

## **Norske interesser og Sjømakt**

Jacob Børresen og Hans Christian Helseth

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

03.mars 2011

FFI-rapport 2011/00759

1155.01

P: ISBN 978-82-464-1895-7

E: ISBN 978-82-464-1896-4

## **Emneord**

Sjømakt

Interesser

Sikkerhet

Militærstrategisk

Utenrikspolitikk

## **Godkjent av**

Johan H Aas

Prosjektleder

Jan Erik Torp

Avdelingssjef

## Sammendrag

Formålet med denne delrapporten er å drøfte på hvilke interesseområder norsk sjømakt har innflytelse og hvordan Forsvaret og sjømilitær virksomhet best kan fremme, ivareta og beskytte disse.

Rapporten legger følgende norske interesser til grunn: Sikkerhet, engasjement, økonomi, energi, klima og miljø, og internasjonal organisering. I tillegg drøfter den betydningen av en sterk norsk identitet for norske myndigheters evne til å omsette landets potensielle maktressurser i faktisk makt i en konkret situasjon. Interesseporteføljen er hentet fra Utenriksdepartementets St.meld. nr. 15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.

Forsvaret er først og fremst opprettet for å ivareta Norges sikkerhetsinteresser ved fysisk å forsvare norsk territorium, Norges befolkning og norske interesser mot angrep, og ved å håndheve norsk suverenitet. Det skal bidra til å forhindre at andre statlige eller ikke-statlige aktører truer Norges interesser, eller fremmer sine egne på Norges bekostning. Forsvaret benyttes også til å ivareta våre internasjonale forpliktelser som kyststat, og norske næringsinteresser, ved å håndheve norsk jurisdiksjon på kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske soner. Gjennom militære styrkebidrag til FN og Nato bidrar norske myndigheter til å styrke disse organisasjonenes handlekraft og betydning, og dermed også til norsk sikkerhet.

Norge er en maritim nasjon. Som kyststat til de ressursrike og militærstrategisk viktige nordlige havområder er Norges strategiske stilling, og dermed også Norges militære sikkerhetsinteresser, i stor grad avhengig av maktforholdene til sjøs. Sikkerhetsinteressene er derfor i stor grad maritime. Det er først og fremst til sjøs og fra sjøen at norske interesser kan bli satt under militært press.

Den viktigste enkeltrusselen mot det norske samfunnets sikkerhet og territorielle integritet, er erosjon av dagens internasjonale rettsorden og multilaterale system.

Rapporten understreker hvordan Forsvaret og Sjøforsvaret, ved å bidra med sikkerhet også indirekte støtter opp om Norges økonomiske og energipolitiske interesser. Sjøstridskrefter er dessuten et potensielt anvendelig verktøy til støtte for norsk utenrikspolitikk og diplomati. Sjøforsvaret bidrar i tillegg til miljøbeskyttelse gjennom sin kapasitet til å detektere, avgrense og samle opp oljeutslipp til sjøs.

Rapporten peker til slutt på hvordan Forsvaret både bidrar til å forme nordmenns oppfatning om egen identitet og utenverdenens oppfatninger om Norges identitet. Den understreker hvordan betydningen av å styrke norsk identitet for å øke regjeringens handlekraft i krise- og konfliktsituasjoner, øker etter hvert som utfordringene mot norske interesser i en globalisert verden tiltar.

## English summary

In 2008 the Norwegian government defined the following six key interests as basis for its foreign policy: Security, engagement, economy, energy, climate and the environment, and international organization. The government also focused on the significance of national identity to Norway as foreign policy actor in a globalized world.

The purpose of this report is to investigate where, with regard to which of these interests, Norway's Defence Forces, and in particular its naval activities, have an influence, and how they may best promote, attend to and protect them.

Norway's Defence Forces are primarily established in order to protect Norwegian security interests, by their ability to physically defend Norwegian territory and the Norwegian people against attack, and by upholding and enforcing Norwegian sovereignty. Their overriding aim is to prevent war in Norway's part of the world. Short of that, they contribute to preventing state- or non-state actors from threatening Norwegian interests, or promoting their own, at Norway's expense. They are also employed to attend to Norway's international responsibilities as coastal state, in accordance with the U.N. Convention of the Law of the Sea, as well as Norwegian commercial interests, and to enforce and maintain Norwegian jurisdiction and sovereign rights in the adjacent seas and on the continental shelf. Through force contributions to the United Nations and NATO, Norwegian authorities contribute to strengthening the relevance and vigour of these organizations. By that they indirectly also strengthen Norwegian security.

Norway is a maritime nation. As coastal state adjacent to the materially rich and strategically important North Atlantic and the Norwegian Sea, Norway's strategic situation, and with that, Norway's security interests, are to a large extent dependent on the balance of power at sea. Her security interests are thus largely of a maritime nature. It is primarily at sea or from the sea that Norwegian interests may be put under military pressure.

The single most important threat to Norway's security and territorial integrity is a breakdown of international law and the "the UN-system". Norwegian engagement-policy is part of Norway's long term and principal work in order to strengthen international rule of law.

The report makes the point that Norway's Defence forces and Norwegian Sea Power, by providing security, indirectly also contributes to interests other than pure security, such as economy and energy. Naval units in particular are potentially handy instruments in support of foreign policy and diplomacy. Norwegian Naval and Coast Guard units contribute to the protection of the environment through their capacity to detect, contain and clean up oil pollution at sea.

Finally the report makes the point that Norway's Armed Forces contribute to shaping Norwegian identity and that the age of globalization and changes in the geopolitical power structure puts a special focus on Norway's role and identity as foreign policy actor.

## **Innhold**

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Sikkerhet</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Engasjement</b>	<b>19</b>
<b>4</b>	<b>Økonomi</b>	<b>25</b>
<b>5</b>	<b>Energi</b>	<b>29</b>
<b>6</b>	<b>Klima og miljø</b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>Internasjonal organisering</b>	<b>33</b>
<b>8</b>	<b>Identitet</b>	<b>36</b>
<b>9</b>	<b>Sluttord</b>	<b>39</b>



## 1 Innledning

Formålet med denne rapporten er å drøfte på hvilke interesseområder norsk sjømakt<sup>1</sup> har innflytelse og hvordan Forsvaret og Sjøforsvaret best kan fremme, ivareta og beskytte disse. Rapporten er utarbeidet på oppdrag for FFI av flaggkommandør (P) Jacob Børresen og kommandør Hans Christian Helseth som et konsulentarbeid til støtte for FFI-prosjekt 1155 Norsk sjømakt 2030.

Forsvaret er først og fremst opprettet for å ivareta Norges sikkerhetsinteresser ved fysisk å forsvare norsk territorium, Norges befolkning og norske interesser mot angrep, og ved å håndheve norsk suverenitet. Det skal bidra til å forhindre at andre statlige eller ikke-statlige aktører truer Norges interesser, eller fremmer sine egne på Norges bekostning. Forsvaret benyttes også til å ivareta våre internasjonale forpliktelser som kyststat, og norske næringsinteresser, ved å håndheve norsk jurisdiksjon på kontinentalsokkelen og i Norges økonomiske soner. Gjennom militære styrkebidrag til FN og Nato bidrar norske myndigheter til å styrke disse organisasjonenes handlekraft og betydning, og dermed også til norsk sikkerhet.

Ettersom Forsvaret først og fremst er et maktinstrument, som har som hovedoppgave å beskytte Norge og norske interesser, er Forsvarets relevans i denne sammenheng primært knyttet til arten og graden av utfordringer og trusler mot den norske interesseporteføljen. En betydelig del av studien vil derfor dreie seg om en gjennomgang og vurdering av disse.

Under den kalde krigen var statenes militære sikkerhetsinteresser av overordnet viktighet, i den grad at de som regel overstyrte andre interesser. Etter murens fall er statenes militære sikkerhetsinteresser fortsatt av avgjørende betydning, men de er i mindre grad enn den gang direkte utfordret. Dermed åpner det seg et større handlingsrom for å se statens interesser i en bredere økonomisk og politisk sammenheng, hvor de militære sikkerhetsinteressene kommer mer i bakgrunnen.

En interesse har ingen objektiv eksistens. Interesser defineres subjektivt av den som gjør krav på dem, og vurderes av omverdenen på subjektivt grunnlag. En interesse er noe man påberoper seg. Interessens verdi blir, både i egne og i omverdenens øyne, definert i kraft av styrken i forpliktelsene og engasjementet til den som gjør krav på den. Som representant for norske myndigheter, gjennom sin funksjon som den norske statens fysiske maktinstrument, og dermed også symbol på Norges statsmakt, er det norske Forsvaret vel egnet til å fremme norske interesser ved å bidra til å demonstrere myndighetenes forpliktelse og engasjement i forhold til dem. Gjennom sin kapasitet til å utøve fysisk makt, kan Forsvaret også bidra til å yte motstand mot forsøk på å utfordre norske interesser. Skal Forsvaret ha noen berettigelse må den militære

---

<sup>1</sup> Norsk sjømakt betegner i denne studien Norges evne og kapasitet til å utøve militær makt til sjøs. Begrepet omfatter således Sjøforsvaret med Marinen og Kystvakten samt, de av Luftforsvarets kapasiteter som støtter Sjøforsvaret i dets utførelse av sine oppgaver.

styrken det besitter kunne omsettes i politisk innflytelse, på de interesseområder hvor dette er relevant.

Norge er en maritim nasjon. Landet er historisk, kulturelt, økonomisk og i forsvarssammenheng sterkt knyttet til havet. Fiskeriene, handelsflåten og -næringen, de store og ressursrike havområdene Norge forvalter, turismen og rekreasjonsmulighetene ved kysten, er alle betydelige nasjonale næringer som direkte og indirekte sikrer nordmenns levestandard og velferd. Nordmennenes og norske myndigheters evne til å omsette verdipotensialet i landets maritime næringer i levestandard og velferd for befolkningen i sin alminnelighet er betinget av at miljøet blir ivaretatt, at fornybare ressurser ikke blir overbeskattet og at internasjonale lover og regler blir respektert av alle involverte.

Som kyststat til de ressursrike og militærstrategisk viktige nordlige havområder er Norges strategiske stilling, og dermed også Norges militære sikkerhetsinteresser, i stor grad avhengig av maktforholdene til sjøs. Fordi hensikten med sjømakt i siste instans er å påvirke situasjonen på land, har det maktpolitiske og sjømilitære styrkeforholdet til sjøs en større betydning for Norge enn for mange andre nasjoner.

Norges sikkerhetsinteresser er med andre ord i stor grad maritime. Det er først og fremst til sjøs og fra sjøen at norske interesser kan bli satt under militært press. Det innebærer derimot ikke nødvendigvis at Sjøforsvaret og Marinen og de kapasitetene i Luftforsvaret som på rutinemessig basis støtter Marinens og Kystvaktens operasjoner, bør ha høyere prioritet enn de andre forsvarsgrenene - til det er utfordringene for komplekse og sammensatte. Og langt fra alle norske statsinteresser lar seg fremme, ivareta eller beskytte ved hjelp av sjømakt. Spørsmålene, som vi forsøker å gi et svar på i denne studien, er på hvilke interesseområder norsk sjømakt har relevans og hvordan sjømilitær virksomhet best kan innrettes og benyttes for å fremme og ivareta disse interessene.

Det ligger i sakens natur at Norges interesser ikke alltid vil være sammenfallende med det tilsvarende synet til andre statlige og ikke-statlige aktører som opptre i Norges geografiske nærområder eller innenfor saksfelt hvor Norge har tunge interesser. En viktig side ved norsk interessepolitikk er derfor egen og andres vurdering av hvordan Norges politikk for å ivareta våre interesser virker på og oppfattes av aktørene: formelt allierte, mulige motparter, samarbeidspartnere og konkurrenter. Norge kan f. eks. ha sammenfallende interesser med EU på et område, mens det på andre områder foreligger klare motsetninger. Norges allierte i NATO kan ha et annet syn enn Norge på spørsmål f. eks. knyttet til fiskeriforvaltning, eller norsk olje- og gassproduksjon. Det samme gjelder forholdet både til Norges nabostat Russland og til Norges nærmeste allierte USA.

Studien tar utgangspunkt i en gjennomgang av Norges interesser, som ble publisert i 2008 i boka *Norske interesser; Utenrikspolitik for en globalisert verden*. Boka ble utgitt som ledd i utenriksdepartementets Refleksprosjekt. Forfatterne er en gruppe ressurspersoner i



utenriksdepartementet og fagfolk fra kunnskapsmiljøer utenfor departementet.<sup>2</sup> Boka dannet blant annet grunnlag for Stortingsmelding nr. 15 (2008-2009) *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*, fra 13. mars 2009. Men når det gjelder selve interesseporteføljen, hvor boka i noen grad avviker fra Stortingsmeldingen, legger vi meldingen til grunn. Stortingsmeldingens og rapportens interesseportefølje omfatter: Sikkerhet, engasjement, økonomi, energi, klima og miljø, og internasjonal organisering. I motsetning til i boka er ikke *identitet* definert som en interesse. Stortingsmeldingen påpeker imidlertid at globaliseringens tidsalder, og de geopolitisk betingede endringene i den internasjonale maktbalansen vi er vitne til, setter et særskilt fokus på Norges rolle og identitet som aktør i internasjonal politikk. Vi her derfor valgt å se spesielt på hvordan Forsvaret og norsk sjømakt innvirker på norsk identitet og på hvordan Norge blir oppfattet av eksterne aktører.<sup>3</sup>

## 2 Sikkerhet

Den norske statens og norske myndigheters legitimitet er uløselig knyttet til deres evne til å beskytte norske statsborgere mot eksistensielle eller alvorlige trusler, ivareta grunnlaget for vår velferd, og ivareta statens styreform og territorielle integritet.<sup>4</sup> Så lenge staten har eksistert som organisasjonsform, har dette vært dens viktigste oppgave og egentlige begrunnelse.<sup>5</sup> Statens sikkerhetsinteresser har derfor alltid vært betraktet som kjerneinteresser knyttet til dens eksistens som stat.

I vår tid er det blitt vanlig å dele inn sikkerhetsinteressene i tre:<sup>6</sup> *Statssikkerhet*, som er statens, territoriets og statsapparatets sikkerhet mot ytre fiender, hvor Forsvaret spiller en hovedrolle. *Samfunnssikkerhet*, som er samfunnets, og infrastrukturen i samfunnets, sikkerhet mot terroranslag, organisert kriminalitet, naturkatastrofer, brann eller sammenbrudd i datastyringssystemer, hvor justissektoren har hovedansvar, men hvor Forsvaret med sine

---

<sup>2</sup> Lunde, Leiv og Henrik Thune m.fl. (2008): *Norske interesser; utenrikspolitikk for en globalisert verden*. Oslo: Cappelen Damm. Forfatterne er: Spesialrådgiver Leiv Lunde UD, forsker Henrik Thune NUPI, underdirektør Eiler Fleischer UD, Leo Grünfeld, styreleder Menon business Economics, tidl. seniorforsker NUPI, senior forsker Ole Jacob Sending NUPI.

