

Trusselbilder og forsvar i endring



Denne utgaven av *Internasjonal Politikk* handler om endrede trusselbilder og omleggingsprosesser i forsvaret og forsvarsorganisasjonen. Ut fra almenne forestillinger skulle en kanskje tro at det er en enkel sammenheng mellom trusselbilde og omleggingsprosess, der det første styrer det siste. Slik er det ikke. Når vi studerer ordskiftet om forsvaret av Norge over tid, synes det styrende elementet vel så mye å være hvem vi må stå sammen med, som hvem som truer oss. Mantraet om at Norge som småstat er avhengig av en sterk atlantisk alliert – først Storbritannia og senere USA – gjennomsyret norsk forsvarstenkning og innretning frem til murens fall og den kalde krigens slutt. Fortsatt er den atlantiske tilknytningen av den aller største relevans.

Etter at sovjettrusselen forsvant, uttrykte daværende utenriksminister Kjell Magne Bondevik bekymring for den manglende norske deltagelsen i Golfkrigen (1990). Ikke fordi Norge sto overfor en territoriell trussel, men fordi det var viktig å vise solidaritet med USA – vår viktigste bilaterale «allianse i alliansen», som Rolf Tamnes' fastslår i sin historiske gjennomgang i denne utgavens fokusspalte. Norges deltagelse i såkalte «out of area»-operasjoner siden 1990-tallet, og omleggingen av det norske forsvaret for å kunne yte i slike operasjoner, har vært begrunnet vel så mye ut fra et rasjonale om å beholde «alliansegarantien» fra USA, som ut fra en vurdering om at slik deltagelse var nødvendig av hensyn til trusselbildet.

I diskusjoner om det norske forsvaret og utformingen av norsk sikkerhetspolitikk er det påfallende at spørsmålet om hvem vi må stå sammen med sjelden er gjenstand for diskusjon. Dette gjelder både i Forsvaret og blant forsvarsekspertene, i departementene og i den partipolitiske debatten. Norsk alliansepolitikk ligger fast. Det mest stabile elementet i norsk forsvarstenkning er dermed ikke trusselbildet, men ønsket om at den transatlantiske alliansen skal bevares. Alliansegarantien gjennom NATOs artikkel 5, og ønsket om å stå sammen med «likesinnede» allierte, er tilbake på dagsorden med full styrke etter Russlands annektering av Krimhalvøya i fjor.

I statsvitenskapelig realismeteori er varige vennskap og fiendskap mellom stater vanskelig å tenke seg. I en usikker verden hvor alle stater må hegne om egen sikkerhet, er alle andre å betrakte som potensielle fiender. Dagens allierte kan meget vel være morgendagens fiender. Sikkerhets-

dilemmaet er dessuten et sentralt begrep: I møte med en trussel fra en annen stat vil stater søke å styrke sitt eget forsvar for å avskrekke den andre fra å angripe. Slik skal egen usikkerhet reduseres. Dilemmaet oppstår når denne forsvarsstrategien skaper frykt hos den andre staten og leder til en opprustningsspirale eller et våpenkappløp – slik situasjonen var under den kalde krigen. Strategien som skulle skape sikkerhet bidrar i praksis til å skape mer usikkerhet.

Poststrukturalistiske tilnærminger vil i mindre grad vektlegge «faktiske» trusselbilder, men i stedet være opptatt av hvordan språklige fremstillinger skaper bestemte sosiale virkeligheter. Gjennom diskursen tar også forholdet til andre stater form, på den måten at de over tid konstitueres som «venn» eller «fiende». Et slikt perspektiv, som vektlegger hvordan venne- og fiendebilder over tid legger føringer på staters utenrikspolitiske handlingsrom og praksis, er én mulig inngang til å forstå Norges langvarige lojalitet til USA og den transatlantiske alliansen.

Men også det realistiske sikkerhetsdilemmaet fremstår igjen som relevant. «Forholdet til Russland er grunnleggende endret», konstaterte forsvarsminister Ine Eriksen Søreide (H) i et intervju med *CNN* tidligere i år. Omtrent samtidig uttalte forsvarsjefen til *Aftenposten* at trusselbildet i Norges nærområder var «kraftig endret», og at dette kanskje vil fordre en ny, gjennomgripende forsvarsomstilling. Slike signaler om at oppgradering av Forsvaret er nødvendig for å tilpasse seg et mer offensivt Russland, og debatten i NATO om å returnere til kollektive forsvarsoppgaver i «nærområdene», møtes gjerne av en tilsvarende retorikk fra Russlands side.

Det finnes også andre forklaringer på hva som betinger og strukturerer omleggingsprosesser i Forsvaret. Det er mange år siden statsviteren Graham Allison viste hvordan beslutningene som førte til Cuba-krisen kunne forstås både som et utslag av en organisatorisk prosessmodell og en byråkratisk politikk styrt etter «standard operating procedures». Begge disse modellene ble lansert som alternativer til den da rådende rasjonell aktørmodellen i studiet av utenrikspolitiske beslutningsprosesser.

