



FFI-rapport 2015/01452

Globale trender mot 2040

– implikasjoner for Forsvarets rolle og relevans



Alexander William Beadle og Sverre Diesen



Globale trender mot 2040 – implikasjoner for Forsvarets rolle og relevans

Alexander William Beadle og Sverre Diesen

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

3. november 2015

FFI-rapport 2015/01452

1314

P: ISBN 978-82-464-2600-6

E: ISBN 978-82-464-2601-3

Emneord

Forsvaret

Fremtidsstudie

Sikkerhetspolitikk

Trendanalyse

Strategiske sjokk

Godkjent av

Sigurd Glærum

Forskningsleder

Espen Skjelland

Avdelingsjef

Sammendrag

Frem til i dag, har Norges strategiske situasjon vært kjennetegnet av at vi er en småstat med en stormakt til nabo i øst, at forsvar av Norge beror på alliert hjelp, og at havområdene rundt oss har en særlig nasjonal interesse. Den mest grunnleggende endringen de siste 30–50 årene er den omfattende globaliseringen av våre omgivelser. Denne rapporten løfter blikket opp fra dagsaktuelle hendelser og ser på hvordan den videre utviklingen kan påvirke Forsvaret de neste 15–25 årene.

Dette gjøres gjennom en bred analyse av globale trender som beskriver utviklingen i verden som helhet. Disse deles inn i fem ulike dimensjoner (politisk, sosial, teknologisk, økonomisk og miljømessig) og analyseres ut i fra et norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk perspektiv. I tillegg studeres den fremtidige utviklingen hos seks aktører (Russland, NATO, USA, FN, Kina og ikke-statlige aktører) og i fem regioner (Arktis, Norden, Europa, Midtøsten og Nord-Afrika, og Afrika sør for Sahara) av særlig relevans for Norge i fremtiden.

Rapporten viser hvordan Norge, også i fremtiden, vil ha behov for et militært forsvar, men ikke fordi verden blir mindre fredelig eller fordi dagens forhold til Russland skaper en grunnleggende annerledes situasjon. Behovet for et norsk militært forsvar i våre nærområder øker først og fremst på grunn av en økende usikkerhet rundt utsiktene for alliert støtte, som gjør at Norge må ta et større ansvar for egen sikkerhet i fremtiden. Dette skyldes en rekke globale utviklingstrekk og utviklingen hos våre allierte selv. Usikkerheten forsterkes av at alternative allianserammer ikke forventes å kunne utvikle seg tilstrekkelig uten at NATO i praksis oppløses først.

Samtidig oppstår det stadig flere og mer mangefasettede koblinger mellom hendelser andre steder i verden og Norges sikkerhet og interesser. Dette øker relevansen av å ha norske militære virkemidler til bruk utenlands, uavhengig av variasjonene i trusselbildet hjemme. Det kan også bli viktigere å bidra til effektiv militær måloppnåelse for å sikre alliert støtte eller egne interesser. Hvis deltagelse ikke lenger bare handler om å uttrykke solidaritet med våre allierte, kan ikke militære kapasiteter bare vurderes ut fra om de kan *brukes* hjemme og ute, men også hvorvidt de kan skape tellende *effekter* i fremtidige operasjoner.

Den samlede utviklingen kan medføre større spenning mellom Forsvarets ulike oppgaver. En krympende forsvarsstruktur og synkende forsvarsevne kan gjøre det enda viktigere å prioritere terskelforsvaret i våre egne nærområder. Samtidig kan ivaretagelse av samfunnsikkerhet og deltagelse i internasjonale operasjoner bli mer aktuelt, som følge av det samlede globale konfliktbildet og en rekke politiske, sosiale og klimatiske enkelttrender. En fortsatt reduksjon av Forsvaret vil derfor begrense hva det er mulig å bidra med. I ytterste konsekvens kan det bli nødvendig å erkjenne at Forsvaret ikke kan håndtere alle de oppgavene det er satt til i dag. Det kan også bli en større utfordring for forsvarspolitikken å opprettholde forståelsen for at en krigsforebyggende terskel mot aggresjon i våre egne områder forblir Forsvarets *viktigste* oppgave i fremtiden når andre oppgaver kan bli enda *vanligere*. Befolkningens forventninger til og oppfatninger om Forsvaret kan også endre seg mye frem mot 2040. Særlig skattebetalernes vilje til å finansiere forsvar på bekostning av andre statlige funksjoner kan bli avgjørende.

English summary

Historically, Norway's security environment has been characterised by the three continuities: Norway is a small state with a great power neighbour to the east, the defence of Norway depends on allied support, and the country's maritime domain represents a vital national interest. What has fundamentally changed over the last 30–50 years is the globalised context in which Norway now finds itself. This study looks at how future changes in Norway's security environment may affect the role and relevance of the Norwegian Armed Forces over the next 15–25 years.

Initially, the report analyses global trends from a Norwegian defence and security perspective. Next, the report assesses the possible future development of six actors (Russia, NATO, the US, the UN, China, and non-state actors) and in five regions (Arctic, the Nordic countries, Europe, the Middle East and North Africa, and Africa south of the Sahara) of particular relevance to Norway.

The report finds that the role of the armed forces as an instrument of Norwegian security policy is likely to expand even further out to 2040, both at home and abroad. At home and in adjacent areas, Norway will have to take greater responsibility itself for deterring outside aggression. This is not a result of fundamental changes in the relationship with Russia, or because the world is likely to become less peaceful. It is mainly caused by growing uncertainty surrounding allied support to Norway in the most likely crisis scenarios. This uncertainty is primarily driven by global trends, changes in our allies' military capabilities, and amplified by the fact that alternative allied frameworks are unlikely to fully develop until it is clear that NATO has disintegrated first.

This development is occurring at the same time as the number of connections between Norway's political, economic and social interests and events elsewhere in the world are growing. This is likely to increase the relevance of using Norwegian military means abroad, regardless of changes in the threats at home. It may also become more important for Norway to contribute more effectively in multinational operations – either to increase the prospects of allied support or to secure own interests. If Norwegian contributions to multinational operations become motivated by more than expressions of allied solidarity, future military capabilities can no longer be considered solely on the basis of whether they can be *used* at home and abroad, but also on the basis of whether they can create *effects* in the operations they may be deployed to.

As a result, it may become more difficult to reconcile the requirements of the Norwegian Armed Forces' various tasks. Whilst certain trends indicate that the demands for military support to societal security and Norwegian military participation in international operations are not likely to abate, a reduction in the size of the armed forces will limit what will be realistically possible to achieve. As a result, it may be necessary to acknowledge that the armed forces will not be able to handle all of its current tasks. It may also become a greater challenge for Norwegian authorities to maintain an understanding among the population that deterring aggression at home remains the armed forces' most important task, even though explicit threats are unlikely to emerge and failure to handle other tasks may become more evident. Especially the willingness of taxpayers to support the armed forces at the expense of other areas of public spending will be critical.

Innhold

	Forord	6
1	Innledning	7
1.1	Metode	8
1.2	Hensikt	10
1.3	Omfang	10
1.4	Kildegrunnlag	11
2	Forsvaret frem til 2015	12
2.1	Kontinuiteter og endringer	12
2.2	Forsvarets rolle i en globalisert verden	14
3	Globale trender	18
3.1	Politisk dimensjon	18
3.2	Sosial dimensjon	25
3.3	Teknologisk dimensjon	39
3.4	Økonomisk dimensjon	46
3.5	Miljødimensjon	57
4	Aktører	62
4.1	Russland	63
4.2	NATO	77
4.3	USA	81
4.4	FN	87
4.5	Kina	91
4.6	Ikke-statlige aktører	96
5	Regioner	107
5.1	Arktis	109
5.2	Norden	115
5.3	Europa	118
5.4	Midtøsten og Nord-Afrika	122
5.5	Afrika sør for Sahara	126
6	Forsvaret frem mot 2040	132
6.1	Forsvarets rolle	133
6.2	Forsvarets relevans	135
6.3	Prioritering mellom Forsvarets oppgaver	138
6.4	Forsvarets operasjonsområder	143
6.5	Allianseforhold	145
6.6	Forsvarsøkonomiske forutsetninger	149
6.7	Forsvarskonseptuell innretning	152
6.8	Premisser for Forsvarets operasjoner	156
	Litteraturliste	162

Forord

Denne rapporten er den første publikasjonen til FFIs forskningsprosjekt «Globale trender og militære operasjoner» (2013–2016). Formålet med prosjektet er å identifisere og analysere globale utviklingstrekk av relevans for Forsvaret i et 15–25 års perspektiv. Prosjektet skal styrke FFIs støtte til Forsvarsdepartementets langtidsplanlegging, samt arbeid med fagmilitære råd og langtidsplaner for Forsvaret, med et lengre tidsperspektiv og en annen tilnærming enn det som normalt legges til grunn. Rapporten danner også utgangspunktet for prosjektets videre arbeid med Forsvarets fremtidige militære operasjoner og studier av utvalgte temaer hvor det fremgår av denne studien at det kreves mer forskning.

I denne grunnlagsrapporten skisseres den overordnede forsvars- og sikkerhetspolitiske utviklingen i Forsvarets omgivelser frem mot 2040. Til forskjell fra tilsvarende fremtidsstudier gjennomført av NATO, USA, Storbritannia, Sverige og andre land og institusjoner, tar denne rapporten et *norsk* perspektiv på fremtiden. En forutsetning for en reell debatt om fremtidige trusler, interesser og utfordringer er at de diskuteres med utgangspunkt i tilgjengelig forskning, og er frikoblet fra normative oppfatninger og ressurskamper – enten vedrørende forsvarssektoren som helhet eller forsvarsgrenene imellom. Det er derfor lagt spesielt vekt på en forskningsbasert tilnærming for å forstå sammenhenger mellom generelle utviklingstrekk og mulige forsvars- og sikkerhetsimplikasjoner.

Hensikten har ikke vært å skape enighet om den fremtidige utviklingen, men nettopp å reflektere rundt usikkerheten ved fremtiden fra ulike ståsteder. I dette arbeidet har prosjektet dratt nytte av et bredt tilfang av innspill fra prosjektrådets medlemmer fra Forsvarsdepartementet, Etterretningstjenesten, Forsvarets stabsskole, Krigsskolen, Sjøkrigsskolen, Luftkrigsskolen, Institutt for Forsvarsstudier, og Institutt for fredsforskning (PRIO). Rapporten bygger på en bred militærfaglig kompetanse, erfaring fra planlegging og styring i forsvarssektoren, samarbeid med tilsvarende prosjekter i andre land, samt FFIs egne forskningsmiljøer på langtidsplanlegging, økonomi, personell, Russland, Europa, terrorisme og internasjonale operasjoner. Denne rapporten er likevel ikke en dyptgående studie av noen enkelttemaer, men tar for seg sammenhengene mellom ulike trender og alternative utviklingsløp som samlet sett kan få betydning for Forsvaret.

Til forskjell fra andre utredninger, tar rapporten ikke stilling til hva som *bør* gjøres for å håndtere utfordringene i fremtiden. Det overlates heller til leseren å trekke sine egne konklusjoner på grunnlag av det kunnskapsfundamentet som presenteres her. Studien kan i så måte brukes til å informere beslutningstagere og vurdere alternative konsepter, løsninger og strukturforslag, basert på hva utviklingen i våre omgivelser sier om fremtiden.

En spesiell takk rettes til Tore-Martin Bredal fra Forsvarsdepartementet, som hospiterte på prosjektet i 8 måneder, og Tore Nyhamar fra FFI for deres skriftlige bidrag til denne rapporten.

1 Innledning

Det er først og fremst utviklingen i våre omgivelser, som legger premissene for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Denne rapporten identifiserer og analyserer relevante utviklingstrekk som kan få konsekvenser for Forsvaret de neste 15–25 årene. Det overordnede forskningsspørsmålet er: *Hvordan kan utviklingen i våre omgivelser påvirke norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk frem mot 2040, og hvilke implikasjoner kan det få for det norske forsvarets rolle og relevans i fremtiden?*

For øyeblikket kjennetegnes omgivelsene våre av Russlands innгриpen i Ukraina og kampen mot Den islamske stat (IS) i Syria og Irak. Det er likevel ikke slik at de hendelsene som preger situasjonen i dag nødvendigvis vil være de som har størst konsekvenser på lengre sikt. Å unngå nærsynthet er spesielt viktig for langtidsplanleggingen i Forsvaret. Dette følger av at strukturvalg og materiellinvesteringer som gjøres i dag kan få implikasjoner i flere tiår fremover. Hensikten med fremtidsstudier er nettopp å løfte blikket for å kunne skille langsiktige kontinuiteter fra kortvarige endringer, og tenke «utenfor boksen» rundt mindre sannsynlige, men potensielt avgjørende rupturer eller hendelser. Det er umulig å forutsi hva som vil skje i fremtiden, men et spekter av mulige utviklingsløp kan likevel identifiseres. Det finnes også ulike grader av forhåndskunnskap og sannsynligheter, som kan brukes til å si noe om hvilke utviklingstrekk som kan eller ikke kan få implikasjoner. Snarere enn hvor godt prediksjonene treffer, må forskning på fremtiden bedømmes etter sin evne til å hjelpe beslutningstagere med å ta avgjørelser i dag.

Et mål med denne rapporten er å få leseren til å unngå «kognitiv lukking» rundt utviklingen i våre forsvars- og sikkerhetspolitiske omgivelser. Kognitiv lukking skjer når vi velger bort informasjon som kan motbevise den oppfatning vi allerede har.¹ Dette brukes gjerne til å forklare hvorfor det er vanskelig å bryte ut av faste tankemønstre i forbindelse med etterretning og beslutningsprosesser, spesielt hos enkeltindivider som også kan ha stor definisjonsmakt.²

I dagens langtidsplanlegging i Forsvaret legges det gjerne til grunn at Russland vil være den dominerende trusselen mot Norge, at NATO forblir vår sikkerhetspolitiske garantist, og at vi deltar i internasjonale operasjoner for å sikre alliert støtte til forsvar av Norge. Slike premisser utfordres sjelden i forsvarsstudier eller fagmilitære råd, fordi man ikke kan basere utredninger av forsvarsstrukturen på det som oppfattes som usannsynlige hendelsesforløp. Samtidig kan endringer i disse premissene være helt avgjørende for Forsvarets rolle som et sikkerhetspolitisk instrument for Norge i fremtiden. Alle disse tre antagelsene utfordres av den fremtidige utviklingen som beskrives her. Denne rapporten tar sikte på å beskrive utviklingen i Norges strategiske omgivelser ut fra et lengre og mer globalt perspektiv enn det som normalt gjøres i forbindelse med langtidsplanlegging i Forsvaret i dag.

¹ Se [Norheim-Martinsen, Per M. \(2011\). 'Trender, scenarioer og sorte svaner – utfordringer for fremtidens landmakt', FFI-rapport 2011/01667 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\).](#)

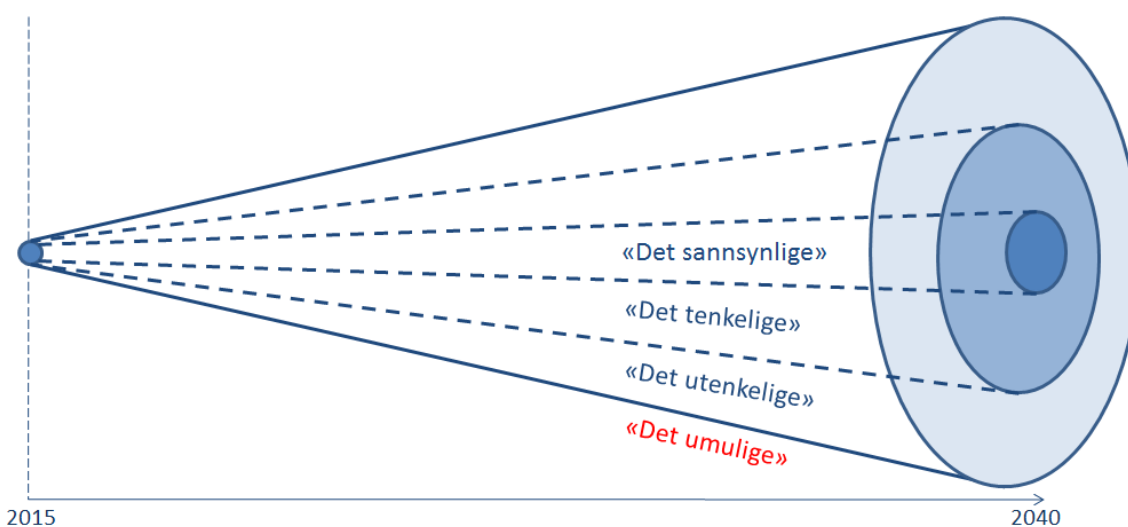
² Se Hatlebrekk, Kjetil Anders og Smith, M. L. R. (2010), 'Towards a New Theory of Intelligence Failure? The Impact of Cognitive Closure and Discourse Failure', *Intelligence and National Security*, Vol. 25, No. 2, ss. 147–182.

1.1 Metode

Det finnes ikke én «riktig» metode eller teknikk for å forske på fremtiden. Nytteverdien av en bestemt metodisk tilnærming avhenger først og fremst av oppgaven som skal løses. Det er få fremtidsstudier som gjøres for forskningens egen del. Alle de internasjonale fremtidsstudiene som denne rapporten bygger på, kommer fra aktører med et behov for å identifisere hvilke implikasjoner forskjellige utviklingstrekk kan ha for dem selv (se litteraturlisten). Felles for dem alle er at *ingen* tar et norsk perspektiv. Dette er problematisk, fordi noen trender vil ha større betydning for Norge enn andre, og man går glipp av utviklingstrekk som kanskje bare angår oss.

Det er dermed behov for en fremtidsstudie med et *norsk* perspektiv. Norge har ingen tradisjon for å gjøre studier med et langsiktig perspektiv på fremtidige sikkerhetsutfordringer. Det finnes heller ingen fagmiljøer som tilbyr fremtidsanalyser til det norske forsvaret på regelmessig basis. Å forske på fremtiden fra et norsk ståsted kan derfor ha stor verdi på en rekke områder av betydning for Forsvarets fremtidige oppgaver, evne og økonomi. Bakgrunnen for denne rapportens metodiske tilnærming, samt flere betraktninger rundt det å forske på fremtiden ut fra et norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk perspektiv, er beskrevet i en egen rapport.³

I fremtidsstudier kan man skille mellom sannsynlig, tenkelig, utenkelig og umulig utvikling.⁴ Det *sannsynlige* baserer seg på fremskrivninger av dagens trender. Det *tenkelige* utgjør alternative retninger utviklingen kan ta. Det *utenkelige* er utviklinger som er vanskelige å forestille seg vil skje, uten at de er helt *umulige*. De hendelsene som ligger i gapet mellom det tradisjonelle, veloverveide og det utrolige, høyst spekulative, blir ofte neglisjert i forsvarsplanlegging generelt. Til sammen danner disse tilnærmingene en metode for å identifisere «usikkerhetsrommet» ved Norges forsvars- og sikkerhetspolitiske omgivelser, også kjent som «*the cone of uncertainty*». Figur 1.1 illustrerer denne rapportens metodiske tilnærming. Et viktig aspekt er at usikkerheten ved fremtiden øker gradvis over tid, mens alternative utviklingsløp kan få mer å si.



Figur 1.1 – Rapportens metodiske tilnærming.

³ Beadle, Alexander William (kommer 2016), 'Å forske på fremtiden – metodiske betraktninger for Forsvaret' (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).

⁴ Se Kuosa, Tuomo (2012), *The Evolution of Strategic Foresight* (Surrey: Gower Publishing), ss. 35–42.

Denne fremtidsstudien tar utgangspunkt i år 2015 og studerer utviklingen de neste 15–25 årene. Ettersom fremtiden kun eksisterer i våre tanker, må enhver fremtidsstudie ta utgangspunkt i den historiske utviklingen og innsikten som er tilgjengelig om dagens situasjon. Innledningsvis identifiseres det derfor tre grunnleggende kontinuiteter og én vesentlig endring som har kjennetegnet Norges strategiske situasjon de siste 30–50 år (kapittel 2). De tre kontinuitetene som i lang tid har kjennetegnet vår strategiske posisjon er at Norge er en småstat med en stormakt til nabo, at forsvar av Norge beror på alliert hjelp, og at havområdene rundt oss har en særlig nasjonal interesse. Det som grunnleggende har endret seg er den globaliserte konteksten som de tre kontinuitetene utspiller seg innenfor. Disse kjennetegnene utgjør kriterier som brukes til å vurdere betydningen av ulike utviklingstrekk ut fra et spesifikt norsk perspektiv.

Med dette som utgangspunkt utforsker rapporten det fremtidige usikkerhetsrommet ved Norges forsvars- og sikkerhetspolitiske omgivelser frem mot 2040. Dette gjøres først gjennom en analyse av globale trender, som beskriver utviklingen i verden generelt (kapittel 3). Dette er nødvendig fordi Norge, som småstat med globale interesser, er helt avhengig av hvor verden som helhet går, samtidig som vi har begrenset evne til å påvirke denne utviklingen. Det vil likevel være enkelte trender som har større betydning for Norge enn for andre land. I neste omgang analyseres den fremtidige utviklingen til relevante aktører (kapittel 4). Dette er nødvendig fordi utviklingen hos en bestemt aktør kan trekke i en helt annen retning enn for verden generelt. Til slutt studeres utviklingen i geografiske regioner, fordi det er her ulike aktørers interesser vekselvirker med hverandre og norske interesser kan bli direkte berørt av konflikter eller hendelser (kapittel 5).

Flere av trendene som beskrives her – som urbanisering, klimaendring og Kinas vekst – vil være kjente for mange. Noen av disse trendene må likevel nyanseres på basis av den siste tilgjengelige forskningen. Rapporten berører også temaer som normalt *ikke* diskuteres, som følgene av et større etnisk og kulturelt mangfold i Norge. I tillegg vektlegges det også alternative utviklingsløp som kan få andre implikasjoner for Forsvaret enn en videreføring av dagens trender. Mot slutten av flere av kapitlene diskuteres det også mulige strategiske sjokk, som kan endre grunnleggende forhold vi ellers er tilbøyelige til å se på som permanente. Noen av disse sjokkene kan i tillegg komme helt uventet, og kalles gjerne for «sorte svaner».⁵ Tidligere eksempler på dette er oppløsningen av Sovjetunionen og terrorangrepene 11. september 2001. Det som utgjør strategiske sjokk for våre allierte behøver likevel ikke ha like stor betydning for oss, og omvendt.

Til forskjell fra de fleste andre fremtidsstudier, har denne rapporten en avsluttende del hvor noen av de mest grunnleggende spørsmålene for Forsvaret i fremtiden diskuteres (kapittel 6). Trenger Norge et militært forsvar i fremtiden? Hva trenger vi i så fall et militært forsvar til? Hvilke oppgaver skal veie tyngst? Hvor i verden vil Forsvaret være mest relevant? Hvem skal våre allierte være? Hvilket forsvar vil være mulig? Hvilke måter kan forsvar av Norge innrettes på? Hvilke premisser kan utviklingen legge for Forsvarets operasjoner?

⁵ Uttrykket stammer opprinnelig fra da man trodde at alle svaner var hvite, fordi dette var det eneste man hadde observert. En *sort* svane var noe umulig. Etter at sorte svaner ble oppdaget, har uttrykket blitt brukt om overraskende hendelser som har store konsekvenser og bare kan forklares i etterkant. Se Taleb, Nassim Nicholas (2007), *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (New York: Random House).

1.2 Hensikt

Den overordnede hensikten med rapporten er å bidra til et mer robust beslutningsgrunnlag for planleggingen av Forsvaret i fremtiden. Dette forsøkes oppnådd på flere måter.

Til forskjell fra Forsvarets egen langtidsplanlegging, kan fremtidsstudier i større grad fristille seg fra hvordan Forsvarets struktur ser ut i dag. Hva som utgjør et relevant militært instrument for å sikre Norges sikkerhet og interesser i fremtiden har per definisjon ingen sammenheng med hvilket forsvar vi har i dag. Fremtidsstudier kan formidle hva utvikling i våre omgivelser forteller oss om rollen til og relevansen av Forsvaret i fremtiden, basert på endringer i politiske, sosiale, økonomiske og andre forutsetninger. For å sikre størst mulig nytteverdi av Forsvaret må det være et mål å bygge bro mellom den forsvarsstrukturen vi har i dag og den fremtidige utviklingen i våre omgivelser. Fremtidsstudier kan bidra til å identifisere «det fremtidige» som dagens krav må vurderes opp mot.

Utover dette kan fremtidsstudier blant annet gi innspill til andre scenarier enn dem vi normalt planlegger for, identifisere langsiktige endringer som ventes å inntreffe og kan få alvorlige konsekvenser, og bidra til bedre omstillingsevne gjennom å motvirke nærsynthet i langtidsplanleggingen. For at militære institusjoner skal *lykkes* med å tilpasse seg nye utfordringer, viser studier at det kreves fantasi og vilje til endring, forestillinger om mulighetene og potensialet for endring, og organisasjonskulturer som oppmuntrer til tankeflyt oppover så vel som rettleiding fra toppen.⁶ Den samme forskningen viser også en sammenheng mellom en militær institusjons forberedelser i fredstid og evne til å tilpasse seg når man står overfor krigens realiteter. Endelig kan fremtidsstudier bidra til å kartlegge svake signaler og tidlige tegn på endringer som kan utfordre viktige premisser, og derfor vil være viktig å følge med på den videre utviklingen av.

Et viktig poeng med denne rapporten er at det er mulig å trekke *ulike* slutninger basert på det *samme* forskningsgrunnlaget som presenteres her. Diskusjonen av de grunnleggende spørsmålene rundt Forsvarets fremtidige rolle og relevans forsøker å reflektere nettopp dette.

1.3 Omfang

Denne rapporten er i dag den eneste studien med et globalt perspektiv på Forsvarets omgivelser flere tiår frem i tid. Lengden på rapporten reflekterer bredden av temaer som omtales. Likevel behandles ingen temaer like detaljert som de ellers ville blitt i studier avgrenset til et mindre utvalg trender eller implikasjoner for en bestemt forsvarsgren.⁷ Tilbakemeldingen på tidligere utkast har likevel vært at antall poenger står i forhold til antall sider. Samtidig er selv ikke denne rapporten på noen måte uttømmende.

⁶ Se Murray, Williamson (2011), *Military Adaptation in War: With Fear of Change* (New York: Cambridge University Press), ss. 305–315.

⁷ Nettopp dette har blitt gjort i forbindelse med tidligere FFI-prosjekter som *Fremtidens landmakt* (2009–2011), *Norsk sjømakt 2030* (2009–2013) og *Logistikk og støtte 2020* (2010–2011).

Størst vekt har blitt tillagt de temaene som *samlet sett* kan si noe om Forsvarets rolle og relevans i fremtiden. Hvert kapittel er likevel skrevet slik at det i størst mulig grad kan leses hver for seg, og begynner med en innledning som oppsummerer de viktigste funnene i kapittelet. Gjennom rapporten vises det også til forskningsspørsmål som kan være av stor betydning for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i fremtiden – og hvor det kreves mer forskning.