<sup>3</sup> Stortingsmeldingens interesseportefølje er stort sett sammenfallende med bokas: Unntakene er for det første at UD har forandret interessenes rekkefølge, og dermed formodentlig ønsket å gi uttrykk for en litt annen innbyrdes prioritering enn forfatterne av boka. I Stortingsmeldingen er således "Engasjement" flyttet opp på andre plass, under "Sikkerhet", mens forfatterne av boka hadde "Engasjement" nest sist på sin liste. Dernest har UD endret betegnelsen på to av interessene: Bokas "Miljø- og naturressurser" er blitt til "Klima og miljø", og "Global organisering" er blitt til "Internasjonal organisering". Endelig er bokas interesse nr. 7 "Identitet" i Stortingsmeldingen ikke ført opp som en særskilt interesse. Problemstillingene boka beskriver og drøfter under denne overskriften er derimot med i meldingen, blant annet under pkt 11.5 "Norge som utenrikspolitisk aktør".

<sup>4</sup> Lunde 2008, s 75.

<sup>5</sup> Howard, Michael (2000): *The Invention of Peace – reflections on war and international order*. New Haven & London: Yale University Press, s. 14-31.

<sup>6</sup> Rottem, Svein V. (2007): Forsvarets mål og strategi: sikkerhet for hvem? *Internasjonal politikk* 65 [1], s. 43-45.

kapasiteter kan tre støttende til. *Menneskelig sikkerhet*, som er enkeltpersoners sikkerhet for liv og helse mot å bli overfalt, bestjålet eller påkjørt i trafikken osv., som er Politiets og justismyndighetenes hovedansvar, men hvor Forsvaret kan bidra med støtte iht. bistandsinstruksen.

Et særskilt aspekt ved menneskelig sikkerhet er knyttet til statlige myndigheters ansvar for nordmenn i utlandet. Norske bedrifter, som Statoil og Telenor, shippinginteressene og alle sider av eksportnæringen er viktige bidragsytere til nasjonen og statskassen, også gjennom deres engasjement i utlandet. Norske borgere som er engasjert i næringsvirksomhet utenlands må vite at de har norske myndigheter bak seg i alle rettmessige krav og fordringer. Vi kommer tilbake til dette under avsnittet om ”Økonomiske interesser”.

Norsk sikkerhet er uløselig knyttet til utviklingen i den globaliserte verden - med alle dets positive og negative aspekter og utfordringer. Globaliseringen<sup>7</sup> tok til etter andre verdenskrig. Etter den kalde krigens avslutning, som blant annet førte til omfattende lettelser i restriksjonene på reiser, valutaoverføringer, import og eksport verden over, har den nå for alvor skutt fart. Samtidig har de viktigste utfordringene mot internasjonal sikkerhet, stabilitet og velstand økt i styrke og omfang. Globale systemer er blitt tettere integrert, slik at risikoer som oppstår i ett land sprer seg till andre land raskere enn før. Trendene som forårsaker den økte risikoen som befolkningsøkning, klimaendringer, ressursmangel og omfattende endringer i verdens økonomiske maktstrukturer, forårsaker ikke-lineære virkninger som vanskeligere lar seg forutse. Det samme gjør nasjonalstatens økende sårbarhet som følge både av at avstandene mellom vårt land og konfliktområder i en globalisert verden er blitt mindre, samtidig som samfunnet har gjort seg mer avhengig av sårbar infrastruktur som datanettverk og høyspentkabler. Av økonomiske grunner finnes det få store lagre av levnetsmidler og drivstoff befolkningen kan tære på i en krisesituasjon. Kunnskap om, og tilgang til, teknologi og informasjon spres stadig raskere og undergraver tradisjonelle makthierarkier. Sikkerhetsrelaterte risikoer blir dermed mer asymmetriske.<sup>8</sup>

Verden står overfor en rekke forskjellige utfordringer som spenner fra pandemier til verdensomfattende sikkerhetsspørsmål, som f. eks. IT- og biosikkerhet. Det er behov for å få på plass mer effektive systemer og sanksjonsmuligheter både for å hindre spredning av

---

<sup>7</sup> Globalisering betegner det enorme antall sammenhenger og forbindelser på tvers av statsgrensene og dermed også på tvers av samfunnssystemene. Globaliseringen kjennetegnes blant annet ved at hendelser, beslutninger og aktiviteter ett sted kan ha betydelige konsekvenser for personer og samfunn på motsatt side av jordkloden. Tiden fra tidlig 1700-tall med framveksten av de europeiske koloniveldene og fram til utbruddet av første verdenskrig var også preget av globalisering i den forstand at det var relativt fri flyt av varer og valuta, relativt få reiserestriksjoner og betydelig kulturell påvirkning og utveksling. Det nye i vår tid er at elektroniske kommunikasjonssystemer og billige og raske flyreiser har bidratt til både å øke omfanget av tverrkulturell kontakt, tempoet i omsetningen av varer, og i spredning av teknologi og ideer. Jorda er blitt ”flat”. Friedman, Thomas (2005): *The World is Flat – a brief History of the Globalized World in the 21<sup>st</sup> Century*. London: Allen Lane, Penguin Books.

<sup>8</sup> Schreier, Fred (2010): Trends and Challenges in International Security: An Inventory. *Occasional Paper no 19*. Geneve: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, s.94.

masseødeleggelsesvåpen og utslipp av klimagasser og annen forurensning. Det er også behov for å kunne håndtere maktforskyvningen i internasjonal politikk både på kort og lang sikt. Risiko innen forskjellige sektorer påvirker hverandre gjensidig på en mer sammensatt og uoversiktlig måte enn før, som f.eks. sammenhengen mellom energi og matsikkerhet. Ikke-statlige aktører, som terrorister, pirater og mafia, har fått større mulighet til å infiltrere og ødelegge globale nettverk, særlig der svake eller sammenbrutte stater har gitt dem tilgang.<sup>9</sup>

De fleste utfordringene mot statens sikkerhet og velstand kommer ikke lenger fra enkeltstater som handler på egen hånd, men fra nettverk av stater og ikke-statlige aktører, med negative virkninger som resultat av overføring og forflytning av penger, kontrabande, teknologi, kjernefysisk, biologisk og kjemisk materiale, våpen og ideer, samt utslipp av forurensning, over landegrensene.<sup>10</sup>

Globaliseringen, i kombinasjon med fravær av effektive systemer for å håndtere sikkerhetsutfordringene den forårsaker, fører til at det over tid, nesten umerkelig, bygger seg opp et press, uten at det tilsynelatende gjør noe særlig fra eller til. Men idet presset utløses, fører det til plutselige og voldsomme endringer med ringvirkninger som sprer seg gjennom de integrerte globale systemene. Det er således sjokk, i større grad enn stress, som har bidratt til å utløse de siste ti års tre globale kriser: reaksjonene på terrorangrepene 11. september 2001, den voldsomme og sammenfallende prisøkningen på mat og olje som toppet seg i 2008, og den globale finanskrisen som fortsatt er med oss. Disse krisene har også vist at det internasjonale samfunn, med sine flernasjonale og overnasjonale organisasjoner, er ute av stand til effektivt å kontrollere slike voldsomme utslag av globaliseringen.<sup>11</sup>

Alle stater hevder i vår tid at det er mer å tjene på stabilitet enn på uro. Reaksjonene på finanskrisen har f. eks. virket relativt godt, i alle fall på kort sikt. Faren er imidlertid fortsatt til stede for at det kan oppstå misforståelser mellom stormaktene, konkurranse om tilgang til ressurser og utslippstillatelser eller politisk spenning knyttet til proteksjonisme og valutakurser. Særlig når det oppstår akutte krisesituasjoner er faren til stede for at begivenhetene plutselig kan komme ut av kontroll.<sup>12</sup>

Samlet sett kan det se ut som utfordringene mot samfunnssikkerhet og personlig sikkerhet er blitt større, mens utfordringene mot statssikkerheten er redusert, noe som også inntil nylig har vært norske myndigheters vurdering.<sup>13</sup> I gjeldende langtidsproposisjon for Forsvaret er derimot statssikkerheten igjen kommet mer i forgrunnen, i den forstand at det nå blir lagt vekt på at

---

<sup>9</sup> Ibid s. 94-95.

<sup>10</sup> Ibid s.97.

<sup>11</sup> Ibid s. 95.

<sup>12</sup> Ibid s. 95-96.

<sup>13</sup> Rottem 2007, s. 44.

geopolitikken, med økt stormaktsrivalisering, er på vei tilbake.<sup>14</sup> I klart språk betyr det at krig mellom industrialiserte stater i framtiden i så fall ikke kan utelukkes.

Det er allikevel, både i store deler av Europa og i Norge, ansett at sannsynligheten for regulær krig og en kamp for eksistensiell overlevelse er lav. Utfordringene mot norsk og europeisk sikkerhet er først og fremst å finne utenfor Europa, i konflikter som kan ha en annen karakter enn den klassiske, konvensjonelle krig mellom stater,<sup>15</sup> med Korea og India/Pakistan som mulige unntak. Mens stormaktsbalansen under den kalde krigen la en viss demper på militære konfrontasjoner i frykt for den eskalerende virkningen dette kunne ha, har vi de siste tjue årene sett en rekke større og mindre konflikter verden over. Dermed er vi i den paradoksale situasjonen at samfunnet fortøner seg som både tryggere og mer utsatt på samme tid. Dette stiller store krav til årvåkenhet, engasjement og robusthet. Og samtidig som usikkerheten er blitt større, er muligheten til å forutse viktige internasjonale trender, hendelser og utvikling blitt mindre.

Framtidens viktigste utfordringer vil antakelig bero på utfallet av noen få overordnede utviklingstrekk: Hvor sterkt vil USA være i de kommende tiår? Vil Asia bli verdens nye økonomiske og geopolitiske tyngdepunkt? Vil en konkurranse om markedene forløpe fredelig? Vil det oppstå kamp om knappe energi- og andre ressurser, blant annet i nordområdene?<sup>16</sup> Sist, men av fundamental viktighet for Norge, er spørsmålet om internasjonal lov og rettsorden - vil denne bli respektert?

Norges viktigste allierte er USA. USAs vurderinger av sin strategiske stilling og utfordringene mot amerikanske interesser har direkte konsekvenser for Norges sikkerhet og fortjener derfor omtale i vår sammenheng. USAs posisjon og *Weltanschauung* er i endring. Amerikanerne ser få større sikkerhetspolitiske utfordringer i Europa, Sør-Amerika, Afrika eller Australia, da står kun Asia igjen. Her er det veksten i Indias og Kinas økonomiske og politiske makt, og sannsynligheten for at denne også vil bli omsatt i militær makt, som tar mest oppmerksomhet. Begge nasjonene har en ambisjon om sjøkontroll i havområdene utenfor egen kyst, og samtidig å holde USAs sjøstridskrefter ute fra dem. USAs fokus og oppmerksomhet blir dermed automatisk rettet mot denne delen av verden og bort fra eksempelvis norske farvann og interesseområder.

Den amerikanske marinen er størrelsesmessig langt mindre enn den var f. eks. på slutten av Reagan-perioden, og det må allerede stilles spørsmål om dens evne til å virke som verdenspoliti. Rivaliseringen mellom India og Kina er i seg selv en kime til konflikt, og flere land i Sørøst Asia

---

<sup>14</sup> Forsvarsdepartementet (2008): Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier. *ST. prp.nr.48 (2007-2008)*, s 16, 31-32.

<sup>15</sup> Schreier 2010. I sin rapport hevder Schreier at konfliktene i framtiden vil bli preget av utviklingen og tilgjengeligheten av avanserte våpen og i omgivelsene hvor konfliktene finner sted. Dette fører til at viktigheten og omfanget av informasjon og informasjonsteknologi, og av asymmetriske og irregulære kampformer blir større, og innebærer en forsterkning av de ikke militære delene av krigføringen, og et vanskeligere, mer komplekst terreng å kjempe i.

<sup>16</sup> Lunde 2008, s 93.

ruste opp til sjøs. Eksempelvis går Vietnam nå til anskaffelse av en liten flåte av ubåter fra Russland.<sup>17</sup> Alt dette bidrar til å trekke USAs oppmerksomhet vekk fra Europa.

USAs direkte engasjement i Norges sikkerhet, som gikk betydelig tilbake etter den kalde krigen, er med dette ytterligere redusert. Det er imidlertid grunn til å håpe at NATOs nye strategiske konsept kan bidra til å revitalisere alliansen og med det USAs rolle i europeisk og norsk sikkerhetspolitikk.

Det er, som sagt, ansett at Norge ikke står overfor sannsynlige eksistensielle trusler i et kortere tidsperspektiv, men kan likevel bli rammet av uforutsigbare hendelser som klimaendringer, terror, cyberangrep<sup>18</sup>, pandemier eller liknende, som kan komme til å sette det norske totalforsvaret på prøve. Når verdens geopolitiske tyngdepunkt er i bevegelse, innebærer dette imidlertid at klassiske territorielle og geopolitiske sikkerhetsutfordringer vil kunne materialisere seg, også i vår del av verden. I fremtiden vil militær maktanvendelse fortsatt betraktes som et praktisk og hensiktsmessig instrument i statens tjeneste. Faktisk har terskelen for å gripe til militærmakt gått ned, antakelig også for bruk av kjernefysiske våpen. Enkelthendelser kan meget raskt snu opp ned på vante forestillinger, og mange som spådde fred har måttet angre uttalelsene sine siden.<sup>19</sup> Den viktigste og mest grunnleggende forutsetning for småstatens sikkerhet er fravær av krig. Det norske forsvarrets hovedoppgave er derfor å forhindre krig i vår del av verden.<sup>20</sup> Forsvaret bidrar til dette på tre prinsipielt forskjellige måter:<sup>21</sup>

Ved å håndheve norsk suverenitet og utøve norsk jurisdiksjon på en klar, tydelig og forutsigbar måte i tråd med folkeretten.

Gjennom å avskrekke potensielle motparter fra å benytte militær makt mot Norge og tilskynde potensielle allierte til å komme oss til unnsetning militært.

Ved å bidra med kapasiteter, enheter og avdelinger til internasjonale organisasjoner som Norge er avhengig av for sin egen sikkerhets skyld.

---

<sup>17</sup> World Military Forum. <http://www.armybase.us/2009/04/russia-to-build-6-kilo-class-diesel-submarines-for-vietnam/> (lesedato: 22 11 10).

<sup>18</sup> Det finnes ingen allmenn definisjon av *cyberangrep*, men det skal i denne sammenhengen forstås som en massiv og koordinert, statlig eller ikke-statlig arrangert, dataangrep på nettverk og computerinstallasjoner med den hensikt å forvolde skade, økonomisk tap, degradere infrastruktur og andre livsviktige installasjoner.

<sup>19</sup> I 1788 uttalte William Pitt d. y., statsminister i Storbritannia, at fremtiden var lys. Den franske revolusjonen og Napoleonskrigene preget de neste 25 årene. Vår egen statsminister i 1914, Gunnar Knudsen, sa i juni samme år at den utenrikspolitiske horisont var skyfri som aldri før - én måned før skuddene i Sarajevo. Og Neville Chamberlains "Peace in our time" i 1938 er på samme måte en klassisk uttalelse på randen av stupet.

<sup>20</sup> Forsvarsdepartementet 2008, s. 17.

