sup>6</sup> Se Torunn Laugen "Mor et kaldere klima? Utviklingen av det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland på 90-tallet", *Internasjonal politikk* nr. 1, 2001 s. 91-109 og Nils Morten Udgaard "Norsk utenrikspolitikk mangler klar retning", *Aftenposten* tirsdag 21. mai 2002 (<http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/article.jhtml?articleID=334541>).

permanent nærvær av enheter fra den norske marine trolig ikke ville gjøre.<sup>7</sup> Dette står ikke i motsetning til at den viktigste tilstedeværelsen er en jevn og rutinemessig deltagelse av allierte enheter i øving og treningsvirksomhet på norsk territorium og i norske farvann.

Konflikter utenfor det skandinaviske området kan i enkelte tilfeller skape ringvirkninger som også får konsekvenser for norsk sikkerhet. Siden forsvarrets hovedoppgave er å forebygge krig, bør slike scenarier innvirke på utformingen av forsvarsmidlene. Slike konflikter kan medføre at det blir en viktig oppgave å kunne demonstrere en troverdig norsk evne til å sikre miljøet og ressursgrunlaget innen norsk ansvarsområde som et bidrag til å hindre konflikt og opprettholde fred i norske farvann og økonomiske soner. Eksempler på slik horisontal spredning av konflikter der Norge kan bli berørt, vil bli søkt belyst senere i studien.

Hvis det ikke lykkes å forhindre at ufred sprer seg og det utvikler seg til væpnet konflikt i skandinaviske nærrområder, gjelder det å sikre at Norge kommer med på vestmaktens side.<sup>8</sup> I en situasjon der stormaktene engasjerer seg i krigshandlinger i nordregionen, vil et norsk militært bidrag være av mer beskjeden betydning. Utviklingen kan i så fall bli en analogi til angrepet på Norge i 1940. Sett fra et norsk ståsted er det derfor viktig å disponere midler som både bidrar til stabilitet i området og til å sikre åpne kanaler til særlig briter og amerikanere. Et sterkt norsk forsvar bidrar til begge deler. Marinen blir her en aktuell samarbeidspartner med sjømaktene gjennom permanent deltagelse i Natos stående flåtestyrker. Dette gir også grunnlag for å bygge opp kompetanse til å utøve norsk ledelse over multinasjonale forband dersom allierte mariner deplojerer enheter til norske nærrområder – eksempelvis for å være med og beskytte olje- og gassinstallasjonene i en situasjon med høy terrortrussel, men hvor det ikke er krigtilstand. Det gjør at Norge vil kunne ivareta sine suverene rettigheter og ikke blir tvunget til å avgi myndighet til å utøve norsk jurisdiksjon til offiserer fra andre land allerede under krisesituasjoner i fredstid.

Norsk energiproduksjon og eksport har strategisk betydning for Norge så vel som for mottagerlandene. For det *første* er flere land på Kontinentet helt avhengig av kontinuerlig å importere naturgass fra norsk kontinentalsokkel. Dette gjør at Norge i en konfliktsituasjon

---

<sup>7</sup> Norge ville aldri kunne fylle det *reelle* vakuum dersom en interessemotsetning oppstår i området mellom stormaktsaktører. Likevel vil kontinuerlig demonstrasjon av evne til nærvær fra norsk side kunne være et viktig bidrag til stabilitet i regionen.

<sup>8</sup> Blokaden under Napoleonskrigene og okkupasjonen under annen verdenskrig viste Norges avhengighet av import fra og eksport til utlandet noe som forutsetter tilgang på sjøverts transport. Det er det kun den ledende sjømakt eventuelt i samarbeid med andre som kan sikre.

der EU er part, kan komme under dobbelt press. EU-landene vil sikre at leveransene fortsetter, mens motstanderen vil kunne søke å stoppe forsyningene. For det *andre* er landene i Øst-Asia og Europa like avhengige av olje fra Midtøsten (Saudi-Arabia) som sentrale EU-land er av norsk gass. USAs importer også fra Midtøsten, men er relativt sett mindre sårbar. Russland vil ikke få problemer, fordi landet er selvforsynt. Dette gjør at Europa – hvis EU har militær kapasitet – kan komme til å gripe inn i konflikter i Midtøsten som truer oljeforsyningene. Stopper leveransene derfra, kan dette igjen innebære at Norge som alternativ leverandør kommer under dobbelt press. Enkelte aktører vil sikre at eksporten opprettholdes og eventuelt økes, mens andre vil søke å minske eller kanskje aller helst stoppe utskipningen.

En slik konfliktsituasjon kan innebære at Øst-Asia, Europa og USA blir konkurrenter i et energimarked med manglende tilgang på råolje. I et slikt scenario vil den mest naturlige utgang være at landene samarbeider for å finne akseptable løsninger. Et annet tenkelig, men lite sannsynlig utfall, vil kunne være at Norge kommer under press for eksempel fra USA for å levere til Japan på bekostning av leveranser til Europa. Videre kan aktører som ønsker å ramme mottagerne av norsk energiekspert, søke å oppnå dette ikke bare ved å stoppe produksjonen, men også ved å angripe transportårene. Begge handlemåter kan innebære bruk av norsk territorium og tilstøtende sjøområder. Dersom en situasjon av denne type oppstår, vil den sikkerhetspolitisk bli meget krevende å håndtere for norske myndigheter.

