

Tre nye strategiske sjokk for norsk forsvarsplanlegging

Russlands invasjon av Ukraina endrer mye, men ikke alt. For forsvarskommissjonen er det avgjørende å opprettholde et langsiktig perspektiv. Her skisseres tre andre sikkerhetspolitiske sjokk som kan ramme Norge de neste 20 årene.

ALEXANDER WILLIAM BEADLE

Seniorforsker ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Leder FFIs arbeid med fremtidsstudier og skriver doktorgrad om prediksjon av internasjonal politikk.

Det kan fremstå som for tidlig å løfte blikket bort fra Ukraina mens krigen fortsatt raser.

For forsvarskommissjonen er imidlertid dette nødvendig, hvis den skal lykkes med å vurdere hvilke forsvars- og sikkerhetspolitiske veivalg og prioriteringer som best kan ivareta norsk sikkerhet i et 10–20 års perspektiv, slik mandatet lyder.

Farer ved nærsynthet i forsvarsplanlegging

Å tenke langsiktig er [ikke noe som faller oss naturlig](#).

Tvert imot har mennesker en tendens til å fokusere på dagsaktuelle hendelser. Hjernene våre er programmert til å reagere hurtigst på umiddelbare og konkrete trusler. Samtidig har vi lett for å overse gradvise og langsiktige utviklinger som skjer under overflaten.

I forsvarsplanleggingen er det derfor alltid en fare for at dagsaktuelle hendelser kan få disproportjonalt stor betydning, mens mindre synlige og potensielt mer avgjørende utviklinger kan bli neglisjert.

Som om forsvarskommissjonens oppdrag ikke var krevende nok fra før, gjør Ukraina-krigen det enda vanskeligere å opprettholde et langsiktig perspektiv.

På den ene siden vil Russlands invasjon av Ukraina åpenbart påvirke norsk forsvarsplanlegging. Et svensk og finsk Nato-medlemskap vil åpne for helt nye måter å forsvare Norge på, mens den russiske militære evnen vil svekkes stadig mer jo lenger krigen fortsetter.

På den annen side er det for tidlig å konkludere med hva og hvor store konsekvensene blir på lang sikt. Vi bør derfor være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner om investeringer og veivalg basert på denne eller andre enkeltkriger alene.

En av de vanligste årsakene til at man bommer i forsvarsplanleggingen er nemlig at man feilvurderer det grunnleggende spørsmålet om hva slags operasjoner vi faktisk vil bli involvert i. Hvem hadde på slutten av 1980-tallet trodd at Forsvaret ville stå to tiår i Afghanistan 15 år senere?

Det er ingen grunn til å tro at Forsvaret ikke vil kjempe like overraskende kriger de neste tiårene.

Tre strategiske sjokk

For å motvirke farene ved nærsynthet vil jeg her skissere tre strategiske sjokk som kan fremstå som lite sannsynlige i dag, men som er fullt tenkelige de neste 10–20 årene.

I forsvarssammenheng brukes [«strategisk sjokk»](#) om begivenheter som plutselig endrer vår strategiske situasjon. De skiller seg fra andre overraskende hendelser ved at: 1) de har store konsekvenser, 2) de utfordrer dagens oppfatninger så sterkt at det er vanskelig å overbevise andre om at hendelsen virkelig kan inntreffe, og 3) de er tilstrekkelig komplekse til at det er vanskelig å se for seg hvordan man kan håndtere dem.

Når strategiske sjokk først inntreffer, tvinger de hele forsvarssektoren til å omstille seg mentalt og institusjonelt, bruke styrkene på andre måter enn forutsett, og håndtere utfordringer som er fundamentalt annerledes enn dem man hadde planlagt for.

Selv om det er umulig å forutsi nøyaktig når og hvordan strategiske sjokk vil skje, springer de ofte ut av trender som kan identifiseres i dag. De er altså ikke såkalte «sorte svaner», som er totalt uforutsigbare hendelser. Strategiske sjokk kan til og med være varslet på forhånd, slik som terrorangrepene 11. september 2001 og koronapandemien, men hendelsene bryter likevel så mye med våre eksisterende oppfatninger at vi ofte ignorerer dem i planleggingen.