<sup>21</sup> Børresen, Jacob (2008): Småstatens forsvar. Om hvordan Norge mest effektivt kan omsette sin militære makt i politisk innflytelse. *Norsk militært tidsskrift*, s.4-29.

Til punkt 1: Effektiv suverenitetsutøvelse, myndighetsutøvelse og krisehåndtering forutsetter at Forsvaret er synlig til stede på norsk territorium, i territorialfarvannet, og i havområdene underlagt norsk jurisdiksjon, samt i luftrommet over. Regelmessig og rutinemessig militær tilstedeværelse i et geografisk område bidrar til å øke Forsvarets kunnskaper om områdets beskaffenhet og aktivitetene der og de militære styrkenes ferdigheter i å operere i dette området. Tilstedeværelsen representerer et utkikkspunkt for norske myndigheter og bidrar til å styrke Forsvarets vurderingsevne og handlingskompetanse når det gjelder utvikling og begivenheter i norske nærområder. Dermed styrkes også grunnlaget for at myndighetene kan reagere på en situasjon under utvikling før den har blitt til et sikkerhetspolitisk problem av militære dimensjoner. Skulle myndighetene ønske å reagere, bidrar militær tilstedeværelse til at reaksjonen kan skje hurtigere, og uten unødig opptrapping, enn om reaksjonsstyrkene hadde måttet komme inn i området annet steds fra. Det blir enklere å ta i bruk militære virkemidler tidligere i en krise under utvikling, dersom det skulle være ønskelig. Militær tilstedeværelse bidrar med andre ord til å øke norske myndigheters handlingsrom i en potensiell krisesituasjon. Særlig betydningsfull er Forsvarets tilstedeværelse i og utenfor Nord-Norge, i det som vanligvis går under betegnelsen *nordområdene*. Dette er både fordi nordmennene har en forestilling om at denne landsdelen er mer sikkerhetsmessig utsatt enn resten av landet, og fordi norske myndigheter har erklært nordområdene som Norges viktigste utenrikspolitiske satsningsområde.<sup>22</sup>

Ved å håndheve suverenitet på en effektiv måte, bidrar Forsvaret til å forhindre at det oppstår ubehagelige episoder som kan utvikle seg til kriser, ved at fremmede fartøyer, fly eller enheter/personer, utilsiktet eller med hensikt, uhjemlet beveger seg inn på norsk territorium.

Gjennom effektiv myndighetsutøvelse innenfor rammen av folkeretten og med grunnlag i norsk lov, basert på forutsigbarhet og likebehandling, bidrar Forsvaret til at Norge oppfyller sine forvaltningsforpliktelser iht. FNs 3. havrettskonvensjon. Forsvaret bidrar dessuten på denne måten til å styrke Norges posisjon som ressursforvalter i Svalbard-sonen der det juridiske grunnlaget for landets lovanvendelse er omstridt, ved at viktige aktører vurderer at det er i deres interesse at Norge forestår forvaltningen fordi alternativene framstår som mindre fordelaktige.

Synlig tilstedeværelse i grenseområdene, i farvann underlagt norsk jurisdiksjon og i luftrommet over, er en viktig forutsetning både for effektiv suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse fordi det, på samme måten som den patruljerende politikonstabelen på gata, utgjør en stadig påminnelse om norske myndigheters evne og vilje til å reagere på overtredelser.

Både ved tilstedeværelse, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse bidrar Forsvaret til å redusere sannsynligheten for at potensielt konfliktstoff får utvikle seg til krise og konflikt. Det skjer først og fremst ved å redusere hva Johan Jørgen Holst omtalte som "spenningskapende

---

<sup>22</sup> Utenriksdepartementet (2006): Regjeringens nordområdestrategi, UD, Oslo 2006  
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/pla/2006/0006/ddd/pdfv/302927-nstrategi06.pdf> (lesedato 26 11 10).

uklarheter, eller fristelser" som følge av misforståelser av hva som er Norges interesser og prioriteringer og usikkerhet med hensyn til landets evne og vilje til å hevde dem.<sup>23</sup>

Ved å bruke Forsvaret aktivt på denne måten, og dermed demonstrere engasjement i og forpliktelse overfor norske interesser, øker imidlertid fallhøyden den dagen interessene måtte bli utfordret. Økt engasjement gir økt innflytelse, samtidig som det kan redusere handlefriheten. Har man først engasjert seg kan prisen for å droppe engasjementet, i samme øyeblikk interessen blir utfordret, bli høyere enn om man i første omgang ikke hadde blitt involvert. Troverdigheten av engasjementet neste gang man velger å gå aktivt inn blir dermed redusert, og derigjennom reduseres også verdien av maktmidlene man har til rådighet - den faktiske makten blir svekket. Om man i utgangspunktet ikke hadde engasjert seg ville det ført til redusert innflytelse men samtidig til større handlefrihet. Mangelen på aktivt engasjement for en interesse ville i dette tilfellet ikke nødvendigvis føre til at egen faktisk makt ble svekket selv om interessen ble utfordret. Med andre ord: Økt engasjement gir større innflytelse, men mindre handlefrihet. Redusert engasjement gir mindre innflytelse, men større handlefrihet.<sup>24</sup>

Fram mot 2030 vil vi se økt aktivitet i Norges tilstøtende havområder. Klimaendringene og nedsmeltingen av havisen i Polhavet vil åpne opp for direkte seilas mellom Stillehavet og Atlanterhavet gjennom passasjene og muligens over nordpolen. Dette, samtidig som havområdene underlagt norsk jurisdiksjon nord for Svalbard blir mer tilgjengelige, vil føre til en betydelig økning i forvaltningsoppgavene til sjøs. Overenskomsten mellom Norge og Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet, den såkalte delelinjeavtalen av 15. september 2010, som åpner opp for kommersiell utnyttelse av det tidligere omstridte havområdet mellom den norske midtlinjen og den russiske sektorlinjen, vil også føre med seg økt aktivitet og ditto økning i forvaltningsoppgavene i nord.

Til punkt 2: et forsvar som skal kunne avskrekke potensielle motparter fra å benytte militær makt mot Norge og samtidig å tilskynde potensielle allierte til å komme Norge til unnsetning militært, har behov for styrker av et visst volum og med en viss utholdenhet, med evne til å sikre landområder, kystfarvann, innseilingsleder og havner med luftrommet over. For å øke Forsvarets avskrekkende potensial, bør det også ha evne til å "bringe krigen til fienden" i form av evne til å true og angripe fiendtlige avdelinger og enheter utenfor norsk- og inne på fiendens territorium. Geografiske forhold betinger at et angrep på Norge vil måtte ha et sterkt maritimt innslag, og virkemidler som kan begrense en fiendes handlefrihet på og over havet vil være viktige. Gjennom å opprettholde et troverdig militært forsvar demonstrerer norske myndigheter forpliktelse til og engasjement i å ivareta norske interesser. Det bidrar i seg selv til å styrke norsk sikkerhet.

---

<sup>23</sup> Børresen 2008.

<sup>24</sup> Børresen, Jacob (2010): *Torskekrig! Om forutsetninger og rammer for kyststatens bruk av makt*. Upublisert bokmanus, kommer på Abstrakt forlag våren 2011.

Til punkt 3: Som småstat er Norge avhengig av den beskyttelse som ligger i FN-paktens forbud mot krig og spesielt stormaktenes respekt for FN og etterlevelse av krigsforbudet. I den grad norske myndigheter disponerer militære enheter og avdelinger som kan stilles til FN's disposisjon når den ber om det, vil det bidra til å styrke verdensorganisasjonens relevans og handlekraft, og dermed, indirekte, norsk sikkerhet. Vi kommer tilbake til FN i mer detalj under avsnittet om "Internasjonal organisering".

En småstat er, nærmest pr. definisjon, ikke i stand til på egen hånd å mobilisere maktmidler nok til å balansere eksterne trusler. En liten nasjon som Norge, som randstat til Europas mektigste stormakt Russland og kyststat som grenser til de militærstrategisk viktige nordlige havområder og samtidig er en betydelig eksportør av petroleum og fisk, vil heller ikke kunne trygge sin sikkerhet gjennom å gjøre seg sikkerhetspolitisk irrelevant.<sup>25</sup> Statsviteren Gunnar Fermann har pekt på at for stater som Norge vil lån av makt og avskrekkingsevne ved å slutte seg til en militær allianse kunne være eneste troverdige sikkerhetsalternativ.<sup>26</sup> Det var dette valget Norge gjorde da det sluttet seg til Nato i 1949, som en av grunnleggerne.

Nato er fortsatt viktig for europeisk og norsk sikkerhet, men ikke like livsviktig som da de store blokkene stod mot hverandre og krigsfare var reell. En lang rekke faktorer har dertil bidratt til å endre Natos karakter, herunder troverdigheten i Atlanterhavspaktens artikkel 5. Først og fremst er den felles eksistensielle trusselen fra Sovjetunionen og Warszawapakten, som virket som "limet" i alliansen under hele den kalde krigen, borte. Dermed er handlingsrommet for Natos medlemsland til å forfølge egne interesser, også på bekostning av hverandre, blitt større.

Det er også blitt større sprik i medlemslandenes sikkerhetsvurderinger og prioriteringer. Dette spriket forsterkes av det store antall nye medlemsland, noen av dem tidligere sovjetrepublikker, andre tidligere Warszawapakt-medlemmer, som alle, i motsetning til mange av de opprinnelige medlemslandene, fortsatt betrakter Russland som sin viktigste sikkerhetsutfordring. Det kan således bli mer krevende å oppnå et enstemmig vedtak i Nato-rådet om at alliansen skal komme et av medlemslandene til unnsetning militært. Ved å knytte til seg en lang rekke land i programmet "Partnerskap for fred" og gjennom initiativ som Middelhavsdialogen, har Natos arbeid for sikkerhet og stabilitet i Europa dessuten tatt en noe annen retning enn den tradisjonelle vekten på militære planer og militær avskrekking.

Natos handlekraft og relevans og dens troverdighet som militær allianse avhenger fortsatt, som under Den kalde krigen, helt og holdent av fortsatt amerikansk interesse for, engasjement i og prioritering av alliansen. At USA i større grad ser sine sikkerhetsinteresser truet fra Asia enn fra Europa og derfor prioriterer sin asiatiske utenriks- og sikkerhetspolitikk og militære nærvær høyere enn det europeiske, er som påpekt også egnet til bekymring i denne sammenheng.

---

<sup>25</sup> Det fikk Norge smertelig erfare 9. april 1940.

<sup>26</sup> Fermann, Gunnar (2010): Strategisk ledelse I utenrikspolitisk perspektiv. I Dyndal, Gjert Lage (red) (2010): *Strategisk ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 47.



Det er også usikkert hvilken virkning finanskrisen vil ha for Natos forsvar, spesielt i Sør-Europa, men også for nasjoner som Storbritannia og Tyskland. Mye tyder på at det vil ta lengre tid enn forventet å betale ned på de massive statslånene, som i seg selv defineres som en sikkerhetstrussel, blant annet i Storbritannia.<sup>27</sup> Militærutgiftene reduseres nesten overalt i Europa og antall styrker som er tilgjengelig for å komme Nato-allierte til unnsetning militært, i henhold til Atlanterhavspaktens Artikkel 5, er betydelig redusert. At en stor andel av de tilgjengelige styrkene til enhver tid er engasjert utenfor alliansens mandatområde bidrar til å forsterke denne virkningen. Det forholdet at USA stort sett opprettholder sine forsvarsbudsjetter bidrar i noen grad til å kompensere for denne utviklingen. Alt i alt betyr dette at nære allierte, kanskje med unntak av USA, vil framstå med svakere evne enn før til å komme medlemslandene i alliansen til unnsetning.

Disse utviklingstrekkene kan samlet sett komme til å svekke Natos relevans som militær allianse og øke dens karakter av kollektiv sikkerhetsorganisasjon. Samtidig er det en ambisjon, riktignok ikke alltid åpent utalt, blant visse kretser i EU om å overta mye av Natos rolle i europeisk sikkerhet.

Alliansens nye strategiske konsept, som ble vedtatt på toppmøtet i Lisboa i november 2010, må oppfattes som et forsøk på å motvirke noe av denne utviklingen og å revitalisere Nato gjennom å øke oppmerksomheten om kjerneoppgavene i medlemslandenes nærrområder, både i nordområdene, rundt Østersjøen, Svartehavet og Middelhavet. Konkret kommer det blant annet til uttrykk gjennom en målsetting om mer felles trenings- og øvingsaktivitet, også i våre farvann. På denne bakgrunnen anser regjeringen at Forsvarets operative hovedkvarter på Reitan kan bli et styrkebidrag til Natos regionale kommandostruktur, og bidra til å styrke alliansens oversikt og situasjonsforståelse i nordområdene.<sup>28</sup> Samtidig er det ikke slik at Nato oppgir ambisjonen om fortsatt å engasjere seg utenfor alliansens mandatområde. Natos nye strategiske konsept inneholder punkter som omhandler framtidig engasjement i krisehåndtering utenfor mandatområdet. Det gir også uttrykk for at globale kommunikasjons- og transportruter truer landenes sikkerhet og derfor er av interesse for Nato.<sup>29</sup>

Vedtaket på Natos toppmøte i Lisboa i november 2010 om å utvikle et felles missilforsvar som er sterkt nok til å dekke alliansens europeiske område, i tillegg til USA, bidrar også til å styrke

---

<sup>27</sup> A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy: <http://www.number10.gov.uk/news/latest-news/2010/10/national-security-strategy-55815> (lesedato: 20 10 10).

<sup>28</sup> Faremo, Grete (2010): NATO retter nå oppmerksomheten hjemover. *Kronikk i VG* 19. november. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler\\_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-gr/2010/nato-retter-na-oppmerksomheten-hjemover.html?id=625243](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-gr/2010/nato-retter-na-oppmerksomheten-hjemover.html?id=625243) (lesedato: 26 11 10).

<sup>29</sup> Lurås, Helge (2010): Vender NATO hjem? *Debattinnlegg i VG* søndag 5. desember.

båndene over Atlanterhavet og USAs rolle i europeisk sikkerhetspolitikk. Missilforsvaret skal bygges opp gradvis, basert på trusselvurderinger.<sup>30</sup>

Det er derfor en viss grunn til å håpe at et revitalisert Nato vil kunne bidra til økt stabilitet og redusert sårbarhet, og dempe konfliktpotensialet i Norges geografiske og ressurspolitiske interesser.

Utviklingen i Nato etter Den kalde krigen har bidratt til at det har oppstått et antall uformelle, europeiske, militære ”allianser innenfor alliansen”, et flernasjonalt tiltak hvor nære allierte plasserer seg innenfor et nettverk av ulike forsvarspolitiske, økonomiske, teknologiske og institusjonelle former for samarbeid. Den norske ”nordsjøstrategien”, et nært bilateralt forsvarspolitisk samarbeid mellom Norge og henholdsvis Tyskland, Storbritannia, Nederland, Belgia og Danmark, innenfor rammen av Nato, er et slikt eksempel.<sup>31</sup> Et annet eksempel er Nordisk forsvarssamarbeid, med Norge, Sverige og Finland som de mest aktive.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Faremo, Grete (2010): Etter NATO-toppmøtet. *Kronikk i Adresseavisen* 25. november. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler\\_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-gr/2010/etter-nato-toppmotet.html?id=625561](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-gr/2010/etter-nato-toppmotet.html?id=625561) (lesedato: 27 11 10).