Det er viktig å skille mellom aktører og kamphandlinger. En aktør kan ha som hensikt å påvirke en småstat som Norge for å oppnå en bestemt adferd fra norsk side. Andre kan da, som i 1940, få behov for å komme først for å ivareta sine interesser. For småstater gjelder det å være sterke nok til å motstå slikt press og kunne håndtere en slik situasjon, samt å ha evne til å opprettholde en kampsituasjon over tid. Å disponere et tilstrekkelig antall kampmidler med utholdenhet i et moderne stridmiljø vil i et slikt tilfelle være et hensiktsmessig og nødvendig redskap for å kunne lykkes med dette.

Denne kortfattede og skjematisk drøfting av mulige årsaker til konflikt i det skandinaviske området kan oppsummeres og utfylles ved å bygge videre på analysene til Forsvarspolitisk utvalg (FPU) fra 2000. Utvalget opererte med fire kategorier av fremtidige sikkerhetspolitiske utfordringer. Disse tok *ikke* sikte på å være konkrete scenarier av den type Forsvaret bruker som grunnlag for stukturplanlegging, men var ment "å synliggjøre trekk i de

sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelser som på overordnet nivå vil være styrende for forsvarspolitikken og innretningen av Forsvaret".<sup>9</sup> Kategoriene er:

#### 1. *Omfattende militære angrep mot store deler av Norge*

Dette er den velkjente, tradisjonelle trusselen. Denne typen risiko anses ikke som særlig aktuell i dagens sikkerhetspolitiske bilde, men kan ikke avskrives i et lengre tidsperspektiv.

#### 2. *Begrensede militære angrep mot norske områder*

Her er det tale om ulike mulige trusler og risikoer, herunder trusselen fra masseødeleggelsesvåpen og langtrekkende våpensystemer. Utvalget viser blant annet til begrensede angrep mot utvalgte mål og invasjon mot mindre deler av norsk territorium. Eksempler på aktuelle mål angis å være norske militære styrker, norske olje- og gassinstallasjoner eller andre norske økonomiske og samfunnsmessige interesser som energiforsyning, tele- og datasystemer.

#### 3. *Fredstidskriser og episoder i norske nærområder*

Utgangspunktet for dette risiko- og trusselspekteret er blant annet: Mangel på kontroll med ABC-våpen og andre militære ressurser i norske nærområder, Norges rolle som ressursforvalter, ressursleverandør og myndighetsutøver i havområdene, sabotasje eller anslag mot viktige samfunnsinstallasjoner, og annen terroristaktivitet som også kan inkludere bruk av moderne våpenteknologi. Store katastrofer av ulik karakter kan også ha sikkerhets- og forsvarspolitiske implikasjoner. Utvalget fremhever militær *tilstedeværelse* som viktig for å håndtere denne type utfordringer.

#### 4. *Konflikter og kriser utenfor Norge*

Denne type konflikter og kriser kan få innvirkning på stabiliteten også i det skandinaviske området. Utvalget fremhever at norsk militær deltagelse i operasjoner utenlands kan bidra til å motvirke at hendelser og konflikter andre steder får negativ innvirkning på norsk sikkerhet. FPU fremhever at dette kan være et bidrag til å redusere sannsynligheten for at konflikter av de tre foregående kategoriene oppstår. På den annen side kan også militær deltagelse ute bidra til å skape slike koblinger.

---

<sup>9</sup> Forsvarspolitisk utvalg *NOU 2000: 20 "Ett nytt forsvar"*, Oslo 2000, s. 33-34.

I den videre analyse kan det være nyttig å ta med seg denne kategoriseringen av mulige konfliktyper, trusler og risikoer. Formålet med denne studien er likevel ikke å gjennomføre en tradisjonell analyse der alle aktuelle momenter systematisk blir sett opp mot de fire scenariekategoriene.

### **Generelt om avskrekking**

Vårt anliggende er å belyse muligheten som *en liten stat* har for å avskrekke *en mektigere stat* slik at sistnevnte avstår fra uønsket adferd og handlinger. Tanker om avskrekking som strategisk handlemåte er ikke noe nytt. Dette har alltid vært et aspekt ved anskaffelse, trussel om bruk og aktuell anvendelse av militær makt. Sun Tzu anførte for mer enn 2000 år siden at den beste hærfører var den som nådde sine mål uten å ty til strid. Med utgangspunktet i de store materiellslag og tapstall under første verdenskrig, ble avskrekkingstrategier satt under bred debatt i 20-årene. Erfaringene fra luftkrigen og de perspektiver luftmakt syntes å gi for muligheten til å avskrekke konflikt, spilte en viktig rolle som grunnlag for de diskusjoner som pågikk. Også i Norge ble disse spørsmål den gang debattert.