Russlands invasjon av Ukraina var også overraskende, men likevel helt i tråd med de globale utviklingstrekkene som studier har skissert de siste ti årene. Konklusjonen i [FFIs fremtidsstudie fra 2019](#) var at det globale konfliktnivået stod ved et mulig vendepunkt, der stadig flere trender pekte mot større fare for mellomstatlig krig.

Russland-eksperter har i årevis pekt på regimets økende vilje til militær maktbruk. De fleste ble likevel overrasket av omfanget av invasjonen. Dette viser hvor vanskelig det kan være å ta innover seg at de alvorligste konsekvensene av trendene en ser, *faktisk* kan skje.

De tre følgende strategiske sjokkene er derfor basert på andre langsiktige utviklinger som diskuteres i dagens fremtidsstudier. De er hendelser som bryter med den nåværende situasjonen, men som vi likevel bør ta høyde for, fordi konsekvensene er så store at det vil være uansvarlig å ignorere dem. De er kun eksempler, men valgt ut på grunn av deres særlige betydning for norsk sikkerhet. Hvordan vi skal håndtere hendelsene er imidlertid vanskelig å vite – og det er nettopp det som gjør dem til sjokk.

1) Bortfall av USAs sikkerhetsgaranti

Et første strategisk sjokk for Norge vil være om den amerikanske alliansetilknytningen til Europa faller bort. Ikke bare er USA vår viktigste enkeltallierte, men landet står også for 70 prosent av forsvarsutgiftene i Nato. Uten USA vil styrkebalansen i Europa endres dramatisk.

Det er for øyeblikket lite som tyder på en amerikansk tilbaketrekning. Siden Russland annekterte Krim i 2014 har USA styrket sin tilstedeværelse i Europa, inkludert i Norge. Etter invasjonen i februar gjorde president Joe Biden det [klinkende klart](#) at «USA vil forsvare hver tomme av Natos territorium» og at «Nato er mer forent enn noen gang».

Samtidig finnes det en rekke, mindre synlige utviklingstrekk som sår tvil om den amerikanske garantien på sikt. Det viktigste er den gradvise maktforskyvningen fra Vesten til fremvoksende økonomier, spesielt i Asia, som forventes å trekke USAs oppmerksomhet bort fra Europa. Denne utviklingen drives av en høyere befolkningsvekst i andre deler av verden, som vil fortsette uavhengig av hva som skjer i Ukraina.

Det er også bred enighet om at Kina utgjør en større strategisk utfordring for USA enn Russland. I USAs nyeste forsvarsstrategi – som ble publisert etter Russlands invasjon – ble trusselen fra [Kina for første gang eksplisitt rangert over den russiske](#). Selv om Europa betyr mye, kan andre områder bety relativt mer for USAs globale maktposisjon.

Det er heller ikke gitt at USAs respons på russisk aggresjon i Europa vil være den samme med en annen president. Ville Donald Trump – som ønsket USA ut av Nato, startet en tollkrig med Europa og beundret Putin – ha reagert like resolutt på Russland invasjon? Hvis USA hadde nølt, ville resten av Nato opptrådt like forent? Hadde Sverige og Finland fortsatt søkt om Nato-medlemskap? De neste 20 årene vil det gjennomføres fem nye presidentvalg i USA.

Bortfallet av USAs sikkerhetsgaranti trenger ikke være fullstendig for å få store konsekvenser. Det kan for eksempel komme i form av en erklæring om at USA vil stille opp i atomkrigssituasjoner, men at Europa må håndtere konvensjonelle kriger som Ukraina på egen hånd.

En umiddelbar foranledning kan være et nært forestående kinesisk angrep på Taiwan eller en krig mellom Nord- og Sør-Korea, der USA tvinges til å velge mellom sine asiatiske og europeiske allierte.

Den naturlige løsningen for Norge vil være å basere oss mer på våre europeiske Nato-allierte. Det er imidlertid usikkert i hvor stor grad Europa kan erstatte USA i norsk forsvarsplanlegging.