<sup>31</sup> Forsvarsdepartementet (2008): Et forsvar til vern om Norges sikkerhet interesser og verdier. *St.prp. nr. 48 (2007-2008)*, s. 31.

<sup>32</sup> Støre, Jonas Gahr (2010): Innlegg i interpellasjonsdebatt i Stortinget 16. november 2010 om Stoltenberg rapporten. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler\\_artikler/utenriksministeren/2010/rapport\\_innlegg.html?id=624734](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/rapport_innlegg.html?id=624734) (lesedato: 02 12 10) Strøm-Erichsen, Anne-Grethe (2008): Forsterket nordisk forsvarssamarbeid. *Kronikk Dagsavisen* 12. november. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler\\_artikler/ministeren/forsvarsminister-stroem-erichsen/2008/forsterket-nordisk-forsvarssamarbeid-.html?id=535628](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/forsvarsminister-stroem-erichsen/2008/forsterket-nordisk-forsvarssamarbeid-.html?id=535628) (lesedato: 2 12 10).

I juni 2008 fikk tidligere utenriks- og forsvarsminister Thorvald Stoltenberg i oppdrag av de nordiske lands utenriksministre om å utarbeide en rapport om ”Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk”. Rapporten, som forelå i februar 2009, rommet hele 12 forskjellige forslag om hvordan det forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom de nordiske land kunne styrkes: 11 konkrete og ett overordnet forslag om en nordisk solidaritetserklæring. På det nordiske utenriksministermøtet i Reykjavik i juni 2009 ble man enige om, i første omgang, å prioritere forslag om samarbeid innen sivil og militær krisehåndtering, om felles luftovervåking over Island, om samarbeid om forsvar mot digitale angrep, om samarbeid mellom utenriktjenestene og om forsvarssamarbeid. Når det gjaldt solidaritetserklæringen, ble ministrene enige om ikke å forhaste seg.

Forsvarssamarbeidet følges opp av samarbeidsorganisasjonen NORDEFECO (Nordic Defence Cooperation) som ble opprettet av de nordiske lands forsvarsministre i november 2008. Organisasjonen skulle ha fokus på operativt samarbeid og samarbeid om styrkeproduksjon. Forsvarsministrene utformet også en visjon for et framtidig nordisk forsvarssamarbeid med sikte på blant annet større grad av felles styrkebidrag i internasjonale operasjoner, med fokus på Afrika, felles utvikling, anskaffelse, vedlikehold og videreutvikling av materiell, felles befalsutdanning, felles øvelser og utnyttelse av øvingsområder og en sterkere nordisk forsvarsindustri. På lang sikt ønsket de å etablere felles styrkeproduksjon og lokalisering av avdelinger, og å kunne benytte likt forsvarsmateriell i felles styrkebidrag. Målsettingen skulle være både å styrke landenes felles nasjonale forsvarsevne og deres respektive bidrag til utenlandsoperasjoner.

### 3 Engasjement

Den viktigste enkeltrusselen mot det norske samfunnets sikkerhet og territorielle integritet, er erosjon av dagens internasjonale rettsorden og multilaterale system. Norsk engasjementspolitikk er ledd i Norges langsiktige og prinsipielle arbeid for å styrke internasjonal rettssikkerhet og dermed også Norges sikkerhet.

For småstaten Norge er respekt for folkeretten, for menneskerettighetene og rettsstatsprinsippene, en helt sentral sikkerhetsinteresse.<sup>33</sup> Denne erkjennelsen utgjør en viktig begrunnelse for Norges *engasjementspolitikk*: utviklingshjelp, humanitær bistand, freds- og forsoningsarbeid og internasjonalt arbeid for menneskerettigheter og demokrati. Formålet er å skape grunnlag for stabile, velordnede rettsamfunn der det i større grad er lov og ikke makt som avgjør hva som er rett. Samtidig er dette en forutsetning for at engasjementet skal ha varig positiv effekt på samfunnsutviklingen der Norge engasjerer seg.

---

<sup>33</sup> Lunde 2008, s.94.

Engasjementspolitikken bygger tradisjonelt på en forestilling om at Norge nyter godt av et komparativt fortrinn framfor større og mer ressurssterke land, i form av bred legitimitet internasjonalt. Legitimiteten er blant annet knyttet til landets manglende fortid som kolonimakt. Det er få som har stilt spørsmål ved Norges internasjonale engasjement og om nordmennenes interesser er knyttet til egeninteresser eller altruisme og solidaritet. Norge har dessuten tradisjonelt hatt få næringslivsinteresser i land i sør, noe som også har støttet opp om forestillinger om at nordmennene opptrer ut fra solidaritet og ikke egeninteresser.<sup>34</sup>

Norges oljerikdom og etableringen av Statens pensjonsfond utland (SPU), som i oktober 2010 passerte 3000 milliarder kroner<sup>35</sup> og har gjort Norge til en betydelig eksportør av kapital med eierinteresser i industri, næringsvirksomhet og eiendom verden rundt, har etter hvert bidratt å endre dette bildet. Det samme har effekten av at Norge, som en følge av at Nato nå opererer med militære styrker utenfor sitt mandatområde, tydeligere framstår som alliert med USA. Større kontaktflate mellom den muslimske og vestlige verden har også skapt grobunn for friksjon, nå sist i forbindelse med striden om karikaturtegningene av profeten Muhammed, hvor også Norge ble portrettert som et vestlig – islamfiendtlig – land.

Som vi viste i avsnittet om ”Sikkerhet”, kommer de fleste utfordringene mot statens sikkerhet og velstand først og fremst fra nettverk av stater og ikke-statlige aktører i form av både internasjonal kriminalitet, spredning av teknologi og kunnskap om masseødeleggelsesvåpen, og ikke fra enkeltstater som handler på egen hånd. I tillegg kommer trusselen fra grenseoverskridende utslipp av forurensing og klimagasser. Prinsippet om nasjonal suverenitet kommer således i konflikt med behovet for å håndtere sikkerhetsutfordringer som ikke kjenner statsgrenser. Det oppstår et behov for å bevege seg bort fra tradisjonelle forestillinger om nasjonale sikkerhetsinteresser som må fremmes og beskyttes, over til et paradigme basert på å håndtere risiko i fellesskap.<sup>36</sup>

Globalisering fører for det første til at politiske, økonomiske og sosiale endringer som følge av vitenskapelige og teknologiske framskritt, skjer raskere enn før. For det annet fører det til økende gjensidig avhengighet mellom stater og andre aktører, noe som bidrar til å øke statenes sårbarhet når det gjelder økonomi, finans og infrastruktur, samtidig som skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk blir mer uklart. Globalisering fører for det tredje til et økende antall forskjellige nye aktører i internasjonal politikk i tillegg til de statlige. Dermed øker også antall og typer virkemidler som kan benyttes til å utøve tvangsmakt i krigs- og konfliktsituasjoner.

<sup>34</sup> Tørres, Liv (2007): *Globalisering og utfordringer for norsk engasjementspolitikk*. Refleks utenrikspolitisk ordsifte. Oslo: Utenriksdepartementet.

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/inns pill/engasjement/torres.html?id=492901](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/inns spill/engasjement/torres.html?id=492901) (lesedato 11.11.2010).

<sup>35</sup> Wikipedia 2010: *Statens pensjonsfond*.

[http://no.wikipedia.org/wiki/Statens\\_pensjonsfond#3000\\_milliarder](http://no.wikipedia.org/wiki/Statens_pensjonsfond#3000_milliarder) (lesedato 12.11.10).

<sup>36</sup> Schreier2010, s.97.

Som vi kommer tilbake til når vi skal behandle interessen ”Internasjonal organisering”, har FN og andre institusjoner med overnasjonal myndighet vist begrenset evne til å håndtere de nye transnasjonale sikkerhetsutfordringene. Globaliseringens tettere og mer integrerte forbindelse mellom samfunn over hele kloden, samtidig som det ikke finnes effektive styringsmekanismer på overnasjonalt nivå, gjør at engasjementspolitikkenes mål om å fremme fred, økonomisk vekst, demokrati og menneskerettigheter har fått enda sterkere strategisk og realpolitisk betydning.<sup>37</sup> For Norge som eksportør av energi og kapital med eierinteresser over store deler av verden, fører denne utviklingen til at forestillingene land i den tredje verden måtte ha hatt, om at nordmennene opptrer ut fra solidaritet og ikke egeninteresser, svekkes.

At Nato samtidig har påtatt seg oppdrag utenfor sitt mandatområde, og bruker militær makt i områder som f.eks. i Afghanistan og i Middelhavsområdet, med norsk deltakelse, bidrar til å trekke oppfatningen av Norge i samme retning. Det svekker bildet i den tredje verden av Norge som utelukkende upartisk nød- og utviklingshjelper og forsterker bildet av Norge som alliert med USA. Dermed svekkes også legitimiteten i Norges engasjementspolitikk i øynene til land i den tredje verden engasjementet er innrettet mot.

Forsvaret yter betydelige bidrag til norsk engasjementspolitikk. Det deltar i internasjonale freds- og stabiliseringsoperasjoner under FN-mandat, primært i regi av FN selv eller Nato, men også i regi av EU (siste gang med fregatten KNM Fridtjof Nansens deltakelse i anti-piratoperasjonen Operation Atalanta i Adenbukta i seks måneder fra august 2009), og som observatører av partenes overholdelse av våpenhvileavtaler i regi av FN. Forsvarets deltakelse i freds- og stabiliseringsoperasjoner innebærer i klart språk bruk av militær makt for å oppnå målsettingen: å skape grunnlag for varig stabilitet og fred.

Etter den kalde krigen, når konflikter i den tredje verden og andre steder ikke lenger var innskrevet i supermaktkonfrontasjonens sjakkmatt, ble det lettere for FN å få vedtak i sikkerhetsrådet om bruk av militær makt for mer ambisiøse formål enn bare å fryse konflikter eller overvåke våpenhviler. Internasjonal intervensjon ble vanligere og ambisjonene høyere. Av de 63 fredsoperasjonene i FN-regi etter 1945, har 49 funnet sted etter den kalde krigen. USA, som under den kalde krigen engasjerte seg militært et eller annet sted i verden omtrent en gang hvert tiende år, intervenerte i det første tiåret etter den kalde krigen hele fem ganger: i Irak/Kuwait, Somalia, Haiti, Bosnia og Kosovo, støttet av brede koalisjoner av villige og/eller allierte i Nato. I det andre tiåret etter den kalde krigen var antallet intervensjoner betydelig lavere, ikke flere enn to (Afghanistan og Irak).<sup>38</sup> I Libya i mars 2011 viste USA stor motvilje mot å lede operasjonen. Det er derfor ikke gitt at internasjonale operasjoner vil være et fokusområde for Forsvaret i framtiden.

---

<sup>37</sup> Lunde 2008.

<sup>38</sup> Militær intervensjon med soldater på bakken. Wikipedia lister et mye større antall, 27 mellom 1990 og 1999 og 18 mellom 2000 og 2008, men da er det tatt med operasjoner som faller utenfor vårt tema, slike som nødhjelp, evakuering av amerikansk personell fra konfliktområder, økt vakthold ved amerikanske ambassader, bistand til FN med administrativt personell osv.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline\\_of\\_United\\_States\\_military\\_operations](http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline_of_United_States_military_operations) (lesedato 12.11.10).

Det som kjennetegner disse intervensjonene er ikke bare at de er flere, men også at de er langt mer ambisiøse enn tidligere. De omfatter f.eks. oppgaver som å gjenforene segregerte samfunn, avvæpne væpnede grupperinger og demobilisere regulære styrker (Bosnia), bygge opp nye institusjoner som forsvar, politi og rettsvesen, innsette representative styresett og fremme demokratiske reformer og økonomisk vekst (Irak og Afghanistan), eller med andre ord nasjonsbygging.

De siste femten år har det internasjonale samfunn flere ganger intervenert for å stanse lovløshet og staters overgrep mot egen befolkning. En rekke ganger har man også deployert militære styrker for å gjennomføre nettopp nasjonsbygging, men det har sjelden lyktes å etablere stabile, selvberende samfunn. Land der det har vært intervenert, slike som Somalia, Haiti, Bosnia, Kosovo, Sierra Leone, Øst-Timor, Liberia, Afghanistan og Irak er i større eller mindre grad fortsatt ikke i stand til å fungere på egen hånd, og de fortsetter i varierende grad å utgjøre en trussel både mot sine egne innbyggere, mot nabostatene og mot det internasjonale samfunn. Noe godt har vært oppnådd både når det gjelder sikkerhet og levekår, men resultatet er langt dårligere enn det som var målsettingen og den militære, politiske og økonomiske prisen har vært skyhøy.<sup>39</sup>

Janne Haaland Matlary har påvist hvordan statens maktbruk i vår tid i økende grad må begrunnes med henvisning til mål og prinsipper som oppfattes som legitime og rettferdige, ikke bare blant egen befolkning, men også i de samfunn der maktbruken finner sted, og av det internasjonale samfunn.<sup>40</sup> Dermed blir det viktig både hva slags interesser Norge fremmer og hva slags begrunnelse myndighetene framfører for engasjementspolitikken.<sup>41</sup> Når det gjelder Norges deltakelse i militær intervensjon blir det særlig viktig for operasjonens legitimitet både at den lykkes, men også på hvilken måte den militære freds- og stabiliseringsoperasjonen gjennomføres.

For småstaten Norge bør det være en nødvendig forutsetning at internasjonale freds- og stabiliseringsoperasjoner landet deltar i er forankret i et utvetydig mandat fra FNs sikkerhetsråd. Å gjøre noe annet vil bidra til svekkelse av den internasjonale rettsorden og være i strid med Norges overordnede og langsiktige interesser som småstat. Det er dessuten større sannsynlighet for at en norsk regjering skal makte å forankre en beslutning i befolkningen og tverrpolitisk i Stortinget, om å sette inn norske styrker i krig eller krigsliknende operasjoner utenlands, så robust at oppslutningen holder seg også i motgang, dersom den er fattet i medhold av et utvetydig vedtak i FNs sikkerhetsråd. En annen nødvendig forutsetning for at innsatsen skal være politisk bærekraftig er at operasjonene gjennomføres strengt i tråd med Genèvekonvensjonene og internasjonal humanitær rett, det man i dagligtale kaller krigens folkerett.

Det er også nødvendig at operasjonene blir gjennomført i overensstemmelse med prinsippene for rettferdig krig. Det vil si at man ikke forvolder mer skade og smerte enn den man er ute etter å lindre, at man ikke bruker makt ute av proporsjon med den makt som er benyttet av motparten

---

<sup>39</sup> Schreier 2010, s.112.

<sup>40</sup> Matlary, Janne Haaland (2009): *European Security Dynamics in the New National Interest*. London: Palgrave Macmillan, s.31-36.

<sup>41</sup> Lunde 2008, s. 154.