I denne kontekst kan det være nyttig og hensiktsmessig å drøfte hva som inngår i begrepet *å avskrekke*. For det første betyr avskrekking at en mulig aggressor *aktivt* gjennomfører en vurdering av mulige gevinster sett opp mot de sannsynlige kostnader. For det andre, hvis aggressoren på *dette grunnlag* finner at ulempene ved å angripe er større enn fordelene og derfor avstår fra en slik uønsket handling, er den potensielle angriper blitt avskrekket.<sup>10</sup>

Under den kalde krigen ble avskrekkingen etter hvert basert på trusselen om sikker total tilintetgjørelse, fra 60-tallet supplert med doktrinen om *gradert svar*. Et sentralt aspekt ved dette var å sikre en troverdig annenslagsevne. Strategiene bygde på forestillingen om at en rasjonell aktør vil avskrekkes når risikoen for tap vurderes å være større enn den sannsynlige gevinst.

Tilgjengelige og hensiktsmessige militære styrker kan øke en stats muligheter for å påvirke utviklingen i forhold til andre stater i tråd med egne ønsker. Jo mer anvendelige stridskrefter en stat har tilgjengelig, desto større handlefrihet vil denne ha til å utnytte uforutsette

---

<sup>10</sup> Denne presiseringen er foretatt fordi det kan være en rekke andre grunner til at en mulig aggressor avstår fra å angripe, men det er ikke *avskrekking* i denne betydning.

situasjoner til egen fordel når forholdene ellers er like. På den annen side følger det alltid risiko med å benytte eller true med å bruke militære midler til å løse konflikter. Det er et problem at når en stat bruker militær makt for å påvirke andre aktører i ønsket retning, kan det oppstå *uforutsette* effekter. Noen av disse kan være positive sett fra aktørens ståsted, men like ofte kan virkningene være negative. Kort sagt: De politiske effekter av maktbruk kan både være *ønskelige* – enten de er tilsiktede eller uforutsette, og *uønskede*. De siste kan på tilsvarende måte enten være kalkulert med, eller komme som en negativ overraskelse.<sup>11</sup> På tilsvarende måte kan ikke minst stormakter reagere på at andre aktører, som en nordisk småstat, anskaffer seg offensive kapasiteter som kan medføre at stormaktenes maktbruk eller trussel om slik bruk får svekket virkning eller blir vanskeligere å forutse effekten av.

*Avskrekking* bør virke *før* en konflikt når et nivå der anvendelse av makt fremstår som eneste alternativ. Det betyr blant annet at besittelse av relevante maktmidler i seg selv ikke alltid vil være nok til å hindre at en konflikt eskalerer eller at krig bryter ut. Like viktig er det at aggressoren finner det *troverdige* at den som blir truet, har vilje og evne til å bruke disponible maktmidler til å forsvare seg. Hvis angriperen ikke tror, eller tar sjansen på, at dette ikke er tilfelle, har avskrekkingen mislykkes. Når en skal påvirke en aktør til å avstå fra å bruke makt, er derfor persepsjonsaspektet helt avgjørende. Hvordan mottageren oppfatter avsenderens vilje og evne er med andre ord viktigere i en aktuell situasjon enn de reelle maktforholdene. Dersom avsenderen har god forståelse for verdsett og reaksjonsmønster hos den som skal påvirkes, vil det øke sannsynligheten for å lykkes med en avskrekkingstrategi, ikke minst hvis dette kombineres med en evne til effektiv kommunikasjon. Motsatt kan mangel på slik kunnskap og innsikt resultere i krigshandlinger.<sup>12</sup>

Hvis nå forebygging svikter og det kommer til kamphandlinger, har forsvareren fortsatt mulighet for å *hindre at angriperen når sine mål*. Slik evne til forsvar gjennom *nektelse* bidrar i seg selv til avskrekking og er derfor i høyeste grad forenlig med denne strategiske handlemåte.<sup>13</sup> Det betyr ikke at forsvareren behøver å vinne en seier i konvensjonell militær forstand, men at han som et minimum har evne og vilje til å opprettholde en stridssituasjon, og påføre angriperen militære og økonomiske eller politiske kostnader som gjør aksjonen

---

<sup>11</sup> Se Harald W. Støren "Sjømakt og politisk innflytelse - begreper, modeller og relevans", *NUPI-rapport nr. 113*, okt. 1987, s. 1.

<sup>12</sup> Opptakten til Falklandskrigene er et eksempel på dette. Argentinerne feiltolket britenes militære disposisjoner.

<sup>13</sup> Se John Kristen Skogan "Norsk sikkerhetspolitikk under NATO-medlemskap. Virkemidler, begrensninger og forutsetninger", *NUPI-notat nr. 599*, juni 1999, s. 6.



ulønnsom over tid. I dagens mediestyrt verden kan *utholdenhet* være en avgjørende faktor for å bringe en militært sterkere motstander til forhandlingsbordet, og for å skaffe seg alliert og internasjonal støtte. Den militære forutsetning vil ofte være evne til å hindre at angriperen raskt når sine mål og etablerer et *fait accompli*.<sup>14</sup>