1.4 Kildegrunnlag

Det er naturligvis en fare at vi overfokuserer på det vi vet mest om fra før. Rapporten har derfor tatt utgangspunkt i en rekke ulike fremtidsstudier av forsvars- og sikkerhetspolitiske forhold gjennomført av internasjonale og nasjonale institusjoner, tenketanker, departementer og etterretningsorganisasjoner i løpet av de siste årene. Fordi alle studiene er gjort i sikkerhets- og forsvarspolitisk øyemed, er alle vektet i retning av mulige og sannsynlige usikkerheter eller farer. De omhandler i liten grad mulighetene for en positiv utvikling på en rekke områder, som utryddelse av sykdommer, avskaffelse av fattigdom og utbredelse av demokrati. Selv om det i denne rapporten forsøkes å skape et balansert bilde av utviklingen i våre omgivelser, vil også denne rapporten hovedsakelig beskrive fremtidige utfordringer og trusler for Norge fordi det er disse som er mest relevant for Forsvaret å ta stilling til. De konkrete utviklingstrekkene som behandles i denne rapporten er en refleksjon av hvilke trender og implikasjoner som regnes for å være viktigst i disse studiene, men vurderes alltid ut fra et norsk perspektiv. En oversikt over studiene rapporten baserer seg på, finnes i starten av litteraturlisten.

I tillegg bygger rapporten på et bredt og variert kildemateriale. Det aller meste er basert på åpne kilder, som akademiske bøker, artikler og rapporter om temaene som behandles. I tillegg vises det til en rekke intervjuer, kronikker og offisielle dokumenter. Der det oppgis konkrete tall, som forventet befolkningsøkning eller energiforbruk, benyttes de antatt mest pålitelige kildene, som FNs, Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD)s eller Statistisk sentralbyrå (SSB)s beregninger. Rapporten benytter blant annet Institutt for fredsforskning (PRIO)s prediksjoner i vurderingene av konfliktpotensialet i geografiske områder av relevans for Norge. I tillegg brukes statistikk fra Pew Research Center, der tilsvarende data om innvandring og opinionsmålinger ikke finnes i norske undersøkelser. Der det beskrives konkrete prediksjoner refereres det til kildene disse kommer fra, inkludert sidetall.

Der kildene som brukes er fritt tilgjengelige på internett, er klikkbare lenker til disse inkludert i selve fotnotehenvisningen for å tilrettelegge for mest mulig etterprøvbarehet. Fullstendige lenker til de aktuelle nettsidene finnes i litteraturlisten. I tillegg fungerer henvisninger til del- og underkapitler som lenker i den elektroniske versjonen av rapporten. De viktigste funnene er gjennomgående uthevet i **fet skrift** for å gi leseren en oversikt over de viktigste trendene og implikasjonene som diskuteres i hvert kapittel. Alle kart er redigert med utgangspunkt i filer som er fritt tilgjengelige gjennom Wikimedia Commons. Fullstendige referanser til kart og illustrasjonsbilder finnes bakerst i litteraturlisten.

2 Forsvaret frem til 2015

Før man kan vurdere relevansen av ulike trender, fremtidige utviklingsløp og strategiske sjokk, er det nødvendig å ha noen kriterier som kan brukes til å evaluere betydningen av dem. En tommelfingerregel i fremtidsstudier er at man minst skal se dobbelt så langt bakover som man ønsker å se fremover.⁸ Det betyr at dersom vi ønsker å skissere mulighetsrommet 15–25 år frem i tid, må vi ha et tidsperspektiv som strekker seg minst 30–50 år tilbake i tid. Dette betyr at den siste Ukrainakrisen, 11. september eller slutten på den kalde krigen ikke *nødvendigvis* er de eneste eller beste pekepinnene på Norges sikkerhetspolitiske situasjon frem mot 2040.

Et utgangspunkt for å forstå bedre de langsiktige endringene i Norges strategiske situasjon, er å skille mellom kontinuiteter og endringer innenfor det aktuelle tidsperspektivet.⁹ Det kan oppstå betydelige variasjoner innenfor disse kontinuitetene, som legger nye eller andre premisser for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, uten at de representerer grunnleggende endringer i Norges strategiske stilling. Med grunnleggende endringer forstår vi utvikling som utfordrer selv de lange kontinuitetene i vår strategiske og geopolitiske situasjon – eller skaper helt nye.

2.1 Kontinuiteter og endringer

En første grunnleggende strategisk kontinuitet ligger i Norges beliggenhet som **en småstat med en stormakt til nabo** – der stormaktene historisk har vært Sverige i tidligere tider, Sovjetunionen under den kalde krigen, og Russland i nyere tid. Forholdet til stormakten kan variere i perioder, uten at det asymmetriske maktforholdet endrer seg grunnleggende.¹⁰

Spenningen i forholdet til Sovjetunionen var for eksempel spesielt høy fra 1970-tallet på grunn av økte motsetninger mellom øst og vest og russisk opprustning på Kola-halvøya. Den avtok umiddelbart etter den kalde krigens slutt, og forholdet til Russland ble i 2012 beskrevet som bedre enn noen gang.¹¹ Etter den russiske inn gripen i Ukraina i 2014, har forholdet igjen forverret seg. Disse variasjonene har likevel skjedd uten å endre det grunnleggende premisset om at naboskapet til en stormakt i øst forblir en sentral sikkerhetspolitisk faktor for Norge.



⁸ Saffo, Paul (2007), 'Six rules for effective forecasting', *Harvard Business Review*, July-August 2007.

⁹ Kontinuiteter og utviklingsbrudd i Norges strategiske situasjon fra 1970 til 2000 diskuteres i Børresen, Jacob, Gjeseth, Gullow, og Tamnes, Rolf (2004), *Norsk forsvarshistorie bind 5: Allianseforsvar i endring 1970–2000* (Bergen: Eide Forlag). For mer om viktigheten av å skille mellom kontinuitet og endring i forbindelse med langtidsplanlegging, se [Norheim-Martinsen, Per Martin, Fridheim, Håvard, og Glærum, Sigurd \(2011\), 'Paper 12 – Planning for the Future – A Norwegian Perspective', RTO-MP-SAS-088: Long Range Forecasting of the Security Environment \(NATO Science and Technology Organization\)](#).

¹⁰ Se Holtsmark, S. G. (2015), *Naboer i frykt og forventning: Norge og Russland 1917–2014* (Oslo: Pax).

¹¹ Kommentar fra daværende utenriksminister Espen Barth Eide, sitert i [Rottem, Svein Vigeland \(2012\), 'Sikkerhet i nord – er vi forberedt?', rapport fra Sikkerhetspolitisk konferanse 2012](#), s. 10.

En annen grunnleggende kontinuitet er at **evnen til å forsvare Norge militært beror på alliert hjelp**, som en konsekvens av den første kontinuiteten. Fra det norske forsvarrets opprinnelse levde norske offiserer i «troen på norsk natur som ‘alliert’». ¹² Selv om Norge insisterte på sin nøytralitet helt til frem til krigsutbruddet i 1940, hadde troen på britisk beskyttelse en viktig rolle etter første verdenskrig. Gjennom de siste 65 årene har alliert støtte berodd på NATO og USA. Forbeholdene overfor alliansen, med base- og atompolitikken og den norske balansegangen mellom stormaktene, har ikke endret den grunnleggende kontinuiteten i Norges behov for alliert hjelp.

En tredje grunnleggende kontinuitet, som også skiller Norge fra de fleste andre småstater, er Norges **avhengighet av de omkringliggende havområdene**. ¹³ Militært har alliert støtte alltid dreid seg om å kontrollere havområdene rundt oss, og allierte forsterkninger av noe omfang har måttet og vil måtte komme sjøveien. Norsk økonomisk og sosialt liv har også vært tett knyttet til havet gjennom fiskerier og skipsfart. Denne avhengigheten har økt ytterligere med det utvidede ansvaret for jurisdiksjon over større områder og en kontinentalsokkel med petroleumsressurser av stor økonomisk og strategisk betydning. Dette har ytterligere forsterket den sikkerhetspolitiske betydningen av havområdene for Norge.

Det som grunnleggende har endret seg i løpet av de siste 30–50 årene er **den globaliserte konteksten** Norge befinner seg i. Denne konteksten er ikke et resultat av slutten på den kalde krigen, og en ny kald krig vil derfor ikke reversere globaliseringen. Endringen kommer av en gradvis utvikling mot en stadig mer sammenknyttet verden, der statlige grenser og fysisk distanse spiller mindre rolle. Verden blir «mindre» i flere henseender; politisk, økonomisk og finansielt, sosialt og kulturelt. Konsekvensene av ulike aktørers beslutninger og handlinger blir merkbare for langt flere. I litteraturen understrekes det at utviklingen har utfoldet seg raskere og med større påvirkning fra midten av 1900-tallet sammenlignet med tidligere perioder med globalisering. ¹⁴

I forbindelse med Utenriksdepartementet (UD)s Refleks-prosjekt (2007–2013) ble det skrevet en rekke bøker og studier om hvilke interesser og sikkerhetsutfordringer Norge står overfor i en globalisert verden. ¹⁵ Den mest omfattende rapporten var *Norske interesser: Utenrikspolitikk for en globalisert verden* fra 2009, som dannet grunnlaget for en påfølgende stortingsmelding. ¹⁶ Dette var «første gang på nesten 20 år at Stortinget ble forelagt en samlet melding om de brede

¹² Ulriksen, Ståle (2002), *Den norske forsvarstradisjonen – militærmakt eller folkeforsvar?* (Oslo: Pax), s. 161.

¹³ For et historisk perspektiv på betydningen av Norges havområder, se ss. 24–26, samt kapitlene 6 og 17 i Børresen, Gjeseth, og Tamnes (2004), *Norsk forsvarshistorie bind 5: Allianseforsvar i endring 1970–2000*.

¹⁴ For en kort oppsummering av de viktigste kjennetegnene på globalisering, se Scholte, Jan Aart (2005), *Globalization: A Critical Introduction*, 2. utgave (New York: Palgrave Mcmillan), s. 8.

¹⁵ Se for eksempel Lunde, Leiv, Thune, Henrik, Fleischer, Eiler, Grünfeld, Leo, og Sending, Ole Jacob (2008), *Norske interesser: Utenrikspolitikk for en globalisert verden* (Oslo: Cappelen Damm); Mølster, Odd og Weltzien, Åsmund (2013), red., *Norge og det nye verdenskartet* (Oslo: Cappelen Damm); Thune, Henrik og Lunde, Leiv (2013), *Hva Norge kan være i verden* (Oslo: Cappelen Damm), og publikasjonsserien *Globale Norge – hva nå?* (Utenriksdepartementet).

¹⁶ [Utenriksdepartementet \(2009\), St.meld. nr. 15 \(2008-2009\), Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.](#)

linjene i utenrikspolitikken».¹⁷ Det sentrale premisset var at verden var blitt «globalisert». Hvor globalisert Norge faktisk er blitt kan likevel diskuteres. Vi ligger ikke på toppen i rangeringer over verdens mest globalt orienterte og moderne land. Sett opp mot stater som vi normalt sammenligner oss med, er Norge et ganske ordinært land i så måte.¹⁸

I et 30–50 års perspektiv er likevel endringene som følge av globaliseringen store og betydelige, særlig innenfor den økonomiske dimensjonen. I 1970 var Norges økonomiske relasjoner og kulturelle omgang med omverdenen omtrent på linje med Guatemala og Honduras i vår tid.¹⁹ I dag er Norge en langt mer involvert global spiller, spesielt i kraft av vår økonomiske stilling og interesser i verden. Selv om hendelser langt borte ikke nødvendigvis berører Norge *mer* enn mange andre land, så berører de oss på andre måter enn før.

2.2 Forsvarets rolle i en globalisert verden

Den nye globaliserte konteksten har også endret Forsvarets rolle. Tradisjonelt har forståelsen av sikkerhet handlet om å bevare statens eksistens og territoriale integritet. Med unntak av en kort periode rundt 1905, da Sverige utgjorde den største trusselen, har den russiske trusselen i nord samlet norske fagmilitære og politiske partier av alle ideologiske avskygninger gjennom storparten av 200 år, uavhengig av hvilke planer russerne egentlig hadde.²⁰ Denne trusselen har ikke forsvunnet, men Norge har de siste årene blitt ansett, spesielt blant utenlandske eksperter, for å være tryggere enn noen gang i den tradisjonelle forståelsen av sikkerhet.²¹ Dette fordi Norge befinner seg i en lite utsatt del av verden, der sikkerhetsfellesskapet og den økonomiske integrasjonen har gjort krig og eksistensielle trusler langt mindre sannsynlig enn før.

Globaliseringen har imidlertid gjort Norge til en del av en sårbar, global verden.²² Mest grunnleggende er **det utvidete trusselbildet, som har introdusert nye sikkerhetsutfordringer via ekstern ustabilitet.**²³ Dette skyldes at forhold og hendelser langt borte kan få direkte, negativ innvirkning på en rekke samfunnsområder i Norge. Det dreier seg ikke om overlevelse eller direkte sikkerhetstrusler mot Norge som stat i tradisjonell forstand, men konsekvensene for det norske samfunn og norske borgere kan likevel bli så alvorlige at de faller innenfor begrepet

¹⁷ Eide, Espen Barth (2013), 'Norge og globale maktskifter' i Odd Mølster og Åsmund Weltzien, red., *Norge og det nye verdenskartet* (Oslo: Cappelen Damm), ss. 7–13, s. 7.

¹⁸ [Thune, Henrik \(2013\), 'Hva er Norge i verden?', *Hvor hender det?*, nr. 18 \(Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt\).](#)

¹⁹ Thune og Lunde (2013), *Hva Norge kan være i verden*, s. 114.

²⁰ Se Høiback, Harald (2011), 'Strategiens kår og historie i Norge', i Håkan Edström og Palle Ydstebø, red., *Militærstrategi på norsk – en innføring* (Oslo: Abstrakt forlag AS), ss. 162–163, og Berg, Roald (2001), *Norsk forsvarshistorie bind 2: Profesjon, union, nasjon 1814–1905* (Bergen: Eide forlag), s. 272.

²¹ [Rasmussen, Mikkel Vedby \(2007\), 'Becoming a Global Security Operator: The Fragility of Peace and Norway's Security Interests in a Globalised World', *Globale Norge – hva nå? – Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer* \(Utenriksdepartementet\)](#), ss. 39–47. Fraværet av en eksistensiell trussel mot Norge er et gjennomgående poeng i hele artikkelserien. Se for eksempel [artiklene til Ståle Ulriksen, Alyson J. K. Bailes, Barry Buzan, og Christoph Bertram.](#)

²² For mer om konsekvenser av denne utviklingen for det norske forsvaret, se kapitlene 2, 9, 11–14 og 18 i Børresen, Gjeseth, og Tamnes (2004), *Norsk forsvarshistorie bind 5: Allianseforsvar i endring 1970–2000.*

²³ For en oppsummering av de nye globale sikkerhetstruslene mot Norge, se Lunde m.fl. (2008), *Norske interesser: Utenrikspolitikk for en globalisert verden*, ss. 80–87.

sikkerhet. Eksempler på slike trusler er ustabilitet langs viktige internasjonale transportårer, terrorisme, organisert kriminalitet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom.²⁴

Selv om den nåværende sikkerhetssituasjonen gjør det mulig å velge om man vil konfrontere slike sikkerhetsproblemer i verden – og at de kortsiktige fordelene av ikke å gjøre det kanskje vil være større enn ulempene – kan også små, rike land som Norge bli mer sårbare i fremtiden.²⁵ Påminnelser om disse globale problemenes betydning for norsk sikkerhet dukker opp med visse mellomrom – senest i forbindelse med trusselen mot Norge fra terrorceller i Syria i 2014. Dette har skapt et behov for å delta i håndteringen av selv geografisk fjerne trusler, også for Norge.

En konsekvens av den nye, globaliserte konteksten er derfor **en større risiko for at Norge kan bli trukket inn i konflikter andre steder i verden**, fordi vi kan bli involvert på flere grunnlag enn tidligere. Tradisjonelt har Norge deltatt i internasjonale operasjoner som følge av medlemskapet i NATO, FN-resolusjoner eller vedtak i andre internasjonale organisasjoner som OSSE eller EU. I dag kan konflikter, som i økende grad berører norske politiske eller økonomiske interesser mer direkte, i tillegg skape et incentiv til å bidra i operasjoner utenfor Norge ut fra norsk egeninteresse. Dette aktualiserer spørsmålet om den norske utenriks- og sikkerhetspolitikens balansering mellom idealisme og realisme – mellom de motiver som springer ut av tilslutning til universelle verdier som menneskerettigheter og demokrati, og det som følger av ren nasjonal egeninteresse. Her er det fra Utenriksdepartementets side påpekt at disse to retningene i realiteten kan sies å være sammenfallende – at en verdibasert utenriks- og sikkerhetspolitikk i seg selv kan være rasjonell realpolitikk i en globalisert verden.²⁶

Det norske bidraget til operasjonen i Afghanistan fra 2002 er ikke et åpenlyst eksempel på direkte sikring av norske interesser i en globalisert verden. Begrunnelsen for norsk deltagelse hvilte på det tradisjonelle prinsippet om solidaritet med våre allierte, forpliktelser gjennom NATO, og felles kamp mot internasjonal terrorisme som et eksempel på en sikkerhetsutfordring for Norge som introduseres via ekstern ustabilitet. Av disse grunnlagene veide nyttebetraktningen om at norsk deltagelse var nødvendig for å sikre alliert støtte i nord klart tyngst; nesten aldri var deltagelse begrunnet i å redusere trusselen fra internasjonal terrorisme.²⁷

²⁴ Den første stortingsmeldingen om globale sikkerhetstrusler kom i juni 2015. Se [Utenriksdepartementet \(2015\), Meld. St. 37 \(2014–2015\), Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken](#).

²⁵ [Rasmussen \(2007\), 'Becoming a Global Security Operator: The Fragility of Peace and Norway's Security Interests in a Globalised World'](#), s. 40.

²⁶ Se [Utenriksdepartementet \(2009\), *Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*](#), s. 85. For en diskusjon og problematisering av konflikten mellom idealpolitisk og realpolitisk tilnærming i norsk utenrikspolitikk, se Lurås, Helge (2015), *Hva truer Norge nå? – Sikkerhetspolitiske selvbedrag etter den kalde krigen* (Oslo: Cappelen Damm).

²⁷ Se Matlary, Janne Haaland (2014), 'Internasjonale styrkebidrag og alliansevhengighet', i Tormod Heier, Anders Kjølberg, og Carsten F. Rønnfeldt, red., *Norge i internasjonale operasjoner – Militærmakt mellom idealer og realpolitikk* (Oslo: Universitetsforlaget), ss. 67–78. Se også Bøifot, Erik (2007), *Det norske militære engasjementet i Afghanistan – idealisme eller egeninteresse?* (Masteroppgave, Forsvarets høyskole) og Oma, Ida Maria (2008), *Internasjonal militær deltakelse: En analyse av Stoltenberg II-regjeringens sannsynlige avveining mellom kostnader og fordeler av å imøtekomme forespørsler om styrkebidrag til International Security Assistance Force* (Masteroppgave, Universitetet i Oslo).

I motsetning til dette var angrepet på Statoils anlegg i In Amenas, Algerie i 2013 et tydelig eksempel på hvordan norske interesser kan bli direkte berørt av hendelser som i utgangspunktet ikke har noe med Norge å gjøre, men likevel påvirker norske liv som følge av vår stadig mer globale tilstedeværelse. Et eventuelt norsk militært bidrag i forbindelse med den påfølgende gisselredningsaksjonen, ville ikke hatt noe med vårt forhold til allierte eller andre tradisjonelle grunner for norsk deltagelse utenlands å gjøre.

Et annet uttrykk for de nye omgivelsene er en økning i antall nordmenn bosatt i utlandet. Det finnes ikke en nøyaktig oversikt over hvor mange nordmenn som bor i utlandet, men det finnes estimater. Ifølge Pew Research Center økte tallet på nordmenn som er født i Norge, men bor utenlands, dobbelt så mye (25 %) som befolkningen i Norge generelt (12 %) fra 2000 til 2013.²⁸ Selv med en uendret vekstrate i fremtiden vil dette utgjøre 300 000 nordmenn innen 2040. Til sammenligning ventes folketallet i Norge å øke fra 5,1 til 6,3 millioner mellom 2014 og 2040.²⁹

Globaliseringen medfører altså at det **oppstår flere typer «koblinger» mellom hendelser og utviklingstrekk andre steder i verden, og norsk sikkerhet og norske interesser**. Det eksisterer likevel en forsinkelse mellom det tidspunktet hvor disse sammenhengene påpekes, og der hvor de materialiserer seg i form av reelle sikkerhetspolitiske utfordringer. Vi kan i dag tenke oss mulige koblinger mellom Statens pensjonsfond utlands investeringer og stabiliteten i områder hvor disse befinner seg, og mellom generelle globale sikkerhetsutfordringer og trusler mot Norge. Men vi ser ikke nødvendigvis implikasjonene eller tar dem innover oss før de foreligger i form av faktiske konflikter, terroranslag eller lignende. Selv om Russland gjerne omtales som en stor usikkerhetsfaktor, så er koblingene som springer ut av en sårbar, global verden langt vanskeligere å identifisere og kan oppstå mer plutselig. Det er derfor viktig å kunne kartlegge flest mulig av disse koblingene for å kunne vurdere hvilke implikasjoner de kan ha for Forsvaret i fremtiden.

Samtidig har militærmaktens rolle i å håndtere sikkerhetsutfordringene vi står overfor endret seg, spesielt etter slutten på den kalde krigen.³⁰ Det er ikke militærmaktens nytteverdi i seg selv som endres, men utviklingen i våre omgivelser som legger andre premisser for dens anvendelighet. Med bortfallet av de totale kriger der militær maktbruk skapte avgjørelsen alene, utgjør militærmakten i dagens væpnede konflikter bare ett av flere makt- og påvirkningsmidler. Særlig krigene på 2000-tallet har illustrert militærmaktens begrensede evne til å avgjøre utfallet av konflikter eller håndtere sikkerhetstrusler alene, særlig der disse har en asymmetrisk karakter.

²⁸ Utrengningen er basert på SSBs tall på den norske befolkningen i 2000 (4 478 497) og 2013 (5 051 275), som økte med 12 %, og Pews tall på antall personer født i Norge som bodde i andre land i 2000 (160 000) og 2013 (200 000), som utgjør en vekst på 25 %. For interaktive kart over hvilke land i verden migranter har flyttet til eller fra de siste 25 årene, se [Pew Research Center \(2014\), 'Origins and Destinations of the World's Migrants, from 1990-2013', 2. september 2014.](#)

²⁹ Tønnessen, Marianne, Syse, Astri, og Aase, Kjersti Norgård (2014), 'Befolkningsframskrivinger 2014-2100: Hovedresultater', *Økonomiske analyser 4/2014* (Statistisk sentralbyrå), ss. 30–36.

³⁰ For ulike perspektiver på militærmaktens rolle i dag, se for eksempel Smith, Rupert (2006), *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* (London: Penguin); Simpson, Emile (2012), *War from the Ground Up: Twenty-First Century Combat as Politics* (London: C. Hurst & Co.), og [Gray, Colin \(2011\), 'Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century', *Strategic Studies Institute Monograph*, April 2011.](#)

Her er det likevel et paradoks hva angår Norge som småstat, som er avgjørende for å forstå Forsvarets relevans som sikkerhetspolitisk instrument i dag. Mens bortfallet av total krig har begrenset militærmaktens avgjørende rolle for stormaktene, har småstatene begynt å bruke forsvaret til andre og flere ting enn de tidligere gjorde. Dette bryter med den tradisjonelle forståelsen av militærmakt som et eksistensielt nødvergeinstrument for småstater. Tidligere har målsettingen for Norge vært å unngå krigen og Forsvaret har dermed virket best når det ikke ble brukt.

De siste tiårene har derimot utviklingen gått i retning av **en mer instrumentell bruk av militærmakt for å oppnå sikkerhetspolitiske mål**, også hos småstatene.³¹ Mens antallet konflikter har gått ned og verden er blitt langt fredeligere de siste tjue årene, har Norge har aldri før deltatt så aktivt i krig som i samme periode.³² Med unntak av andre verdenskrig deltok ikke Norge aktivt i noen krig fra 1905 til 1990. I løpet av de siste tjue årene har Norge derimot vært involvert i «fem ulike kriger rundt i verden (tre av dem det siste tiåret)».³³ Dette er ikke en følge av et sterkt ønske om å delta i kriger og konflikter utenfor landets grenser for dets egen del, men et uttrykk for hvordan utviklingen i omverdenen endrer premissene for Forsvarets rolle som sikkerhetspolitisk instrument.³⁴ Samtidig vil de langsiktige politiske resultatene av disse intervensjonene – om de ambisiøse målene i operasjonene faktisk ble realisert – være avgjørende for om dette premisset også vil kunne endre seg fremover.

Sikkerhetspolitikkenes tidløse hovedmål er å ivareta Norges grunnleggende sikkerhetsinteresser, som vår suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet.³⁵ Forsvaret antas å være et av de viktigste virkemidlene i så måte, men **rollen til og relevansen av det norske forsvaret påvirkes hele tiden av trusselbildet og endringer i militærmaktens evne til å håndtere disse trusselene over tid**. Hva sier utviklingen i vår omverden om behovet for et norsk forsvar i fremtiden? Hvordan kan de globale trendene påvirke Forsvarets oppgaver på sikt? Hvilke alternative utviklingsløp kan endre de grunnleggende premissene i Norges strategiske situasjon og dermed også Forsvarets rolle? Dette er noen av spørsmålene denne rapporten ser nærmere på i de neste kapitlene.

³¹ Jeppsson, Tommy og Tjøstheim, Inge (2005), *Militärstrategiskt tänkande i ett småstatsperspektiv: en nordisk syn på militärstrategins roll* (Stockholm: Försvarshögskolan), s. 24.

³² For oppdaterte tall på og andel av konflikter sortert etter type og intensitet, se [Uppsala Conflict Data Programs nettside](#). Et sammendrag av trender i konflikter frem til 2007 ble forberedt til Refleks-prosjektet. Se [Buhaug, Halvard, Gates, Scott, Hegre, Håvard og Strand, Håvard \(2007\), 'Global trends in armed conflict', *Globale Norge – hva nå? – Globale utfordringer for norsk engasjementspolitikk* \(Utenriksdepartementet\)](#).

³³ Thune og Lunde (2013), *Hva Norge kan være i verden*, ss. 119–120. Hvilke fem kriger det vises til nevnes ikke, men de tydeligste eksemplene på norsk militær deltagelse var i Kosovo, Afghanistan og Libya. I tillegg kan bidraget til Irak for å bekjempe IS medregnes, avhengig av hvordan man definerer å ha deltatt.

³⁴ For en diskusjon av dette, se Heier, Tormod (2011), red., *Nytt landskap – nytt forsvar: Norsk militærmakt 1990-2010* (Oslo: Abstrakt forlag). For mer om Forsvarets deltagelse utenlands frem til i dag, se Heier, Tormod, Kjølberg, Anders, og Rønnfeldt, Carsten F. (2014), red., *Norge i internasjonale operasjoner – Militærmakt mellom idealer og realpolitikk* (Oslo: Universitetsforlaget), spesielt innledningen.

³⁵ Forsvarsdepartementet (2009), *Evne til innsats – strategisk konsept for Forsvaret*, s. 26.

3 Globale trender

Et første steg for å forstå Norges fremtidige forsvars- og sikkerhetspolitiske omgivelser er å ta utgangspunkt i de globale trendene som beskriver utviklingen i verden som helhet. Dette kapitlet beskriver derfor de viktigste globale trendene innenfor de samme fem dimensjonene som normalt benyttes i de internasjonale fremtidsstudiene denne rapporten tar utgangspunkt i – den **politiske, sosiale, teknologiske, økonomiske og miljømessige**. Noen trender vil likevel ha større betydning for Norge enn for andre land, og implikasjonene av samme trend kan være helt andre for oss. For å avgjøre hvilke trender som vil ha størst relevans i fremtiden, vurderes derfor implikasjonene ut fra hvordan de kan påvirke de grunnleggende kontinuitetene og endringene i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk frem til i dag (beskrevet i kapittel 2 ovenfor).