Både tidligere forsvarsjef Sverre Diesen og Per M. Norheim-Martinsens resonnementer om sammenhengen mellom trusler og forsvar er mer inspirert av de to førstnevnte modellene enn av rasjonell aktørmodellen. På det mest synlige, konkrete og banale nivå er det kampen om pengesekken som bestemmer forsvarets fremtidige innretning, heller enn trusselbildet. Diesen argumenterer i sitt bidrag for at det norske forsvaret lenge har vært underfinansiert. Dagens struktur gjenspeiler det (lille) man har fått penger til å anskaffe, snarere enn det man mener trengs for å forsvare landet. På tross av en skjerpet retorikk om Russlands aggresjon, er det lite trolig at den sittende norske regjeringen kommer til å finansiere et forsvar som er tilpasset deres egen vurdering av trusselen.

Norheim-Martinsen drøfter i sitt bidrag et mer subtilt premiss for forsvarets innretning. Han peker på hvordan forsvaret i økende grad blir underlagt det samme styringsregimet som resten av den norske forvaltningen. Forsvaret har ikke lenger en autonom posisjon og innrettes ikke ut fra sikkerhetspolitiske trusselvurderinger. Økonomiske styringsmodeller (eller kanskje snarere en type forretningskultur) strukturerer nå endringer i alle samfunnssektorer. Vi har fått en prosjektdrevet forsvarsorganisasjon med sterke elementer av privatisering og effektivisering. Norheim-Martinsen mener dette er en generell europeisk trend heller enn et særnorsk utviklingstrekk. Vi kan legge til at den russiske forsvarsreformen bærer preg av en lignende tankegang.

At landegrenser betyr mindre enn vi ofte tror på det sikkerhetspolitiske feltet, blir tydelig også når man leser bidragene fra Malena Britz og Jacob Westberg, og Mikkel Runge Olesen om den forsvarspolitiske utviklingen i henholdsvis Sverige og Danmark. Her er det først og fremst slående hvor like de skandinaviske virkelighetsbeskrivelsene er. Dette gjelder ikke bare dagens trusselvurderinger, men også oppsummeringene av hvilke utfordringer de individuelle forsvarerne har møtt de siste årene og hvilke løsninger som skisseres. Hvis vi skal være dristige og bevege oss over fra observasjoner av språklige fremstillinger til gjetninger om fremtidig politisk utvikling, så er det ikke utenkelig at dagens likhet i sikkerhetspolitisk diskurs i fremtiden vil kunne få sitt sidestykke i felles allansetilknytning. For både Norge og Danmark fremstår den atlantiske orienteringen svært stødig. For Sveriges del synes, som Britz og Westberg konstaterer, den reelle alliansefriheten allerede å være borte.

Parallelt med alt dette foregår det endringer også i NATO. I sin fagartikkel i dette nummeret problematiserer Bjørn Olav Knutsen forholdet mellom NATOs kollektive forsvarsforpliktelser på den ene siden, og på den andre siden oppgavene NATO har påtatt seg «out of area» etter den kalde krigen. NATO ble i sin tid etablert for å garantere USAs forpliktelse til forsvar av de europeiske medlemslandene. Men på 2000-tallet fremsto NATO i større grad som et verktøy for USAs globale engasjement. Knutsen mener at dersom NATO skal forbli en relevant og effektiv aktør, så må den europeiske innflytelsen i alliansen styrkes og alliansen må igjen få kollektivt forsvar som sitt hovedanliggende.

Kari Marie Kjellstads fagartikkel retter søkelyset mot den andre siden av den internasjonale utviklingen Knutsen diskuterer: effektene av det internasjonale samfunnets økte engasjement «out of area». Kjellstad gjør opp status for FNs politireform i Liberia ti år etter den ble satt i gang. Hun konstaterer at det liberiske politiet fortsatt har mange utfordringer, og peker blant annet på at en ytterligere demokratisering av det liberiske politiet fordrer at betingelsene for god profesjonsutøvelse faller på plass. På dette punktet ser det imidlertid ut til å mangle politisk vilje.

I bokspalten beholder vi fokuset på sikkerhetspolitikk, men tar steget over i en annen del av verden. I sitt bokessay diskuterer Petter Lindgren og Wrenn Yennie Lindgren fire bøker om japansk sikkerhetspolitikk – før og etter den kalde krigen.

God lesning!

Kristin Haugevik og Julie Wilhelmsen, redaktører

Morten S. Andersen, bokredaktør

PS: Kristin Haugevik er nå tilbake som IP-redaktør etter permisjon. Vi benytter anledningen til å takke Kari Osland for sin utmerkede inntreden som vikarredaktør!