Europa er den eneste regionen i verden med både en synkende og en aldrende befolkning. Økende utgifter til helse og omsorg vil gjøre det mer krevende å opprettholde satsingen på forsvar over tid. Den samme psykologiske mekanismen som gjør Ukraina-krigen så viktig nå, gjør også at selv de blodigste kriger mister oppmerksomheten etter hvert. De interne splittelsene som har preget Europa de siste årene må ventes å bli tydeligere igjen. Krigen har heller ikke hindret ledere med koblinger til Putin fra å vinne eller gjøre det godt i europeiske valg etter invasjonen.

Et bortfall av USAs sikkerhetsgaranti fremstår ikke som en aktuell problemstilling i dag. Tvert imot har de siste måneders forsvarsdebatt vært preget av bekymringer for at den allierte tilstedeværelsen i Norge kan bli for stor med den nye tilleggsavtalen med USA.

I et 20-års perspektiv må imidlertid disse bekymringene veies opp mot de langsiktige trendene som peker i motsatt retning. Disse tilsier at det kan bli vanskeligere å opprettholde den amerikanske garantien over tid, og at terskelen for hva som vil utløse alliert støtte til Norge kan bli høyere.

2) Mislykket maktoverføring i Russland

Et annet strategisk sjokk for Norge vil være om vi må forholde oss til et helt annet Russland enn dagens. I forsvarsdebatten forfektes det ulike syn på hva slags angrep Forsvaret bør innrettes mot. De fleste baserer seg likevel på en felles antakelse om et russisk regime mer eller mindre som i dag.

Å fremskrive dagens russiske regimes overlevelse er imidlertid en usikker forutsetning. Putin har allerede passert gjennomsnittlig levealder for russiske menn (68 år). Uavhengig av hva som skjer i Ukraina rykker et maktskifte i Russland nærmere for hver dag som går.

Studier har vist at maktoverføringer i autoritære, personfokuserede regimer, som det Russland står overfor, kan være [forbundet med betydelig risiko](#).

På den ene siden har slike regimer overlevd i nesten alle tilfeller siden 1946, så lenge lederen satt til han døde av naturlige årsaker. Dette var også den vanligste måten at makten ble overført mellom lederne i Sovjetunionen. Så lenge Putin sitter til han dør, bør en derfor ikke forvente et regimeskifte.

På den annen side har hele regimene falt i over halvparten av tilfellene der maktoverføringen fant sted før lederen døde naturlig. Foranledningene har for eksempel vært at grunnloven forhindret lederen i å fortsette eller at eliten ble enig om å avsette ham. Hvis Putin mister eller gir fra seg makten før han dør, er det altså en mye større sannsynlighet for at resten av det russiske regimet kollapser sammen med ham.

Et slikt scenario kan være vanskelig å forestille seg, men det var også Sovjetunionens oppløsning i sin tid. Selv om eliten som styrer Russland i dag vil ønske å videreføre det eksisterende regimet, kan det bli vanskelig for dem å enes om en erstatter. [Ifølge Putin](#) var grunnlovsendringen i 2020, som åpnet for at han selv kan fortsette som president til 2036, nødvendig nettopp for å unngå at regjeringsapparatet ville distraheres av spørsmålet om hvem som skulle overta makten.

Det vanligste utfallet når et autoritært regime faller, er imidlertid at det erstattes av et nytt autoritært et, ikke et mer liberalt. Et Russland uten Putin vil derfor ikke nødvendigvis være bedre.

Det mest sjokkerende utfallet vil likevel være om maktoverføringen ender med at Russland går i oppløsning. Statskollapser leder ofte til borgerkrig. Flere stormakter har også brutt sammen før, men kun én med atomvåpen. Det var Sovjetunionen for 30 år siden. Den gang gikk det relativt fredelig for seg, men det er langt fra gitt at det skjer hver gang.

Begge utfallene av en mislykket maktoverføring i Russland reiser spørsmål som i liten grad diskuteres i dag, men som kan være avgjørende for hvilke trusler Norge må ta høyde for de neste 20 årene: Hvor forskjellig kan et annet, potensielt enda mer autoritært, russisk regime se ut? Hvilken utenrikspolitikk kan et helt nytt regime tenkes å føre? Hvilke sikkerhetsutfordringer vil et Russland som mister kontrollen over egne områder og militære styrker innebære for Norge og Nato?