Persepsjonsaspektet illustrerer betydningen av å ivareta sine interesser i fredstid. Evne og vilje til å overvåke og kontrollere sitt territorium og ivareta sine rettigheter i denne situasjonen er avgjørende for å bygge opp *troverdighet og respekt* hos aktører med interesser i regionen. Det er derfor viktig å ha midler som muliggjør en rutinemessig og konsekvent håndtering når hendelser eller episoder av mindre alvorlig karakter oppstår i det daglige. Et norsk eksempel er Kystvakten og Kystradarkjeden med det bakenforliggende kommandoapparat og Marinens kampfartøyer som ris bak speilet.<sup>15</sup> Hvis det er behov for å demonstrere mer makt, kan slike enheter settes inn for å delta i håndteringen av hendelsen eller episoden. Hvis dette ikke er nok, kan det bli nødvendig å bringe inn alliansepartnere, noe en småstat som Norge i de fleste tilfeller vil være avhengig av for å nå sine mål etter at krig er brutt ut.

### **Avskrekking med ikke konvensjonelle midler**

Under store deler av den kalde krigen kompenserte vestmaktene konvensjonell underlegenhet med avskrekking gjennom nukleær overlegenhet.<sup>16</sup> Senere ble det tilnærmet paritet på det nukleære felt mellom blokkene. Atomvåpnene spilte altså hovedrollen i avskrekkingstrategiene til begge maktblokkene i denne perioden. Hvilken rolle har disse våpnene for avskrekkingen *etter* den kalde krigens avslutning?

Det er fortsatt mange stater som strever etter å oppnå status som atommakt. Blant disse er India og Pakistan. En viktig grunn til at disse landene investerer penger og prestisje i utviklingen av kjernevåpen i tillegg til kapprustningsaspektet seg i mellom, kan være at de ser på atomvåpen som inngangsbilletten til de mektiges bord. En av lærdommene fra den kalde krigen synes å være at kjernevåpnene var med på å sikre England og Frankrike en plass

---

<sup>14</sup> Jf den innledende fasen med bombing i Afghanistan. Hadde ikke gjennombruddet kommet med Nordalliansens fremgang, kunne støtten til amerikanerne ha blitt betydelig svekket.

<sup>15</sup> Se *Forsvarssjefens grunnsyn for utvikling og bruk av norske militære styrker i fred, krise og krig*, Forsvarets overkommando 1995 og Generalinspektøren for Sjøforsvaret "Sjøforsvaret inn i det 21. århundre", *DNAKs skriftserie nr. 171*, 1994.

<sup>16</sup> Paradoksalt nok synes rollene nå å ha snudd. Den russiske militærdoktrinen fra år 2000 legger stor vekt på å avskrekke enkelte scenarier med trussel om potensiell bruk av kjernevåpen.

"at the high table" da landenes øvrige maktbase skrumpet. Det samme synes nå å gjelde for Russland, noe som kan være med å forsterke denne oppfatningen.

Terskelen for førstebruk av atomvåpen er høy hos de tradisjonelle atommaktene. Grunnene til dette er mange og sammensatte. Kunnskaper om kjernevåpenets virkninger er trolig den viktigste. Innsatsen til ulike fredsbevegelser og forskjellige grupper basert på en målsetting om å fjerne atomvåpenene har vært med på å skape en bred og dyptgående motstand i mange land mot at det som skjedde i Hiroshima og Nagasaki skal gjenta seg. Følgene av Tjernobyl-ulykken har også gitt erfaringer som har forsterket denne type holdninger, ikke minst i europeiske land.

Det er dessuten en realitet at *andre stater* ikke har utført militære operasjoner mot *kjerneområdene til anerkjente atommakter*, og at det ikke har vært krig *mellom slike stater*. Dette kan bety at avskrekking med kjernevåpen virker mellom stater – kanskje fordi disse må operere fra identifiserbare territorier som i neste omgang vil være mål for eventuelle annenslag? Et annet forhold kan være at lederne i de statene som disponerer atomvåpen, representerer verdier som gjør at disse aktørene handler i henhold til denne type rasjonalitet.

På den annen side er det like klart at stater med kjernevåpen jevnlig er blitt utsatt for angrep av andre aktører enn stater. I tillegg har landenes representanter og borgere vært mål for ulike voldelige aksjoner andre steder enn på hjemlandets jord. Det gjelder både USA, Russland og Storbritannia. Disse angriperne har vært tilknyttet organiserte grupper, bevegelser eller nettverk. Slike organisasjoner blir ikke avskrekket av atomvåpen. De opptrer innenfor og integrert i befolkningen der de opererer. De lar seg ikke skille ut eller identifisere som aktuelle angrepsmål for atomvåpen uansett type og presisjon av leveringsmiddel.<sup>17</sup>

Et spesialtilfelle er Israel som ikke har status som atommakt, men antas å ha slike våpen. Likevel greier landet ikke å avskrekke palestinerne fra å angripe, enten det er gjennom terroraksjoner eller intifada. I tillegg til alle andre gode grunner for ikke å bruke atomvåpen, har den lokale israelittiske bosetning beveget seg inn i eller så nær til det som eventuelt kunne ha vært mål for taktiske atomvåpen i forhold til palestinerne på deres selvstyreområder at slik bruk i praksis ikke er fysisk mulig uten å ramme egen befolkning. Det vil trolig heller aldri på grunn av konsekvensene humanitært og PR-messig være aktuelt

---

<sup>17</sup> Et annet forhold er om det i dagens situasjon er mulig for "siviliserte stater" å bruke kjernevåpen.