3.1 Politisk dimensjon

Den politiske dimensjonen omfatter trender som påvirker aktører, maktforhold og internasjonale relasjoner. De fleste trendstudiene deler synet om en gradvis maktforskyvning fra vestlige land til nye fremvoksende stormakter og utvikling mot en mer multipolar verdensorden. Denne maktforskyvningen medfører større usikkerhet rundt alliert støtte til forsvar av Norge, samtidig som stadig flere ikke-statlige aktører kan påvirke når, hvor og hvordan Forsvaret brukes. Endringene i maktbalansen og måten makt utøves på vil også utfordre dagens verdensorden, som er skjørere enn vi har en tendens til å anta i Norge. Dette vil i større grad enn tidligere kunne synliggjøre den realpolitiske interessen av å bidra til å støtte opp under internasjonale lover og regler, samtidig som Norge vil være helt avhengig av alliert støtte uansett hvilken verdensorden man ser for seg.

3.1.1 Global maktforskyvning

Den mest fremtredende politiske trenden i verden i dag, er at det pågår **en maktforskyvning fra tradisjonelle stormakter i Vesten til fremvoksende stormakter i Asia og Latin-Amerika**. Denne utviklingen er primært drevet av en raskere økonomisk og demografisk vekst i disse delene av verden enn i Vesten, og Europa spesielt. Kina og India forventes å oppleve sterk økonomisk vekst, mens Japan trolig vil være den tredje største økonomien i Asia innen 2045.³⁶

En raskt stigende gjennomsnittsalder kan likevel gjøre at Kina blir et av de første landene der befolkningen blir gammel før den blir rik.³⁷ Derfor kan India bli det økonomisk raskest voksende landet i fremtiden, slik Kina er i dag.³⁸ For å motvirke eldrebølgen har det kinesiske kommunistpartiet nylig vedtatt å oppheve ettbarnspolitikken, men det er ikke sikkert at dette vil kunne løse de demografiske utfordringene Kina står overfor.³⁹

³⁶ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*, s. 147.](#)

³⁷ [Goldman Sachs \(2011\), 'Population Growth and Ageing in the BRICs', *BRICs Monthly*, Issue No: 11/05, May 31, 2011 \(Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research\).](#)

³⁸ [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, s. 16.](#)

³⁹ ['China Ends One-Child Policy, Allowing Families Two Children', *New York Times*, 29. oktober 2015.](#)

PricewaterhouseCoopers (PWC) predikerer også at andre land som Indonesia, Brasil og Mexico vil være blant de seks største økonomiene i verden innen 2050.⁴⁰ Allerede innen 2030 forventes Mexico og Indonesia å bli større enn Storbritannia og Frankrike målt i kjøpekraftsparitet, mens Tyrkia vil overgå Italia. Nigeria og Vietnam forventes å kunne bli de raskest voksende økonomiene i perioden frem mot 2050. Det er naturligvis usikkert hvor langt dagens vekstrater kan forlenges i lys av mange av disse landenes interne problemer.⁴¹ Det er likevel verdt å merke seg at denne fremtidige maktforskyvningen er basert på utviklingen i flere ulike land – og vil dermed ikke nødvendigvis reverseres selv om veksten skulle stagnere i ett eller flere av dem.

En første konsekvens av denne utviklingen er at **de fremvoksende stormaktene kan få større militær makt**. Dette ventes å løfte terskelen hos våre allierte med hensyn til å intervensjonere utenfor egne interesseområder.⁴² USA forventes å forbli det mektigste landet i verden militært sett, mens Europa ventes å miste noe av sin styrke i forhold til andre regioner. Det vil også kunne skape en situasjon hvor europeiske allierte og andre nasjoner konkurrerer om amerikansk oppmerksomhet, velvilje og samarbeid. Dette representerer en betydelig utfordring for Norge på grunn av vår avhengighet av alliert hjelp, men medfører ikke en grunnleggende endring i Forsvarets rolle som sikkerhetspolitisk instrument. Forsvarets bidrag til å sikre norsk sikkerhet går i den sammenheng gjennom deltagelse i forsvarssamarbeid og internasjonale operasjoner, som før. Maktforskyvningen kan derimot skape et større behov for å synliggjøre norske bidrag i konkurranse med andre og potensielt nære allierte.

En annen konsekvens er at **forholdet mellom USA og Kina kan bli det mest avgjørende for den politiske utviklingen i verden** (se delkapitler 4.3 og 4.5 om utviklingen i disse to landene). Noen mener at man allerede kan se konturene av en ny bipolar verdensorden – denne gangen med USA og Kina som de to økonomiske og militære stormaktene.⁴³ Dagens situasjon skiller seg likevel fra den kalde krigens bipolare verdensorden gjennom et generelt lavere spenningsnivå. Kinas ekspansjon er drevet mer av økonomiske enn ideologiske hensyn. Den utstrakte handelen skaper også et gjensidig avhengighetsforhold, som gjør at begge har mye å tape på en eventuell konflikt.⁴⁴ De mest avgjørende faktorene i forholdet på sikt forventes å bli den fremtidige maktfordelingen, spesielt i Øst-Asia, og hvordan kjerneverdier som frihandel, tilgang på ressurser, håndtering av masseødeleggelsesvåpen, suverenitet og stemmerett i internasjonale institusjoner vil påvirkes.⁴⁵ Så langt har erfaringen vært blandet, men med grunnlag for optimisme. Kina har oftere tilpasset seg eksisterende normer enn å utfordre dem. Kina og USA har betydelig handel seg imellom og har forhandlet klimaavtaler for å begrense utslippet av drivhusgasser.

⁴⁰ For en analyse av enkeltland, se [PricewaterhouseCoopers \(2015\), *The World in 2050, February 2015*](#).

⁴¹ For eksempel estimeres Mexico å ha oljeressurser tilsvarende Kuwait, men det statseide oljeselskapet besitter ikke ekspertisen til å utvinne ressursene, grunnloven forhindrer samarbeid med private selskaper, og landet opplever betydelige intern uro. Mexico importerer derfor store mengder av bensinforbruket i dag. Se [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 109.

⁴² [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2010\), *Global Strategic Trends – Out to 2040*](#), s. 15, 44.

⁴³ Se Tunsjø, Øystein (2015), 'The Return of Bipolarity', presentert på *International Studies Association (ISA)*, Toronto, 28. mars 2014.

⁴⁴ Se Feldman, Noah (2013), *Cool War: The Future of Global Competition* (New York: Random House).

⁴⁵ Foredrag av Michael D. Swaine om 'Sino-American Relations: Rivals or Ripe for Partnership?' ved Den Norske Atlanterhavskomite (DNAK) sin årlige sikkerhetspolitiske konferanse, 3. februar 2014.

Likevel påpekes faren for en *væpnet* konflikt mellom USA og Kina i nærmest alle sikkerhetspolitiske fremtidsstudier i dag. Dette kommer av bekymringen for at Kinas vekst ikke vil bli fredelig, fordi landet vil forsøke å tilegne seg mer makt på bekostning av andre stater i regionen. USA og Kinas naboer vil prøve å forhindre dette, som igjen vil gjøre regionen til en farligere del av verden. I det minste forventes Kinas vekst å føre til at amerikanerne prioriterer strengere hva de er villig til å gjøre for sine allierte. På den ene siden kan Norge bli påvirket av dette gjennom svekket amerikansk interesse for europeiske sikkerhetsutfordringer og NATO generelt. På den annen side er det vanskelig å se for seg hvordan en konflikt mellom USA og Kina skulle berøre Norge direkte, annet enn gjennom sin antatte virkning på verdensøkonomien. Dette følger både av den geografiske distansen til konfliktområdet og usikkerheten rundt en europeisk deltagelse.

Det er likevel en fare ved denne typen statssentriske teorier at de gjerne bygger på premisser om at stormakter er de aktørene som har størst innflytelse på utviklingen i internasjonal politikk og at de kan fremstå som deterministiske i sine spådommer (dersom Kinas makt fortsetter å vokse, så vil USA og Kina bli fiender). Dette kan være beskrivende for utviklingen frem til i dag, men ikke nødvendigvis for fremtiden. En annen begrensning er at man ikke tar innover seg rollen til ikke-statlige aktører, som forventes å få større innflytelse i fremtiden.

3.1.2 Omfordeling av makt til ikke-statlige aktører

Parallelt med den geopolitiske maktforskyvningen mellom stater, foregår det også **en omfordeling av makt fra statlige til ikke-statlige aktører**.⁴⁶ Dette omfatter blant annet ikke-statlige organisasjoner (NGO-er), transnasjonale aktivistnettverk tilknyttet politiske enkeltsaker, multi-nasjonale selskaper, diasporasamfunn, væpnede grupper, kriminelle organisasjoner og individer (se delkapittel 4.6). Denne maktoverføringen kan skyldes statenes manglende evne til å løse grenseoverskridende problemer for sine borgere, skuffelse over ikke-innfridde forventninger eller rent pragmatiske hensyn til effektivitet. Statistisk har antallet internasjonale ikke-statlige organisasjoner som formelt har fått observatørstatus i FN-systemet økt dramatisk etter 1990.⁴⁷

Makt hos ikke-statlige aktører er ikke et nytt fenomen, men globaliseringen gjør at de får relativt sett større makt enn tidligere.⁴⁸ Noen av driverne bak denne omfordelingen av makt er at staten ikke lenger har like stor kontroll over informasjonsflyten, mindre organisasjoner kan reagere raskere på plutselige endringer og hendelser, og IT-revolusjonen har gjort det enklere og billigere å koordinere store, fysisk adskilte grupperinger som for eksempel etniske eller religiøse grupper.

⁴⁶ For mer om denne trenden, se [Mathews, Jessica T. \(1997\), 'Power Shift', *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1, January/February 1997, ss. 50–66](#); [Oosterveld, Willem Theo, de Jong, Sijbren, de Spiegeleire, Stephan, Polchar, Joshua, og van Veenstra, Anne-Fleur \(2015\), 'The Fission of Power: Flex and Flux in an Age of Fragmentation', *Report No. 2015-19* \(The Hague Centre for Strategic Studies and TNO\)](#), og [Wijninga, Peter, Oosterveld, Willem Theo, Galdiga, Jan Hendrik, og Marten, Philipp \(2014\), 'State and non-state actors: beyond the dichotomy', *Strategic Monitor 2014: Four Strategic Challenges* \(Hague Centre for Strategic Studies\), ss. 139–162](#).

⁴⁷ [European Environment Agency \(2011\), 'Global governance – the rise of non-state actors', *EEA Technical report*, No 4/2011, s. 7](#)

⁴⁸ Se [Treverton, Gregory F. og Jones, Seth G. \(2005\), 'Measuring National Power', *Conference Proceedings* \(RAND National Security Research Division\)](#).

Generelt sett endrer ikke dette internasjonal politikk fundamentalt, men **globaliseringen påvirker midlene og kanalene som brukes til å utøve makt** – og dermed også militærmaktens rolle.⁴⁹ Dette har gjort kommunikasjonsmidler, autoritet og status til viktigere kilder til politisk makt, i tillegg til den tradisjonelle militære og økonomiske makten som stater normalt rår over. Mykere maktmidler i form av kommersiell eller kulturell påvirkning («*soft power*») anses også for å ha blitt vanligere for å oppnå nasjonale målsettinger.⁵⁰ Slik myk makt kan bli enda viktigere for å ivareta sikkerhetspolitiske interesser i en verden i rask endring, der nettverk og ad hoc koalisjoner forventes å spille en større rolle.⁵¹ For Norge betyr dette at våre nærmeste alliertes tradisjonelle militære og økonomiske maktmidler («*hard power*») ikke vil være det eneste avgjørende for å sikre Norges sikkerhet og interesser, dersom dette krever mykere maktmidler enn tidligere.

I dag er det vanlig med ikke-statlige aktører på *begge* sider i de fleste konflikter, for eksempel multinasjonale koalisjoner eller regionale organisasjoner mot væpnede grupperinger.⁵² Dette gjenspeiles ikke i like stor grad i norsk forsvarsplanlegging. For eksempel baserer det mest alvorlige scenariet for bruk av militærmakt mot Norge i FFI's scenario-analyse (Strategisk overfall) seg på at Russland opptrer som en homogen statlig aktør, mens det nest mest alvorlige involverer et begrenset angrep fra Russland eller en annen stat.⁵³ De globale trendene tilsier at man også bør ta høyde for at Russland eller andre stater kan inngå som del av en koalisjon eller benytte seg av ikke-statlige aktører. I senere tid har flere argumentert for at den russiske fremgangsmåten ved å bruke lokale grupper i Ukraina også kan benyttes andre steder i Europa.⁵⁴

Økt bruk av stedfortrederkrig i konflikter mellom stater ble fremhevet i den britiske fremtidsstudien allerede for fem år siden.⁵⁵ Muligheten for at den russiske fremgangsmåten i Ukraina kan overføres til en norsk kontekst krever likevel en kritisk analyse av hvordan denne krigføringen må tilpasses særnorske forhold, som kjennetegnes av et fravær av russiske minoriteter og historisk tilknytning å spille på for Russland (se underkapittel 4.1.4).

⁴⁹ [Kay, Sean \(2004\), 'Globalization, Power, and Security', *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 1, ss. 9–25.](#)

⁵⁰ Begrepet «soft power» stammer fra Nye, J. S. (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs), mens konseptet og ideen kommer fra Organski, A. F. K. (1968), *World Politics*, 2. utg. (New York: Alfred A. Knopf Inc.).

⁵¹ [NATO Allied Commander Transformation \(2013\), *Strategic Foresight Analysis*, s. 10.](#)

⁵² Smith (2006), *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, ss. 301–305.

⁵³ Se [Johansen, Iver \(2006\), 'Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge', *FFI-rapport 2006/02664* \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\), s. 38.](#) Det nye i denne studien sammenlignet med tidligere analyser var vektleggingen av ikke-statlige aktører, men da i forbindelse med terrorangrep og kriminalitet, ikke ved stedfortrederkrig.

⁵⁴ For en gjennomgang av kjennetegnene og de ulike fasene ved Russlands krigføring i Ukraina, se [Bērziņš, Jānis \(2014\), 'Russia's New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Defense Policy', *Military Operations*, Vol. 2, No. 4, Fall 2014, ss. 4–7.](#)

⁵⁵ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2010\), *Global Strategic Trends – Out to 2040*, s. 15, 85.](#)

3.1.3 Mot en annen verdensorden

Summen av disse to trendene – den globale maktforskyvningen og omfordeling av makt til ikke-statlige aktører – peker mot en verdensorden i endring. De fleste fremtidsstudier peker på at den unipolare verdensorden, med USA som dominerende stormakt, går mot slutten. Det er dog ulike oppfatninger av hvilken annen verdensorden vi kan få i fremtiden.

På lang sikt ser de fleste internasjonale fremtidsstudiene **en utvikling mot en multipolar verdensorden**, der makten fordeles mer jevnbyrdig mellom mer enn to stormakter.⁵⁶ Det forventes likevel ikke at overgangen til en slik verdensorden vil være fullstendig innen 2030.⁵⁷ Til forskjell fra tidligere multipolare epoker, vil den fremtidige multipolare verdensorden være mer mangfoldig, med flere typer aktører enn bare stater, som vil utøve ulike typer makt. Dette gjør også at geopolittikk blir mer komplisert enn før. Andre studier beskriver den som «polysentrisk» i stedet for multipolar, fordi dagens situasjon ikke passer den tradisjonelle multipolariteten med utgangspunkt i veldefinerte, rivaliserende poler.⁵⁸ Den franske fremtidsstudien beskriver dette mer som en nærmest «oligopolar» verdensorden, kjennetegnet av regionale sentra eller basert på pragmatiske allianser som skifter i tråd med hvilke interesser som er på spill.⁵⁹

Den store forskjellen fra tidligere er at det eksisterer **større gjensidig avhengighet mellom de ulike polene** og at dette forventes å begrense hvor lett spenning kan lede til konfrontasjon mellom stater i fremtiden.⁶⁰ Denne utviklingen fremheves også som en del av forklaringen på den gradvise nedgang i bruken av vold, inkludert krig, frem til i dag.⁶¹ Som følge av den industrielle og teknologiske utviklingen og dens liberale retning har «hammeren» som opsjon for å sikre tilgang på viktige ressurser blitt mindre attraktiv sammenlignet med fredelig konkurranse og samarbeid.⁶²

En alternativ tolkning av utviklingen er at vi går mot en «ikke-polar» verden. Richard N. Haass skrev i 2008 at det fremste kjennetegnet ved den internasjonale orden i det 21. århundre ser ut til å

⁵⁶ Dette gjøres i [Utenriksdepartementet \(2009\), *Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*](#); [NATO Allied Commander Transformation \(2009\), *Multiple Futures Project: Navigating towards 2030*](#); [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*](#); [Försvarsmakten \(2013\), *Perspektivstudien 2013*](#), og [French Ministry of Defence \(2012\), *Strategic Horizons*](#). Den britiske [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2010\), *Global Strategic Trends – Out to 2040*](#) forventer en multipolar verdensorden, mens [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#) ikke beskriver en bestemt verdensorden.

⁵⁷ [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*](#), s. 101.

⁵⁸ Dette gjøres blant annet i [NATO Allied Commander Transformation \(2013\), *Strategic Foresight Analysis*](#), ss. 12–14, basert på [Institute for Security Studies European Union \(2011\), *Global trends 2030: Citizens in an interconnected and polycentric world*](#).

⁵⁹ [French Ministry of Defence \(2012\), *Strategic Horizons*](#), s. 44.

⁶⁰ Se [Möckli, Daniel \(2012\), red., *Strategic Trends 2012* \(Zurich: Center for Security Studies\)](#).

⁶¹ De mest kjente talsmennene for dette er Mueller, John (1989), *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War* (New York: Basic Books); Pinker, Steven (2011), *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined* (New York: Viking Books), og Goldstein, Joshua S. (2012), *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide* (London: Penguin Books Ltd). For et motsvar på denne tesen, se [Arquilla, John \(2012\), 'The Big Kill', *Foreign Policy*, 3. desember 2012](#).

⁶² Se Gat, Azar (2006), *War in Human Civilization* (Oxford: Oxford University Press), og [Gat, Azar \(2012\), 'Is war declining – and why?', *Journal of Peace Research*, Vol. 50, No. 2](#), ss. 149–157.

bli en verden *uten* veldefinerte poler: «en verden dominert, ikke av en eller to eller selv flere stater, men av dusinvis av aktører som innehar ulike former for makt. Dette representerer en grunnleggende endring fra tidligere». ⁶³ De siste års hendelser underbygger en slik utvikling. ⁶⁴

En slik situasjon skisseres også i boken *Hva Norge kan være i verden* (2013), som beskriver verden som et «ingenmannsland». ⁶⁵ Dette ingenmannslandet kjennetegnes av **ulike konsepter for både innenrikspolitisk og internasjonal orden som vil konkurrere og sameksistere på den globale arenaen**. For første gang i verdenshistorien, vil man ha en gjensidig avhengig verden uten et tyngdepunkt eller en suveren formynder.

Et hovedargument i boken er at norsk oppfatning av verden som et organisert sted med lover og regler i realiteten ikke har mye belegg, det er mer et uttrykk for vårt *ønske* om at det skal være slik. ⁶⁶ Den internasjonale orden har derimot en tendens til å bryte sammen. Selv om USAs kraft og innflytelse ikke har vært et udelt gode, påpekes det at «USA har fungert som en stabilisator i en verden som ikke selv har det i seg å søke naturlig orden og harmoni. Og når denne stabilisatoren svekkes, vokser mengden av uorden.» ⁶⁷ Det er nettopp kombinasjonen av USAs relative tilbakegang som følge av maktforskyvningen og omfordelingen av makt til stadig flere aktører, som forklarer hvorfor vi går i retning av en mer ustabil verdensorden, ifølge Haass. ⁶⁸

Disse alternative formene for verdensorden har flere mulige konsekvenser for Norge. Det er en utbredt oppfatning at en internasjonal rettsorden er Norges viktigste interesse og at erosjon av dagens internasjonale lover, regler og multilaterale system er den viktigste enkeltrusselen mot det norske samfunnets sikkerhet og territoriale integritet i fremtiden. ⁶⁹ Dette følger også direkte av at vår velstand bygger på rettigheter tilegnet gjennom Havrettskonvensjonen, og at vi som småstat er avhengig av at den sterkeste rett ikke råder. Derfor vil større ustabilitet i verden også kunne påvirke Norges strategiske situasjon negativt.

Større press på dagens internasjonale rettsorden er mulig i alle de typer verdensorden som skisseres, og kan lede til et større ønske om endring eller fragmentering av eksisterende avtaler og

⁶³ Oversatt fra [Haass, Richard N. \(2008\), 'The Age of Nonpolarity', *Foreign Affairs*, May/June 2008 Issue.](#)

⁶⁴ For et intervju med Haass i lys av dagens situasjon, se ['Why The World Is Spinning Into Crisis Everywhere', *Huffington Post*, 23. juli 2014.](#) Se også Bremmer, Ian (2012), *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World* (London: Portfolio Penguin).

⁶⁵ Se kapittel 4 i Thune og Lunde (2013), *Hva Norge kan være i verden*. Deres fremstilling bygger på Kupchan, Charles A. (2012), *No One's World* (Oxford: Oxford University Press).

⁶⁶ Thune og Lunde (2013), *Hva Norge kan være i verden*, s. 60.

⁶⁷ Thune og Lunde (2013), *Hva Norge kan være i verden*, s. 73. For mer om konsekvensene av en verden uten USA i førersetet, se [Brezezinski, Zbigniew \(2012\), 'After America', *Foreign Policy*, 3. januar 2012.](#)

⁶⁸ [Haass, Richard N. \(2014\), 'The Unravelling', *Foreign Affairs*, November/December 2014 Issue.](#)

⁶⁹ Lunde m.fl. (2008), *Norske interesser: Utenrikspolitikk for en globalisert verden*, s. 75, og Thune og Lunde (2013), *Hva Norge kan være i verden*, s. 132. Se også kapittel 4 og 12 i [Utenriksdepartementet \(2009\) Utenriksdepartementet \(2009\), *Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*; \[Ulriksen, Ståle \\(2007\\), 'Norske sikkerhetspolitiske utfordringer', *Globale Norge – hva nå? – Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer* \\(Utenriksdepartementet\\), ss. 79–87, og \\[Børresen, Jacob og Helseth, Hans Christian \\\(2011\\\), 'Norske interesser og Sjømakt', *FFI-rapport 2011/00759* \\\(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\\\).\\]\\(#\\)\]\(#\)](#)

internasjonalt lovverk. Dagens internasjonale orden er tuftet på idéen om at hver stat respekterer andre staters suverenitet og kontroll over egne innbyggere og territorium, i et gjensidig bytte hvor de på sin side respekterer vår suverenitet (statsuverenitetsprinsippet, også kjent som ikke-innblandingsprinsippet).⁷⁰ Folkeretten etablerer regler for sameksistens. De to viktigste områdene for Norge er folkerettens forsøk på å begrense bruk av voldsmakt i mellomstatlig konflikt, og prinsippet om at avtaler skal overholdes. Denne likebehandling løfter små stater som Norge opp på nivå med større stater, og forklarer den norske (og andre småstaters) interesse av å opprettholde og videreutvikle internasjonal rettsorden.

Noen av de sterkeste tilhengerne av Folkeretten og prinsippet om ikke-innblanding finner vi også utenfor Vesten. Fremvoksende makter som Kina har lenge hatt fulle rettigheter som stater, og har nytt godt av reglene mens de var mindre innflytelsesrike enn de forventes å være frem mot 2040. Også Russland forfekter ikke-innblandingsprinsippet, men mener samtidig at landets stilling som stormakt gir det et legitimt, geopolitisk begrunnet krav til stater i deres nærhet om at de må ta tilbørlig hensyn til russiske interesser.⁷¹ Land som Kina, India og Brasil vil fortsatt ha et positivt grunnsyn på folkeretten og suverenitetsprinsippet i tiden fremover, men **de fremvoksende stormaktene vil kunne få et mer ambivalent forhold til prinsippet om ikke-innblanding etter hvert som deres egeninteresser i andre land øker**. Indias angrep på opprørsgrupper inne i Myanmar og Kinas økende involvering i afrikanske konflikter kan tolkes som uttrykk for dette.

Selv om en internasjonal rettsorden fortsatt vil være Norges første forsvarslinje, vil likevel ikke dette kunne være en «garanti» for norsk sikkerhet i fremtiden. Derfor vil **vår fremtidige sikkerhet fortsatt bero på alliert politisk og militær støtte, uavhengig av hvilken verdensorden man ser for seg**. Denne avhengigheten vil om mulig bli enda sterkere i en verden hvor den nåværende rettsorden utfordres fra flere hold. Dette kan gjøre det enda viktigere for Norge å bidra til å opprettholde respekten for den internasjonale orden enn det har vært de siste tiårene, hvor den er blitt utfordret både av vestlige land (Kosovo i 1999 og Irak i 2003) og andre (Russland i Ukraina i 2014). Den realpolitiske interessen av å bidra i operasjoner for å støtte opp under respekten for internasjonal lov og rett kan derfor bli en viktigere måte å bruke Forsvaret på i fremtiden. Samtidig kan sterkere allianseavhengighet trekke i motsatt retning, dersom FNs sikkerhetsråd forblir handlingslammet i viktige spørsmål (se underkapittel 4.4.1).

⁷⁰ Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society. A Study of Order of in World Politics* (London: MacMillan), s. 70.

⁷¹ Se bl a Vladimir Putins tale som russisk statsminister til Dumaen, 16. august 1999

3.2 Sosial dimensjon

Den sosiale dimensjonen omfatter en rekke demografiske, kulturelle og verdimeslige endringer som kan påvirke Forsvarets oppgaver, støtte og rekruttering på svært ulike måter i fremtiden. I Europa kan aldring og svak befolkningsvekst gjøre det vanskeligere å opprettholde økonomisk vekst og utgifter til forsvar i hardere konkurranse med andre offentlige oppgaver, mens rask befolkningsøkning og urbanisering kan påvirke konfliktheten og behovet for stabiliseringsoperasjoner i andre deler av verden. Følgene av fortsatt innvandring og sterkere koblinger mellom befolkningsgrupper på tvers av grenser er vanskeligere å måle, men kan skape et bredere spekter av sikkerhetsutfordringer hjemme, der det kan tenkes at Forsvarets virkemidler kan være relevante. Uavhengig av dette fører den kulturelle og verdimeslige fragmentering av identiteter i det norske samfunnet til at det kan bli vanskeligere å skape nasjonal konsensus om hva Forsvaret skal brukes til, uten at det nødvendigvis vil påvirke organisasjonen i seg selv. Det forventes at europeiske land vil fortsette å bevege seg mot profesjonelle forsvar, som følge av økonomiske, teknologiske og sosiale utviklingstrekk. En større andel av kvinner i Forsvaret vil trolig ikke å føre til grunnleggende endringer, men kan få betydning for holdninger til organisasjonen.

3.2.1 Demografiske endringer

Særlig fire rent demografiske trender kan både sammen og på egen hånd føre til et større press på statlige institusjoner over hele verden, men med forskjellige forsvars- og sikkerhetspolitiske implikasjoner i ulike regioner.