(proporsjonalitetsprinsippet), og at man ikke bruker makt på en måte som forvolder skade på uskyldige sivile og på sivil eiendom (diskrimineringsprinsippet). Dersom man systematisk overtrer disse reglene, vil det undergrave operasjonens troverdighet og legitimitet og dermed også muligheten for å lykkes.<sup>42</sup>

Av samme grunn er det viktig at det skilles klart mellom selve freds- og stabiliseringsoperasjonen, og ren humanitær innsats av sivile humanitære hjelpeorganisasjoner. I førstnevnte er det nødvendig med tett koordinering mellom den sivile og militære innsatsen under overordnet sivil ledelse. De sistnevnte (Røde Kors/Røde Halvmåne, Leger uten grenser, Kirkens Nødhjelp osv), fraber seg militær beskyttelse som kan bidra til at de blir oppfattet som part i konflikten.

Dette er selvsagt ikke til hinder for at militære styrker kan settes inn i rene nødhjelpssituasjoner i etterkant av naturkatastrofer som jordskjelv, orkan eller flodbølger.

Et krigsfartøy med kapasiteter som en av de nye norske fregattene av Fridtjof Nansen-klassen, utgjør en meget kapabel ressurs i en sivil nødssituasjon, både hjemme og internasjonalt. Besetningene er trent til å møte situasjoner der omfattende ødeleggelse og mange skadete utgjør scenarioet, også på land. I Storbritannia finnes det øvelsesfelt der norske fartøyer kan gjennomføre realistisk trening, og hvor det simuleres at en landsby er rammet av en katastrofe. Besetningene må sørge for sikkerhet, førstehjelp, omsorg og nødsarbeid og også få de samfunnsstøttende funksjonene som strøm og vannforsyning tilbake. Mannskapene på et marinefartøy vil være i stand til å ivareta egen sikkerhet og alle ombord har trening i livreddende førstehjelp og brannslukning. Det finnes teknisk ekspertise innen en rekke fagfelt. Ombord finnes forsyninger som kan holde liv i mange mennesker inntil spesialiserte hjelpesendinger kan nå frem. Effekten av denne kapasiteten ble eksempelvis demonstrert av britiske fregatter som på avgjørende vis ga hjelp og støtte til befolkningen på øya Montserrat i Det karibiske havet, etter et vulkanutbrudd i 1995. <http://www.fas.org/news/uk/mod96/ch2a.htm> (lesedato: 04 12 10).

Sjøstridskrefter er spesielt godt egnet til å motvirke ulovlig overføring og forflytning over sjøen av kontrabande, teknologi, utslipp, kjernefysisk, biologisk og kjemisk materiale, narkotika og våpen. Slike *embargo-operasjoner* har vært gjennomført en rekke ganger etter den kalde krigen, også med norsk deltakelse i form av fregatter og undervannsbåter.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes (2004): Allianseforsvar i endring. *Norsk forsvarshistorie bind 5*. Bergen, Eide forlag, s 185. Børresen, Jacob (2005): *Forsvar uten trussel – det norske forsvarets rolle og funksjon etter den kalde krigen*. Oslo: Abstrakt forlag, s.139.

<sup>43</sup> Sjøforsvaret deltok f.eks. med fregatter i embargooperasjonen mot det tidligere Jugoslavia, Operation Maritime Monitor, i Adriaterhavet fra juli 1992 til juni 1993 og i oppfølgeren, Operation Sharp Guard, i Adriaterhavet fra juni 1993 til juni 1996. Sjøforsvaret deltok også i embargooperasjonen Active Endeavour, som ledd i krigen mot terror, i Østre Middelhav, med fregatter fra 12. september 2001 til mars 2005, og med ubåter fra januar 2002 fram til første halvår 2005. Børresen, Jacob, Roald Gjelsten, Tom Kristiansen,

Når det gjelder etterspørsel etter norsk militær kapasitet generelt, og norske sjøstridskrefter spesielt, som ledd i norsk engasjementspolitikk fram mot 2030, er det i øyeblikket to motstridende utviklingstrender som gjør seg gjeldende: På den ene siden har svekkelse av ikke-intervensjonsprinsippet i folkeretten og økt fokus på intervensjon i stater som ikke makter å beskytte egen befolkning eller forhindre at eget territorium blir benyttet som utgangspunkt for internasjonal terrorisme, ført til økt antall intervensjoner og økt etterspørsel etter styrker til internasjonale operasjoner. På den andre siden har antallet mislykte operasjoner ført til at land, særlig i den vestlige verden, er blitt mer tilbakeholdende med å stille styrker til rådighet. Samtidig har det utviklet seg en økende bevissthet i land i den tredje verden om det de oppfatter som den doble agenda, innslaget av neoimperialisme og neokolonialisme, bak vestens engasjement i Midt-Østen, Afghanistan, Afrikas horn osv. At mange vestlige statlige og ikke-statlige aktører har et genuint humanitært siktemål med sitt engasjement, endrer ikke på dette forholdet.

Framveksten av en multisentrisk verden kan dermed gjøre det vanskeligere i framtiden å få vedtak i Sikkerhetsrådet om slike kampanjer, og stormaktenes, les USAs, handlingsrom for å iverksette operasjoner som i Irak og Afghanistan vil bli mindre. Erfaringene fra Irak, problemene i Afghanistan og de ”evigvarende” engasjementene i Bosnia og Kosovo, frister dessuten ikke til gjentakelse. Dette kan føre til at etterspørselen etter styrker til internasjonale operasjoner i tiden framover vil kunne gå ned.

---

Johan H. Lilleheim, Hans Chr. Smith-Sivertsen (2007): *Fregatter i storm og stille – marinens ”langskip” 1960-2007*. Bergen: Eide forlag, s 180-182. Knudsen, Svein Aage (2009): *Tilstede og usynlig i 100 år – ubåtåpnet 1909-2009*. Bergen: Bodoni forlag, s.264-270.



Svekkelsen av ikke-intervensjonsprinsippet er uttrykk for folkerettens maktesløshet konfrontert med stater hvor statsledelsen ikke evner eller ønsker å beskytte egen befolkning eller å forhindre at staten blir brukt som utgangspunkt for internasjonal terrorisme, det Philippe Delmas har kalt illegitime stater (Delmas, Philippe (1995): *The Rosy Future of War*. New York: The Free Press). I folkeretten er det nemlig først og fremst den suverene staten som er rettssubjekt. Samtidig forsøker den altså å skape universelle lover som skal fremme demokrati og menneskerettigheter som grunnlag for statenes egne nasjonale lover. Når staten er splittet ved at regjeringen står mot befolkningen, blir folkeretten imidlertid nødt til å velge mellom dem. Det har ført til en utvikling innen folkeretten hvor statens suverenitet knyttes til statsledelsens evne og vilje til å fremme demokrati og menneskerettigheter og sørge for borgernes sikkerhet. Dermed har det internasjonale samfunn fått et ansvar for å gå til såkalt humanitær intervensjon i stater som ikke oppfyller disse kriteriene.

Konseptet humanitær intervensjon har vist seg å være problematisk. For det første blir intervensjon sett på som et vestlig konsept, blant annet fordi slik intervensjon nesten utelukkende har vært brukt overfor land i den tredje verden. Derfor har disse landene i økende grad gitt uttrykk for sin bekymring for en slags neo-kolonialisme. For det andre er intervensjon alltid selektiv. Det vil aldri være nok vilje og ressurser til å intervenere over alt hvor det begås overgrep. Enhver beslutning om å intervenere vil være politisk betinget. Maktbruk kan vanskelig være upartisk og apolitisk og en intervensjon vil påvirke den politiske balansen både i landet der intervensjonen finner sted og kanskje også i hele regionen rundt.

Det er med andre ord usikkert hvordan etterspørselen etter norske enheter og avdelinger til internasjonale operasjoner, som ledd i norsk engasjementspolitikk, vil utvikle seg. Det som derimot er sannsynlig er at engasjementspolitikken fortsatt vil utgjøre en viktig del av norsk utenrikspolitikk også i overskuelig framtid. Det innebærer at Forsvaret og Sjøforsvaret anno 2030 bør være forberedt på å kunne bidra til internasjonale operasjoner under FN-mandat i regi av FN selv, Nato, EU eller andre regionale organisasjoner.

## 4 Økonomi

Norske økonomiske interesser dreier seg først og fremst om å etablere og opprettholde næringsvirksomhet og konkurransedyktige bedrifter som kan skape arbeidsplasser og generere investeringskapital, og med det danne grunnlag for velstand og velferd blant befolkningen. Norsk økonomi har tradisjonelt vært åpen og internasjonal. Med globaliseringen har dette bare blitt forsterket. Økonomien påvirkes mer enn noen gang av utviklingstrekk i land langt borte, utviklingstrekk Norge har liten eller ingen innflytelse over. Den internasjonale resesjonen og finanskrisen som startet i 2008, etter at boligmarkedet i USA falt sammen, kan tjene som et moderne eksempel. Økonomien er globalisert og Norge må forholde seg til dette.

En hjørnestein i norsk økonomi har tradisjonelt vært den maritime industriklyngen, bestående av rederier, skipsverft, utstyrsleverandører, skipsmegling, finansiering, maritim utdanning osv. En annen hjørnestein har vært eksportnæringene med eksport av fisk og fiskeprodukter og av råvarer og halvfabrikata som trelast, og papir, metaller og mineraler, en eksport som enten er generert til sjøs, og/eller eksporteres sjøveien. I en verden som hungrer etter proteiner er Norge, som den nest største fiskeeksportøren i verden, en viktig aktør. Den største og viktigste eksportnæringen i vår tid er likevel olje- og gassvirksomheten på kontinentalsokkelen.

Statistisk Sentralbyrås ([www.ssb.no](http://www.ssb.no) lesedato: 16 10 10) oversikt over utenrikseksporten i oktober 2010 viser følgende nøkkeltall: Handelsoverskuddet utgjorde 23,4 milliarder (mrd) kroner. Fiskeeksporten utgjorde om lag 5,8 mrd, et rekordoverskudd. Industrimaskiner utgjorde om lag samme beløp. Metallutførselen, inkludert jern og stål, utgjorde 4,9 mrd. Størst er selvsagt olje og gasseksporten med 36,2 mrd. Alt dette er helt eller delvis generert fra de maritime næringer eller transportårer. Like viktig er selvsagt importen, som på samme vis er avhengig av sjøveien for transport, det være seg i bulk (malm, kjemiske produkter), kjøretøyer eller forskjellige varer, stykkogods, i containere.

De store inntektene til statskassen denne virksomheten gir, har også gjort Norge til en betydelig eksportør av kapital.

Norsk natur og norske fjorder virker som en magnet på tusenvis av turister som besøker Norge hvert år og turismen er en viktig næring både i byene og distriktene. Like verdifull, men vanskeligere å beregne med hensyn til økonomisk effekt, er rekreasjonsverdien kysten har for svært mange nordmenn. Dette temaet tas opp igjen i kapitlet "Natur- og miljøressurser".

Den økonomiske veksten i Kina og India, og oppsvinget i en rekke mellomstore stater som Brasil og Vietnam, vitner om at de tradisjonelle aktørene, USA, Japan og Vest-Europa, ikke har den samme dominerende rollen som i det 20. århundret. Dette kan gi støtet til en lang rekke forskjellige utviklingsscenarier fra en større global omveltning, med mulighet for krig mellom stormaktene, i den ene enden av skalaen, til at det oppstår en balanse mellom nasjonene og verdensdelene og jevnere fordeling blant de mange som heves ut av fattigdom, i den andre.

Det kan være fristende å tro at gjensidig økonomisk avhengighet og felles verdier bidrar til å redusere potensialet for væpnet konflikt. Dessverre understøttes ikke denne forhåpningen av historisk empiri. Selv i våre vestlige samfunn finnes konfliktstoff som under de rette betingelser kan blusse opp i væpnede sammenstøt av et slikt omfang og intensitet at det truer samfunnsordenen. I det internasjonale samfunn skjer endringer av omfang og tempo som er svært krevende å håndtere for at de ikke skal gi opphav til destabiliserende konflikter. Det dreier seg som nevnt blant annet om framveksten av en multisentrisk verden i form av nye maktsentra (Kina, India, Brasil, Russland osv.) som konkurrerer med den gamle supermakten USA (og Vest-Europa) om politisk og økonomisk innflytelse og tilgang til energi, råvarer og markeder.

Norge står i en særstilling blant nasjoner på vår størrelse som en eksportør av kapital, med store investeringer i utlandet. Over en prosent av verdens aksjer eies nå av Norge og Statens pensjonsfond utland er verdens nest største aksjefond<sup>44</sup>. Norge har valgt en forsiktig linje i anvendelsen av økonomisk makt og dette har tatt mye av oppmerksomheten bort fra det faktum at investeringer i denne størrelsesordenen kan være et betydelig maktmiddel. Dette ble også påpekt i avsnittet om ”Engasjement”.

Forsvaret blir gjerne betraktet som en lite produktiv del av offentlig forvaltning. Investering i forsvar kan fortrenge mer produktive former for offentlig forbruk og bidra til å kanalisere høykvalifisert arbeidskraft, forskning og utviklingsressurser bort fra sivil sektor der de kunne hatt større effekt på landets økonomiske utvikling. Forsvarsutgiftene utgjør slik sett en netto utgiftspost som det er et poeng i seg selv å holde så lavt som mulig, om man vil fremme økonomisk vekst og ivareta norske økonomiske interesser. Økonomisk vekst og velstand forutsetter imidlertid fred, sikkerhet og stabilitet som det er Forsvarets hovedoppgave å bidra til. Å bygge ned Forsvaret i perioder med internasjonal lavspenning av rene økonomiske grunner, kan derfor vise seg å være en kortsiktig og risikobetont politikk. Som alt annet offentlig forbruk, kan utgifter til forsvar bidra til å stimulere økonomien i perioder der det trengs.

I Norge måtte bevilgningene til Forsvaret på 1930-tallet konkurrere med de skrikende behovene på sosialpolitikens område. Så sent som én uke før det tyske angrepet advarte tidligere statsminister Johan Ludvig Mowinckel mot de planlagte økningene i forsvarsbudsjettet, som han betraktet som "ødeleggende for vår sosiale, kulturelle og materielle standard". Krigen som kom, i stor grad fremskyndet av Norges utilstrekkelige forberedelser på forsvarsfronten, hadde selvsagt langt større skadevirkning enn en moderat tilleggsbevilgning til Forsvaret. (Aschehougs Norgeshistorie, 1998, bind 11, s.67).

Det norske Forsvaret har gjennom sin aktivitet og investeringer, herunder store forskningsprogram, bidratt i betydelig grad til den nasjonale økonomiske utviklingen. Forsvaret har, på godt og ondt, vært selve hjørnesteinsbedriften i mange samfunn. Dette har virket negativt på visse forsvarskommuner som ikke har maktet å omstille seg, men har også resultert i høyteknologiske bedrifter som har visst å satse på eksport og omlegging til sivil virksomhet. Noen av disse bedriftene har lange tradisjoner, mens andre er direkte basert på videreutvikling og produksjon av teknologi som er utviklet for eller av Forsvaret. Her står Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) fortsatt i en særstilling som et av de større, rene forskningsmiljøene i Norge.