å bruke atomvåpen mot intifadaen, selv om det skulle være teknisk mulig. Men fortsatt kan besittelsen av atomvåpen ha en avskrekkende virkning på Israels nabostater i regionen, og derigjennom være et verdifullt diplomatisk kort for landet.

Atomvåpen er helt klart *ikke en aktuell opsjon for Norge*. Det kan likevel være generelle lærdommer å trekke fra den franske atomstrategien under Den kalde krigen som har relevans for å vurdere nytten av å etablere en *konvensjonell* opsjon for avskrekking. Formelt bygde "Force de Frappe" på at strategien skulle virke i alle retninger. Det ble også gjennomført et øvelses- og deployeringsmønster som skulle underbygge og troverdiggjøre dette. Det var en to trinns strategi. Første fase – den prestrategiske – var en fransk reaksjon som ga varsel om en oppfølging – et større svar.<sup>18</sup> Andre fase var en underforstått amerikansk reaksjon – som USA for øvrig aldri formelt godtok. Logikken er at småstaten skal ha så stor evne til å påføre skade at den store aktør finner å ta hensyn til den lille stats interesser.

En rimelig oppsummering av denne generelle drøftingen av avskrekking er at tradisjonelle militære tiltak alene i enda mindre grad enn tidligere vil være et *tilstrekkelig* grunnlag for *avskrekking* av en aggressor i fremtiden. Hvis en med dette utgangspunkt avgrenser diskusjonen til statlige aktører, vil en kunne sette opp tre *nødvendige* elementer eller kriterier som grunnlag for *militære bidrag* til å etablere *troverdige avskrekking*:

- gjennom aktiviteter og tiltak i fredstid å kommunisere vilje og demonstrere evne til å beskytte og ivareta sine interesser og verdier på en måte som *forebygger* konflikt
- gjennom krisehåndtering, fredsskapende eller fredsopprettende virksomhet å *påvirke* potensielle eller faktiske aktører til å avstå fra aggresjon
- gjennom å disponere egne relevante militære midler med tilstrekkelig øvingsnivå til å forsvare eget territorium ved angrep og med støtte av allierte å *avskrekke* en motpart fra å foreta fiendtlige handlinger.

---

<sup>18</sup> Den prestrategiske reaksjonen var et varselskudd som skulle demonstrere en utvetydig advarsel om at grensen var nådd. Hensikten var å fremføre et klart politisk signal. Målvalget skulle derfor medføre minst mulig skade og i teorien ikke bidra til å eskalere konflikten.

## **Konvensjonell avskrekking i nordområdene**

Hvorfor skal vi i dagens situasjon diskutere konvensjonell avskrekking i relasjon til en nordisk småstat i Nord-Europa? Kort og godt fordi det i et område med potensielt stor strategisk betydning og der utviklingen går i retning av mer multipolare omgivelser prinsipielt kan være et behov for å etablere en avskrekkingskapasitet. Det som gjør det særlig aktuelt å drøfte problemstillingen, er at det virker betydelig mer sannsynlig at utviklingen på det sikkerhetspolitiske felt i fremtiden vil skje gjennom plutselige, uforutsette hendelser enn gjennom en gradvis oppbygging i tråd med tankemønsteret fra Den kalde krigen. Dessuten er de mulige konflikter som kan bli farligst for Norge, lite synlige i den aktuelle debatt. Dette er trusler og risikoer knyttet til konflikter mellom stormakter, og som involverer energi, kjernevåpen og transportlinjer til sjøs. Norges problem med dette er at disse "sovende" scenariene *kan* bli aktivert uten forvarsel – så og si over natten.

Hvilke fremtidige rammer for norsk og nordisk sikkerhetspolitikk slike plutselige knekkpunkt kan innebære, må vurderes nærmere. Eventuell nytteverdi av og mulighet for å anskaffe militære kapasiteter som kan skape opsjoner for å møte slike uventede utviklingstrekk, må ses i relasjon til dette. Det neste spørsmålet blir: Hva slags avskrekking og hvilke kapasiteter og leveringsmidler kan være aktuelle for eventuelt å få dette til? Uansett svar må analysen foretas i et allianseperspektiv, siden en skandinavisk småstat som Norge vil ha behov for allierte i krig eller når krig truer. Det Nato vi kjenner i dag, kan endre seg. For å ivareta dette aspektet vil vi med Nato i denne kontekst forstå:

*Den alliansen som omfatter europeiske stater og ledes av USA, og som har som en av sine primær oppgaver å håndtere kriser og konflikter i Europa.*

Hvordan er maktrelasjonene i dagens geostrategiske situasjonen? Globalt er USA suveren. De regionale europeiske stormakter har gjennom 90-årene redusert sin militære slagkraft betydelig. Men selv om den globale supermakten er mektig, har den mange engasjementer med mulighet for å forstrekke sine forpliktelser. I gitte situasjoner gir dette små stater større spillerom og derfor mulighet for å yte tellende bidrag til regional og lokal stabilitet. Dette øker også den enkelte stats ansvar på dette felt.