For det første vil **verdens befolkning øke med en tredjedel i løpet av de neste tiårene** – fra 7,3 milliarder mennesker i 2015 til 9,7 milliarder i 2050, for så å flate ut mot 11,2 milliarder i 2100.⁷² Denne veksten blir derimot svært ulikt fordelt. 97 % av befolkningsveksten vil foregå i utviklingsland, og 38 % av den i de aller minst utviklede landene.⁷³ Dette kan forsterke eksisterende fattigdom, skape et overveldende behov for sosiale tjenester og enda større konkurranse om ressurser i allerede fattige deler av verden. Årsaken til denne veksten er ikke et like høyt fødselsoverskudd som før, men derimot at blant annet bedre boliger, sanitære forhold og helsestell fører til at også mennesker i fattige land vil leve lenger. Samtidig kan flere europeiske land stå overfor en svak eller negativ befolkningsvekst, som svekker grunnlaget for økonomisk vekst. Dette gjelder ikke Norge i samme grad, som er et av få europeiske land hvor befolkningen forventes å øke, fra 5,1 millioner i 2014 til 6,3 millioner i 2040, hovedsakelig på grunn av fødselsoverskudd og nettoinnvandring.⁷⁴

⁷² Basert på FNs siste beregning for 2015. Se [UN Department of Economic and Social Affairs \(2015\), *World Population Prospects: The 2015 Revision*](#), s. 2. Dette er en liten oppjustering fra forrige beregning, hvor verdens befolkning var forventet å vokse til 9,6 milliarder rundt 2050 og 10,9 milliarder i 2100. Se [UN Department of Economic and Social Affairs \(2013\), *World Population Prospects: The 2012 Revision*](#).

⁷³ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 3.

⁷⁴ [Tønnessen, Syse, og Aase \(2014\), 'Befolkningsframskrivinger 2014-2100: Hovedresultater'](#).

For det andre blir **verdens befolkning eldre for første gang i historien**. Andelen av unge mennesker i en befolkning vil synke globalt, som følge av lavere fødselsrate og den høyere levealderen. Antall land med medianalder på 25 år eller mindre forventes å gå ned fra 80 i dag (2012) til 50 i 2030.⁷⁵ I Kina, Sør-Korea og Japan er aldringen en trend som kan motvirke maktforskyvningen mot øst. I vestlige land forventes aldring og en mindre yrkesaktiv befolkning å føre til større press på eksisterende helse- og omsorgstjenester, som kan gå utover bevilgningene til forsvar.⁷⁶ Norge vil i likhet med store deler av verden ha en stadig større andel eldre og vil i prinsippet møte den samme utfordringen. Omtrent hver femte nordmann vil i 2060 være 70 år eller mer.⁷⁷ Dette er trolig den demografiske trenden som kan få mest direkte forsvarspolitiske implikasjoner (se underkapittel 3.4.1).

Det er likevel store regionale variasjoner også innenfor denne trenden. I Afrika sør for Sahara, Sentral- og Sør-Asia forventes andelen unge å *vokse*. I Midtøsten forventer man at toppen på andelen unge mennesker er nådd i løpet av det kommende tiåret. Denne økningen i andelen unge mennesker kan danne grunnlag for økonomisk vekst, men samtidig kan større forventninger som ikke innfris føre til sosial uro. Den direkte sammenhengen med faren for utbrudd av konflikt er noe usikker, men de fleste studiene finner at store andeler unge («*youth bulges*») øker sannsynligheten for konflikt.⁷⁸ Dette gjelder spesielt dersom den unge delen av befolkningen har begrensede muligheter for politisk deltagelse, utdanning og arbeid.⁷⁹ En stor andel unge i kombinasjon med svak statlig styring, fallende økonomisk vekst og store ulikheter kan være eksplosiv.⁸⁰ En annen mulig sammenheng er at store andeler unge kan være utslagsgivende for utbrudd av lavintensitetskonflikter, men ikke for høyintensive borgerkriger.⁸¹

En tredje demografisk trend er **videre urbanisering**. I 2050 forventes det at 2 av 3 mennesker vil bo i byer sammenlignet med rundt halvparten av verdens befolkning i dag.⁸² Mesteparten av denne urbaniseringen vil skje i områder der den generelle befolkningsveksten er stor og andelen som allerede bor i urbane områder er relativt liten. Igjen gjelder dette spesielt Afrika sør for Sahara og Sør-Øst Asia.⁸³ Denne urbaniseringen kan, sammen med befolkningsveksten og flere unge, forsterke landenes konkurransedyktighet og utvikling på lang sikt, samtidig som den kan utgjøre «en

⁷⁵ [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*](#), s. 23.

⁷⁶ Dette fremheves spesielt i [NATO Allied Commander Transformation \(2013\), *Strategic Foresight Analysis*](#), s. 17.

⁷⁷ [Tønnessen, Syse, og Aase \(2014\), 'Befolkningsframskrivinger 2014-2100: Hovedresultater'](#), s. 33.

⁷⁸ [Urdal, Henrik \(2006\), 'A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence', *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 3, September 2006, ss. 607–629](#).

⁷⁹ [Urdal, Henrik \(2011\), 'Demography and Armed Conflict: Assessing the Role of Population Growth and Youth Bulges', *CRPD Working Paper No. 2*, September 2011](#).

⁸⁰ Cederman, Lars-Erik, Gleditsch, Kristian Skrede, og Buhaug, Halvard (2013), *Inequality, Grievances, and Civil War* (Cambridge: Cambridge University Press).

⁸¹ [Hegre, Håvard, Karlsen, Joakim, Nygård, Håvard Mogleiv, Strand, Håvard, og Urdal, Henrik \(2013\), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050', *International Studies Quarterly*, Vol. 57, No. 2, ss. 250–270](#).

⁸² Basert på FN's siste beregning fra 2014, se [UN Department of Economic and Social Affairs \(2014\), *World Urbanization Prospects*](#).

⁸³ For en oversikt over urbanisering i alle verdens land og regioner frem mot 2050, se [UN Department of Economic and Social Affairs \(2014\), *World Urbanization Prospects*](#), Table I, ss. 20–25.

akilleshæl om utviklingen ikke mestres». ⁸⁴ I verste fall kan stabiliteten utfordres og bidra til rotløshet, oppløsning av sosiale normer og økt kriminalitet. Det er ikke store konsentrasjoner av folk som i seg selv skaper problemer, men mangelen på styring. Det finnes ingen direkte korrelasjon mellom rask urbanisering og sosial uro i urbane områder. ⁸⁵ Urbaniseringen fører likevel til at en større andel av stabiliseringsoperasjonene vil kunne finne sted i urbane operasjonsmiljøer, dersom de først forekommer. Dette innebærer i så fall en type operasjoner som har vist seg å være vanskelige selv i rurale strøk.

En fjerde og siste demografisk trend er en **fortsatt migrasjon både mellom og innad i land**. De siste tiårene er internasjonal migrasjon intensivert, som følge av enklere passering av grenser, utbredelse av nettverk og kommunikasjonsteknologi, flyktingestrømmer, behov for arbeidskraft og større økonomiske forskjeller. Fremtidig migrasjon er vanskelig å forutsi på grunn av de mange utløsende årsakene. Migranter omfatter også en rekke ulike grupper av mennesker, som arbeidsinnvandrere, studenter, flyktninger og ulovlige innvandrere hvor antallet er vanskelig å anslå. Sterk migrasjon kan i seg selv øke behovet for å overvåke grenseområder og transportruter, eller håndtere plutselige masseforflytninger og humanitære katastrofer. Dersom man legger historiske mønstre til grunn, vil ikke emigrasjonen fra dagens utviklingsland avta med det første, selv om landene skulle oppleve økonomisk vekst. Tvert imot viser én studie at utvandringen øker i takt med den økonomiske veksten inntil landet blir et øvre-middels inntekstland. ⁸⁶

Til forskjell fra våre europeiske naboer i sør, er Norge ikke noe transitland. Forsvaret kan likevel bli bedt om å bidra til å håndtere store migrasjonsbølger (se underkapittel 5.3.2 om dette i en europeisk sammenheng). Det er med andre ord hovedsakelig i andre deler av verden at de demografiske trendene vil kunne få størst konsekvenser for Forsvarets operasjoner, mens de kan ventes å føre til større press på Forsvarets økonomiske rammer her hjemme.

3.2.2 Konsekvenser for nasjonalstatene av økt migrasjon

I forbindelse med de demografiske endringene, spesielt migrasjon, skjer det også en rekke sosiale, kulturelle og verdimeslige endringer innad i Norge, som kan påvirke Forsvarets situasjon og rolle i fremtiden. Den internasjonale migrasjonen på tvers av landegrenser forventes å fortsette. Denne trenden er blant annet drevet av store inntektsforskjeller mellom rike og fattige, at ulike aldersstrukturer i rike og fattige land gjør at befolkningstallet i mange industriland vil gå ned uten innvandring, og allerede eksisterende nettverk som forbinder opphavs- og mottakerland.

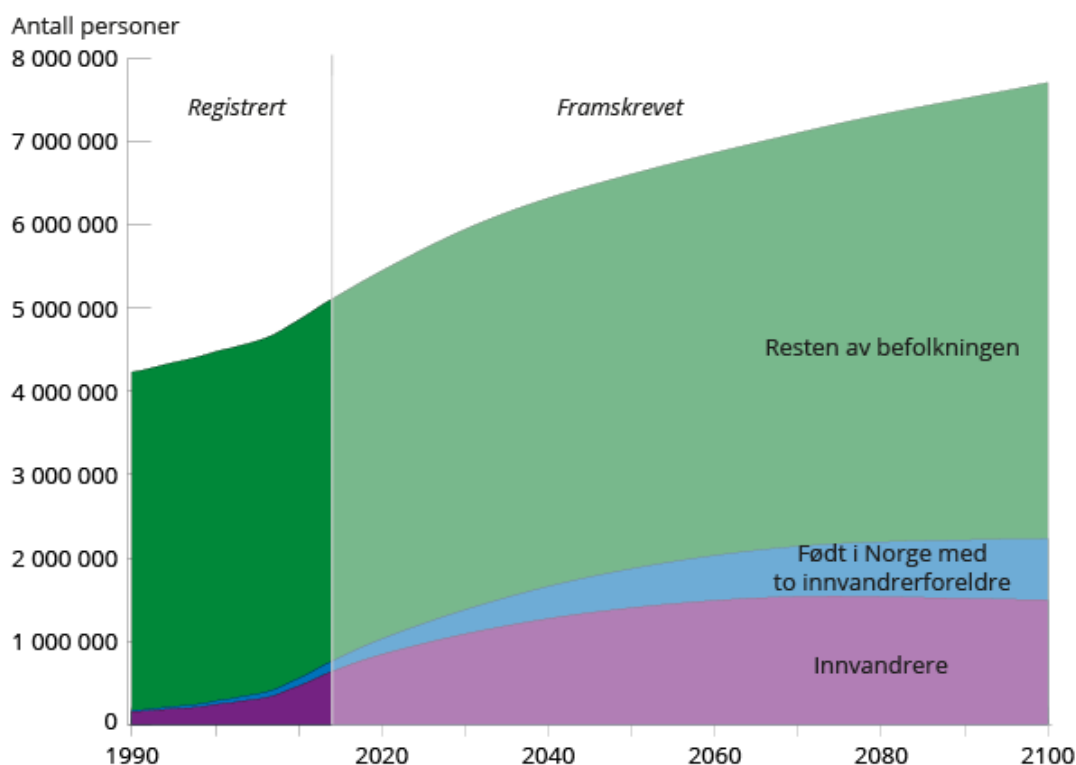
Denne migrasjonen gjør også at **det kan oppstå betydelige diasporasamfunn**, som i vekslende grad integreres i sine nye samfunn og kan påvirke den innenrikspolitiske diskusjonen av Forsvarets rolle. Sammenlignet med andre land i Europa har Norge en middels stor andel

⁸⁴ [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*](#), s. 28.

⁸⁵ [Buhaug, Halvard og Henrik Urdal \(2013\), 'An urbanization bomb? Population growth and social disorder in cities', *Global Environmental Change*, Vol. 23, No. 1, ss. 1–10](#). Sosial uro defineres her som demonstrasjoner, opprør og væpnet konflikt, men ikke generell kriminalitet.

⁸⁶ Se [Clemens, Michael \(2014\), 'Does Development Reduce Migration?', *CGD Working Paper 359* \(Washington, DC: Center for Global Development\)](#). Her vises det at et lands utvandringsrate ikke avtar før inntekten per innbygger (kjøpekraftsparitet) ligger over \$7 000–8 000.

innvandrere – langt større enn Finland, men mindre enn Sverige. I hovedalternativet til SSB forventes det at antallet innvandrere vil øke fra 630 000 i dag (2014) opp mot 1,5 millioner i 2060 før det jevner seg ut (se figur 3.1).⁸⁷ Inkluderer man også norskfødte med to innvandrerforeldre blir tallene 760 000 i 2014 og 1,9 millioner i 2060. Det betyr at omtrent 22 % av Norges befolkning på 6,9 millioner vil være innvandrere i 2060, mens 8 % vil være norskfødte med innvandrerforeldre. Til sammen vil personer med innvandrerbakgrunn utgjøre rundt 30 % av befolkningen i 2060 sammenlignet med 15,6 % i 2015.⁸⁸



Figur 3.1 Innvandrere, personer født i Norge med to innvandrerforeldre, og resten av befolkningen frem mot 2100. Framskrevet i hovedalternativet til SSB.⁸⁹

Forskjellene mellom SSBs alternative beregninger varierer likevel mye.⁹⁰ I alternativet for lav innvandring vil innvandrere og personer født i Norge med to innvandrerforeldre utgjøre totalt

⁸⁷ Alle tall er hentet fra [Statistisk sentralbyrå \(2014a\), 'Befolkningsframskrivninger, 2014–2100'](#) i juni 2015.

⁸⁸ Innvandrernes barnebarn inkluderes ikke i de to ulike kategoriene av personer med innvandrerbakgrunn, fordi denne gruppen er svært sammensatt, den består stort sett av svært unge personer, og det finnes få studier av den. Det er derfor ikke grunnlag for å si noe om de skiller seg vesentlig fra befolkningen ellers. For en diskusjon av ulike framskrivninger og definisjoner av «innvandrere», se [Brunborg, Helge \(2013\), 'Hvor mange innvandrere er det – og blir det – i Norge?', Samfunnsspeilet 3/2013 \(Statistisk sentralbyrå\)](#).

⁸⁹ Figur hentet fra [Statistisk sentralbyrå \(2014a\), 'Befolkningsframskrivninger, 2014–2100'](#) i juni 2015.

⁹⁰ Alle tall er hentet fra [Statistisk sentralbyrå \(2014a\), 'Befolkningsframskrivninger, 2014–2100'](#) i juni 2015. Analyser av tidligere framskrivninger, viser at hovedalternativet har vært mest dekkende for utviklingen. I 2011 ble innvandringen noe høyere enn antatt, fordi det kom flere enn forventet fra vestlige land (3 000) og noen flere fra Øst-Europa (500) og resten av verden (200). Se [Tønnessen, Marianne, Brunborg, Helge, Cappelen, Ådne, Skjerpen, Terje og Texmon, Inger \(2012\), 'Befolkningsframskrivninger 2012-2100: Inn- og utvandring', Økonomiske analyser 4/2012 \(Statistisk sentralbyrå\)](#). I 2012 ble både innvandringen og utvandringen henholdsvis 1 250 og 3 400 lavere enn antatt, som gav en høyere nettoinnvandring på 2 150 enn forventet, men fortsatt klart nærmest hovedalternativet. Se [Brunborg, Helge og Tønnessen, Marianne](#)

26 % av befolkningen i 2060. I alternativet for *høy* innvandring vil det tilsvarende tallet være 41 %. Samtidig er det et poeng at innvandringen ikke forventes å øke like mye i tiårene *etter* 2060. Selv med høyalternativet forventes andelen innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre bare å øke med 6 % de påfølgende 40 årene (og utgjøre totalt 47 % i 2100). Dermed er det innenfor denne studiens tidsperspektiv at innvandringen forventes å øke mest.

Store sosiale endringer som **innvandring kan skape grunnlag for økt nasjonalisme**, som er en av de sterkeste motreaksjonene på økt globalisering. Dette har allerede fått implikasjoner for sikkerheten i Norge gjennom 22. juli-angrepene.⁹¹ I den amerikanske fremtidsstudien pekes det spesielt på innvandring fra muslimske land som en mulig kilde til nye politiske og sosiale former for friksjon i Europa, fordi de tradisjonelt har hatt høyere fødselsrater.⁹² Fokus på innvandring fra muslimske land har også vært et fremtredende trekk ved den norske innvandringsdebatten.

Ifølge Pew Research Center vil Europas muslimske befolkning øke fra 6 % i 2010 til 8 % i 2030.⁹³ I Norge beregnes andelen muslimer å øke fra 3,0 % til 6,5 % i denne perioden, som gjør landet til et av dem med høyest prosentvis vekst i Europa.⁹⁴ En del av forklaringen er den langt høyere fødselsraten hos muslimske kvinner i Norge (3,1 per kvinne) sammenlignet med ikke-muslimer (1,8 per kvinne). Det predikeres at denne vil falle til 2,6 i perioden 2025–2030. Samtidig forventes nettoinnvandringen av nye muslimer å gå noe ned fra 36 000 i perioden 2010–15 til 32 000 i perioden 2025–2030. Dette speiler situasjonen i dag, der innvandringen fra muslimske land har utgjort en stadig mindre del av den totale.⁹⁵ Det er likevel verdt å merke seg de store problemene med å beregne hvor mange muslimer det er i Norge – og dette er i seg selv en kilde til fremmedfrykt.⁹⁶

I befolkningen generelt er det delte meninger om «innvandrere flest er en kilde til usikkerhet i samfunnet». I SSBs undersøkelse fra 2014 svarte 9 % at de var «helt enig», 19 % «nokså enig», 31 % «nokså uenig» og 29 % «helt uenig».⁹⁷ Hvordan disse holdningene vil endre seg de neste 15–25 årene vil trolig påvirkes av hvor vellykket integreringen blir og av enkelthendelser, uten at man kan predikere noen av disse. SSBs undersøkelse viser at London-bombingene i 2007, terror-

(2013). 'Befolkningsutviklingen', *Økonomiske analyser 2/2013* (Statistisk sentralbyrå), s. 11. Som følge av dagens flyktningstrøm til Europa er det grunn til å tro at innvandringen vil bli høyere enn beregnet i 2015.

⁹¹ Politiets sikkerhetstjeneste (PST) understreket nylig at dagens økte tilstrømming av flyktninger og asylsøkere «vurderes i første rekke å få negative følger for trusselbildet knyttet til det høyreekstreme miljøet i Norge». Se 'Økt tilstrømming av flyktninger og asylsøkere til Norge', *PST*, 24. september 2015.

⁹² *National Intelligence Council* (2012), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, s. 27.

⁹³ *Pew Research Center* (2011), *The Future of the Global Muslim Population: Projections for 2010–2030*, January 2011, s. 121.

⁹⁴ *Pew Research Center* (2011), *The Future of the Global Muslim Population: Projections for 2010–2030*. Alle tall i avsnittet kommer fra ss. 131–135. Se også Brunborg, H. og Østby, L. (2011), 'Antall muslimer i Norge', *Dag og Tid*, 16. desember 2011, som anslår at andelen muslimer i befolkning vil øke fra 2–4 prosent i 2010 til 6–11 prosent rundt 2050. Disse tallene er dog basert på forutsetninger om sammenhengen mellom religion i opprinnelseslandet og religionen til innvandrere og deres etterkommere i Norge.

⁹⁵ Se 'Eksperter avliver Frp-myte: - Vi blir ikke minoritet i eget land', *NRK*, 6. mars 2013.

⁹⁶ Se 'Hvor mange muslimer er det i Norge?', *forskning.no*, 4. februar 2013.

⁹⁷ Tall hentet fra *Statistisk sentralbyrå* (2014b), 'Holdninger til innvandrere og innvandring', 2. desember 2014.

angrepene 22. juli i 2011 og terroralarmen sommeren 2014, ikke ser ut til å ha påvirket oppfatningene rundt innvandring og sikkerhet på sikt, ettersom disse meningene har endret seg lite i Norge siden 2005. Skal vi baseres oss på erfaringene fra USA og Frankrike etter 11. september og angrepet på Charlie Hebdo, vil et eventuelt terrorangrep utført av islamister føre til en økning i antall voldsepisoder mot muslimer, mens befolkningen ellers vil uttrykke en mer positiv holdning til den muslimske minoriteten i landet.⁹⁸ Generelt har nivået av høyreekstrem vold sunket i Europa siden 1990-tallet. I enkelte land, som Tyskland, Sverige, Østerrike og Hellas, er det imidlertid tegn på at høyreekstrem vold kan være i ferd med å stige svakt igjen.⁹⁹

Det er heller **ingen direkte sammenheng mellom et etnisk fragmentert samfunn og faren for borgerkrig**, som ofte holdes frem som et uunngåelig fremtidsscenario i høyreekstreme miljøer.¹⁰⁰ Det finnes en rekke studier på betydningen av etnisk mangfold i forbindelse med faren for konflikt.¹⁰¹ Oppfatningen om at etnisk fragmenterte samfunn er mer dysfunksjonelle, har dårligere økonomisk utvikling og større risiko for borgerkrig, finner lite teoretisk eller empirisk belegg i land med demokrati.¹⁰² Det forklares blant annet med at større fraksjonalisering gjør det vanskeligere å mobilisere til væpnet kamp og vold i stor skala, selv om hat-nivået mellom grupper er høyt. Det er en rekke andre faktorer, som aktørenes organisering og finansiering, som er sterkere korrelert med faren for konflikt. Når konflikter først bryter ut, følger de derimot ofte etniske og religiøse skillelinjer, selv om disse i seg selv ikke skapte konflikten.

I kombinasjon med andre faktorer, er det likevel mulig at **større etnisk og kulturelt mangfold kan lede til nye interne sikkerhetsutfordringer** som Forsvaret ikke tradisjonelt har måttet ta stilling til i forsvarsplanleggingen. Innvandring kan generelt skape økte operasjonsmuligheter for andre lands etterretningstjenester. Identitetsbaserte konflikter andre steder i verden kan også få en større aktualitet hjemme, ved at konflikter «overføres» via diasporaer dersom befolkningsgruppene i Norge «speiler» konfliktlinjene i opprinnelseslandet. I tillegg kan fremmedkrigere, som kjennetegnes av at de *ikke* har noen typisk etnisk eller nasjonal tilhørighet til landet de drar for å kjempe i, utgjøre en sikkerhetstrussel når de kommer hjem (se underkapittel 4.6.5).

Et sentralt spørsmål er i hvilken grad de nye interne sikkerhetsutfordringene kan påvirke oppgavene til det norske forsvaret på områder hvor Forsvaret tradisjonelt ikke har hatt noen rolle. Flere av trendene kan peke mot et potensielt større behov for Forsvarets virkemidler, også *innenfor* landets grenser, dersom truslene og angrepene overgår politiets evne til å håndtere dem. Disse

⁹⁸ [Pew Research Center \(2015\), 'Ratings of Muslims rise in France after Charlie Hebdo, just as in U.S. after 9/11', 3. juni 2015.](#)

⁹⁹ Korrespondanse med Jacob Ravndal, forsker på høyreekstremisme ved FFI.

¹⁰⁰ For en diskusjon om multietniske stater er ustabile og skjøre i norsk sammenheng, se '[Innvandringsdebattens tabu](#)', kronikk av Helge Lurås på *NRK Ytring*, 4. september 2015, og tilsvaret '[Innvandringsdebatt på feil premisser](#)', kronikk av PRIO-forskere på *NRK Ytring*, 8. september 2015.

¹⁰¹ Se for eksempel Fearon, James D. og Laitin, David, 'Ethnicity, Insurgency, and Civil War', *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1, February 2003, ss. 75–90; Collier, Paul og Hoeffler, Anke (2004), 'Greed and Grievance in Civil War', *Oxford Economic Papers*, Vol. 56, No. 4, ss. 563–595, og Cederman, Lars-Erik, Girardin, Luc, og Gleditsch, Kristian Skrede (2009), 'Ethnonationalist Triads: Assessing the Influence of Kin Groups on Civil Wars', *World Politics*, Vol. 61, No. 3, July 2009, ss. 403–437.

¹⁰² Collier, Paul (2001), 'Implications of ethnic diversity', *Economic Policy*, Vol. 16, No. 32, ss. 127–166.

truslene kan også oppstå plutselig, og gjerne som følge av hendelser andre steder i verden. Dette aksentuerer diskusjonen om grensesnittet mellom politi og forsvar, som ble aktualisert i etterkant av 22. juli. Det er blant annet blitt etterspurt klarhet om det er hjemmel i loven for at Forsvaret skal kunne bruke makt mot norske innbyggere som en del av støtten til politiet.¹⁰³ En slik utvikling kan innebære flere politilignende oppgaver for Forsvaret, eksempelvis i forbindelse med håndtering av opptøyer internt i Norge. Dette er rent taktisk ikke en ny oppgave for Forsvaret, som tidligere har bidratt med dette i for eksempel Kosovo. Utviklingen kan derimot lede til et mindre klart skille mellom aktualiteten av denne typen oppgaver hjemme og utenlands.

Spørsmålet er hvilken retning denne utviklingen kan ta i løpet av noen tiår. Trendene peker mot at det kan bli **flere situasjoner hvor Forsvaret kan få en rolle i håndteringen av interne sikkerhetstrusler**. Sannsynligheten for dette forsterkes blant annet av at det forventes at individer og ikke-statlige aktører kan få bedre tilgang til våpen og avansert teknologi (se underkapittel 3.3.1). Dermed kan oppgaver i det nedre sjiktet av operasjonsspekteret, som terrorangrep og kriminalitet, bli relativt mer krevende også for Forsvaret. Hva disse truslene konkret kan innebære i fremtiden, er et spørsmål som krever selvstendige studier av trender innenfor terrorisme og kriminalitet.

3.2.3 Fragmentering av identitet

En annen konsekvens av et stadig større mangfold er at **nasjonalitet som den fremste identitetsmarkør får større konkurranse fra etnisitet, religion, ideologi og andre transnasjonale fellesnevner**.¹⁰⁴ Denne utviklingen speiler også nasjonalstatens gradvise tilbakegang som den enerådende politiske aktør på det kollektive og internasjonale plan (se underkapittel 3.1.2).

Globalt forventes det at religion fortsatt vil være en viktig identitetsmarkør.¹⁰⁵ Spredningen av kommunikasjonsteknologi og mer representative styresett åpner muligheter for at noen religioner også kan bli mer politisk betydningsfulle.¹⁰⁶ Oppslutningen om kristendommen vokser i Latin-Amerika, Asia og Afrika, og om Islam i Midtøsten og Nord-Afrika.¹⁰⁷ Den sekulære utviklingen i Norge og Vesten skiller seg altså fra store deler av verden, samtidig som andelen medlemmer i andre, mindre trossamfunn øker her hjemme.¹⁰⁸ Dette er i tråd med den overordnede utviklingen i retning av større religiøs mangfold i det globale nord. I det globale sør vokser derimot enten kristendom eller Islam og det blir dermed gradvis mindre religiøs mangfoldig.¹⁰⁹ En slik utvikling kan gjøre religion til en relativt sett mindre viktig skillelinje i denne delen av verden på sikt. I

¹⁰³ [‘Partiledere vil ha lovavklaring om militærmakt mot sivile’, *Aftenbladet*, 18. februar 2013.](#)

¹⁰⁴ Se kapittel 7 i Scholte (2005), *Globalization: A Critical Introduction*. For mer om dette, se kapittel 7 i [French Ministry of Defence \(2008\), *Geostrategic Perspectives for the Next Thirty Years*.](#)

¹⁰⁵ Se [Wæver, Ole \(2008\), ‘Sekulære småstater i en verden af globaliseret religion’, *Globale Norge – hva nå? – Mangfold, identitet og utenrikspolitiske utfordringer* \(Utenriksdepartementet\).](#)

¹⁰⁶ For en beskrivelse av religions betydning fra i et globalt perspektiv, se Micklethwait, J. og Wooldridge, A. (2009), *God is Back: How the Global Rise of Faith is Changing the World* (London: Allen Lane).