Dagens norske forsvarsleverandører hevder seg godt i konkurransen innenfor sine respektive nisjer. Kongsbergs og Simrad/Vinghøgs utvikling av den fjernstyrte våpenstasjonen Protector for

---

<sup>44</sup> Oust, Arne (2010): *Statens Pensjonsfond Utland*. <http://www.oekonomi.no/2010/09/23/statens-pensjonsfond-utland/> (lesedato: 22 11 10).

montering på kampkjøretøyer og eksport av et stort antall enheter, blant annet til USA i skarp konkurranse med andre systemer, er et godt eksempel.<sup>45</sup> NSM-missilet til Marinens nye fregatter og MTB-er, også utviklet ved Kongsberggruppen er et annet. Fram mot 2030 vil produkter og produksjon knyttet til anskaffelsen av kampflyet F-35 Joint Strike Fighter til Luftforsvaret stå i forgrunnen, herunder komposittelementer, JSM-missilet og NAMMOs panserbrytende ammunisjon til flyets maskinkanoner. Dersom det blir fattet beslutning om å anskaffe nye undervannsbåter til Sjøforsvaret, vil utvikling og leveranser i forbindelse med dette prosjektet bli merkbare fra 2020 og utover. Kongsberggruppen har f.eks. lang erfaring med utvikling og leveranse av kommando- og kontrollsystemer til undervannsbåter og overflatefartøyer til en rekke mariner, i tillegg til den norske.

Forsvaret bidrar ellers primært til norske økonomiske interesser ved å forvalte norsk jurisdiksjon på kontinentalsokkelen og i de økonomiske sonene til sjøs. Dette er Kystvaktens, Marinens og deler av Luftforsvarets daglige oppgaver. Dermed bidrar Forsvaret til å sikre grunnlaget for norsk petroleumsindustri på sokkelen og for fiskeriene utenfor norskekysten. Forsvaret har også, under ledelse av Politiet, kompetanse og kapasitet til å beskytte norske næringsinteresser til sjøs og til lands mot faren for og konsekvensene av terroranslag.

Som vi påviste i avsnittet om "Sikkerhet" vil forvaltningsoppgavene til sjøs antakelig øke i omfang utover mot 2030. Nedsmeltingen av isen i Polhavet og åpningen av sjøveien mellom Stillehavet og Atlanterhavet gjennom passasjene og muligens over Nordpolen vil f. eks. føre til at arbeidsoppgavene knyttet til ressursforvaltning, navigasjonssikkerhet, søk og redning osv., vil øke betydelig i omfang.

Kystvaktens legitimitet som håndhevingsinstrument er knyttet opp til den potensielle muligheten norske myndigheter har for, om nødvendig, å understøtte og forsterke dens kapasitet til å utøve tvangsmakt med regulære militære enheter, som kampfartøyer, spesialstyrker og fly. Slik sett fungerer Forsvarets sjøstridskrefter som en klassisk "fleet in being" overfor aktørene i NØS.<sup>46</sup> I havområdene utenfor kysten av Nord Norge og rundt Svalbard forutsetter dette imidlertid at Marinens kampfartøyer regelmessig og rutinemessig opererer og besøker havnene i området, for å minne om sin eksistens, for å øke troverdigheten av at de kan bli satt inn og for å redusere opptrappingspotensialet ved at de faktisk kommer i innsats.

En spesiell sjømilitær utfordring av relativt ny dato, er det forhold at 90 prosent av verdens internettrafikk er basert på sjøkabler. Store deler av strømmettet som knytter det europeiske markedet sammen er også basert på overføring via sjøkabler, og slike kabler kan ødelegges med så enkle midler som et skipsanker. Flere aktører, både statlige og ikke-statlige, utvikler undervannsfarkoster, primært for inspeksjon og vedlikehold, men som også har kapasitet til å

---

<sup>45</sup> Ideen til konseptet ble født på FFI.

<sup>46</sup> I klassisk sjømaktsteori er "a fleet in being" betegnelsen på en flåtestyrkes evne til å øve innflytelse over begivenhetene til sjøs i et havområde uten å forlate havn eller uten å være til stede i det aktuelle havområdet. Till, Geoffrey (2004): *Sea Power. A Guide for the Twenty-First Century*. London, Portland, Or: Frank Cass, s 180-181.

ødelegge slike kabelforbindelser med svært store samfunnsmessige virkninger. Dette gjelder for øvrig også rørsystemene for transport av gass. Denne utfordringen stiller store krav både til undervannsovervåking og evne til å lokalisere og ødelegge fiendtlige undervannsfarkoster.

Gitt vår beskrivelse av den sikkerhetspolitiske utviklingen i verden, vil etterspørselen etter plattformer som kan bidra til å sikre internasjonal skipsfart mot piratvirksomhet og terroranslag i fjerne farvann kunne øke i tidsrommet fram mot 2030. I så fall vil det bli forventet av en rik skipsfartsnasjon som Norge at landet bidrar.

## 5 Energi

Som verdens sjette største oljeeksportør, nest største gasseksportør og sjette største vannkraftprodusent,<sup>47</sup> er Norge en betydelig energinasjon. Fossil energi er Norges viktigste fotavtrykk internasjonalt og helt avgjørende for norsk økonomi. I 2009 utgjorde inntektene fra petroleumsindustrien litt under halvparten av Norges eksportinntekter og litt under 20 prosent av BNP. Ringvirkningene av dette blir vanskeligere å anslå, men det ligger i sakens natur at de er betydelige.

Voksende internasjonal fokus på energisikkerhet og klimaproblemer fører til økt oppmerksomhet om Norges rolle som energileverandør og hvordan norske myndigheter ivaretar sine interesser. I motsetning til eksempelvis Russland, har Norge aldri brukt, eller engang antydning, av energileveranser som politisk pressmiddel. Stabiliteten dette har ført til gjør Norge til en vel ansett partner i Europa. Prisfastsettelsen på produktene er enten i henhold til inngåtte og langsiktige avtaler (gass), eller den blir styrt av det frie marked (olje). Det foregår dermed ingen forfordeling eller diskriminering av kundene på noe vis. Dette bidrar også til stabilitet og forutsigbarhet, noe som er direkte i Norges interesse.

Med større global knapphet på energi øker de norske petroleumsressursenes utenrikspolitiske verdi og relevans. Imidlertid er petroleum dårlig egnet og vanskelig å operasjonalisere som maktmiddel for småstaten Norge, blant annet fordi nordmennene trenger markedene like mye som disse trenger norsk petroleum.

---

<sup>47</sup> Lahnstein, Erik (2010): *Fremtidige muligheter i Norskehavet og nordområdene*. Foredrag olje og gasskonferanse Sandnessjøen 8. juni 2010.  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler\\_artikler/taler\\_og\\_artikler\\_av\\_ovrig\\_politisk\\_lede/taler\\_lahnstein/2010/sandnessjoen.html?id=608461](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/taler_og_artikler_av_ovrig_politisk_lede/taler_lahnstein/2010/sandnessjoen.html?id=608461) (lesedato: 22 11 10).

Andre nasjoner kan ha færre skrupler med å benytte energi som et våpen, enn Norge. I en særstilling her står Iran, som har truet med å stenge Hormuz-stredet ved innløpet til Den persiske golf, om landets kjernekraftsanlegg og atomvåpenprogram skulle bli angrepet av USA eller Israel eller også hvis for sterke sanksjoner skulle bli vedtatt og satt ut i livet. Iran har kapasitet til å strupe denne vitale sjøveien gjennom sitt arsenal av sjøminer, ubåter, missilbåter og landbaserte batterier, etc. Virkningen av dette, med et bortfall av ca 20 % av den daglige verdensproduksjonen av råolje i kanskje flere måneder, ville bli katastrofal for den globale økonomien og utklasse virkningene av den arabiske oljeblokaden i 1973. Oljeprisene ville bli mangedoblet til stor skade for norsk fastlandsøkonomi, men i enda større grad for landene i Asia, som henter det meste av energien sin fra Den persiske golf. Åpningen av Hormuz ville kreve en massiv maritim operasjon, som Norge med sin balanserte flåte og evne til å operere nær kysten ville kunne bidra virkningsfullt til.

Norges primærinteresse i energipolitikken er å generere størst mulige framtidige inntekter fra sektoren. Utviklingen internasjonalt vil føre til økt debatt om hvordan Norges energipolitiske interesser bør forvaltes i lys av globalisering, global oppvarming og endringer i verdens geopolitiske maktstruktur. Økt interesse for Norge som eksportør av energi, og dermed også økt oppmerksomhet for nordområdene, norske prioriteringer og norsk forvaltning, kan allikevel brukes til å fremme norske interesser i nordområdene innenfor andre sektorer.

Klimautfordringene og dilemmaene de skaper for en verden avhengig av fossil energi, gjør at Norge må forvente økt press både med hensyn til å redusere utslipp, og med hensyn til å trappe opp forskning på og utvikling av fornybar energi.

Forsvarets bidrag til å verne nasjonens interesser på energiområdet er betydelig. Store investeringer i Marinen og Luftforsvaret har gitt omverdenen et tydelig signal om at Norge har til hensikt å holde orden i eget hus. Denne meldingen til utenverdenen er klar og tydelig og en viktig del av Marinens berettigelse.

Gjennom synlig tilstedeværelse i de norske forvaltningsområdene til sjøs, inkludert i Svalbardsonen (hvor grunnlaget for norsk jurisdiksjon er omstridt)<sup>48</sup>, og ved aktiv og effektiv håndheving av norske lover og bestemmelser, kan Forsvaret bidra til å fremme norske petroleumsinteresser ved å demonstrere myndighetenes forpliktelse og engasjement. Troverdige nasjonal evne til å forsvare olje- og gassinstallasjonene mot terroraksjoner og avverge forsøk på militært press eller direkte angrep, kan bidra til større grad av sikkerhet i energiforsyningen og, ikke minst, til å øke kundenes tiltro til Norges evne og vilje til å opprettholde energiforsyningssikkerheten i krisesituasjoner. Et spesielt poeng i denne sammenheng er at petroleumsinstallasjonene på sokkelen ikke bare er del av Norges kritiske infrastruktur. Forsvar av installasjonene har også betydning for

---

<sup>48</sup> Pedersen, Thorbjørn (2010): USA i tenkeboksen - USA nekter å støtte Norges folkerettslige krav utenfor Svalbard. Ny forskning viser hvorfor. *Kronikk i Aftenposten morgen* 30. november 2010.

Norges status som internasjonal leverandør. Forsvarsinnsatsen på dette området er derfor ikke bare av hensyn til norsk sikkerhet, men også av hensyn til andres.

Et troverdig forsvar av installasjonene vil kreve at norske myndigheter har evne til å opprette sjøkontroll og luftoverlegenhet i de aktuelle områdene der installasjonene finnes, men også langs rørgater og seilingsruter. Sjøkontroll i denne sammenhengen krever også en viss evne til sjønektelse utenfor områdene som må beskyttes, for å hindre at en aggressor kan true kjerneområdene.

## 6 Klima og miljø

Det er i enhver nasjons interesse å føre en ansvarlig politikk i utnyttelsen av naturressursene og ivaretagelsen av miljøet. Når dette ikke alltid finner sted, ligger det som regel mange og sammensatte årsaker bak: press fra yrkesgrupper og de samfunnene som er avhengig av næringen, uenighet om forskningsrapporter eller prognoser og andre aktørers opptreden i tilstøtende farvann, f.eks. hva angår pelagiske fiskearter, virker inn. Konsekvensen av dette, uansett de bakenforliggende grunner, er at når krybben er tom, bites hestene og feilslått forvaltning i en del av verden kan føre til at det blir press og krav om tilgang til ressurser i andre områder. I dette ligger det et åpenbart konfliktpotensiale.

Krig er i seg selv en betydelig miljøtrussel. Krigshandlinger forårsaker utslipp av tungmetaller og andre giftige substanser, som f.eks. fosfor og radioaktivitet, til jord, luft og vann, som direkte følge av militær våpenbruk. Virkningen forsterkes av ødelagt infrastruktur som sanitæranlegg og strømforsyning og av branner etter treff i bygninger og andre konstruksjoner. En senking av motpartens fartøyer, inkludert oljetankere, vil være viktige militære handlinger, men kan også ha store skadevirkninger på miljøet. Forsvarets hovedoppgave, å bidra til å forhindre krig, er derfor et bidrag til å bekjempe miljøtrusler. Forsvarets fredstidsaktivitet, med skytetrening og øvelser, er også en virksomhet som i betydelig grad bidrar til forurensing, både ved utslipp av tungmetaller og i form av støy fra kampfly og fra skyting med håndvåpen og artilleri.

Når det gjelder internasjonale miljøtrusler har Forsvaret, ved Kystvakten, først og fremst relevans gjennom sin bekjemping av ulovligheter og overfiske i norske farvann og områder underlagt norsk jurisdiksjon. Ved utslipp i forbindelse med leting etter og produksjon av petroleum, har Luftforsvaret overvåkingsressurser som kan bidra til å lokalisere og fastslå utstrekningen av utslippet. Sjøforsvaret, ved Marinen og Kystvakten, har kompetanse og kapasitet til å lede og koordinere større opprydningsoperasjoner til sjøs og Kystvakten er utrustet med lenser og annet oppsamlingsmateriell. Forsvarets overvåkings- og kontrollressurser er egnet til å regulere og overvåke skipsfarten langs norskekysten og gjennom havområder underlagt norsk jurisdiksjon. Dette kan bidra til å forebygge ulovlige utslipp i forbindelse med rengjøring av tanker, lensing av ballastvann osv., og til å forebygge forlis med derav følgende utslipp til sjø.

Forsvaret som helhet er pr. i dag ingen sentral aktør når det gjelder å ivareta miljø- og naturressurser eller å forebygge og bekjempe trusler mot disse. Forsvarets kapasitet på dette



området er først og fremst en konsekvens av at vi, av andre grunner enn de miljø- og klimapolitiske, har et militært forsvar, og av at ethvert militært forsvar har kapasitet og kompetanse innen ledelse, overvåking, transport og sikring som i mange sammenhenger og situasjoner også kan ha miljø- og klimapolitisk relevans. Et spesielt bidrag er likevel Indre Kystvakt som har en viktig oppgave i å bekjempe småskala miljøkriminalitet og evne til å begrense skade på naturen, f.eks. ved grunnstøtinger og oljesøl. Til hjelp i dette arbeidet har Kystvakten begrenset politimyndighet og autoritet til å utferdige påtale.

Forsvaret har et eget ansvar for at operasjonene og virksomheten i både krig og fred ikke skader miljøet. Således har noen av Kystvaktens fartøyer installert naturgass som fremdriftskilde. Sjøforsvaret har innebygget kapasiteter som kan utnyttes, spesielt langt til havs, der Politiet har begrenset evne og utrustning. På eget grunnlag og initiativ har Marinen, i samarbeid med FFI, gjennomført omfattende og banebrytende testing for å unngå at sonarutsendelser skader havpattedyr og fisk. Oppryddingen av gamle miljøsynder rundt Marinens hovedbase på Haakonvern høstet vidstrakt nasjonal anerkjennelse. Forsvarets sensorer og sjømilitær inngripen har avdekket miljøkriminalitet en rekke ganger, og utført skadebegrensning og til en viss grad straffefølgelse (Kystvakten) av synderne. Miljøhensyn legges til grunn for all militær planlegging og er en integrert del av all militær utdanning. Slik sett har miljø sikkerhet og - beskyttelse blitt forsvarssak.