De ideologiske og militærstrategiske rammebetingelser for Norden er totalt endret etter den kalde krigen. Norsk territorium, luftrom og interesseområder til sjøs har likevel i enkelte

scenarier fortsatt betydning for sentrale aktører med interesser i norske nærområder. Norge kan bli utfordret når viktige allierte allerede er engasjert andre steder. Denne type situasjon kan oppstå ved at pågående konflikter blir horisontalt eskalert til områder som berører norske interesser og norsk territorium. Det reduserte omfang av disponibel militærmakt hos de allierte minsker muligheten for å få rask støtte. I slike scenarier vil derfor behovet for "norsk holdetid" kunne være betydelig. At Norge står utenfor EU, øker trolig også sannsynligheten for at landet, ikke minst på lavere konfliktnivå, kan risikere å måtte stole på egne krefter. Norge må derfor i fremtiden regne med økt mulighet for i visse situasjoner å bli stående mer alene.

Flere av landene med interesser i norske nærområder har atomvåpen. Det gjelder også stater med fjernere beliggenhet. En usikkerhet for Norge i denne forbindelse blir om landet i fremtiden kan regne med en troverdig garanti fra en nukleær stat når denne ikke selv er truet og når en annen stat som også disponerer slike midler er aggressoren. Innebærer en slik situasjon nøytralisering av garantien på grunn av sprikende interesser og fravær av en felles, altoverskyggende fiende? Muligheten for dette synes å være til stede. Dette forsterkes av at den generelle terskel for bruk av kjernevåpen i dagens situasjon er meget høy.

En mulig problemstilling i fortsettelsen av dette blir om det for en skandinavisk stat er en hensiktsmessig og gjennomførbar handlemåte, på egen hånd eller i samarbeid med andre, å utvikle en nasjonal evne til "prestrategisk" angrep? Det som for eksempel kunne være aktuelt, er et langtrekkende presisjonsvåpen av typen krysserrakett.<sup>19</sup> Introduksjonen av en slik kapasitet må i tilfelle *ikke* hemmeligholdes dersom hensikten skal kunne oppnås. Formålet er å demonstrere evne til å kunne påføre en motstander så stor skade at risikoen for at dette kan skje i seg selv avskrekker fra aggresjon.

Det er viktig å understreke at en slik militær kapasitet for en småstat representerer en strategisk ressurs. Det er derfor trolig en forutsetning for at avskrekkingen skal virke at småstaten *i tillegg* disponerer adekvate militære midler til å håndtere utfordringer i de lavere deler av konfliktspekteret. Hvis det ikke er tilfelle, kan spørsmålet om å bruke krysserraketter komme opp på for lave konfliktnivå. En krysserrakett vil med andre ord ikke kunne være et taktisk våpen for en småstat slik det etter hvert har blitt for USA i konfliktene

---

<sup>19</sup> Se også "Forsvarsstudie 2000", Oslo 2000 pkt. 4.8.4 Kryssermissiler s. 12. I det videre vil kryssermissiler og krysserraketter bli brukt om hverandre. Det tenkes her på et langtrekkende missil med land- og sjømålskapasitet.

på Balkan og i Afghanistan. Britene har for øvrig påpekt at denne bruken av våpenet kan undergrave kryssermissilets funksjon som et våpensystem for effektiv avskrekking. De har derfor ikke vært udelt positive til denne utviklingen.

Er det noen forskjell på offensiv kapasitet basert på jagerbombere understøttet av tankfly og krysserraketter f. eks. med hensyn til evne til å angripe flyplasser? Krysserraketter forsterker det potensialet flymaskiner har. Fly må ta av fra kjente flyplasser og er betydelig lettere å oppdage på radar. Generelt er de derfor også enklere å forsvare seg mot og å skyte ned. Dessuten er fly bemannet, og flygere kan bli utsatt for påkjenninger som medfører at de gjør feil. Krysserraketter kan villedes, men har større evne til overraskelse foruten at de har stor presisjon og dermed også stor potensiell effekt. I tillegg blir fly med tilhørende infrastruktur stadig dyrere i anskaffelse og drift, mens krysserrakettene blir billigere og enklere å bruke. På den annen side har et flyvåpen utholdenhet ved at det over tid kan produsere angrepstokker og derigjennom opprettholde et vedvarende press mot et aktuelt mål med konvensjonelle bomber. Tilgjengeligheten av krysserraketter vil for en skandinavisk småstat alltid være begrenset.<sup>20</sup>

Forutsatt at en småstat er villig til å satse på krysserraketter som middel for avskrekking (basert på land, ubåt og/eller jagerfly?), hvilken virkning vil en slik satsing kunne ha på andre aktører? Vil amerikanerne og andre av Norges allierte stormakter akseptere etableringen av en selvstendig norsk avskrekkingsskapasitet? En slik kapasitet utenfor stormaktenes kontroll vil kunne representere en "tripwire". Den vil indirekte kunne utløse forpliktelser andre ikke ønsker å påta seg. Er en slik usikkerhet til å leve med – særlig for amerikanerne? Et forhold som gjør problemstillingen spesielt aktuell, er at kapasiteten potensielt kan true viktige stridselementer på russisk territorium på en slik måte at geostrategiske forhold kan bli berørt. I en periode hvor USA og Russland har sammenfallende strategiske interesser på mange felt og bygger opp noe som ser ut til å kunne bli en allianse, kan dette sett fra amerikanernes ståsted fortone seg som en ikke særlig ønskelig utvikling.