¹⁰⁷ Se [Center for the Study of Global Christianity \(2013\), *Christianity in its Global Context, 1970-2020: Society, Religion, and Mission*, June 2013 \(Massachusetts: Gordon-Conwell Theological Seminary\).](#)

¹⁰⁸ [Taule, Liv, ‘Norge – et sekulært samfunn?’, *Samfunnsspeilet 1/2014* \(Statistisk sentralbyrå\), ss. 9–16.](#)

For siste tall på medlemmer i tros- og livssamfunn utenfor Den norske kirke: <http://www.ssb.no/trosamf/>

¹⁰⁹ [Center for the Study of Global Christianity \(2013\), *Christianity in its Global Context, 1970-2020: Society, Religion, and Mission*, s. 13.](#)

forbindelse med UD's Refleks-prosjekt ble det påpekt at det heller er en spenning mellom fundamentalisme og sekularisme som vil prege Norge i fremtiden, fordi det norske samfunnet er et sekulært ytterpunkt på en religiøs-sekulær skala.¹¹⁰ Siden den gang har man for eksempel sett en mer fremtredende tilstedeværelse av religiøs fundamentalisme i enkelte innvandremiljøer.¹¹¹

Et relatert spørsmål knyttes til oppslutning om demokratiet i fremtiden. Demokrati som styreform er blitt stadig mer utbredt, spesielt siden midten av 1900-tallet (fra 11 land i 1941, til 69 i 1989, til 125 i 2014).¹¹² Spredningen har avtatt noe siden 2000. I etablerte demokratier forespeiles det at synkende valgdeltagelse kan utfordre legitimiteten til demokratiske institusjoner.¹¹³ I Norge har derimot valgdeltagelse i forbindelse med stortingsvalg holdt seg relativt høy og stabil (rundt 80 % siden 1949), mens den gradvis har sunket for fylkestings- og kommunevalg (fra rundt 70 % til rundt 60 % fra 1975 til 2011).¹¹⁴

Det er likevel **ikke gitt at det liberale demokratiet som politisk modell og verdisett vil vinne frem i det lange løp**. Denne vestlige modellen kan utfordres av for eksempel «Beijing-konsensusen», som baserer seg på stor økonomisk vekst gjennom økonomisk frihet med et fravær av politiske rettigheter.¹¹⁵ Samtidig vektlegges det at spredning av informasjon og ideer kan presse lands politiske ledelse til å bli mer ansvarlig og representativ. Selv om ingen av disse utviklingsløpene kan tas for gitt, forventer den britiske fremtidsstudien at demokrati som styreform i verdens land vil fortsette å spre seg frem mot 2045.¹¹⁶ Denne oppfatningen deles derimot ikke av alle de store fremtidsstudiene. Historisk sett har demokratiseringsprosesser ikke gått fredelig for seg – og det forventes ikke i fremtiden heller.

Globaliseringen av kommunikasjonsinfrastrukturen fører også til at **ulike typer sosiale nettverk kan samhandle på tvers av landegrensene i sanntid og kan skape helt nye identitetsmarkører**, som aktivistmiljøer tilknyttet enkeltsaker, ungdomsgjenger, kriminelle organisasjoner, eller ekstreme ideologier. Dette kan i teorien introdusere andre typer identitetsbaserte skillelinjer enn det vi har sett før. Globaliseringen fører også til en «hybridisering» av identiteter, der ingen bestemt identitetsmarkør dominerer over andre, og det blir vanskeligere å skape kollektiv sam-

¹¹⁰ Diskutert med kobling til Norge i Lunde m.fl. (2008), *Norske interesser: Utenrikspolitikken for en globalisert verden*, ss. 193–194.

¹¹¹ Se ['PST: Ekstreme islamistiske miljøer blant de største truslene mot Norge'](#), VG, 4. februar 2015.

For en studie av ulike grader av fundamentalisme blant kristne og muslimer i Europa, se Koopmans, Ruud (2014), 'Religious Fundamentalism and Hostility against Out-groups: A Comparison of Muslims and Christians in Western Europe', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 41, No. 1, ss. 33–57.

¹¹² Se [Freedom House \(2015\), *Freedom in the World 2015: Discarding Democracy: Return to the Iron Fist*](#).

¹¹³ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), ss. 83–84.

¹¹⁴ Se [Statistisk sentralbyrå \(2009\), 'Stortingsvalet, 2009', 15. oktober 2009](#), og [Statistisk sentralbyrå \(2011\), 'Kommunestyre- og fylkestingsvalget, 2011', 4. november 2011](#). I 2015 var deltagelsen ved kommunestyre- og fylkestingsvalgene på henholdsvis 59,9 % og 55,8 %.

¹¹⁵ Se Halper, Stefan (2012), *The Beijing Consensus: Legitimizing Authoritarianism in Our Time* (New York: Basic Books).

¹¹⁶ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), ss. 83–84.

handling.¹¹⁷ Den franske fremtidsstudien fremhever at dette kan innebære svakere muligheter for å skape konsensus om politiske beslutninger.¹¹⁸

Koblingene mellom den norske befolkningens ulike identiteter og norsk utenrikspolitikk har vært påpekt tidligere. Lunde m.fl. skrev blant annet i 2008 at forventninger om hvilket norsk samfunn som skal representeres utenrikspolitisk vil endre seg: «Dette har aldri tidligere vært noe tema. Norsk diplomati har representert «nasjonale» interesser og et «Norge» som har vært forstått som kulturelt ensartet og enhetlig (med unntak for den samiske urbefolkningen).»¹¹⁹ I den sammenheng vises det for eksempel til at en stor norsk-pakistansk befolkning kan ha forventninger om å bli representert og påvirke norsk politikk, særlig overfor Pakistan.

Det samme kan gjelde for Forsvaret i fremtiden. En **fragmentering av identiteter kan gjøre det vanskeligere å etablere nasjonal konsensus om bruken av Forsvaret**, nettopp fordi dette implisitt forutsetter at det mobiliseres støtte rundt det «nasjonalstatlige». Sosiale endringer i samfunnet kan endre oppfatningene om hvilke oppgaver som skal være dimensjonerende og hvilke trusler som skal prioriteres. En «denasjonalisering» av staten leder i ytterste fall til spørsmålet om hvilken befolkning eller befolkningsgruppe Forsvaret skal representere. Alternativt kan Forsvaret fremstå som en samlende institusjon, dersom det representerer verdier som deles på tvers av befolkningen. Her kan det bli avgjørende hvilken oppfatning minoritetsgrupper i Norge har av Forsvaret, men dette er et lite undersøkt område og fremgår ikke av Forsvarets egen innbyggerundersøkelse.¹²⁰

På hvilket tidspunkt en slik utvikling vil nå et modenhetsnivå hvor det fører til reell innflytelse, er vanskelig å anslå. Det er likevel verdt å merke seg at makt- og demokratiutredningens sluttrapport fra 2003 påpekte at store deler av innvandrerbefolkningen ikke deltar i det norske politiske systemet.¹²¹ Siden stortingsvalget i 1997 har andelen stemmeberettigede personer med innvandrerbakgrunn økt fra rundt 2 % (70 000) til omtrent 6 % i 2013 (213 000).¹²² Størstedelen av denne veksten har kommet blant innvandrere fra land utenfor Europa. Ved stortingsvalget i 2013 var valgdeltagelsen blant personer med innvandrerbakgrunn fremdeles lavere (53 %) sammenlignet med alle stemmeberettigede i Norge sett under ett (78 %), men det er likevel store variasjoner blant ulike landgrupper (se underkapittel 4.6.3 om diasporagrupper i Norge).¹²³

¹¹⁷ Scholte (2005), *Globalization: A Critical Introduction*, ss. 252–254.

¹¹⁸ Se kapittel 7 i [French Ministry of Defence \(2012\), *Strategic Horizons*](#).

¹¹⁹ Lunde m.fl. (2008), *Norske interesser: Utenrikspolitikk for en globalisert verden*, s. 197.

¹²⁰ Innbyggerundersøkelsen skiller mellom kvinner og menn, samt hvilket fylke respondentene kommer fra.

¹²¹ Se kapittel 9 i [Østerud, Ø., Engelstad, F., Meyer, S., Selle, P., og Skjeie, H. \(2003\), *Norges offentlige utredninger \(NOU\): 19, Makt og demokrati – Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*](#).

¹²² [Wiggen, Kjersti Stabell og Aalandslid, Vebjørn \(2014\), 'Valgdeltagelsen blant personer med innvandrerbakgrunn ved stortingsvalget 2013', *Rapporter 2014/32 \(Statistisk sentralbyrå\)*](#), ss. 10–12. Til sammenligning hadde 533 000 personer med innvandrerbakgrunn stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2015. Dette var en økning fra 387 000 i 2011. Av de stemmeberettigede i 2015 var over halvparten fra europeiske land, mens land fra Asia utgjorde nær 30 % og 11 % hadde afrikansk bakgrunn. Se [Statistisk sentralbyrå \(2015a\), 'Kommunestyre- og fylkestingsvalget, personer med stemmerett, 2015, endelige tall', 4. september 2015](#).

¹²³ [Wiggen og Aalandslid \(2014\), 'Valgdeltagelsen blant personer med innvandrerbakgrunn ved stortingsvalget 2013', s. 4](#).

En viktig faktor i fremtiden vil derfor være hvor aktive minoritetsbefolkningen er i det norske politiske systemet, og i hvilken grad man faktisk lykkes med å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i politikk og forvaltning. Demografiske og sosiale endringer vil utfordre de tradisjonelle oppfatningene om hva «alt vi har» og «alt vi er» betyr for Forsvaret. Graden av minoriteters påvirkning på rollen til og bruken av Forsvaret i fremtiden, er et spørsmål som krever mer forskning.

Det finnes derimot noe forskning på effekten av flere minoriteter innad i Forsvaret. Det er for eksempel vist en klar negativ sammenheng mellom etnisk heterogenitet og sosial tillit. Tillit mellom mennesker reduserer behovet for kontroll, det reduserer kostnader og øker tempoet i beslutninger, for eksempel ved å delegeres ansvar for å utføre et militært eller annet oppdrag. Den eksepsjonelt høye sosiale tilliten i de nordiske land – *nordisk eksepsjonalisme* – tilskrives fire faktorer: (i) protestantisk religion, (ii) økonomisk velstand, (iii) lite korrupsjon og (iv) likhet (etnisk og økonomisk).¹²⁴ Disse fire faktorene inngår i et hele hvor det ikke er gjort noe forsøk på å skille årsak fra virkning. Det gjør at endring i en eller flere av dem har uklare konsekvenser for sosial tillitt. Forsvaret har så langt opplevd liten effekt av det økt etniske mangfoldet ellers i samfunnet, fordi få med minoritetsbakgrunn har tjenestegjort.¹²⁵

En økt andel minoriteter i Forsvaret kan dermed **påvirke faktorene bak dagens høye sosiale tillitt**. Med sosial kapital kan vi forstå tillitt og normer for samarbeid og gjensidighet.¹²⁶ Mark Gismondi prøver å teste effekten av sosial kapital direkte på militær effektivitet. Han finner for eksempel at stater som har høy sosial kapital iverksetter komplekse, manøverorienterte operasjoner. Stater med lav sosial kapital angriper med utmattelsesorienterte metoder. Det er en positiv sammenheng mellom høy sosial kapital og seier i krig, og der kvantitative styrkeforhold er likt, vil de med høy kapital vinne.¹²⁷ Dette kan tilsynelatende tilsi at Forsvarets evne til å produsere militær effektivitet kan være truet av den demografiske utviklingen mot et mer etnisk heterogent samfunn.

Det vil likevel være en sannhet med modifikasjoner, avhengig av hva slags forsvar vi utvikler i årene fremover. Det gjelder spesielt i forhold til spørsmålet om Forsvaret skal være vervet eller fortsatt i hovedsak basert på verneplikt. Uansett mannskapenes sosiale bakgrunn er ikke et profesjonalisert forsvar sosialt heterogent, nettopp fordi vervede soldater i større grad enn vernepliktige

¹²⁴ Se [Johansen, Iver \(2010\), 'Hva betyr samfunnet for militær effektivitet? En analyse av sosial kapital i produksjonen av militær makt', FFI-rapport 2010/01176 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#), ss. 23–24, og Delhey, Jan og Newton, Kenneth (2005), 'Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Patterns or Nordic Exceptionalism?', *European Social Review*, vol. 21, nr. 4, ss. 311–327.

¹²⁵ Finseraas, Henning (2015), 'Etnisitet i Forsvaret: Resultater fra Brigade Nord', upublisert manus, s. 5. Undersøkelsen, som er gjort i samarbeid med FFI-prosjektet Forskning på årskull, fant at 81 av 1459 soldater i Brigade Nord i august-innrykket 2014 (stort sett født 1995) hadde minoritetsbakgrunn. Det utgjorde 5,6 % av soldatene.

¹²⁶ For en diskusjon, se [Johansen \(2010\), 'Hva betyr samfunnet for militær effektivitet? En analyse av sosial kapital i produksjonen av militær makt'](#), ss. 18–21. Han bygger i hovedsak på Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster).

¹²⁷ Sitert [Johansen \(2010\), 'Hva betyr samfunnet for militær effektivitet? En analyse av sosial kapital i produksjonen av militær makt'](#), ss. 26–28.

over tid sosialiseres inn i et fellesskap som overtar rollen som identitetsbærer. Det vil si at soldatrollen og lojaliteten til avdelingen og kameratene uansett overtar for nasjonsperspektivet som moral- og motivasjonsbærer, og kan dermed kompensere for svekkelsen av det nasjonale. Dette er et fremtredende trekk ved alle profesjonelle militære organisasjoner. En amerikansk marinesoldat vil for eksempel ikke si at «*I work in the Marines*», men «*I am a marine*».

Effekten av økt etnisk mangfold i samfunnet ellers kan derfor ikke diskuteres isolert fra organiseringen av Forsvaret selv. Dette har vi fått indikasjoner på gjennom debatten om krigerkulturen og enkelte episoder der norsk presse har satt søkelyset på utslag av en slik kultur ved norske avdelinger i Afghanistan. Forsvarets evne til å overvinne de negative følgene av en slik denasjonalisering kan derfor avhenge av dets evne til å gjøre selve profesjonen til en identitetsmarkør i seg selv.

Et annet problem med å evaluere effekten av demografisk endring på samfunnet og Forsvaret, er at vi ikke har data for utvikling over tid. Det gjør at det ikke er mulig å si noe sikkert om hvorvidt *endring* av etnisk diversitet vil påvirke sosial tillit. Det kan være at høy sosial tillit har evnen til å reproducere seg selv, når den først har oppstått av historiske betingede årsaker. I tillegg er andre militært sterke land, som Israel, USA og Storbritannia, langt mer etnisk heterogene sammenlignet med Norge.¹²⁸ USA er likevel et spesielt eksempel, fordi hele nasjonen fra grunnen av er et innvandrings- og integrasjonsprosjekt som har utviklet helt spesielle sosio-kulturelle mekanismer for å skape en amerikansk identitet parallelt med innvandrernes fortsatte tilknytning til opphavslandet (som amerikanske skolebarns fremsielse av «*The Pledge of Allegiance*» ved skoledagens start).

3.2.4 Endringer i rekrutteringsgrunnlaget

Med mindre en stor trussel skulle oppstå, forventes det at **europiske forsvar vil fortsette å utvikle seg i retning av mer vekt på profesjonalisering og teknologi enn på antall styrker.**¹²⁹ Stadig færre land har verneplikt i dag. Norge skiller seg fra andre land som har verneplikt ved fortsatt å praktisere den uten å beholde et mobiliseringsforsvar. I noen fremtidsstudier fremheves mangelen på egnede soldater som et mulig problem for enkelte europeiske land som har avskaffet verneplikten. Innen 2040 vil for eksempel aldersgruppen mellom 16 og 25 år, som forsvarerne kan rekruttere fra, utgjøre mindre enn 10,4 % av befolkningen i Europa.¹³⁰ Fortsatt profesjonalisering gjør rekrutteringen mer konjunkturavhengig, og underskudd på arbeidskraft kan i økonomiske oppgangstider føre til rekrutteringsproblemer som følge av konkurranse med en privat sektor med større betalingsevne. Dette kan også lede til en sosialt skjevete rekruttering til militærvesenet.

På den annen side vil et gradvis synkende personellbehov, som følge av mindre forsvarsstrukturer, kunne kompensere for noe av dette. Fortsatt profesjonalisering med færre og mer utfordrende stillinger med høyere status kan også øke rekrutteringsgrunnlaget. En retur til vernepliktsystemet

¹²⁸ [Fearon, James D. \(2003\). 'Ethnic and Cultural Diversity by Country', *Journal of Economic Growth*, vol. 8, no. 2, June 2003, ss. 195–222](#), og [Alesina, Alberto, Devleeschauwer, Arnaud, Easterly, William, Kurlat, Sergio og Wacziarg, Romain \(2003\). 'Fractionalization', *Journal of Economic Growth*, no. 8, ss. 155–194.](#)

¹²⁹ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 121.

¹³⁰ [French Ministry of Defence \(2012\), *Strategic Horizons*](#), s. 122.

omtales ikke i andre fremtidsstudier. Litauens nylige gjeninnføring av verneplikten, i lys av utviklingen i Russland, anses for eksempel for å være av mer symbolsk karakter.¹³¹ I internasjonale operasjoner forventes det at mangelen på tilstrekkelige antall styrker vil kunne føre til mer bruk av private sikkerhetsstyrker. I tillegg vil ubemannede systemer kunne erstatte mennesker i mange stridende og ikke-stridende roller i alle grener av de væpnede styrkene.¹³²

Hverken større konjunkturavhengighet eller faren for en skjevere sosial rekruttering vil sannsynligvis kunne kompensere for verneplikts begrensninger og føre til en omfattende tilbakevending til verneplikt i europeiske land. Dette skyldes en rekke gjensidig forsterkende utviklingstrekk i retning av profesjonalisering. Det ugunstige forhold mellom nødvendig oppøvingstid og operativ nytteperiode medfører at **verneplikt i stigende grad vil være uøkonomisk, når kompetansen ikke kan gjenbrukes i et mobiliseringssystem.** I et stående forsvar basert på verneplikt, der nødvendig oppøvingstid er 2–3 ganger så lang som den gjenværende nytteperiode, vil det med andre ord kreve 2–3 ganger så mange avdelinger å stille samme innsatsklare styrke som et vervet forsvar. Det innebærer også at store mengder kostbart materiell er bundet opp som øvingsmateriell og ikke vil kunne benyttes i en krigssituasjon, det vil si det medfører at store materiellinvesteringer ikke vil komme til nytte den dagen det eventuelt er bruk for dem.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen forsterker dette problemet på flere måter. Det har formodningen mot seg at tilbakekalling av tidligere årsklasser av vernepliktige når en krise oppstår kan gjennomføres tilstrekkelig raskt. Det vil innebære en reaksjonstid som langt overstiger de begrensede strategiske varslingsstider som anses dimensjonerende for beredskapskravene i Norge. For det andre hviler verneplikts legitimitet som en del av samfunnskontrakten på at nasjonens eksistens og territoriale integritet må være truet før vernepliktige liv kan ofres.¹³³ Når forsvarsstrukturene stadig krymper samtidig som utviklingen går bort fra eksistensielle, nasjonale kriger over mot mindre konflikter der forsvaret brukes som et utenrikspolitisk instrument i til dels fjerne områder, vil den nødvendige handlefrihet med de begrensede styrker landene råder over tilsi at disse styrkene må være vervet. Når heller ikke væpnede konflikter i de europeiske lands egne nærområder er forutsatt å være eksistensielle kriger – heller ikke i Norge – vil verneplikts legitimitet måtte svekkes ytterligere.

Teknologiutviklingen innebærer i utgangspunktet at mange prosesser knyttet til betjening av våpen og annet materiell blir enklere. Dersom våpensystemenes ytelse ikke var forutsatt å øke fra en generasjon til den neste, ville derfor teknologiutviklingen innebære at det ble stadig enklere å bruke moderne militært materiell. Men som konsekvens av at den enkelte funksjon knyttet til bruk av materiellet blir enklere, utnyttes dette til å bygge stadig mer funksjonalitet inn i hvert våpensystem eller hver våpenplattform. Det er dette som fører til moderne våpensystemers stadig høyere ytelser. For betjeningen innebærer det at forenklingen av den enkelte funksjon mer enn oppveies av at kravene øker på to andre områder. En gitt oppgave, for eksempel måling av av-

¹³¹ [Braw, Elisabeth \(2015\), 'Conscription in the Baltics', *World Affairs*, 3. mars 2015.](#)

¹³² [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*, s. 67, 70.](#)

¹³³ Jfr praksis med kun å bruke vervede i utenlandsoperasjoner, der det i tillegg ble gjennomført ytterligere 6 måneders oppøving før enheter rekruttert direkte fra førstegangstjeneste ble sendt til Afghanistan

stand til et mål og engasjering av dette målet med et direkteskytende våpen, må kunne utføres flere ganger raskere enn før, fordi man befinner seg i en duellsituasjon med en motstander som også benytter moderne teknologi. Samtidig fører den stadig økende kompleksiteten som følge av at mer funksjonalitet bygges inn i systemet eller plattformen til at det krever lengre tid for både enkeltmenn og besetninger å utnytte systemenes potensial fullt ut. Til sammen medfører derfor **teknologiutviklingen økende krav til trening og kompetanse både individuelt og kollektivt.**

En annen trend som påpekes i noen fremtidsstudier, er **en økende andel kvinner i de væpnede styrkene og stridende roller.**¹³⁴ Dette vil også kunne gjelde for Norge. En viktig faktor vil være kvinners motivasjon for å tjenestegjøre i Forsvaret. Fra 2015 innførte Norge verneplikt for kvinner født i 1997 eller senere, og de første vernepliktige kvinnene vil tjenestegjøre i Forsvaret fra 2016. De første tallene fra sesjonen for det første årskullet med vernepliktige kvinner viser en økt andel motiverte kvinner sammenlignet med det foregående årskullet. Kvinnene utgjør nå en tredjedel av dem som er motivert for tjeneste i Forsvaret.¹³⁵

En undersøkelse av frafall i førstegangstjenesten viser samtidig at det er et betydelig antall kvinner som i utgangspunktet er motiverte, som trekker seg før førstegangstjenesten.¹³⁶ I en undersøkelse fra 2011 rapporterte én av syv kvinner som hadde lyst til å tjenestegjøre, at de ikke trodde de var egnet til Forsvaret.¹³⁷ Andelen kvinner som er motivert, men som tror at de ikke er egnet, er redusert betydelig i senere år. I 2012 var den 11,5 %.¹³⁸ En undersøkelse av august-inntaket til brigaden i 2014 viste at kvinner var *mer* motiverte enn menn til å fortsette i Forsvaret, men de utgjorde stadig en liten, frivillig gruppe som ikke gir et grunnlag for å konkludere om hvordan verneplikt for kvinner vil påvirke motivasjon for en militær karriere.¹³⁹

Det vi har av data antyder at **kvinnelig verneplikt vil bety forholdsvis lite innad i Forsvaret.** Kvinner og menn oppgir de samme grunner for sin interesse for Forsvaret: teste egne grenser og interesse for fysisk aktivitet. Kvinner og menn som er interessert i Forsvaret ligner mer på hverandre enn de som ikke er interessert i Forsvaret, av to grunner. Menn som er interessert i Forsvaret skårer høyere på sosial kompetanse enn andre menn, noe som gjør dem mer lik kvinner. Kvinner som er interessert i Forsvaret, ligner mer på menn når det gjelder fysisk aktivitet enn

¹³⁴ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 15.

¹³⁵ Tall fra kommende studie av Petter Kristian Køber. Denne andelen er de som svarer «ja» på spørsmål om de er motivert for tjeneste i Forsvaret på sesjon del 1 (spørreundersøkelse til alle 17-åringer i et årskull).

¹³⁶ [Køber, Petter Kristian \(2014\), 'Velger Forsvaret de rette ungdommene? – analyse av seleksjon, gjennomføring og frafall i førstegangstjeneste 2010-2014', *FFI-rapport 2014/02174* \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#).

¹³⁷ [Fauske, Maria Fleischer \(2011\), "'Jeg vil inn i Forsvaret – hvem er jeg?' – en kvantitativ studie', *FFI-rapport 2011/01204* \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#), s. 22.

¹³⁸ [Køber, Petter Kristian og Strand, Kari Røren \(2013\), 'Første møte med Forsvaret – en kvantitativ analyse av data fra sesjon i 2012', *FFI-rapport 2013/01850* \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#). Det er vanskelig å sammenligne andelen som er motivert for tjeneste i 2012 med de to siste årene (2013 og 2014), fordi man fra 2013 fikk muligheten til å svare «vet ikke». I 2013 og 2014 svarte kun 1 % av kvinnene som er motiverte for tjeneste at de mente de ikke var egnet for tjeneste i Forsvaret, mens det fremdeles var 12 % som var usikre på om de var egnet (kommende studie av Petter Kristian Køber).

¹³⁹ Kotsadam, Andreas og Johnsen, Åshild A. (2015), *Gender in the Norwegian Forces*, upublisert studie (Velferdsinstituttet NOVA), ss. 6–7.

andre kvinner.¹⁴⁰ Når det gjelder holdninger til kvinnelig ledere (lagfører) så var kvinner mer positive enn menn til det. Mennene mente at menn var bedre egnet. Menn som deler rom med kvinner blir imidlertid mer positive til kvinnelige ledere og til likestilling generelt.¹⁴¹

Når det gjelder de ulike kjønns holdninger til Forsvaret, har menn tradisjonelt et noe mer positivt bilde.¹⁴² Flere menn har tjenestegjort i Forsvaret. Det viser seg at en annen nærhet til Forsvaret – det å være bosatt i en forsvarskommune – har en positiv effekt på kvinners interesse for Forsvaret.¹⁴³ Når kvinner og menn får en mer lik tilknytning til Forsvaret, er det derfor **mulig at kvinners holdninger til Forsvaret også kan bli mer like menns**. Paradoksalt er det bare på spørsmålet om Norge bør beholde verneplikten at kvinner er klart mer positive enn menn, ifølge Folk og Forsvars spørreundersøkelse.¹⁴⁴ Det gjenstår å se om beslutningen om å gjøre verneplikten allmenn for begge kjønn fra og med 1997-kullet vil påvirke denne holdningen.

¹⁴⁰ [Fauske \(2011\), “Jeg vil inn i Forsvaret – hvem er jeg?” – en kvantitativ studie](#), s. 53. Se også [Køber og Strand \(2013\), ‘Første møte med Forsvaret – en kvantitativ analyse av data fra sesjon i 2012’](#), s. 12–13.

¹⁴¹ Kotsadam, Andreas og Åshild A. Johnsen (2015), *Gender in the Norwegian Forces*, s. 28, ss. 30–31. Se også [Hellum, Nina \(2014\), “Sminkedritt over hele vasken” – en kvalitativ feltstudie av kjønnsblandede rom og maskulinitetskultur i Forsvaret](#), *FFI-rapport 2014/02156* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).

¹⁴² Se [Opinion AS for Folk og Forsvar \(2014\), *Meningsmåling: Holdninger til Forsvaret, mai 2014*](#).

¹⁴³ En forsvarskommune er definert som en kommune hvor Forsvaret har en betydelig tilstedeværelse, det vil si at antall ansatte i Forsvarets enhet i kommunen er større enn to prosent av kommunens innbyggertall. Se [Fauske \(2011\), “Jeg vil inn i Forsvaret – hvem er jeg?” – en kvantitativ studie](#), ss. 29–31, og [Køber og Strand \(2013\), ‘Første møte med Forsvaret – en kvantitativ analyse av data fra sesjon i 2012’](#), ss. 17–20.