3) *En ny stor intervensjon utenfor Europa*

Et tredje sjokk for dagens forsvarsplanlegging er om Norge igjen vil delta i en ny, stor og langvarig operasjon utenfor Natos kjerneområde. Muligheten for en ny Libya- eller Afghanistan-liknende operasjon er noe som knapt diskuteres i dag.

Dersom det skulle bryte ut borgerkrig i et av de største landene i Afrika, kan det imidlertid bli vanskelig å unngå nye militære intervensjoner i fjerne ørkenland, også for Norge.

En av de sikreste globale trendene er nemlig verdens befolkningsvekst. Mens Europas folketall faller, vil befolkningen i den nordlige halvdel av Afrika dobles fra 800 millioner til 1,6 milliarder de neste 40 årene. Befolkningsveksten alene kan få tidligere migrasjonsutfordringer til å blekne i forhold til dem Europa kan stå overfor fremover.

Den dårlige nyheten er at befolkningsvekst også henger sammen med økt fare for krig. I tillegg er det de samme områdene som vil rammes hardest av klimaendringene fremover. Dette kommer på toppen av at de strukturelle svakhetene som ledet til den arabiske våren i 2011, som mangel på demokrati, store økonomiske forskjeller og en høy arbeidsledighet blant unge, fortsatt vedvarer i mange land.

Et eksempel er Egypt, som har et autoritært regime, en skjør økonomi og islamistiske terrorgrupper på Sinai-halvøya. Foranledningen til en egyptisk statskollaps kan være en ny arabisk vår som ender med full borgerkrig à la Syria i stedet for kun demonstrasjoner som sist.

Et friere spillerom for islamistiske grupper på Sinai vil være uakseptabelt for Israel, mens krigen kan destabilisere andre folkerike naboland, som Sudan. En nedstenging av Suez-kanalen vil kunne få store ringvirkninger for verdenshandelen. Ikke minst vil Egypts befolkning ha vokst til 140 mill. om 20 år. Til sammenlikning var Syrias og Ukrainas befolkninger kun 21 mill. og 44 mill. før krigene der utløste de største flyktningkrisene i Europa siden andre verdenskrig.

Konsekvensene av *ikke* å intervenere i en slik situasjon kan bli svært store. Spørsmålet blir ikke om, men hvem, som må intervenere for å stabilisere situasjonen og forhindre ytterligere eskalering.

Konkurrerende prioriteringer, dårlige erfaringer fra tidligere invasjoner og sterk motstand fra andre stormakter vil kunne utelukke en amerikansk-ledet operasjon. Samtidig vil hverken USA eller Europa ønske en kinesisk militær inngripen og kontroll over den raskeste handelsruten til Asia, mens en ren israelsk invasjon vil kunne trekke et potensielt atomvåpenbevæpnet Iran inn i konflikten.

En europeisk operasjon kan derfor fremstå som det minste ondet. I en slik situasjon vil allierte forvente at Norge bidrar militært, både i en innledende konvensjonell krigføring og i en påfølgende stabiliseringsoperasjon. Det vil oppfattes som høyst usolidarisk om Norge skulle avstå.

For Norge er det ikke en afrikansk statskollaps, men deltakelsen i høy- og lavintensive operasjoner utenfor Europas grenser, som utgjør det strategiske sjokket. Selv om internasjonale operasjoner ikke skal være styrende for strukturutviklingen, har historien vist at begivenheter helt andre steder plutselig kan endre betingelsene for hvilke operasjoner Forsvaret i realiteten blir involvert i. Når de først skjer, har de også en tendens til å få konsekvenser for den nasjonale forsvarsevnen.

Egypt er langt fra det eneste skjøre landet i Europas randsone og det er ingen grunn til å tro at statskollaps i Afrika ikke kan skje samtidig som trusselen fra Russland forblir uendret. Dette reiser et

gammelt spørsmål som kan få fornyet aktualitet: Hvordan skal Norge være forberedt på plutselig oppdukkende kriser som kan kreve militære bidrag i andre deler av verden også de neste 20 årene?