Det er heller ikke sikkert at andre allierte og samarbeidspartnere i henholdsvis NATO og EU eller Russland uten videre vil se positivt på en slik endring i strategiske kapasiteter i sine

---

<sup>20</sup> En effektiv utnyttelse av kryssermissilets fulle potensial som taktisk kampmiddel vil forutsette kompliserte og kostbare støttesystemer, men for rene avskrekkingformål behøver ikke støtteapparatet å være like krevende.

nærområder. I fredstid vil dette kunne være en diplomatisk ressurs for den nordiske småstaten som kan brukes mot alle aktører som søker å fremme sine interesser i området på en måte som ikke er ønsket av denne. Dette kortet kan, hvis det er hensiktsmessig, benyttes uten at landet er angrepet eller direkte truet og uansett hvem motspilleren er.

Et virkemiddel som skal virke avskrekkende, kan planlegges på flere måter. Det kan inngå i en gjengjeldelsesdoktrine med kapasitet til å angripe viktig infrastruktur på angriperens territorium. Et annet alternativ kan være et slagkraftig våpen rettet mot militære midler som del av en offensiv konvensjonell doktrine. Aktuelle handlemåter kan være angrep mot etterforsyninger, og ikke minst anvendelse som en diplomatisk brikke for eksempel ved å utnytte og eventuelt endre etablerte mønstre for øvelser og tilstedeværelse. Det vil uansett være avgjørende for nytteverdien å ha en strategi som er tilpasset den aktuelle geopolitiske og regionale situasjon. I den forbindelse er det viktig at det normalt virker avskrekkende – og skaper "respekt" – å disponere midler som kan virke mot en motstanders territorium. Her kan også spesialtrente utrykningsstyrker være en aktuell løsning, som supplement til kryssermissiler og fly.

Uansett må den kalde krigens strategi erstattes med andre strategier. Under den kalde krigen bygde norsk sikkerhetspolitikk på avskrekking gjennom egne forsvarstiltak og alliansemedlemskap kombinert med avskjermingstiltak innen Nato for å berolige Sovjetunionen.<sup>21</sup> Det er i den forbindelse viktig å huske på at gamle rammebetingelser som de selvpålagte begrensninger, fortsatt *kan* ha indirekte betydning. For noen eksterne aktører *kan* disse ha forblitt viktige i deres forestillinger, eller begrensningene bli sett på som mulige virkemidler de kan spille på for å fremme sine interesser.<sup>22</sup> Det siste er mulig hvis norske aktører og beslutningstakere ikke har frigjort seg fra den gamle tenkemåten. I så fall kan tendensen være å fortsette å reagere som før i tråd med innlærte responsmønstre når erfarne aktører kaster ut tradisjonelle, velprøvde agn i pressede situasjoner.

Den avskrekkingen vi her snakker om, er av regional karakter. Hva er utfordringen og Forsvarets oppgave i denne forbindelse? Det kan være å ha evne og midler til å skape en

---

<sup>21</sup> Se Rolf Tamnes "Integration and Screening. The Two faces of Norwegian Alliance Policy, 1945-1986" i R. Tamnes (red.): *FORSVARSSSTUDIER – Defence Studies VI. Årbok for Forsvarshistorisk forskningscenter – Forsvarets høyskole 1987*, Tano 1987 s. 59-100 og John Kristen Skogan "Norsk sikkerhetspolitikk under NATO-medlemskap. Virkemidler, begrensninger og forutsetninger", *NUPI-notat nr. 599*, juni 1999.

<sup>22</sup> Se Se Torunn Laugen "Mor et kaldere klima? Utviklingen av det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland på 90-tallet", *Internasjonal politikk* nr. 1, 2001 s. 91-109.

initialkostnad for en aggressor som er uakseptabel høy, og som hvis dette skulle svikte, "garanterer" allianse med den foretrukne partner. Siden den foretrukne garantisten USA kan være opptatt andre steder, vil en slik strategi i tillegg til å kreve stridsmidler med stor slagkraft i innledningsfasen, også medføre behov for kapasitet til å opprettholde en kampsituasjon over tid. Siden det kan variere når amerikanerne kan komme med sine fartøyer, amfibiestyrker og endog luftstyrker, vil kravet til "holdetid" under slike rammebetingelser være åpent og uforutsigbart.