¹⁴⁴ [Opinion AS for Folk og Forsvar \(2014\), *Meningsmåling: Holdninger til Forsvaret*](#), s. 13.

3.3 Teknologisk dimensjon

Teknologisk utvikling omfatter endring over hele bredden av menneskelig kunnskap i form av nye produksjonsmidler, prosesser, produkter og tjenester. Det er både en trendkomponent i seg selv og en driver for andre trender. Dagens teknologiutvikling fremholdes blant annet som en forklaring på det akselererende tempoet i endringer innenfor de andre dimensjonene, spesielt den økonomiske og sosiale. Forsvars- og sikkerhetspolitiske forhold påvirkes av teknologiutviklingen på flere måter, der noen aspekter kan påvirke Norge mer direkte. I første omgang åpner informasjonsteknologien for økt spredning av avansert teknologi som kan brukes for militære formål og kan dermed komme til å utfordre Vestens tradisjonelle militærteknologiske hegemoni. Dette gjelder både statlige og ikke-statlige aktører i fremtiden. I andre omgang er teknologiutviklingen i seg selv et premiss for utviklingen av militære organisasjoner og operasjonskonsepter ved at våpensystemer og annet materiell blir stadig mer effektive. Endelig påvirker teknologiutviklingen også måten konflikter utkjempes ved å endre subjektive forhold som normer og oppfatninger om krigens legitimitet, som igjen påvirker aktørenes vurderinger i spørsmålet om bruk av militær-makt. Dette endrer ikke nødvendigvis Norges situasjon eller interesser. Den teknologiske utviklingen legger likevel nye premisser for moderniseringen av forsvarsstrukturen, og da spesielt for småstater som Norge. De skiftende omstendighetene våpensystemene vil måtte brukes under i fremtiden, kan gjøre det enda viktigere å prioritere kapabiliteter som er modulære, har bred anvendelighet og størst mulig utviklingspotensial.

3.3.1 Spredning av avansert militærteknologi

De fleste trendstudier i dag peker på **et økende potensial for spredning av teknologi på tvers av landegrensene og til nye aktører**. En utløsende årsak til dette er at informasjonsteknologien skaper en eksplosiv vekst i tilgangen til annen teknologi gjennom elektroniske medier – teknologi som før var forbeholdt avgrensede kunnskapsmiljøer. Dette kan gi selv små grupper våpen med uforholdsmessig stor ødeleggende kraft i fremtiden. Masseødeleggelsesvåpen, spesielt biologiske og kjemiske våpen, har siden 1990-tallet vært fremholdt som et eksempel, men er fremdeles ikke blitt benyttet i den skalaen verstefallscenariene beskriver.

I en særstilling på dette området er muligheten for å fremstille «dommedagsvåpen» ved utnyttelse av visse sider ved nano- og bioteknologi.¹⁴⁵ Dette er teknologier som kan gjøre det mulig å fremstille våpen med potensielt katastrofale virkninger på global basis, selv for enkeltpersoner eller grupper utenfor statskontrollerte vitenskapelige og industrielle miljøer. Om en aktør får tilgang til slike våpen i fremtiden er det ikke gitt at det vil være hensiktsmessig å bruke dem. Faren for at de kan bli brukt øker likevel med spredningen av denne typen militærteknologi.

¹⁴⁵ Se Bukkvoll, Tor, Glærum, Sigurd, Johansen, Iver, Diesen, Sverre, og Lia, Brynjar (2014), 'En gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidsplanlegging', *FFI-rapport 2014/01154* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Begrenset).

Teknologispredning fører også til at konvensjonelle våpen kan produseres av aktører som ikke behøver å være finansiert av en stat. Slike systemer kan gjøres både effektive og billige, fordi de ikke skal spesifiseres på en måte som tar hensyn til vestlige krav til våpnenes håndterings-sikkerhet og pålitelighet. Denne utviklingen kan bidra til at ikke-spredningsavtaler og andre rustningskontrollregimer blir viktigere, men vanskeligere å opprettholde, fordi det ikke lar seg etablere pålitelige verifikasjonsregimer.

At flere aktører, både statlige og ikke-statlige, får tilgang til moderne våpenteknologi innebærer i seg selv en forskyvning av maktbalansen, og på sikt **en utvikling der Vesten risikerer å tape sitt militærteknologiske hegemoni**. Dette forsterkes av en tendens til at land som hittil har anskaffet militært materiell fra Vesten, nå forlanger teknologioverføring og/eller lisensproduksjon i forbindelse med slike materiellanskaffelser. Samtidig ser vi at kostnadene ved utvikling av moderne materiell er mer og mer knyttet til design og systemintegrasjon – ikke produksjon.

Dette gjør det stadig viktigere å beskytte *kunnskapen* for å beholde et teknologisk overtak. Det vil si at vestlige lands forsvarsindustri må kunne beskytte seg mot blant annet industrispionasje i cyberdomenet. Spydspissen innenfor teknologisk utvikling skifter i dag mot det sivile, kommersielle markedet, som er mer smidig enn det militære og flytter seg gradvis østover. Et forhold som likevel kan bidra til å bremse denne utviklingen, er at forskning i Vesten er fri, ikke hemmet av hverken kulturelle begrensninger i form av overdreven respekt for etablert kunnskap, politisk diktat eller andre hindre. Samtidig er de vestlige lands industri kompetent og forholdvis ukorrupt, sammenlignet med en rekke av de land som forventes å hente inn noe av Vestens militærteknologiske forsprang i årene fremover.

Et annet forhold som kan endre seg i fremtiden er balansen mellom personell og teknologiske løsninger. Historisk sett har Vestens teknologiske overlegenhet, som dagens militære tenkning og kultur bygger på, kompensert for mangelen på størrelse og antall («*mass*»). Det er i dag en oppfatning av at Vesten er for utstyrsfokusert. Det britiske forsvarrets studie av fremtidens operasjonsmiljø fremhever derfor at deres personell vil være nøkkelen til å veie opp for det minkende teknologiske og utstyrmessige overtaket, å dekke behovet for rask tilpasning til adaptive («*adaptive*») og mangfoldige («*diverse*») trusler, og å håndtere usikkerhet i fremtiden.¹⁴⁶ Dette vil i så fall kreve mer investering i seleksjon, trening og utdanning av personell enn i dag.

Dette kan samtidig være en sannhet med modifikasjoner. Det avgjørende under ellers like forhold er mennesket – men det kan sies om stort sett alt. **Det vil være begrenset hva seleksjon, trening og utdanning kan kompensere for, dersom motstanderen ligger en generasjon eller mer foran teknologisk sett.** Seleksjon, trening, moral og andre kvaliteter vil i noen grad kunne veie opp for andre svakheter, og bør uansett være så god som mulig. For Norge betyr dette at investeringen i den enkelte soldat til syvende og sist må avveies mot det teknologiske nivået det norske forsvaret må ha sammenlignet med både allierte og potensielle motstandere i fremtiden.

¹⁴⁶ Hele studien avslutter med slagordet: «*The UK must make its people the edge*». Se [Development Concepts and Doctrine Centre \(2010\), *Future Character of Conflict*](#), s. 12, 35, ss. 38–39.

3.3.2 Teknologisk utvikling i militære operasjoner

I militær sammenheng kan teknologisk utvikling gi nye muligheter for å skape et overtak i væpnede konflikter, men representerer samtidig alltid en sårbarhet overfor fiendtlige mottiltak. Historisk har derfor de militære organisasjonene som har lyktes best med utnyttelse av teknologien vært de som har evnet å utnytte dens muligheter og samtidig greid å gjøre seg robuste mot sårbarhetene.¹⁴⁷ Dette har ofte hengt sammen med evnen til å fornye seg også konseptuelt – det vil si utnytte teknologien for bedre å realisere tidløse taktiske prinsipper og erfaringslover, som blant annet å skape overraskelse, og destabilisere motstanderens vilje til fortsatt motstand. Et historisk eksempel på dette er den tyske utnyttelse av forbrenningsmotorens muligheter gjennom det såkalte Blitzkrieg-konseptet, der motorisering og mekanisering av selv bare en liten del av forsvaret ga Tyskland et enormt overtak i de første årene av andre verdenskrig.

Militærteteknologisk vil utviklingen de neste 10–20 år trolig preges av at **spesielt informasjonsteknologien vil endre militære organisasjoner og operasjonskonsepter**. Til nå har denne siden ved utviklingen forbedret både sensorer, informasjonssystemer, kommunikasjonsløsninger og presisjonsstyring av våpen. Det har likevel skjedd på den måten at teknologien er tatt i bruk for å forbedre eksisterende materiell og operative konsepter skrittvis.¹⁴⁸ Dette er for øvrig konsistent med hvordan militære organisasjoner historisk har tatt i bruk ny teknologi.¹⁴⁹ Denne utviklingen har allerede muliggjort den såkalte «*Anti-Access/Area Denial*» (A2/AD) strategien, der små og mellomstore stater eller ikke-statlige aktører gjør områder utilgjengelige for stormaktenes militære styrker ved effektiv bruk av moderne sensor- og våpenteknologi, der relativt enkle våpensystemer har kapasitet til å skade eller ødelegge store og kostbare plattformer. Et eksempel er Hizbollahs effektive motstand mot den israelske invasjonen i Libanon i 2006.

I neste fase må det imidlertid forventes at teknologiens potensial for å utløse mer grunnleggende endringer vil bli frigjort. Dette baserer seg på synergieffekten av utviklingen på primært tre områder: (1) forbedrede sensorer, som gir vesentlig forbedret situasjonsforståelse, (2) bedre informasjon- og kommunikasjonsystemer muliggjør distribusjon av denne situasjonsforståelsen til alle klienter i et informasjonsnettverk i sanntid og (3) forbedret styring av avstandsleverte våpen, som gjør det mulig å bekjempe mål ved hjelp av langtrekkende presisjonsstyrt ild, der allokering av våpensystem til mål skjer på tvers av troppearter og forsvarsgrener i hierarkisk oppbygde strukturer. Det er dette konseptet som betegnes som nettverksorganisering og nettverkssentrisk krigføring. Denne muligheten har lenge vært påpekt teoretisk, men teknologien har ikke vært moden

¹⁴⁷ Se for eksempel van Creveld, Martin (1989), *Technology and War: From 2000 B.C. to the Present* (New York: The Free Press).

¹⁴⁸ Operasjon Desert Storm under Gulfkrigen i 1991 er et eksempel på hvordan moderne teknologi effektiviserte en i utgangspunktet konvensjonell mekanisert landstyrke som opererte innenfor rammen av et klassisk manøverkonsept, men der den spektakulære suksessen styrken oppnådde – riktignok overfor en dårligere trent og ledet motstander – pekte fremover mot konseptuelt andre måter å operere på.

¹⁴⁹ Jamfør hvordan for eksempel stridsvognen først ble tilpasset eksisterende organisasjon og doktriner ved å bli brukt som «mobilt blokkhus» foran marsjerende infanteri, inntil tyskerne innså at potensialet lå i det omvendte prinsipp – å gi infanteriet stridsvognens egenskaper, det vil si mekanisere hele organisasjonen.

nok til å tillate en fullstendig implementering av det.¹⁵⁰ Det er også en iboende konservatisme i militære organisasjoner som vanskeliggjør gjennomføringen av denne type teknologisk og konseptuell omveltning.

Gulfkrigen i 1991 kan ses som en primitiv prototype og et startpunkt for hva som etter hvert kan bli mulig. Det samme gjelder fordrivelsen av Taliban-regimet fra makten i Afghanistan høsten 2001 ved hjelp av et lite antall amerikanske spesialstyrker som sammen med afghanske krigere fra Nordalliansen fordrev de halvregulære Taliban-styrkene ved hjelp av presisjonsengasjement med kampfly og ubemannede systemer, der spesialstyrkene på bakken sto for målinnvisning og ildledning. Når videreutviklingen ikke er kommet før, kan det ha sammenheng med at de førende nasjoner på det militærteknologiske området har vært mest opptatt av å utvikle materiell og doktriner for opprørsbekjempelse i både Afghanistan og Irak de siste 10–15 årene. Dette viser også hvordan det som er militærteknologisk *mulig* ikke nødvendigvis er det som er mest *relevant* i de konfliktypene som er vanligst.

Evnen til å føre høyintensitets krigsoperasjoner vil fortsette å sette standarden for den teknologiske utviklingen av vestlige militære styrker på grunn av sin større kompleksitet og sitt høyere operative tempo. For høyintensive krigsoperasjoner vil tilnærmet teknologisk jevnbyrdighet med motparten være en forutsetning for å kunne hevde seg i strid. I asymmetriske lavintensitetsoperasjoner vil motparten søke å kompensere for teknologisk underlegenhet ved å føre striden på en annen måte, hvor teknologien spiller en mindre rolle. Dette betyr at vestlig teknologisk overlegenhet ikke har samme umiddelbare og avgjørende betydning for utfallet av slike konflikter som i høyintensive operasjoner, men teknologisk overtak er i høy grad med på å sikre at tapsratene er meget forskjellige for partene. Innsats av moderne teknologi vil derfor være avgjørende for vestlige styrker også i fremtidige asymmetriske konflikter.

Asymmetriske lavintensitetsoperasjoner er imidlertid også i ferd med å skifte karakter – og de fremtidige kostnadene ved slike operasjoner er vanskelig å vurdere. Improviserte bomber (IED, fra engelsk «*improvised explosive device*»), automatvåpen og billige missilsystemer har påvirket den militære balansen mellom stater og sub-statlige grupper de siste årene. Denne tilpasningen ser ut til å ha stabilisert seg etter over ti års vekselvirkning mellom tiltak og mottiltak hos opprørere og vestlige styrker. Tapsforholdet mellom opprørere og amerikanske styrker har endret seg fra Vietnamkrigens 4:1, hvor geriljaen hovedsakelig brukte direkte strid som metode for å påføre amerikanske styrker tap, til 2:1 i Irak.¹⁵¹ Skal tapsforholdet mellom vestlige styrker og opprørere endre seg vesentlig i fremtiden, må med andre ord noe nytt introduseres.

¹⁵⁰ Det er allerede snart 30 år siden den teoretiske muligheten for nettverkssentrisk organisering og krigføring ble påpekt av den sovjet-russiske generalstabssjef Nikolai Ogarkov. Se [FitzGerald, Mary C. \(1987\), 'Marshal Ogarkov and the New Revolution in Soviet Military Affairs', CRM 87-2, January 1987 \(Washington: Center for Naval Analyses\)](#). Temaet er siden behandlet av en rekke teoretikere, mest kjent er kanskje [Cebrowski, Arthur K. og Garstka, John H., \(1998\) 'Network Centric Warfare - Its Origins and Future', U.S. Naval Institute Proceedings Magazine, Vol. 124/1/1, 139, January 1998.](#)

¹⁵¹ Posen, Barry R. (2012), *Restraint: A new Foundation for U.S. Grand Strategy* (Ithaca: Cornell University Press), s. 59.

Som konsekvens av ønsket om å begrense egne tap vil den militærteknologiske utviklingen også medføre **økt satsing på ubemannede systemer i alle domener** – land, sjø og luft. Teknologiv utviklingen må derfor forventes å få fundamentale konsekvenser for hvordan spesielt høyintensitets landmilitære operasjoner føres. Mens sjø- og luftbaserte våpensystemer allerede har høy evne til «*over the horizon*»-engasjement, har landstridskonseptet til nå vært bygget rundt direktevirkende ild fra pansrede kjøretøyer der sensorer og våpen er integrert på samme plattform. Etter hvert som også punktmål på landjorden kan bekjempes med avstandsleverte presisjonsvåpen, og kostnaden per skudd ikke er for høy i forhold til disse plattformenes større antall, vil dette trolig endre seg. Også på landjorden vil da en større del av engasjementene komme til å foregå med avstandslevert ild.

På tross av at teknologien muliggjør et økende innslag av ubemannede systemer, vil det fortsatt være ønskelig og nødvendig med bemannede plattformer i mange sammenhenger. Det skyldes at en menneskelig hjerne integrert i selve det fysiske stridsmiljøet fortsatt muliggjør helt andre og mer tilpassede valg enn selv den mest sinnrike algoritme. I forbindelse med vurdering av ubemannede systemer blir det også nødvendig å skille mellom systemer som er fjernstyrt, det vil si der operatøren kontrollerer plattformen fra et annet sted, og et genuint autonomt system.¹⁵² Samtidig er det verdt å merke seg at de militærteknologiske fremskrittene også vil kunne benyttes i mindre høyintensive operasjoner. Den britiske studien ser for eksempel for seg at også ikke-statlige aktører, som opprørsgrupper og terrorister, kan ta i bruk roboter i fremtiden.¹⁵³

Cyberdomenet har kommet inn som et fjerde, virtuelt operasjonsdomene, i tillegg til land-, sjø- og luft/romdomenet. I fremtiden vil kriger som utelukkende utkjemper i cyberdomenet («cyberkriger») neppe finne sted, men operasjoner i det digitale eller computer-genererte rom vil bli et viktig supplement til fysiske eller kinetiske operasjoner.¹⁵⁴ Spektakulære cyberangrep, basert på avanserte metoder for inntrengning i motstanderens informasjonssystemer, vil kunne forekomme, men vil først og fremst ha til hensikt å drive etterretningsinnhenting («*Cyber Network Exploitation*» (CNE)). Det store flertallet av cyberangrep i fremtidige konflikter vil trolig bestå i at motpartens bruk av det digitale rom for kommunikasjon med og informasjon til både egen befolkning og den globale offentlighet søkes ødelagt gjennom teknologisk sett relativt enkle angrep (tjenestenektelse, fra engelsk «*denial of service*»). Koordinert med dette vil det bli drevet en intens informasjonskampanje på egne medier, med angriperens fremstilling av konfliktens årsak og forløp. Det nye ligger i kombinasjonen med cyberoperasjoner. Basert på erfaringene fra de begrensede konfliktene i Georgia (2008) og Ukraina (2014–) kan det derfor synes som den

¹⁵² For en diskusjon av autonome systemer, se [Dyndal, Gjert Lage \(2015\), 'Fremveksten av autonome droner – påvirkning på «krigføringen» og problemstillinger for videre debatt', Sikkerhetspolitisk bibliotek, nr. 2-2014, \(Oslo: Den norske atlantehavskomite\).](#)

¹⁵³ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*, s. 70.](#)

¹⁵⁴ Se Windvik, Ronny, Diesen, Sverre, Broen, Torgeir, og Johnsen, Siw Tynes (2013), 'Cyberdomenet – cyberoperasjoner og cybermakt', *FFI-rapport 2013/01125* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Begrenset). For en ugradert fremstilling av dette argumentet, se Johnsen, Siw Tynes (2015), 'Cyber Operations', Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (New York & London: Routledge), ss. 174–194.

mest effektive form for cyberangrep er den som utnytter cyberdomenet til å utvide rammen for egne informasjonsoperasjoner og egen strategisk kommunikasjon.

Tilbøyeligheten til å bruke sosiale medier som kilde til kunnskap om hva som skjer gjør dessuten at disse mediene kan brukes i stedet for statskringkaster eller riksaviser som informasjonskilde, ikke minst i de land hvor offisielle nyhetsmedier har liten tillit. Dette ble blant annet synliggjort i forbindelse med den arabiske våren i flere land i Midtøsten. Mange statsinstitusjoner i vestlige land har tatt konsekvensen av befolkningens medievaner og benytter etter hvert disse mediene som alternativ kommunikasjonsplattform. Dette gjør bruk av sosiale medier, for å påvirke den fiendtlige aktørens vilje gjennom spredning av rykter eller annen falsk informasjon, til et effektivt våpen for angriperen. Disse mulighetene forsterker betydningen av informasjonsoperasjoner som en sentral del av den stadig viktigere kampen om narrativet, og betydningen av informasjonsdominans generelt i fremtidige konflikter.

FFIs forskning finner imidlertid at **Forsvarets rolle i cyberdomenet vil måtte begrense seg til i hovedsak å beskytte og forsvare egne informasjonssystemer** mot innbrudd og kompromittering.¹⁵⁵ Det skyldes at Forsvaret hverken vil ha kompetanse eller kapasitet til å beskytte det meget store antall ulike datasystemer som inngår i den kritiske informasjonsinfrastrukturen i samfunnet generelt. Norsk kapasitet til offensive cyberoperasjoner vil også trolig måtte begrenses, på grunn av ressursbehovene knyttet til en slik kapasitet og usikkerheten knyttet til effekten av den.

3.3.3 Konsekvenser for forsvarsstruktur og planlegging

Tempoet i politiske og forvaltningsmessige prosesser kan i seg selv være en begrensende faktor i utnyttelsen av ny teknologi for militære formål i fremtiden. Den krevende industrialiseringen av ny teknologi for å imøtekomme strenge, militære spesifikasjoner vil kunne bidra til det samme. Den militærteknologiske utviklingstakten kan med andre ord forventes å ligge noe *under* takten i teknologiutviklingen generelt, også i fremtiden.

Her er det også viktig å understreke teknologiens sosiale kontekst, det vil si dens påvirkning på vår forståelse av krig. Det er for eksempel liten tvil om at informasjonsteknologien har senket aksepten for krig som politisk virkemiddel i vestlige land ved å bringe krigens realiteter nærmere inn på hele befolkningen i sanntid gjennom elektroniske medier. Dette har i neste omgang ført til utvikling av strategier som søker delvis å minimalisere og delvis å anonymisere maktbruken ved å betjene seg av en rekke ukonvensjonelle virkemidler, såkalt hybridkrigføring.¹⁵⁶

Slik krigføring vil – under forutsetning av at maktbruken har en begrenset politisk hensikt, som for eksempel å påvirke en annen stats politiske kurs – kunne være effektivt der mer omfattende

¹⁵⁵ Broen, Torgeir, Diesen, Sverre, Windvik, Ronny, og Kveberg, Torbjørn (2014), 'Forsvarets roller i cyberdomenet', *FFI-rapport 2014/01455* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Konfidensielt).

¹⁵⁶ Se for eksempel Hoffman, Frank G. (2007), *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars* (Virginia: Potomac Institute for Policy Studies); Bond, Margaret S. (2007), 'Hybrid War: A New Paradigm for Stability Operations in Failing States', *Strategy Research Project*, 30 March 2007 (Carlisle: US Army War College), og Østerud, Øyvind, 'The Challenges of Hybrid Warfare', *Security Brief 2-2015* (Den Norske Atlanterhavskomite).

konvensjonell maktbruk hadde medført store politiske omkostninger. Den rent fysiske eller operative effekt av ny våpenteknologi på krigers hyppighet, forløp og utfall kan med andre ord både forsterkes, svekkes eller nøytraliseres helt, hvis den samtidig fører til andre oppfatninger om krigens anvendelighet og legitimitet.

Teknologiutviklingen har **mest direkte påvirkning på organisatoriske, materielle og konseptuelle sider ved et moderne forsvar**. I et norsk perspektiv vil utfordringen i analyser av fremtidig teknologisk utvikling være å ta inn over oss både de endringene som skyldes grunnleggende sider ved teknologiutviklingen og som derfor er universelle, og teknologiens påvirkning på de spesifikke utfordringene som det norske forsvaret står overfor.

En rekke av de sidene ved teknologiutviklingen som trendstudiene beskriver som risikofaktorer, berører ikke Norge *spesielt* og utdypes derfor ikke videre her. Det gjelder blant annet faren for spredning av teknologi for fremstilling av masseødeleggelsesvåpen, eller spredning av annen sensitiv militærteknologi til statlige eller ikke-statlige aktører som kan tenkes å misbruke den. Der en slik utvikling gir opphav til helt *nye* trusler mot Norge, for eksempel i form av interkontinentale missiler i hendene på politisk uforutsigbare regimer, vil tiltak for å beskytte Norge måtte skje som en del av en samlet vestlig strategi. Heller ikke i de områder hvor teknologiutviklingen skaper helt nye muligheter vil den påvirke norsk forsvar på en grunnleggende annen måte enn verden for øvrig. Som småstat vil vi ikke kunne dra nytte av utviklingen i samme omfang og skaffe oss de samme kapabiliteter som større nasjoner, men dette er ikke noe nytt.

Det er også **vanskelig å tro at teknologiutviklingen vil kunne endre styrkeforholdet mellom små og store stater merkbart i favør av småstatene**. Eksempelvis er forestillinger om at krigføring i cyberdomenet skal kunne gjøre dyktige hackere til en alvorlig trussel mot en stat og dens militære kapasitet uten rot i virkeligheten.¹⁵⁷ Motsetningsforholdet mellom stadig raskere teknologisk utvikling og en konstant, eller til og med lengre, ledetid for å implementere endringer i forsvarsstrukturen vil trolig likevel bli en utfordring. En stadig større del av plattformenes og systemenes levetid vil spenne over perioder med andre forutsetninger enn dem de ble anskaffet under, og utstyret vil måtte tilpasses bruk for andre formål og under andre betingelser.

Dette tilsier at et viktig kriterium ved utvikling av Forsvaret i fremtiden vil være robusthet i forhold til beslutningsgrunnlaget, det vil si prioritering av kapabiliteter som er mest mulig modulære, har bredest mulig anvendelighet og størst mulig utviklingspotensial. Det understreker også betydningen av at forsvarsplanleggingen ikke bare konsentrerer seg om å fornye Forsvarets materiell rent teknologisk. Like viktig blir det å etterprøve det teoretiske grunnlaget for bruken av Forsvarets materiell med sikte på å utvikle tidsmessige operative konsepter og sikre en mest mulig effektiv utnyttelse gjennom hele livsløpet. Det siste vil spesielt stille krav til de fagmiljøene i Forsvaret som har ansvar for kompetanse- og doktrineutvikling.

¹⁵⁷ Se Windvik, Diesen, Broen, og Johnsen (2013), 'Cyberdomenet – cyberoperasjoner og cybermakt'.

3.4 Økonomisk dimensjon

Til forskjell fra resten av verden, kan en synkende andel av verdiskapningen forventes å gå til forsvar i Europa, inkludert Norge. Kombinert med en høyere kostnadsvekst innenfor forsvarssektoren kan dette føre til krympende forsvarsstrukturer og en synkende forsvarsevne i flere land. Dette angår småstater som Norge spesielt, fordi vårt forsvar i utgangspunktet er lite. I ytterste konsekvens kan dette så tvil om evnen til å opprettholde et eget, nasjonalt basert forsvar. Større etterspørsel etter ressurser som vann og mat kan spille en større rolle i fremtidens konflikter, mens vår olje og gass vil forbli strategisk viktige ressurser de kommende tiårene. I tillegg ventes Norge å få flere økonomiske interesser i områder med høy risiko for væpnet konflikt. Dette kan peke mot en større relevans av Forsvaret for å sikre norske interesser andre steder i verden, samtidig som Forsvaret ikke nødvendigvis vil få flere ressurser til å utføre sine grunnleggende oppgaver. En eventuell global systemisk økonomisk kollaps forventes ikke å øke risikoen for tradisjonell interstatlig krig, men snarere skape sosial uro og sammenbrudd som kan bryte den gradvise nedgangen i væpnet konflikt i verden i dag.