Veksten i internasjonal økonomi har store negative virkninger på klima og miljø i form av utslipp av klimagasser og miljøgifter som følge av befolkningsvekst, økt levestandard, urbanisering og industrialisering. Behovet for å kompensere denne utviklingen ved å frambringe renere, mindre forurensende, produksjonsformer vil øke. Ved Kyotoprotokollen av 1997 forpliktet industrilandene seg til en samlet reduksjon i utslipp av klimagasser med minst fem prosent fra nivået i 1990 fram til 2012. Regjeringen har på denne bakgrunn vedtatt å redusere Norges klimautslipp med 28 prosent i forhold til nivået i 2007, innen 2020. Forsvaret er pålagt å redusere sine utslipp tilsvarende.

For dette formål har Forsvaret etablert et energioppfølgingssystem (EOS) hvor målsettingen er å redusere utslippet med 6700 tonn CO<sub>2</sub> ekvivalenter. Det er dessuten satt utslippskrav for administrative kjøretøyer i hele Forsvaret. Hovedmaskineriet til Kystvaktens fartøyer av Nordkapp-klassen er blitt oppgradert og har fått redusert både drivstofforbruk og utslipp pr forbrent liter drivstoff. Kystvaktfartøyene av Barentshav-klassen har fått gassturbin framdriftsmaskineri. Kystvaktens fartøyer ved kai i Haakonvern benytter i økende grad landstrøm. FFI anser at Forsvaret vil kunne opprettholde sin operative evne og samtidig oppfylle forpliktelsene til klimakutt innen 2020 ved hjelp av teknologiske løsninger, samtidig som man innfører biodrivstoff.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Longva, Kjetil, Oddvar Myhre, Trine Reistad, Hege Ringnes, Petter Prydz (2010): Forsvarets forpliktelser til klimakutt – kan forsvarsevnen opprettholdes? *FFI-forum* presentasjon 26. oktober 2010.



Fram mot 2030 vil det bli stilt økende miljøkrav til Sjøforsvarets materiell og virksomhet. Strengere krav både når det gjelder materialvalg, minimering av forurensende utslipp og av akustisk, elektronisk og optisk støy, vil måtte inngå i stabskravene til nytt materiell som skal anskaffes eller utvikles. Det kan også få konsekvenser for fartøyers seilingsmønster, bilers kjøremønster og flyprofiler.

## 7 Internasjonal organisering

Etter andre verdenskrig samlet representanter for 51 land seg i San Francisco for å etablere en organisasjon hvor verdenssamfunnets stater i fellesskap kunne arbeide for internasjonal fred og sikkerhet og utvikle vennskapelige relasjoner seg imellom. FN ble stiftet 24. oktober 1945. I tillegg til arbeidet for fred og sikkerhet arbeider FN også med internasjonal rett, økonomisk og sosial utvikling og menneskerettigheter. Siden opprettelsen har de aller fleste av verdens stater meldt seg inn i FN.<sup>50</sup> Samtidig har verdensorganisasjonen utviklet seg til et komplekst og lite oversiktlig mangfold av organisasjoner og kommisjoner. Det er også etablert en lang rekke andre globale organer med komplementære og til dels også konkurrerende funksjoner til FN: IMF; Verdensbanken, WTO, OECD og BIS (sentralbankenes samordningsorgan i Basel, Sveits), i tillegg til mer uformelle strukturer som f.eks. G8 og G20. Regionalt dominerer samarbeidsorganer som EU og AU, og forsvarsallianser som Nato. I tillegg finnes en rekke sektorspesifikke konvensjoner på regionalt nivå, med eller uten FN-tilknytning, subregionale organisasjoner med brede agendaer som for eksempel Arktisk Råd, og andre samarbeidsorganer som Norge fremmer aktivt som del av nordområdepolitikken.

Framveksten av en internasjonal organisasjonsstruktur utenfor FN-systemet er blant annet en konsekvens av at FN i stor grad er preget av fastfrossete strukturer og institusjonell treghet. FN er også på mange måter uttrykk for maktforholdene i verden rett etter andre verdenskrig, slik at framvoksende stormakter og nye store økonomier ikke synes de har en representasjon i systemet som står i forhold til deres makt, mens andre fordums stormakter kanskje har viktigere posisjoner og mer innflytelse enn deres økonomiske og militære makt i dag skulle tilsi. De nye stormaktene, slike som India og Kina, presser nå på for økt representasjon og innflytelse i FN på bekostning av gårsdagens stormakter.<sup>51</sup> I tillegg kan økende konkurranse og rivalisering mellom nye framvoksende stormakter som Kina, India, Brasil og Russland og gamle stormakter som USA og dets allierte Japan, Storbritannia, Frankrike og Tyskland, kombinert med spredning av masseødeleggelsesvåpen, føre til at FN-systemets relevans og innflytelse blir ytterligere redusert.<sup>52</sup> Det er derfor de som ser mørkt på FNs evne til å tilpasse seg den nye tid og som reiser spørsmålet om ikke den dannelsen vi har vært vitne til, av forskjellige og til dels overlappende nettverk av permanente og midlertidige allianser, er en bedre og mer relevant måte å organisere

<sup>50</sup> Det interaktive nettatlas Globalis lister 198 land, hvorav 192 er medlemmer av FN. De seks som ikke er medlemmer er: Vatikanstaten, Palestina, Vest-Sahara, Taiwan, Niue og Cook-øyene. <http://www.globalis.no/Om-Globalis/Innhold-paa-Globalis/Hva-er-et-land> (lesedato: 04 12 10).

<sup>51</sup> Lunde 2008, s 172-173.

<sup>52</sup> NATO (2009): Navigating towards 2030. *Multiple Futures Project – final report April 2009*. Brussels: NATO, s 5.

verdenssamfunnet av stater på i vår tids globaliserte verden, enn at alle skal samles i en enkelt organisasjon.<sup>53</sup>

FN fungerer allikevel fortsatt som *limet* i det internasjonale systemet. Samarbeid om internasjonale sikkerhetsspørsmål i FNs sikkerhetsråd, om maritime reguleringer i International Maritime Organization (IMO) og om havrettsspørsmål i Havrettskommisjonen, er eksempler på hvordan FN-systemet har frambrakt konkrete resultater på viktige saksområder og har bidratt til at multilateralt samarbeid er blitt en norm.<sup>54</sup>

Ved å slutte seg til internasjonale traktater blir stater enige om like store og gjensidige begrensninger i sin suverenitet med det formål å fremme orden og fredelig sameksistens basert på rett, rettferdighet og statenes suverene likhet. Uten slikt samtykke eksisterer ingen enighet og den angjeldende rettsregel er verken universell eller generell folkerett, men kun en særskilt traktat uten gyldighet eller bindende status for andre enn de stater som har sluttet seg til den. FNs kanskje viktigste funksjon er derfor som kilde til folkerettens traktatrett, i form av resolusjoner vedtatt av FNs hovedforsamling og anbefalinger fra FNs internasjonale lovkommissjon. Statene som deltok i utarbeidelsen av FN-pakten ønsket ikke at FN skulle få noen form for lovgivende makt og myndighet til å pålegge statene bindende folkerettsregler. De motsatte seg derfor også at FNs hovedforsamling skulle få myndighet til, gjennom en eller annen form for flertall, å vedta allmenngyldige konvensjoner som var bindende for medlemsstatene. Derimot ønsket statene å gi hovedforsamlingen den noe mer begrensede myndighet til å studere folkerettslige problemstillinger og fremme anbefalinger for hvordan folkeretten kan videreutvikles og kodifiseres. FNs hovedforsamlingsresolusjoner er således blant folkerettens viktigste rettskilder.

Det er først og fremst statene som er rettssubjekter under folkeretten. Med Nürnbergdommene etter andre verdenskrig og med framveksten av en lang rekke internasjonale organisasjoner under FN, vedtak av juridisk bindende konvensjoner som FNs verdenserklæring om menneskerettighetene av 1948 og Den europeiske menneskerettskonvensjon av 1950, er internasjonale organisasjoner, og i visse tilfeller også enkeltpersoner, blitt rettssubjekter under folkeretten. Et konkret uttrykk for det siste er Den Internasjonale Krigsforbryterdomstolen i Haag, som ble etablert i 1993 som spesialdomstol for det tidligere Jugoslavia og gjort permanent ved Roma-vedtektene av 1998. Stater som har ratifisert vedtektene har gitt domstolen myndighet til å straffeforfølge og dømme personer for krigsforbrytelser 'som opptar det internasjonale samfunn'. Disse er definert som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.<sup>55</sup> FNs medlemsland bidrar således til å styrke FNs relevans og betydning både ved å ratifisere internasjonale traktater framforhandlet i regi av FN, og gjennom etterlevelse og effektiv forvaltning av traktene bestemmelser.

---

<sup>53</sup> Boston Globe (2005): Fixing the United Nations. *International Herald Tribune*, September 17-18. <http://www.iowatch.org/structures2.pdf> (lesedato 13.11.10).

<sup>54</sup> Lunde 2008, s 175.

<sup>55</sup> UDI (2009): *Roma-vedtektene for Den internasjonale straffedomstol* – (uoffisiell oversettelse), [www.udiregelverk.no](http://www.udiregelverk.no), (lesedato 1.07.09).

Norge er kanskje ett av verdens mest FN-avhengige land.<sup>56</sup> Som småstat er landet avhengig av beskyttelsen som ligger i FN-paktens forbud mot krig og, spesielt stormaktenes, respekt for FN og etterlevelse av krigsforbudet. Som en av verdens største skipsfartsnasjoner har Norge stort utbytte av maritime reguleringer og felles standarder, som bidrar til sikkerheten til sjøs, forebygger miljøforurensing og samtidig ivaretar like konkurransevilkår. Myndighet til å etablere og forvalte slike regler er forankret i IMO. Som kyststat til de nordlige havområder er landets rikdom og innflytelse i internasjonal politikk knyttet til råderetten over ressursene på kontinentalsokkelen og i havet utenfor norskekysten og forankret i FNs 3. havrettskonvensjon. Fortsatt norsk råderett over ressursene til havs er avhengig av statenes respekt for og etterlevelse av FNs traktatrett. Det må derfor være en overordnet norsk sikkerhetsinteresse å bidra til å befeste og videreutvikle FN-systemet. For Norge er FN-politikk ikke idealpolitikk, det er rendyrket realpolitikk.

FNs 3. havrettskonvensjon pålegger Norge som kyststat ansvaret for å forvalte ressursene i landets tilstøtende havområder på en forsvarlig måte på vegne av verdenssamfunnet av stater.<sup>57</sup> Effektiv ressursforvaltning og håndheving av havrettskonvensjonens bestemmelser fra norsk side bidrar til å styrke FNs traktatrett rent generelt og spesielt til å styrke respekten for havrettskonvensjonen. Det er klart i landets interesse å forvalte ressursene i Norges tilstøtende havområder slik at det sikrer forutsigbarhet og klarhet om hvilke regler som gjelder, samtidig som det åpenbart er en viss sannsynlighet for at overtredelser vil bli oppdaget og reagert på.<sup>58</sup>

På samme måte som vi anførte i avsnittet ovenfor om engasjement, består Forsvarets bidrag til global organisering i å yte tellende styrkebidrag til FNs fredsoperasjoner, eller til freds- og stabiliseringsoperasjoner under FN-mandat, som et bidrag til å sikre FNs fortsatte relevans og handlekraft. Det er imidlertid også i denne sammenheng et helt åpent spørsmål om etterspørselen etter styrker til internasjonale operasjoner vil avta, vedvare eller øke i tidsrommet fram til 2030. Isolert sett bør ikke bidrag til internasjonal organisering gjennom å stille militære enheter og avdelinger til rådighet for FN være noen strukturerende oppgave for Forsvaret eller Sjøforsvaret.

Når det derimot gjelder Norges effektive oppfyllelse av sine kyststatsforpliktelser i henhold til FNs havrettskonvensjon, er det viktig både for FNs relevans og prestisje og for norsk sikkerhet og norske næringsinteresser. I tillegg til å ivareta norske næringsinteresser bidrar Kystvakten med andre ord til global organisering gjennom å holde orden og oversikt og sikre respekten for FNs havrettskonvensjon. Håndhevelse av norsk jurisdiksjon som ledd i ressursforvaltningen i norsk økonomisk sone, i fiskevernsonen rundt Svalbard, og på Norges kontinentalsokkel, bør derfor være en strukturerende oppgave for Forsvaret.

---

<sup>56</sup> Børresen 2008.

<sup>57</sup> FN (1982). United Nations Convention on the Law of the Sea. Artikkel 61-63.

<sup>58</sup> Børresen 2005, s 54.

## 8 Identitet

Norsk utenrikspolitikk og diplomati har som ett av sine hovedformål å representere nasjonale interesser. Det er vanskelig å tenke seg staten Norge som aktør i internasjonal politikk for å ivareta norske interesser, uten at det står et norsk folk bak, definert ved et minstemål av felles *identitet*, som har gitt legitimitet til norske politiske myndigheter og deres krav på å representere norske interesser. Svekket det norske folks identitet som nordmenn, svekkes også norske myndigheters evne til å omsette nasjonens maktressurser, inkludert det norske Forsvaret og norsk sjømakt, i faktisk makt i en konkret situasjon.

”Det norske folk” består formelt av alle med norsk statsborgerskap og norsk pass. Det er ikke det samme som at alle med norsk pass nødvendigvis føler at deres identitet først og fremst er norsk. Identitet handler dypest sett, og i større grad enn om formelt statsborgerskap, om følelse av tilhørighet og hvordan personer og grupper forstår seg selv og blir sett utenfra.<sup>59</sup>

Som politisk enhet har ”det norske folk” liten handlekraft og motstandsdyktighet dersom det ikke også består av en gruppe mennesker som oppfatter seg som norske, som opplever at de har en felles norsk identitet. ”Det norske folk” er med andre ord hva den amerikanske sosiologen Benedict Anderson kalte et *forestilt fellesskap*.<sup>60</sup> Hva denne forestillingen om en felles norsk identitet består av vil det være delte meninger om. Forestillingene om hva det vil si å være norsk, kanskje ut over det å ha felles språk, vil endre seg med tiden, men også kanskje med livssituasjon og i forhold til hvilke andre identiteter man føler at man tilhører, og styrken i disse. Både forskjellige generasjoner nordmenn, og nordmenn med forskjellig bakgrunn, vil derfor kunne ha forskjellig oppfatning av hva det vil si å være norsk.

Forestillinger om fellesskap kan manipuleres på samme måte som forestillinger om faktisk makt og om styrken i forpliktelse overfor interesser kan det. Det er det som i daglig tale kalles nasjonsbygging, og som mer eller mindre planmessig og bevisst foregår hver eneste dag, gjennom måten fortellingen om oss selv hele tiden blir gjenfortalt, i vårt fellesskap med slekt, venner og naboer, i avisenes reportasjer, forfatterens romaner, skolens og universitetenes lærebøker i historie, geografi, sosiologi og statsvitenskap, og i politikernes retorikk.