Vil en nasjonal avskrekkingstrategi kunne ha noe positivt ved seg for en småstat som Norge? Eller vil den representere et for stort brudd med tradisjonell norsk sikkerhetspolitikk og derfor virke provoserende?<sup>23</sup> Vil opsjonen også kunne generere uønsket intern atferd? Hvordan vil norske politikere reagere? Vil de kunne håndtere et slikt "prestrategisk" kort med en trussel om angrep hengende over seg som et mulig mottrekk? Det kan dermed oppstå beslutningsdilemmaer som kanskje er uønsket. Den situasjon kan også oppstå at troverdigheten av avskrekkingen, som tidligere påpekt, undergraves av at anvendelse av kapasiteten er uønsket hos allierte makter. Slike forhold kan gjøre opsjonen funksjonelt impotent fordi den som skal avskrekkes ikke tror at våpenet vil bli brukt.

Svaret på de spørsmål som er reist, kan avhenge av *hvordan* behovet blir begrunnet. *Hvilke* plattformer som blir valgt som våpenbærere, kan ha betydning for hvordan sentrale aktører vil reagere. Utplassing på *en* type enhet, for eksempel på en MTB-skvadron, en landbasert løsning eller en flyskvadron, vil i spente situasjoner kunne tenkes å "invitere" til forhåndsangrep og dermed lett involvere norsk territorium direkte. Ubåter ville som plattform normalt være vanskeligere å sette ut av spill i en innledende fase, samt representere en større usikkerhet og utfordring for andre aktører. Når ubåtene er deployert, kan også den direkte trusselen mot norsk territorium avta.<sup>24</sup> Utplassing på flere typer enheter ville være kostbart, men en slik fleksibilitet ville sannsynligvis også bidra til å underbygge en *troverdigg* avskrekking og kan derfor være en kosteffektiv løsning. Det kan indikere at *aksept* også vil kunne være en funksjon av hvilke plattformløsninger som velges.

Andre aktuelle spørsmålsstillinger kan være:

---

<sup>23</sup> Selv om Norge med sitt konvensjonelle forsvar og forhåndslagringen ytet et bidrag, ble byrdene ved alliansens avskrekkingstrategi under den kalde krigen båret av USA med amerikanske atomvåpen som fundament.

<sup>24</sup> Utplassing på ubåt kunne også gjøre det enklere å bruke våpensystemet i operasjoner sammen med allierte. På den annen side ville tilgjengeligheten av en slik kapasitet også kunne innebære et latent press mot Norge om å delta og bidra også i situasjoner der dette sett fra norsk side ville kunne være lite ønskelig.



- vil et slikt våpen – en "helvetesmaskin" – kunne forsvares moralsk i en nordisk kontekst?
- vil en søken etter størst mulig avskrekkingseffekt resultere i uakseptabel hensynsløshet?
- hva tillater forsvarsbudsjettet – vil dette være en kosteffektiv løsning, eller krever krysserraketter en infrastruktur som en nordisk småstat som Norge ikke kan bære alene – for eksempel med hensyn til behovet for generell og sanntids etterretning?<sup>25</sup>

### **Oppsummerende betraktninger**

Det svenske flyvåpenet er fortsatt stort, men mindre enn det pleide å være. Dets kapasitet har minsket til grovt sett å omfatte luftforsvarsoperasjoner ("air defence") og deltagelse i internasjonale operasjoner (nærstøtte). Dette betyr at det funksjonelt sett nærmer seg det norske, selv om svenskene fortsatt har et betydelig større antall fly. Denne utviklingen illustrerer at det for små nasjoner har blitt dyrt å satse på offensive luftoperasjoner. Et jagerfly har en pris på i hvert fall 3-400 mill. kroner, mens et kryssermissil nå kan kjøpes for ca. 6 millioner kroner. Et spørsmål blir om kryssermissiler eventuelt kan erstatte jagerbombere i offensive roller. Med det behovet som nå manifesterer seg for støtte til bakkeoperasjoner i internasjonale oppdrag, blir kanskje spørsmålet heller å finne et skjæringspunkt mellom bruk av kryssermissiler og aktuelle fly. Ikke minst synes denne løsningen relevant når en tar i betraktning at trusselen om bruk av krysserraketter trolig først vil virke etter hensikten når en konflikt har nådd en viss terskelverdi. Jagerfly vil med andre ord fortsatt være et helt nødvendig element i et fremtidig forsvar, dessuten også for andre oppgaver som luftforsvar og suverenitetshevdelse i fredstid.

Selv om det skulle finnes økonomiske midler til å anskaffe krysserraketter, må man vurdere den mulige nytteverdien av en avskrekking-løsning bygd på slike raketter opp mot eventuelle ulemper. Som vi har vært inne på, kan det være vanskelig å forutse hvilke reaksjoner anskaffelse, deployering og eventuell trussel om bruk av krysserraketter vil ha på eksterne og interne aktører. Vil anskaffelse av krysserraketter bidra til:

- i fredstid å demonstrere statens vilje og evne til å beskytte og ivareta sine interesser og verdier på en måte som *forebygger* konflikt?

---

<sup>25</sup> Den våpentekniske utvikling for eksempel på området UAV-er kan endre dette bildet i fremtiden.

- i forbindelse med krisehåndtering, fredsskapende eller fredsopprettende virksomhet å *påvirke* aktører til å avstå fra aggresjon?
- ved angrep å være et nyttig verktøy for å *forsvare* eget territorium og for å sikre alliert støtte?