3.4.1 Pressede forsvarsbudsjetter i Europa

Et grunnleggende premiss for et lands militærmakt er forsvarets økonomiske rammer og forsvarsbudsjettets utvikling. Historisk sett har et lands forsvarsbudsjett fulgt dets økonomiske styrke. Fremtidens økonomiske stormakter, USA og Kina, forventes derfor å bruke *langt mer* på forsvar enn noen andre land i verden de neste tiårene. En intern analyse fra det britiske forsvarsdepartementet i 2014 estimerer at USA og Kina vil stå for 45 % av verdens forsvarsutgifter i 2045.¹⁵⁸ India vil være det eneste landet i neste økonomiske «klasse». Russland forventes å øke sine forsvarsbudsjetter, men landets økonomiske utvikling vil ikke gjøre det i stand til å måle seg med Kina, USA eller India, selv om landet bruker en større andel av BNP. Selv om EU samlet sett vil ha en økonomi som er sammenlignbar med USAs og litt mindre enn Kinas, og bruke om lag like mye på forsvar som India, vil ikke noe enkelt europeisk land ha et forsvarsbudsjett tilsvarende de tre stormaktene i fremtiden. Dette forklares i stor grad med at Europa vil være den eneste delen av verden som i årene fremover vil oppleve både nedgang i folketall og økende gjennomsnittsalder i befolkningen.

Konsekvensen er at **forsvarsbudsjettene i Europa vil komme under et voksende press fra andre samfunnssektorer**. Forsvarssektoren vil derfor trolig disponere både en synkende andel av verdiskapningen og en mindre del av arbeidskraften. Norge har de senere år hatt en økonomisk utvikling som avviker fra det øvrige Europas finans- og gjeldskrise. Dette har likevel ikke hatt store konsekvenser for Forsvaret, utover at det har skjermet forsvarsbudsjettene mot en nedskjæring av den typen mange andre europeiske land har vært nødt til å foreta. I den perioden vi står foran forventes det at Norges økonomiske situasjon fortsatt vil være god, men ikke like eksepsjonelt god som i perioden 2000–2015, da landet hadde de fleste økonomiske konjunkturer på sin

¹⁵⁸ Sitert [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 94.

side.¹⁵⁹ Over tid kan man ikke forvente at prisene på Norges eksportprodukter skal fortsette å stige mer enn prisene på det vi importerer. Den gunstige statsfinansielle situasjonen med et stort oljefond til disposisjon, betyr at vi fortsatt i noen grad vil ha et bedre økonomisk utgangspunkt enn de fleste av våre europeiske allierte.

Men også i Norge vil kombinasjonen av demografiske trender og teknologiske fremskritt skape både større behov og større forventninger i befolkningen til mer omfattende offentlige tjenester innenfor helse, omsorg og velferd. Et eksempel på dette kan være krav om nye kostbare behandlingsformer. Norges noe bedre økonomiske utgangspunkt enn Europa for øvrig, kan dermed bli spist opp av at større velstand ledsages av relativt sett større forventninger.¹⁶⁰ Uten en tydelig økt politisk prioritering kan det dermed være grunn til å anta at **forsvarsbudsjettene andel av BNP vil fortsette å synke på sikt, også i Norge.**¹⁶¹

3.4.2 Sammenhengen mellom budsjettutvikling og forsvarsevne

Forsvarssektoren skiller seg også fra andre sektorer ved å ha en raskere kostnadsvekst.¹⁶² Dette skyldes blant annet høye kostnader knyttet til å integrere sivile komponenter i militære systemer med andre kravspesifikasjoner og ytelser enn sivile produkter, i tillegg til at militært materiell produseres i langt mindre volum. Koblet til en budsjettutvikling som knapt i noe vestlig land har fulgt kostnadsutviklingen, har dette medført at forsvarsstrukturene har *krympet* etter hvert som synkende kjøpekraft har gjort det umulig å modernisere materiellet uten samtidig å gå ned på antall.¹⁶³

Eksempelvis hadde den britiske marinen i 1990 50 fregatter og destroyere, mens den etter dagens planer skal ha 19 av de samme fartøysklassene. Den britiske hæren hadde på samme tidspunkt 900 stridsvogner, mens den nå skal ha 200.¹⁶⁴ Norge hadde i 1990 henholdsvis 12 ubåter og 87 kampfly, mens gjenanskaffelse av dagens seks ubåter av ULA-klassen er usikker og neste generasjons kampfly skal anskaffes i et antall av 48.¹⁶⁵

¹⁵⁹ Se [OECD \(2012\), OECD Economic Surveys – Norway, February 2012](#), og [Finansdepartementet \(2013\), Meld. St. 12 \(2012–2013\), Perspektivmeldingen 2013](#).

¹⁶⁰ [Hompland, Andreas \(2007\), 'Velferdens paradokser – kommunens dilemma', Dagens Perspektiv, 3. juni 2007](#). Se også Scenario 2000-studien fra 1987, som beskriver fremtidens omsorg i ett av tre scenarier.

¹⁶¹ På kort sikt bekreftes dette av de økonomiske rammene som forsvarssjefen har fått for avgivelsen av sitt fagmilitære råd om Forsvarets videre utvikling. Se [Forsvarsdepartementet \(2014\), 'Ny langtidsplan for forsvarssektoren – anmodning om forsvarssjefens tilrådning om den videre utviklingen av Forsvaret', 1. oktober 2014](#).

¹⁶² For en rapport som forklarer enhetskostnadsvekst på forsvarsinvesteringer, se [Hove, Kjetil og Lillekvelland, Tobias \(2014\), 'Defence investment cost escalation – a refinement of concepts and revised estimates', FFI-rapport 2014/02318 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#). For en videre diskusjon av dette, se O'Hanlon, Michael (2013), *Healing the Wounded Giant: Maintaining Military Preeminence While Cutting the Defense Budget* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press).

¹⁶³ Med redusert kjøpekraft forstås her at budsjettene ikke gir rom for å gjenanskaffe og drifte samme antall enheter som det som fases ut når materiellparken fornyes. Samtidig reduseres også den operative tilgjengeligheten av utstyr som allerede er i tjeneste, fordi antall enheter som kan driftes er beregnet ut fra den kjøpekraft budsjettet hadde ved anskaffelsen.

¹⁶⁴ [HM Government \(2010\), Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review \(London: The Stationery Office\)](#).

¹⁶⁵ Se [Forsvarsdepartementet \(2012\), Prop. 73 S \(2011–2012\), Et forsvar for vår tid](#), s. 72.

Dette betyr at **de fleste NATO-lands forsvar fortsatt vil måtte reduseres i volum**, hvis de skal kunne moderniseres kvalitativt. Selv under den pågående krisen i forholdet til Russland viser forsvarsbudsjettene få tegn til stabilisering, langt mindre vekst. Som eksemplene over viser, er denne utviklingen allerede i ferd med å undergrave de europeiske lands militære kapabiliteter ved at antall våpensystemer og -plattformer av de største og mest kostnadskrevende typene blir svært lite. Imidlertid må vi regne med at utviklingen vil fortsette så lenge den operative fordel av å disponere «*state-of-the-art*» teknologi mer enn oppveier den strategiske ulempen ved å få færre systemer, sett med stormaktens øyne. Sagt på en annen måte vil det være viktigere å vinne i det prioriterte konfliktområdet enn å kunne engasjere seg i flere konfliktområder samtidig.

Selv om utviklingen allerede anses bekymringsfull nok til å ha utløst forskjellige initiativ i NATO for bedre flernasjonalt forsvarssamarbeid (som «*smart defence*»), er problemet for de store aktørene i forsvarsmarkedet foreløpig ikke alvorlig nok til å utløse dramatiske rasjonaliseringstiltak som vil omfatte både egen forsvarsindustri og egen styrkestruktur. Dersom denne trenden fremskrives vil de fleste lands væpnede styrker bestå av stadig færre, men dyrere enheter, som ifølge den britiske fremtidsstudien kan bety at bare USA og Kina vil kunne ha råd til store, «*cutting edge*» luft- og sjøforsvar innen 2045.¹⁶⁶

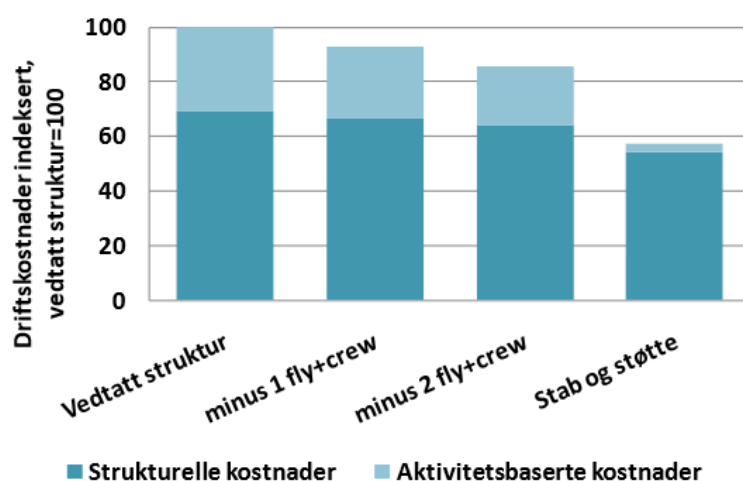
For Norge og andre småstater har imidlertid en slik utvikling mer alvorlige konsekvenser, fordi vi allerede i utgangspunktet har små forsvarsstrukturer. Det betyr at problemene knyttet til den nedre grense for hvor få enheter av de ulike systemer man kan ha i inventaret allerede har meldt seg for helt grunnleggende kapabiliteter som undervannsbåter, artilleriskyts, overvåkingsfly og tilsvarende. Etter hvert som budsjettene taper kjøpekraft, blir den operative tilgjengeligheten av allerede anskaffede våpensystemer og -plattformer stadig dårligere, fordi systemene ikke kan bemannes og driftes som forutsatt. Det betyr en forsvarsstruktur som etter hvert både blir *mindre* og får *svakere operativ evne*, med mindre kjøpekrafttapet legges inn som en forutsetning i planleggingen og styrer dimensjoneringen av strukturen i et lengre tidsperspektiv.

Fremskriver vi den nåværende utviklingen de neste 10–15 årene, vil det i realiteten kunne føre til at vi **må vurdere om Norge kan opprettholde et eget, nasjonalt basert forsvar** i den betydning vi har vært vant til.¹⁶⁷ De to viktigste årsakene til dette er tap av nødvendig kompetanse ved at fagmiljøene rundt hvert enkelt våpensystem eller plattformtype blir for små, samtidig som kostnaden for hver enhet av de forskjellige våpensystemer og plattformer vokser når antallet blir tilstrekkelig lite. Den siste effekten skyldes at grunnkostnadene knyttet til hver enkelt kapabilitet, som nødvendige baser, forsyningsopplegg, treningsinstallasjoner, øvingsområder og så videre, ikke kan skaleres ned i samme takt som antall operative avdelinger og systemer reduseres. Det betyr at grunnkostnadenes andel av systemets total kostnader øker, etter hvert som antall enheter går ned.

¹⁶⁶ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 94.

¹⁶⁷ Med nasjonalt basert forsvar forstås et forsvar der ikke bare de operative enhetene er nasjonens egne, men der også all styrkegenerering i form av planlegging, materiellanskaffelser, utdanning, logistikk og andre støttefunksjoner drives av den enkelte nasjon selv – eventuelt med helt spesielle unntak, som en rekke NATO-lands felles utdanning av jagerflygere i USA.

Som et eksempel viser figur 3.2 hvordan de indekserte aktivitetsbaserte og strukturelle (grunn)-kostnadene varierer ved reduksjon av antall fly ved Luftforsvarets 333 skvadron, som foretar den operative driften av seks Orion MPA-fly og består både av bakkepersonell og piloter som inngår i flybesetningen. Reduksjonen i strukturelle kostnader er minimal, selv med reduksjon fra fem (vedtatt struktur) til tre fly med besetning. Dette skyldes kostnadene for støttedfunksjoner som ikke er knyttet direkte til det enkelte fly. Når denne kostnadsmekanismen i større eller mindre grad gjelder for hver enkelt kapabilitet i strukturen, må den også gjelde for strukturen som helhet.¹⁶⁸



Figur 3.2 Figuren viser fordeling av kostnader ved reduksjon av antall strukturelementer i 333 skvadronen, basert på KOSTMOD (Krey og Presterud, 2011).¹⁶⁹

Dette innebærer at **etter hvert som forsvarsstrukturen minker får vi stadig mindre relativ forsvarsevne for samme sum penger**, selv regnet i samme kroneverdi.¹⁷⁰ I siste instans vil man derfor på sikt kunne komme til å bruke tilnærmet like store ressurser på forsvar som i dag, men med et fullstendig misforhold mellom ressursbruk og reell forsvarsevne. En uforholdsmessig stor del av budsjettet vil da gå med til å betale grunnkostnaden eller «inngangsbilletten» til de forskjellige kapabilitetene, men uten at vi vil kunne anskaffe et meningsfylt antall enheter av hver av dem. Det illustrerer også småstatenes problem sammenlignet med større nasjoner: en gitt sum penger bevilget til et spesifikt våpensystem eller annet strukturelement vil kunne finansiere et langt høyere antall enheter hos stormakten, på grunn av lavere enhetskostnader. Det betyr at småstatens relative forsvarsevne i denne situasjonen stadig forverres i forhold til stormaktens ved innsats av samme ressurs.

¹⁶⁸ For en nærmere drøfting av dette, se [Krey, Solveig Marie og Presterud, Ane Ofstad \(2011\), 'Fleksibiliteten i Forsvarets kostnadsstruktur – analyse basert på KOSTMOD', FFI-rapport 2011/01541 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#).

¹⁶⁹ [Krey, Solveig Marie og Presterud, Ane Ofstad \(2011\), 'Fleksibiliteten i Forsvarets kostnadsstruktur – analyse basert på KOSTMOD'](#), s. 28.

¹⁷⁰ [Hove og Lillekvelland \(2014\), 'Defence investment cost escalation – a refinement of concepts and revised estimates'](#).

3.4.3 Etterspørsel etter vann, mat og energi

Globalt forventes det større etterspørsel etter naturressurser som mat, vann og energi i tiårene fremover, fortrinnsvis som følge av befolkningsøkningen.¹⁷¹ Konkurransen om viktige ressurser fremheves av noen som den egentlige årsaken til all krig. Ifølge Azar Gat har andre årsaker til væpnet konflikt, som sikkerhetsdilemmaet eller religiøse og sekulære ideologier, en viss forklaringsverdi, men krig handler i siste instans om menneskers behov for å tilegne seg og beskytte vitale ressurser.¹⁷² Andre mener at det ikke finnes klare sammenhenger mellom knapphet eller overskudd på naturressurser og utbruddet, intensiteten eller varigheten av væpnede konflikter. Koblingen mellom mangel på ressurser og væpnet konflikt er for eksempel svak. Tvert imot kan empirien tyde på at det er overflod av ikke-fornybare naturressurser som kan kobles til konflikt.¹⁷³

OECD forventer at **den globale etterspørselen etter vann vil øke med 55 % innen 2050.**¹⁷⁴ Samme studie viser at dette vil gjøre at 40 % av verdens befolkning vil oppleve knapphet på vann med dagens utvikling. Vann omtales derfor av noen som en potensielt større konfliktårsak enn energi og mineraler frem mot 2030 – både på det interstatlige og intrastatlige nivået.¹⁷⁵ Allerede i dag får 40 % av verdens befolkning vannet sitt fra kilder som er kontrollert av ett eller flere andre land.¹⁷⁶ Midtøsten regnes som særlig utsatt på grunn av et tørt klima og få elver, der vannet deles mellom flere stater. Mangelen på vann forventes derimot ikke å være stor i våre nærområder.¹⁷⁷

En fremtidsstudie fra 2002 rangerte faren for en større militær konflikt om vannressurser innen 2015, som høy i både sannsynlighet og omfang, men dette har ikke funnet sted.¹⁷⁸ Historisk sett har uenigheter om vann som oftest ledet til delingsavtaler, ikke konflikt. Interstatlige kriger om vann vurderes i en ugradert amerikansk etterretningsrapport fra 2012 som lite sannsynlig de neste ti årene.¹⁷⁹ Selv om det finnes et titalls nedbørsfelt for elver i verden med potensial for konflikt, forventes det ikke at disse vil oppleve en «vannkrig» i betydning væpnet konflikt om vannet.¹⁸⁰ I stedet forventer man at konfliktene materialiserer seg som politisk spenning.

Det anses likevel som sannsynlig at **vann i økende grad kan brukes til å utøve press** mot andre naboland.¹⁸¹ Det samme gjelder bruken av vann som våpen på ulike måter, for eksempel mot en

¹⁷¹ [NATO Allied Commander Transformation \(2013\), *Strategic Foresight Analysis*](#), s. 28.

¹⁷² Dette argumentet har nylig blitt ført i pennen av Azar Gat i tidligere nevnte Gat (2006), ss. 669–672.

¹⁷³ For en oversikt over litteraturen på dette teamet, se [Koubi, Vally, Spilker, Gabriele, Böhmelt, Tobias og Bernauer, Thomas \(2014\), 'Do natural resources matter for interstate and intrastate armed conflict?'](#), *Journal of Peace Research*, Vol. 51, No. 2, ss. 227–243.

¹⁷⁴ [OECD \(2012\), *OECD Environmental Outlook to 2050, March 2012*](#), s. 4.

¹⁷⁵ [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*](#), s. 66.

¹⁷⁶ Glenn, Jerome C., Gordon, Theodore J., og Florescu, Elizabeth (2012), *2012 State of the Future* (The Millennium Project).

¹⁷⁷ For mer om vannsituasjonen i Europa frem mot 2030, se [European Environment Agency \(2005\), 'European environment outlook', *EEA Report No. 4/2005*](#).

¹⁷⁸ Glenn, Jerome C. og Gordon, Theodore J. (2002), 'Future international environmental security issues and potential military requirements', *Foresight*, Vol. 4, No. 3, ss. 12–25.

¹⁷⁹ [National Intelligence Council \(2012\), 'Global Water Security', *ICA 2012-08*](#), s. 3.

¹⁸⁰ Bernauer, Thomas og Böhmelt, Tobias (2014), 'Basins at Risk: Predicting International River Basin Conflict and Cooperation', *Global Environmental Politics*, Vol. 14, No. 4, ss. 116–138.

¹⁸¹ [National Intelligence Council \(2012\), 'Global Water Security'](#), s. 4.

befolkning, mot opprørsgrupper eller som terrormål. Det har blitt rapportert om at vanntilførselen er blitt kuttet eller angrepet i en rekke nylige konflikter, som i Ukraina, Syria og Libya.¹⁸² Innad i stater peker også trendene mot at antallet konflikter om vann øker og at de blir mer voldelige.¹⁸³ Dette kan i seg selv gjøre det viktigere å ta høyde for vannknapphet i fremtidige operasjoner Forsvaret deltar i – uten at vannet i seg selv er årsak til konflikten.

Etterspørselen etter mat forventes å øke med 50 % innen 2030 og med 70 % innen 2050.¹⁸⁴

Økte matvarepriser vil kunne forsterke misnøye rundt andre økonomiske forhold, som lave lønninger og svak styring. Mer enn 40 land opplevde sosial uro etter matvarepriskrisen i 2008, og økte matvarepriser bidro til den arabiske våren i 2011, spesielt i Egypt.¹⁸⁵ Her er det likevel verdt å merke seg at demokratier kan være mer utsatt for urban uro i perioder med høye matvarepriser enn autokratier.¹⁸⁶

En studie har funnet en påviselig kobling mellom matusikkerhet (spesielt økte matvarepriser) og **større fare for konflikt mellom samfunnsgrupper, sosial uro, demonstrasjoner, opptøyer og statskollaps**, men bare en svak kobling til mellomstatlig konflikt.¹⁸⁷ Matusikkerhet anses likevel ikke som en nødvendig eller tilstrekkelig faktor til å forklare politisk vold eller konflikt. I stedet anses semi-demokratiske eller semi-autoritære regimer, store andeler unge mennesker, et lavt utviklingsnivå, forverrede økonomiske forhold og store forskjeller mellom befolkningsgrupper for å være mer avgjørende faktorer.

Det er altså ikke knapphet på vann eller mat som i seg selv øker konfliktpotensialet. Ulikheter i fordelingen og tilgangen på ressurser betyr langt mer.¹⁸⁸ Ressursknapphet kan heller forsterke faren for konflikt dersom den kobles med andre årsaker.¹⁸⁹ Utvinning av verdifulle naturressurser (som tømmer, diamanter, gull, mineraler og olje) har spilt en sentral rolle i nesten halvparten av alle intrastatlige konflikter de siste 60 årene.¹⁹⁰ Samtidig kan fraværet av slike naturressurser virke dempende på konflikten, dersom naturressursene ellers ville bidratt til å finansiere aktørene, som det i mange tilfeller har gjort. Som med de demografiske trendene er det først og fremst i

¹⁸² [‘Framtidas konflikter står om vann’, *Dagsavisen*, 29. august 2014.](#)

¹⁸³ [Gleick, Peter H. og Heberger, Matthew \(2014\), ‘Water and Conflict: Events, Trends, and Analysis \(2011–2012\)’, i Peter H. Gleick, red., *The World’s Water, Volume 8* \(Washington: Island Press\), ss. 159–172.](#)

¹⁸⁴ [Food and Agriculture Organization of the United Nations \(2009\), *How to Feed the World*, s. 8.](#)

¹⁸⁵ [‘Let them eat baklava’, *The Economist*, 17. mars 2012.](#)

¹⁸⁶ [Hendrix, Cullen S. \(2015\), ‘Global food prices, regime type, and urban unrest in the developing world’, *Journal of Peace Research*, Vol. 52, No. 2, ss. 143–157.](#)

¹⁸⁷ [Brinkman, Henk-Jan og Hendrix, Cullen S. \(2011\), ‘Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges’, *Occasional Paper No. 24*, July 2011 \(World Food Programme\).](#)

¹⁸⁸ [Mildner, Stormy-Annika, Richter, Solveig, og Lauster, Gitta \(2011\), red., ‘Resource Scarcity – A Global Security Threat?’, *SWP Research Paper*, March 2011 \(German Institute for International and Security Affairs\).](#)

¹⁸⁹ [Mildner, Richter og Lauster \(2011\).](#)

¹⁹⁰ [United Nations Environment Programme \(2009\), *From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment*.](#)

andre deler av verden at større etterspørsel etter ressurser kan føre til konfliktsituasjoner hvor Norge kan bli involvert.

Av større betydning for våre nærområder er den fremtidige betydningen av olje- og gassressurser i verden. IEA forventer at **det globale energibehovet vil øke med 37 % frem mot 2040.**¹⁹¹ Selv om fornybar energi og kjernekraft vil utgjøre en økende andel, forventer den britiske fremtidsstudien at kull og hydrokarboner trolig vil forbli de viktigste energikildene i 2045.¹⁹² Det tilsier at Norges olje- og gassressurser mest sannsynlig vil forbli strategiske viktige ressurser også mot slutten av denne studiens tidsperspektiv. Dette er likevel et område hvor mange fremhever mulighetene for teknologiske fremskritt, for eksempel innenfor alternative energikilder.¹⁹³

Energiressurser kan ses på som et mål i en konflikt, et konfliktmiddel eller en årsak til konflikt eller ustabilitet.¹⁹⁴ I hvilken grad *norske* energiinteresser kan bli et mål i forbindelse med fremtidige konflikter er svært vanskelig å forutsi. Et viktig poeng er at de fleste energiinteresser i nordområdene ligger innenfor allerede etablerte grenser (se delkapittel 5.1 om Arktis). Dramatiske endringer i den strategiske betydningen av olje- og gassressurser i verden kan ødelegge forutsigbarheten i leveransen av norsk olje og gass, som i teorien kan gi Forsvaret en tydeligere rolle i å sikre installasjoner og leveringsruter både hjemme og ute.

En tysk forsvarsstudie av mulige konsekvenser av «*peak oil*», det tidspunktet oljeproduksjonen når sitt toppunkt, viser også til **flere ringvirkninger knappheten på olje kan få globalt.**¹⁹⁵ Dette inkluderer et ytterligere press på skjøre og spesielt oljeavhengige utviklingsland, samt større behov for oljeimporterende stormakter for å stabilisere gjenværende oljeproduserende land – spesielt i Midtøsten, Afrika og ved Det kaspiske hav. Større knapphet på olje kan også gjøre infrastrukturen knyttet til energiproduksjonen til mer interessante mål for både stater og ikke-statlige aktører. Her er det verdt å merke seg at norske selskaper blir stadig mer involvert i utvinning av energiressurser andre steder i verden, der disse ressursene også kan spille en mer direkte rolle i en konflikt (se delkapittel 5.5). Hvordan norske energiinteresser kan brukes som et middel i fremtidige konflikter, er derimot svært vanskelig å si noe om, men et spørsmål som fortsatt vil være relevant innenfor denne rapportens tidsperspektiv.

¹⁹¹ [International Energy Agency \(2014\), *World Energy Outlook 2014*](#), s. 1–2. IEA forventer at energien vil komme fra fire omtrent likt fordelte kilder: olje, gass, kull og lavkarbon (vind-, sol-, vann- og kjernekraft).

¹⁹² [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 21.

¹⁹³ For en oversikt over utviklinger som kan effektivisere utvinning av vann, mat og energi, se [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*](#), ss. 93–98, og [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 24.

¹⁹⁴ [Jonsson, Daniel K., Johansson, Bengt, Månsson, André, og Sonnsjö, Hannes \(2014\), 'Energi, sikkerhet og konflikt i ett framtidsperspektiv', *FOI-R--3813--SE* \(Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut\).](#)

¹⁹⁵ [Bundeswehr Transformation Centre \(2010\), *Armed Forces, Capabilities and Technologies in the 21st Century: Environmental Dimensions of Security*](#), November 2010.

3.4.4 Norske økonomiske interesser i utlandet

Dagens globalisering har allerede medført at fjerntliggende markeder åpnes, varer og tjenester transporteres verden over, og at investeringer og eierforhold krysser landegrensener mer enn noen gang. Både norsk oljeindustri ekspansjon i andre land og investeringene til Statens pensjonsfond utland har allerede medført at **Norge har fått betydelige økonomiske interesser i andre deler av verden**, der det tidligere bare var skipsfarten som bidro i så måte. Spørsmålet er *hvor* i verden norske økonomiske interesser kan tenkes å få forsvars- og sikkerhetspolitisk betydning.

I en kartlegging av hvilke interesser som er viktigst ved de norske utenriksstasjonene, er det økonomiske interesser som omtales hyppigst og vektlegges mest.¹⁹⁶ De største sektorene for norsk utenlandsinvestering er petroleumssektoren, kjemikalier og kjemiske produkter, luft- og sjøtransport og produksjon av metaller og energi.¹⁹⁷ Noen av de største selskapene er Statoil, Yara, Jotun, Wilh. Wilhelmsen, Norsk Hydro, Aker Solutions og Statkraft. Den generelle tendensen har vært at indirekte interesser, som fredsarbeid og bistand, blir mindre vektlagt sammenlignet med norske finansielle investeringer og energi.¹⁹⁸ Norge har økonomiske interesser i størsteparten av verden, men stadig flere av dem befinner seg i Asia, hvor flere av våre største handelspartnere og mesteparten av verdens befolkning befinner seg.¹⁹⁹

I tillegg ser man i dag en «normalisering av norske interesser i utviklingsland», spesielt i Afrika sør for Sahara, der man ikke lenger fokuserer bare på bistand, men også på energi, handel og investeringer.²⁰⁰ I fremtiden vil Afrika få større betydning i økonomisk sammenheng, fordi det er her man forventer den største befolkningsøkningen og den raskeste økonomiske veksten, selv om forskjellene mellom land vil være store. OECD predikerer at Afrika vil ha den største økonomiske veksten i verden mellom 2030 og 2050.²⁰¹ Norge har allerede direkte økonomiske interesser i Afrika, spesielt gjennom Statoil i Angola og Aker Solutions i Vest-Afrika.²⁰² Antallet norske selskaper involvert i olje- og gassindustrien i Afrika har nær doblet seg fra 34 i 2006 til 66 i 2013.²⁰³

Dermed befinner det seg allerede flere norske selskaper i risikopregede områder i verden. I begynnelsen av 2011 preget uro og opprør fire av de fem afrikanske landene hvor Statoil var etablert på dette tidspunktet (Egypt, Libya, Angola, Algerie og Nigeria).²⁰⁴ I to av disse landene ledet påfølgende hendelser til bruk av Forsvaret – først i form av F-16 bidragene til NATO-

¹⁹⁶ Se figur 3 (s. 8) i [Sverdrup, Ulf, Ulstein, Joakim Hertzberg, Pedersen, Mikkel Frøsig, Leira, Halvard, og Ulriksen, Ståle \(2012\), Norske interesser – sett fra utestasjonene \(Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt\)](#).