Vår tids globalisering har satt den moderne og formelt suverene nasjonalstaten under press. Det er i og for seg ikke noe nytt fenomen at statens, og særlig småstatens, formelle suverenitet er under press utenfra. Småtaters suverenitet er, og har alltid vært, under press rett og slett fordi de er små og fordi det internasjonale samfunn av stater fortsatt har et visst preg av anarki, i den forstand at det er den sterkestes rett som i siste instans ofte gjelder. Alle staters formelle suverenitet blir redusert hver gang de frivillig avgir suverenitet til overnasjonale eller flernasjonale organisasjoner som FN, eller Nato. Det er derfor stormakter gjerne er mer tilbakeholdende med å ratifisere internasjonale traktater enn mindre stater. Alle staters formelle suverenitet er i praksis også

---

<sup>59</sup> Lunde 2008, s 186.

<sup>60</sup> Anderson, Benedict (1997): *Forestilte fellesskap – refleksjoner omkring nasjonalismens opprinnelse og spredning*. Oslo: Spartacus.

utfordret i form av grenseoverskridende sikkerhetsutfordringer, slike som klimaendringer, miljøforurensning, spredning av masseødeleggelsesvåpen og internasjonal kriminalitet. Det nye og særegne med globaliseringens press på staten er at det går inn i kjernen av det som holder staten sammen, nemlig statsborgernes identitetsfølelse og lojalitet.

Det synes nemlig å være nær sammenheng mellom globaliseringens utvisking av økonomiske og politiske grenser mellom land, og endringer av enkeltmenneskers gruppetilhørighet og identitet. Men i motsetning til hva man skulle tro, øker betydningen av identitet når kontakten over kulturgrenser øker og samfunnene blir mer mangfoldige og sammensatte. Utvanningen av økonomiske, sosiale og kulturelle grenser skaper identitetsbaserte motreaksjoner. På 1990-tallet kom det for eksempel et fornyet fokus på nasjonalstaten i en rekke EU-land som motreaksjon mot dypere europeisk integrasjon. Dette kan ha positiv effekt i den forstand at økt nasjonal bevissthet blant befolkningen kan generere positiv energi og øke statlige myndigheters legitimitet og handlekraft. I stater med en betydelig andel av innvandrere med en annen etnisitet, religion og kulturbakgrunn enn flertallets, kan det derimot ha en negativ effekt i form av splittelse i samfunnet grunnet økt fremmedfrykt, som blant annet kan føre til at mennesker med minoritetsbakgrunn i økende grad blir utstøtt fra arbeids- og samfunnsliv.<sup>61</sup>

For norske myndigheter er det viktig å dempe slike identitetskonflikter som kan gjøre det vanskelig å leve sammen i fellesskap. Videre er det viktig å arbeide for at det er et bredest mulig sammenfall mellom hva forskjellige norske menn og kvinner forbinder med å være norsk og at denne felles identiteten er så dypt forankret som mulig.<sup>62</sup> Dette er en nødvendig forutsetning for med noen grad av autoritet å kunne definere og fremme norske interesser, som ikke bare oppfattes som interessene til en snever elite. Det er også en nødvendig forutsetning for å kunne opptre med handlekraft og autoritet i krisesituasjoner hvor sentrale norske interesser er truet.

Denne problemstillingen angår Forsvaret på tre måter: For det første har graden av følelse av felles nasjonal identitet i befolkningen, og dermed styresmaktens representativitet og legitimitet, innvirkning på i hvor stor grad statens maktressurser, inkludert Forsvaret, lar seg omsette i faktisk makt og dermed i politisk innflytelse.<sup>63</sup> For det andre kan Forsvaret bidra til nasjonsbyggingen. Dersom dette blir organisert med utgangspunkt i bredest mulig rekruttering, som omfatter begge kjønn, alle landsdeler og samfunnslag, og dersom det ikke oppstår et for stort gap mellom de grunnleggende verdiene og kulturen i Forsvaret og i samfunnet for øvrig, kan Forsvaret bidra til å skape og opprettholde felles nasjonal identitet. For det tredje kan effektiv og vellykket bruk av Forsvaret som instrument for norsk utenrikspolitikk, f.eks. gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner og øvelser, eller innsats i forvaltningen av det norske havdomenet, bidra til å forme omverdenens bilde av Norge som nasjon og aktør på den internasjonale arena.

---

<sup>61</sup> Lunde 2008, s 186, 192.

<sup>62</sup> Ibid, s 187.

<sup>63</sup> Børresen 2010.

Dersom Forsvaret lar seg organisere slik at det bidrar til å styrke det norske folks felles identitet, uten at det i uakseptabel grad går ut over Forsvarets stridsevne, må det være et gode, ettersom styrket norsk identitet bidrar til å styrke norske myndigheters handlekraft og evne til å omsette landets maktressurser, landets potensielle makt, i faktisk makt. Det har liten hensikt å bygge et forsvar som er så kontroversielt og i så liten grad forankret i befolkningen, at det i praksis er vanskelig å etablere politisk grunnlag for å ta det i bruk, for ikke å snakke om å opprettholde det over tid. Da hjelper det ikke at det både er høyteknologisk og profesjonelt og, isolert sett, er kosteffektivt i den forstand at det, krone for krone, har stor stridsevne.<sup>64</sup>

Nå er ikke Forsvarets bidrag til å styrke norsk identitet nødvendigvis betinget av at det er organisert slik at det sikrer bredest mulig folkelig deltakelse. Dersom det norske Forsvaret kan framstå som en veldrevet og effektiv organisasjon som holder høyt faglig nivå og høster internasjonal ros for sine ferdigheter og sin innsats, og som det blant folk flest er forbundet med prestisje å tjenestegjøre i, kan det i seg selv ha en positiv effekt. Det blir litt på samme måte som når landslaget i fotball slår Brasil i en obligatorisk landskamp, eller når det norske håndballandslaget for damer vinner VM. Langt utenfor fotball- og håndballnerdenes rekker vekker det begeistring, entusiasme og stolthet over å være norsk, og bidrar til å styrke norsk identitet. Denne ”idrettsmodellen” for hvordan Forsvaret kan bidra til nasjonsbyggingen, til å styrke den felles identitetsfølelse som nordmenn blant innbyggerne i Norge, er antakelig mer dekkende for vår tids reaksjonsforsvar, hvor bare en brøkdel av hvert ungdomskull avtjener førstegangstjeneste, enn det klassiske vernepliktsintensive mobiliseringsforsvaret var.<sup>65</sup> Det blir dermed et poeng, også i denne sammenhengen, at Forsvaret må framstå som gode ambassadører for Norge og noe både Forsvarets ansatte og samfunnet rundt kan betrakte med stolthet.

Forsvaret bidrar ikke bare til å styrke nordmenns fellesskapsfølelse og dermed deres identitet som nordmenn. Slik det norske Forsvaret framstår for omverdenen utgjør det også en del av Norges identitet utad. Dette har blant annet sammenheng med at Forsvaret er statens fysiske maktapparat, og samtidig et konkret symbol på staten. Forsvarets symbolfunksjon gjør det vel egnet til å understreke diplomatiske og politiske utspill.

Et eksempel på en slik symbolfunksjon i praksis er rutinemessige besøk av norske fregatter til Svalbard. De utgjør en tydelig manifestasjon av Norges suverene rettigheter og er et uttrykk for norske myndigheters forpliktelse og engasjement når det gjelder å ivareta norsk suverenitet og norske interesser på øygruppa. Norske flåtebesøk til den russiske nordflåtens hovedbase i Severomorsk er et konkret uttrykk fra norsk side for vilje til samarbeid og vennskapelige

---

<sup>64</sup> Forskeren Iver Johansen ved FFI har i en annen sammenheng pekt på at det i økt mangfold, som omfatter både kvinner og menn og etnisk norske så vel som personell med annen kulturell bakgrunn, antakelig ligger et potensial for større variasjon i perspektiver på hvordan oppgaver løses og utfordringer håndteres. Samtidig viser han at Forsvaret i liten grad har lyktes å rekruttere slike til Forsvaret. Johansen, Iver (2010): *Hva betyr samfunnet for militær effektivitet? En analyse av sosial kapital i produksjon av militær makt. FFI-rapport 2010 01176*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, s. 51. <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2010/01176.pdf> (lesedato: 04 12 10).

<sup>65</sup> Ibid.

forbindelser med Russland, men samtidig en demonstrasjon av og en påminnelse om norske militære kapasiteter. Det norske Forsvarets tilstedeværelse i Nord Norge er også et konkret uttrykk for den norske regjeringens nordområdesatsning og et signal om forpliktelse, vilje og engasjement om å realisere politikkenes målsettinger. Det norske Forsvarets deltakelse i internasjonale operasjoner er et signal om solidaritet og vilje til å stå ved landets forpliktelser som medlem av Nato eller FN osv.<sup>66</sup>

En vurdering av det norske Forsvaret inngår på denne måten i omgivelsenes og de andre utenrikspolitiske aktørene i vårt områdes vurdering av hvem og hva Norge er, og dermed også i vurderingen av deres politiske handlingsrom vis a vis Norge. Videre inngår Forsvaret i andre staters kost-nytte kalkyle både når det gjelder å vurdere Norges interesser, prioriteringer og graden av engasjement, når det gjelder mulighetene for å sette Norge under militært press, men også, i gitte situasjoner, når det gjelder mulighetene for å komme Norge til unnsetning.<sup>67</sup>

Om vi legger til grunn at utfordringene mot norske interesser ikke vil minke i tidsrommet fram mot 2030, blir det viktig å opprettholde befolkningens følelse av at de er nordmenn og å styrke norsk identitet og selvbevissthet for dermed å øke våre myndigheters politiske legitimitet. I den grad det skjer styrkes statsmaktens handlekraft og evne til å fremme og ivareta norske interesser. Sjøforsvarets bidrag til å utforme og befeste norsk identitet er, som vi har sett, først og fremst å framstå for Norges befolkning som en effektiv organisasjon med godt omdømme og som den kan være stolt av. Det innebærer vekt på godt vedlikehold og representative besetninger. Det innebærer også at Sjøforsvaret må være synlig til stede langs kysten, i havn og i skipsleden, hvor det framviser godt sjømannskap, og stiller opp med effektiv bistand til kystbefolkningen når den ber om det.

Synlig tilstedeværelse i farvannene utenfor norskekysten, regelmessige flåtebesøk til Norges naboland og allierte, aktiv deltakelse i internasjonale øvelser og operasjoner, bidrar med andre ord til å forme andre lands og aktørers oppfatning av hva slags land Norge er. Betydningen av denne type aktiviteter vil sannsynligvis øke i tidsrommet fram mot 2030.

## 9 Sluttord

Det norske Forsvaret er opprettet for å ivareta det grunnleggende og tidløse ansvar for å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet, og beskytte og fremme nasjonale verdier og interesser.<sup>68</sup> Det er derfor ikke overraskende at det primært er Norges sikkerhetsinteresser det norske Forsvaret er relevant for. Vi mener i tillegg å ha påvist at Forsvaret i mange sammenhenger og på forskjellige måter også er relevant for Norges øvrige interesseportefølje,

---

<sup>66</sup> Børresen (2008).

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Forsvarsdepartementet (2007): Et styrket forsvar. *Norges offentlige utredninger* NOU 2007:15, s.7, 10, 12, 33, 54, 63.

selv om det er åpenbart at Forsvaret ikke ville vært etablert om det ikke forelå noen utfordringer mot Norges sikkerhetsinteresser, eller til interesseporteføljens andre momenter.

Det norske Forsvarets overordnede oppgave er å bidra til å forhindre krig. Norges to høyest prioriterte sikkerhetspolitiske målsettinger er viet denne oppgaven.<sup>69</sup> I den grad dette lykkes er det fred. Her ligger det en betydelig utfordring. Allerede admiral Mahan påpekte, og Norges historiske erfaringer antyder at han hadde rett, at det er usikkert hvorvidt demokratisk valgte regjeringer vil være forutseende nok og være tilstrekkelig opptatt både av statens strategiske stilling og de potensielle utfordringene mot dens velferd og velstand, til at de i fredstid vil bruke så mye penger som er nødvendig for å være militært forberedt i tilfelle krig. Demokratisk valgte regjeringer er i alminnelighet skeptiske til å bruke penger på forsvar i fredstid.<sup>70</sup>

Det er med andre ord viktig for Forsvaret at det, i tillegg til å forberede seg til å kunne føre krig, demonstrerer sin relevans og betydning i tilknytning til andre interesser enn de rene sikkerhetsinteressene. Det er slik sett for eksempel viktig for evnen til å opprettholde bevilgningene til Forsvaret i fredstid at Forsvaret, ved Sjøforsvaret og Kystvakten og støttet av Luftforsvaret, er tildelt en nøkkelrolle i ressursforvaltning og håndhevelse av jurisdiksjon i Norges tilstøtende havområder. Det er også viktig at Forsvaret kan framstå som et gripbart utenrikspolitisk redskap for regjeringen i fredstid, f.eks. ved å kunne frambringe relevante kapasiteter av høy kvalitet til bruk i freds- og stabiliseringsoperasjoner utenlands i regi av FN eller Nato.

Til slutt: Norges interesseportefølje og hvordan Forsvaret bidrar til å fremme og beskytte også andre enn de rene sikkerhetsinteressene bør inn i pensum i Forsvarets skoler, først og fremst krigsskolene og stabsskolen. Å bevisstgjøre Forsvarets offiserer på sammenhengen mellom Forsvarets oppgaver, struktur og operasjonskonsept og Norges interesseportefølje ut over de rene sikkerhetsinteressene vil, over tid, kunne få positiv virkning på hvordan Forsvarets virksomhet planlegges og drives i fredstid. Det vil kunne styrke bevisstheten om verdien av regelmessig og rutinemessig tilstedeværelse og synlighet og opptattheten av at Forsvarets enheter og avdelinger, fartøyene og deres besetninger, framstår og opptrer som gode ambassadører for Forsvaret. Det vil også ha positiv virkning på hvordan offiserene omtaler Forsvaret og offisersyrket.

---

<sup>69</sup> Gjeldende langtidsplan for Forsvaret lister disse to oppgavene øverst i oversikten over Norges sikkerhetspolitiske målsettinger: Å forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet. Å bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av en FN-ledet internasjonal rettsorden. Forsvarsdepartementet (2008): Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier. *St.prp. nr. 48 (2007-2008)*, s. 17.

<sup>70</sup> 'Whether a democratic government will have the foresight, the keen sensitiveness to national position and credit, the willingness to insure its prosperity by adequate outpouring of money in times of peace, all which are necessary for military preparation, is yet an open question. Popular governments are not generally favorable to military expenditure, however necessary ...' Mahan, Alfred T. (1987 (1894)): *the Influence of Sea Power upon History 1660-1783*. New York: Dover Publications Inc. s. 67.



De vil dermed også i denne sammenheng framstå som bedre ambassadører for Forsvaret og i større grad kunne bidra til å øke forståelsen i befolkningen for hva Forsvaret faktisk bidrar med av merverdi. I den grad dette skjer styrkes også det politiske grunnlaget for å opprettholde bevilgningene til Forsvaret.