Må løfte blikket

Det naturlige utgangspunktet når vi skal gjøre forsvars- og sikkerhetspolitiske vurderinger, er å basere oss på en videreføring av dagens situasjon: USA forblir Norges viktigste allierte, det russiske regimet består omtrent som i dag, og det norske forsvaret har vendt hjem etter tiår med utenlandsoperasjoner.

Å anta at ingenting grunnleggende vil endre seg, er imidlertid ikke godt nok når en skal vurdere hvilke beslutninger som best vil ivareta norsk sikkerhet i et 20-års perspektiv.

Historien har vist at det å basere forsvarsplanleggingen på én idé om hva fremtidens kriger vil handle om eller hvordan de vil utkjempes, gjør at en bommer mer enn nødvendig og svekker militære organisasjoners evne til å tilpasse seg når krigen kommer.

Å identifisere flere mulige strategiske sjokk som kan ramme Norge de neste 20 årene kan derfor bidra til å løfte blikket opp fra krigen i Ukraina, som gjør det ekstra vanskelig å få øye på andre utviklinger som dagens forsvars- og sikkerhetspolitiske veivalg og prioriteringer også bør ta hensyn til.

Av de tre eksemplene på strategiske sjokk som er skissert her, er det usikkerheten rundt amerikansk alliert støtte hvor Norge selv vil kunne ha størst innflytelse på utfallet. Selv om utviklingene er mindre synlige og mer langsiktige enn dem vi ser tydeligst akkurat nå, finnes det flere trender som tyder på at Norge ikke bør ta utsiktene til amerikansk alliert støtte for gitt.

På den ene siden tilsier dette at det å sikre USAs sikkerhetsgaranti lengst mulig bør være et sentralt kriterium i vurderingen av alternative veivalg i dag. Ikke fordi avhengighet av USA er et mål i seg selv, men fordi det ikke finnes åpenbare alternativer, heller ikke på lang sikt.

På den annen side bør en være åpen for at den grunnleggende forventningen om amerikansk støtte, som hele det norske forsvarskonseptet er basert på, kan endre seg i løpet av de neste 20 årene. Ikke fordi et bortfall er det mest sannsynlige utfallet, men fordi konsekvensen av å ta feil er så stor.

Analysene som nå må gjøres av et svensk og finsk Nato-medlemskap bør derfor også diskutere usikkerhetene rundt amerikanske sikkerhetsgarantier til Europa på lang sikt. Hvor mye vil de nordiske landene kunne klare å håndtere alene, eller sammen med andre allierte enn USA?

Det er derimot lite Norge kan gjøre for å påvirke utviklingen i Russland. Våre trusselanalyser bør likevel ta høyde for mer enn kun ett Russland, basert på en videreføring av dagens regime. Jeg vil derfor utfordre Russland-eksperter til å skissere alternative retninger landet kan tenkes å gå i de neste 20 årene. Det er ikke sikkert at et annet Russland vil innebære vesentlig endringer i hva det norske forsvaret bør planlegge for, men det kan vi heller ikke konkludere med før analysene er gjort.

Når det er sagt, finnes det knapt noen trender som tilsier at konsekvensene av kriser andre steder i verden vil påvirke Europa mindre enn de har gjort frem til nå. Svake stater forventes å dominere det globale konfliktbildet og det vil bo mange flere mennesker der. Selv om Norges beliggenhet gjør at følgene vil bli langt mindre for oss enn for andre, kan de likevel få stor nok betydning for våre allierte til at utenlandsoperasjoner vil påvirke norsk forsvarspolitik.

Dette er ikke noe nytt spørsmål, men er spesielt fraværende i dagens debatt og noe som bør diskuteres i et så langsiktig perspektiv som det forsvarsplanleggingen krever. Det som kan bli mer utfordrende fremover er at forventningene om vesentlige bidrag til utenlandsoperasjoner kan komme samtidig som at trusselen fra Russland forblir like høy som i dag. Igjen fremstår et tettere samarbeid med våre nordiske naboland som en mulighet til å kunne håndtere oppdukkende kriser på en måte som ikke vil gå like mye på bekostning av den nasjonale forsvarsevnen som tidligere oppdrag har gjort.