¹⁹⁷ For en kartlegging av norsk økonomisk engasjement i utlandet, se kapittel 3.1 i [Reinvang, Rasmus og Vennemo, Haakon, 'Norsk økonomi og økosystemer i utlandet: Kartlegging og virkninger', Rapport 2013/04 \(Vista Analyse AS\)](#).

¹⁹⁸ ['Norge gir mest bistand – verden mindre interessert', Aftenposten, 13. mars 2013](#).

¹⁹⁹ ['En verden i endring – hva betyr det for Norge og norske interesser?', redegjørelse av utenriksminister Jonas Gahr Støre på det årlige stasjonssjefsmøtet, Oslo, 23. august 2010](#).

²⁰⁰ ['En verden i endring', kronikk av utenriksminister Espen Barth Eide i Bergens Tidende, 13. mars 2013](#).

²⁰¹ [OECD \(2012\), OECD Environmental Outlook to 2050, March 2012, s. 1](#).

²⁰² Se ['Norsk næringsliv i Afrika', tale ved næringsminister Monica Mæland på Norwegian-African Business Association \(NABA\)s generalforsamling, 28. mai 2014 \(Nærings- og fiskeridepartementet\)](#).

²⁰³ [Steindal, Eirik \(2013\), 'Norsk utvinningsindustri i Afrika', Rapport 4/2013 \(Framtiden i våre hender\)](#).

²⁰⁴ ['Stadig økende uro i Angola', Aftenposten, 10. mars 2011](#).

operasjonen i Libya i 2011, og senere ble et Hercules-fly med spesialstyrker klargjort i forbindelse med terrorangrepet mot Statoils anlegg i In Amenas, Algerie i 2013.²⁰⁵ Også Egypt og Nigeria har gjennomgått betydelige perioder med uro siden den gang. Angola fremheves som det landet hvor Norge har de sterkeste økonomiske interessene i Afrika i dag.²⁰⁶ Samtidig er Angola et av de landene med høyest konfliktpotensial frem mot 2050.²⁰⁷

Mens man allerede er tungt inne i Angola og Nigeria, regnes Tanzania som et fremtidig satsingsområde.²⁰⁸ Her har Statoil gjort funn av store mengder naturgass i havet. Det planlegges ilandføring av denne gassen gjennom et «gigantisk prosjekt» som er større enn Snøhvit-anlegget, og det ventes at investeringene langt vil overskride norsk bistandssamarbeid.²⁰⁹ I Algerie er både produksjonen og satsingen stor. Algerie og Nigeria rangeres alle høyt som land med konfliktpotensial, både sammenlignet med verden generelt og andre land i Afrika, mens Tanzania er et av landene hvor konfliktrisikoen ventes å øke hele veien frem mot 2050.²¹⁰

I fremtiden forventes det at **norsk olje- og gassvirksomhet stadig oftere vil befinne seg i potensielt ustabile områder**. Dette følger av at man nærmer seg toppen på utvinningen i de mest stabile delene av verden og derfor må søke mot områder med et «mer komplekst trusselbilde».²¹¹ I tillegg ventes det at en større del av denne virksomheten vil befinne seg «onshore», som betyr at man kommer i stadig tettere inngrep med innenrikspolitiske forhold. Å identifisere hvilke enkeltland som vil være mest aktuelle i fremtiden kompliseres av at det avhenger av internasjonale beslutninger (som sanksjonene mot Iran), statenes vilje til å åpne opp for utenlandske selskaper, og forretningshemmeligheter. Man forventer likevel generelt større involvering i mer usikre, ikke-OECD land i årene som kommer. Når selskapene først beslutter å investere eller bygge opp olje- og gass virksomheten i et land eller område selv, er det med lengre tidshorisonter, kanskje med produksjonsstart 5–10 år frem i tid etterfulgt av en lengre tilstedeværelse.

Denne økonomiske virksomheten **bidrar også til større tilstedeværelse av nordmenn** i de samme landene. Det mangler i dag en oversikt over norske arbeidere i utlandet, som vanskeliggjør identifiseringen av hvilke områder hvor flest nordmenn kan komme i fare.²¹² I 2014 hadde for eksempel Aker Solutions omtrent 200 ansatte med norsk statsborgerskap i utlandet, spesielt i Brunei, Malaysia, Sør-Korea, India, Storbritannia og Vest-Afrika.²¹³ Statoil har normalt en norsk landsjef i de landene selskapet har virksomhet i, mens rundt 10–15 % av de som jobber der kan være norske eksperter. Samtidig er det mange forretningsreisende fra Norge som er ute på anleggene og bidrar med teknisk kompetanse på ulike tidspunkt. Under gisselaksjonen i In Amenas var

²⁰⁵ ['Forsvaret har sendt norske spesialstyrker mot Algerie', *Aftenposten*, 18. januar 2013.](#)

²⁰⁶ [Fjose, Sveinung, Mellbye, Christian og Grünfeld, Leo A. \(2014\), 'Norske økonomiske interesser i Angola', *Menon-publikasjon nr. 26/2014* \(Menon Business Economics\).](#)

²⁰⁷ [Hegre m.fl. \(2013\), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050', s. 262.](#)

²⁰⁸ For mer om Statoils virksomhet, se <http://www.statoil.com/no/About/Worldwide/Pages/default.aspx>.

²⁰⁹ ['Fortsatt åpent om Statoil-gass i Tanzania', *Bistandsaktuelt*, 8. mai 2015.](#)

²¹⁰ Se tabell 5 i [Hegre m.fl. \(2013\), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050', s. 262.](#)

²¹¹ Det meste av dette avsnittet er basert på samtaler med Statoil, 1. juni 2015.

²¹² Norske utenriksstasjoner oppfordrer til frivillig melding til ambassaden, særlig aktualisert etter Tsunamien 2004. Se ['Mangler oversikt over norske arbeidere i utlandet', *Aftenposten*, 22. januar 2013.](#)

²¹³ Basert på epost-korrespondanse med Aker Solutions, 5. juni 2015.

flere av de berørte der på forretningsreise. Dette er et eksempel på at «når noe stort skjer et eller annet sted i verden, så er det ikke usannsynlig at nordmenn eller norske interesser kan være involvert eller berørt. For store stater er dette normaltilstanden, og land som USA, Storbritannia, Frankrike og Japan mobiliserer nærmest reflektivt for å sikre egne borgere og egne interesser når alarmen går. For Norge oppleves det som nytt, men realiteten er at vi har blitt et land med direkte interesser over hele kloden».²¹⁴

En mulig konsekvens av denne utviklingen er at den **kan øke forventningene om at Forsvaret skal kunne bidra til å sikre norske interesser og liv i utlandet**. Dette kan innebære begrensede aksjoner der norske borgeres liv er i fare, for eksempel i forbindelse med terroraksjoner og lignende, der gisselredningsoperasjoner med spesialstyrker i forståelse med vertslandets myndigheter kan tenkes, eller i evakueringsoperasjoner for å hente nordmenn hjem. Fordi Norge fortsatt er en småstat, forblir større, selvstendige militære operasjoner i andre deler av verden for å beskytte norske interesser lite realistisk. Operasjoner utover begrensede aksjoner vil trolig bare være aktuelt hvis Norge stiller styrkebidrag som del av en større koalisjon. Det kan derimot i utgangspunktet bli mer interessant for Norge å bidra, dersom norske interesser blir mer direkte berørt. Dette representerer et helt annet grunnlag for norsk delttagelse utenlands, som tradisjonelt ikke har vært med i vurderingene av hvor, hvorfor og sammen med hvem vi skal delta.

Bruk av militærmakt for å sikre økonomiske interesser alene har likevel tapt mye legitimitet i Vesten de senere årene og vil kreve meget kontroversielle politiske beslutninger til dels fjernt fra norsk politisk tradisjon. Derfor vil neppe økonomiske interesser i seg selv innebære større tilbøyelighet til norsk bruk av militærmakt. De kan også brukes som et argument *mot* å involvere seg, som da SV i Møre og Romsdal argumenterte for at norske ungdommers liv ikke burde ofres for å beskytte interessene til norske selskaper i udemokratiske land.²¹⁵

Likevel kan norske økonomiske interesser **i det minste bli et viktigere tema i debatten om Norge skal delta i en operasjon**, og i så fall hva vi skal bidra med, hvis det kombineres med en tilstedeværelse av nordmenn og et krav om inngripen fra diasporasamfunn eller norske selskaper. Begge disse typene ikke-statlige aktører forventes nemlig å få større innflytelse på beslutninger om bruk av militærmakt i fremtiden (se underkapittel 3.1.2 og delkapittel 4.6).

3.4.5 Systemisk økonomisk kollaps

I flere fremtidsstudier nevnes **en systemisk økonomisk kollaps som et mulig strategisk sjokk**. Finanskrisen i 2008 ble en påminnelse om sårbarheten i den globaliserte økonomien, og de begrensede mulighetene for å hindre at økonomiske kriser kan utvikle seg til verdensomspennende resesjoner eller i verste fall depresjoner. En slik krise vil skape ringvirkninger til annen økonomisk aktivitet, som på grunn av manglende kredittmuligheter sendes inn i en nedadgående spiral med manglende investeringer, synkende fortjeneste, innskrenkninger og så videre, som fører til stigende arbeidsløshet og sosiale problemer. Hvis en slik krise utvikler seg til en fullstendig kollaps i den internasjonale økonomien, vil det også ramme produksjon og distribusjon av

²¹⁴ [Leira, Halvard \(2013\), 'Tilbake til fremtiden', kronikk i VG, 24. februar 2013.](#)

²¹⁵ Se ['Vedtatt uttalelse fra fylkesårsmøte 2013', sv.no, 4. februar 2013.](#)

livsnødvendige varer som mat, drivstoff og lignende. Negative effekter på mange lands statsfinanser må også forventes som en konsekvens av krisens effekt i valutamarkedene, der forsøk på å stabilisere valutaene fører til at landenes valutareserver forbrukes. Selv om Norge i utgangspunktet er i en fordelaktig økonomisk situasjon, er vi integrert i verdensøkonomien på en måte som gjør at en omfattende økonomisk kollaps vil få meget store konsekvenser også for oss.

Risikoen for krig og konflikt vil trolig øke i kjølvannet av et økonomisk sammenbrudd som utløser en form for globalt økonomisk anarki og alles kamp mot alle, fordi den innbyrdes økonomiske avhengigheten som virker konfliktdepende så lenge det økonomiske systemet fungerer, blir borte. På den annen side vil ikke bruk av militærmakt i seg selv kunne gjenopprette stabiliteten eller løse de problemene en systemisk økonomisk kollaps ville skape. Det vil bare et omfattende økonomisk samarbeid for å «restarte» systemet kunne oppnå. Samtidig vil en økonomisk kollaps i seg selv ramme spesielt de vestlige lands forsvar og delvis kunne sette dem ut av spill. Dette skyldes at de har gjort seg avhengige av at det sivile samfunn rundt dem fungerer på en rekke områder, i bestrebelsene på å spare penger og bli økonomisk mer effektive. For eksempel er beredskapslagrene av både drivstoff og næringsmidler så begrensede at den leveransesvikten som måtte forventes av spesielt oljeprodukter ved en global økonomisk krise, kan få store konsekvenser for deres evne til å opprettholde beredskap og operativ evne. En annen konsekvens er at svikt i statsinntektene kan tvinge mange land til dramatiske kutt i forsvarsbudsjettene.

Det største sikkerhetsproblemet i en slik situasjon ville derfor **trolig ikke være større fare for tradisjonell interstatlig krig**, men snarere sosial uro og sammenbrudd av tillit og lojalitet til nasjonalstaten i de land som ble hardest rammet. Denne risikoen forsterkes av at spesielt de liberale vestlige demokratier kan ha vanskelig for å vedta de ekstremt upopulære økonomiske innstrammingsiltakene som kan være nødvendige for å overvinne en krise av denne typen. Dermed risikerer man å skyve problemene foran seg og forlenge krisens virkninger i form av høy arbeidsledighet, sviktende tillit til valutaen og så videre, og med dem en gradvis underminering av de politiske institusjonenes legitimitet. Det er i realiteten en slik tilnærming mange vestlige land har valgt etter finans- og gjeldskrisen fra 2008, med en langsom gjenoppretting av den økonomiske stabiliteten fremfor en hestekur umiddelbart i krisens kjølvann. De vedvarende negative effekter av finans- og gjeldskrisen har eksempelvis ført til en oppblomstring for protest- og populistpartier både på høyre- og venstresiden i en rekke europeiske land de siste par årene, med fremgang i valgene basert på protester mot den økonomiske innstrammingspolitikken i EU, blant annet i Hellas, Spania og Storbritannia.

Dette åpner i neste omgang for at **ekstreme partier, transnasjonale massebevegelser og andre aktører vinner makt og innflytelse**, som igjen fører til destabilisering av etterkrigstidens internasjonale politiske orden. Risikoen vil med andre ord knytte seg mer til en generelt farligere, mer uoversiktlig og mindre stabil internasjonal politisk situasjon enn til en direkte krigsfare. I tillegg vil et brudd med de siste tiårs økonomiske vekst i verdens fattigste utviklingsland ha store kon-

sekvenser for forekomsten av internt væpnede konflikter i verden, fordi fortsatt økonomisk vekst er en forutsetning for den gradvise nedgangen i denne typen krig.²¹⁶

For det norske forsvaret vil en systemisk økonomisk kollaps kunne få konsekvenser på tre måter. For det første kan det skje en svikt eller et sammenbrudd i finansieringen som følge av **sterk svekkelse av de norske statsfinansene**. For det andre kan sosial uro som følge av kollapsen bli så omfattende og voldelig at politiets ressurser ikke er tilstrekkelig til å **opprettholde lov og orden i Norge**, og at Forsvaret derfor må settes inn i medhold av bistandsinstruksen og eventuelle politiske vedtak. For det tredje kan kollapsen føre til utbrudd av konflikter der Norge må bidra militært til å **gjenopprette fred og stabilitet internasjonalt**. Spesielt i de to førstnevnte tilfellene vil effekten av en systemisk økonomisk kollaps dermed komme til å representere et strategisk sjokk for Forsvaret.

3.5 Miljødimensjon

Miljøet har tradisjonelt blitt oppfattet som noe konstant og eksternt – noe som kan bli skadet som følge av påvirkning utenfra – men ikke av strategisk betydning i seg selv. Dette er i ferd med å endre seg, etter hvert som klimaendringene leder til en rekke nye hensyn som må vurderes i forsvarsplanleggingen og under gjennomføringen av militære operasjoner. Klimaendringene i seg selv ventes å medføre hyppigere naturkatastrofer og forsterke andre årsaker til konflikt og ressursknapphet. Dette kan øke behovet for militær bistand til humanitære operasjoner, men ikke nødvendigvis stabilisering. Klimaendringene kan få konsekvenser for investeringer i base- og støtteelementer, mens økt bevissthet i samfunnet generelt ventes å lede til skjerpede miljøkrav for Forsvaret. Den viktigere rollen miljøet spiller i konflikter og operasjonsområder vil kunne gjøre det viktigere å beskytte mot angrep mot miljørelaterte mål, og begrense miljøskader fra både egne og andres handlinger. Bruk av miljøet som et våpen kan bli vanligere, og klimaendringene vil kunne påvirke hvilke operasjonsmiljøer som vil være mest aktuelle. Arktis og Afrika sør for Sahara skiller seg ut, fordi klimaendringenes påvirkning og regionenes sårbarheter overfor dem forventes å være størst her.

3.5.1 Klimaendringenes påvirkning på militære operasjoner og konfliktnivået

I første omgang forventes klimaendringene å føre til **en større hyppighet av naturkatastrofer**, som omfattende tørke, oversvømmelser, skredulykker, skogbranner og lignende. Norge kan også bli berørt av mer ekstremvær, hvor Forsvaret vil kunne spille en større rolle i beredskapen hjemme sammenlignet med i dag.²¹⁷ Samtidig er faren for naturkatastrofer større og forutsetningene for å håndtere dem mindre i andre deler av verden, som i Sør-Asia, Mellom-Amerika og Afrika

²¹⁶ [Hegre, Håvard og Nygård, Håvard Møkleiv \(2014\), 'Peace on Earth? The Future of Internal Armed Conflict', *Conflict Trends 1-2014* \(Oslo: Peace Research Institute Oslo\), s. 4.](#)

²¹⁷ [Lien og Strand \(2011\), 'Fremtidige utfordringer for Forsvarets logistikk – en trendanalyse', s. 8.](#)

sør for Sahara.²¹⁸ Dette vil trolig føre til økende behov for å bistå i internasjonale humanitære innsatser i en skala som bare militære organisasjoner kan utføre.²¹⁹ Denne typen operasjoner ventes ikke å ha en dimensjonerende effekt på forsvarsstrukturen, men kan kreve deployering til svært ulike steder samtidig. Økt etterspørsel etter bestemte kapasiteter, som transportfly og feltsykehus, kan likevel gjøre at slike nisjekapasiteter ikke vil være tilgjengelige hvis det inntreffer flere kriser samtidig, eventuelt vil de trenge lenger regenererings- og klargjøringstid.²²⁰

Klimaendringene **kan forsterke typiske årsaker til konflikter** og fungere som «*tipping points*». En studie fra 2009 viste at det var 50 % større sannsynlighet for borgerkrig i Afrika innen 2030 som følge av temperaturøkning.²²¹ Dette er siden blitt tilbakevist i andre studier.²²² Det er ikke temperaturøkningene i seg selv, men andre faktorer – som fattigdom, svakt semi-autoritært styre, og at et land er oljeeksportør – som anses å ha høyere forklaringskraft. Ikke alle disse påvirkes av klimaendringene. Det er heller ikke gitt at klimaendringene vil lede til økt konfliktrisiko. Tvert imot pekes det på at naturkatastrofer, spesielt tørkekatastrofer, kan ha en *dempende* effekt på konflikter, fordi det heller kan føre til større samhold og dreie oppmerksomheten bort fra andre besværligheter.²²³ Dermed forutsetter ikke nødvendigvis en humanitær operasjon i et katastrofeområde også stabiliseringsoppgaver.

Klimaendringene forventes likevel å **forsterke den knappheten på mat og vann som skyldes befolkningsveksten** (se underkapittel 3.4.3), men effektene forventes å være sterkere i tiårene etter 2030.²²⁴ Konfliktpotensialet forbundet med klimaendringene handler dog like mye om sårbarheten til de berørte befolkningsgruppene, økonomien, økosystemet og institusjonene som størrelsen på klimaendringene eller knappheten i seg selv.²²⁵ Selv om en tørkekatastrofe kan virke konfliktdepdende i første omgang, kan den samme katastrofen også utløse en konflikt om vannressurser.²²⁶ Dermed kan stabiliseringsoppgaver bli mer aktuelt utover i eller etter en rent humanitær operasjon.

²¹⁸ For en liste over land sortert etter risiko for naturkatastrofer, se:

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_natural_disaster_risk.

²¹⁹ For en diskusjon av Forsvarets roller i humanitære kriser, se kapittel 5.1.4 i [Lien og Strand \(2011\)](#), 'Fremtidige utfordringer for Forsvarets logistikk – en trendanalyse'.

²²⁰ CNA Corporation (2014), 'National Security and the Accelerating Risks of Climate Change', *Report by CNA Military Advisory Board*, May 2014.

²²¹ [Burke, Marshall B., Miguel, Edward, Satyanath, Shanker, Dykema, John A., og Lobell, David B. \(2009\)](#), 'Warming Increases the Risk of Civil War in Africa', *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 106, No. 49, ss. 20670–20674.

²²² [Buhaug, Halvard \(2010\)](#), 'Climate not to blame for African civil wars', *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 107, No. 38, ss. 16477–16482. Se også '[- Endret klima gir ikke krig](#)', *forskning.no*, 8. september 2010 for et intervju om temaet på norsk.

²²³ [Slettebakk, Rune T. \(2012\)](#), 'Don't blame the weather! Climate-related natural disasters and civil conflict', *Journal of Peace Research*, Vol. 49, No. 1, ss. 163–176.

²²⁴ [National Intelligence Council \(2012\)](#), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, s. 33.

²²⁵ [Evans, Alex \(2010\)](#), 'Resource Scarcity, Climate Change and the Risk of Violent Conflict', *World Development Report 2011: Background Paper*.

²²⁶ Se '[- Naturkatastrofer er konfliktdepdende](#)', *forskning.no*, 24. januar 2012.

Klimaendringene kan også føre til **større folkevandringer bort fra de områder som rammes hardest av klimaendringene**, som ofte er de samme som har mest fattigdom.²²⁷ Klimaendringene kan også endre eksisterende migrasjonsmønstre og gjøre håndteringen av grensesikkerhet viktigere i andre områder enn i dag. Faren for konflikt som følge av migrasjon er dog lite studert i studier av sammenhengen mellom klimaendringer og migrasjon. Det som anses for å være mest avgjørende er mottakerlandenes evne til å ta imot migrerende.²²⁸

3.5.2 Endrede krav til Forsvarets logistikk

Større etterspørsel etter humanitære innsatser kan lede til nye krav til Forsvaret. En utfordring som tidligere har vært nevnt i FFIs forskning er at militære ressurser, som medisinske doser og sanitærutstyr, er beregnet på unge menn, ikke kvinner og barn.²²⁹ Av mer dimensjonerende karakter er at klimaendringene **kan få konsekvenser for base- og støtteelementer**. Stigende havnivå kan true baser som ligger nær havet, mens hyppigere uvær rundt flyplasser kan skade fasilitetene eller hindre bruk. På samme måte kan kravene til vannforsyning i operasjonsområder hvor vann må importeres bli svært store og dyre. Dette krever evne til å identifisere de områdene hvor klimaforandringene vil skape utfordringer som ikke allerede er tatt med i forsvarsplanleggingen.²³⁰ Det amerikanske forsvaret gjennomfører for eksempel nå en sårbarhetsanalyse av 7 000 baser, installasjoner og fasiliteter.²³¹

Dette kommer i tillegg til økte krav i dag om at Forsvaret skal være mest mulig miljøvennlig, i tråd med utviklingen på andre samfunnsområder. I fremtiden forventes det et enda sterkere fokus på miljøhensyn og vedtatte klimamål, som **vil kunne føre til at vestlige forsvar gradvis vil bli påtvunget skjerpede miljøkrav**. En studie viser blant annet til behovet for en fullstendig omlegging av militære operasjoner, inkludert trening, baser og bygging av infrastruktur, for å sikre en bærekraftig bruk av ressursene.²³² I norsk sammenheng er det særlig blitt pekt på avfallshåndtering, vannrasjonering, transport og krav til forsvarsmateriell.²³³ Dette kan igjen forsterke presset på budsjettene, og kreve mer planlegging og strengere krav overfor soldater ute i operasjoner med tanke på hygiene og etterforsyning.

3.5.3 Potensielle nye trusler

Viktigheten av miljø sikkerhet skaper også **et større behov for å beskytte mot angrep mot miljørelaterte mål**. Internasjonalt lovverk forbyr krigføring som vil ha langvarige eller alvorlige miljøeffekter. Likevel ser man for seg at aktører utvikler konsepter og doktriner for målrettede

²²⁷ [Shepherd, Andrew m.fl. \(2013\). *The geography of poverty, disasters and climate extremes in 2030* \(Overseas Development Institute, UK Met Office & Risk Management Solutions\).](#)

²²⁸ [Mobjörk, Malin og Simonsson, Louise \(2011\), 'Klimatförändringar, migration och konflikter: samband og förutsägelser', *FOI-R--3297--SE* \(Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut\).](#)

²²⁹ [Lien og Strand \(2011\), 'Fremtidige utfordringer for Forsvarets logistikk – en trendanalyse', s. 42.](#)

²³⁰ [Briggs, Chad M. \(2010\), 'Environmental Change, Strategic Foresight, and Impacts on Military Power', *Parameters*, Vol. 10, No. 3, Autumn 2010.](#)

²³¹ ['Pentagon Signals Security Risks of Climate Change', *New York Times*, 13. oktober 2014.](#)

²³² Glenn og Gordon (2002), 'Future international environmental security issues and potential military requirements'.

²³³ [Lien og Strand \(2011\), 'Fremtidige utfordringer for Forsvarets logistikk – en trendanalyse', s. 58.](#)

angrep mot miljøet.²³⁴ I ytterste konsekvens skisseres det at miljøødeleggelser i seg selv kan være foranledning til en militær inngripen, der Sikkerhetsrådet autoriserer en intervensjon fordi miljøskadene representerer en tilstrekkelig stor trussel mot menneskelig sikkerhet. Dette skaper igjen et behov for å kunne gjennomføre operasjoner hvor beskyttelse av miljøet er hovedhensikten, som i så fall vil representere en helt ny type målsetting for Forsvaret.

Å begrense miljøskader kan uansett bli en viktigere målsetting i operasjoner der ressursene er knappe eller beskyttelse av miljøet en forutsetning for å lykkes med oppdraget. Aktører som forurensrer vann, minelegger dyrket mark og ødelegger vannrenningsanlegg øker matusikkerheten og de miljømessige farene betydelig – både for befolkningen og de deployerte styrkene. I Irak angrep opprørere vann- og energiinfrastruktur som et ledd i å underminere legitimiteten til regjeringen og de allierte styrkene. Ifølge en amerikansk studie var støtten til opprøret størst i de delene av Baghdad hvor drikkelig vann og fungerende kloakksystemer var utilgjengelig mye av tiden.²³⁵ Dette er miljøforhold som det kan bli viktigere å ta med i planleggingen av operasjoner, spesielt i urbane strøk, selv når beskyttelse av miljøet ikke er målet med selve operasjonen.²³⁶

En annen trussel ligger i **bruken av miljøet som et våpen i seg selv**. Det har i lang tid vært forsket på metoder for å modifisere været.²³⁷ I 1968 skrev Gordon MacDonald om hvordan stormaktene i 2018 vil kunne benytte teknikker for å skape langvarige tørkeperioder eller stormer, som kunne svekke en nasjons evne og tvinge den i kne.²³⁸ Like etter nevnte Zbigniew Brzezinski «tukling med været» som en mulig militært teknologisk utvikling for fremtiden, sammen med forbedret raketteknologi, kraftigere og mer presise bomber og automatiserte romfartøyer.²³⁹ Selv om værmodifikasjon har vært forbudt siden 1976, har det tidligere vært brukt i krigføring (for eksempel av USA i Vietnam). I 1996 gjennomførte det amerikanske luftforsvaret en studie av hvilke evner som vil være nødvendige for å «eie været» i 2025.²⁴⁰ Her nevnes det kapabiliteter som kan generere eller fjerne tåke og skyer, modifisere stormvær og fjerne eller skape nedbør.

Værmodifisering fremheves også i dagens fremtidsstudier som noe man forventer fortsatt vil utforskes.²⁴¹ Selv om klimatisk krigføring kan bli en teknisk mulighet i fremtiden, er spørsmålet – som ved alle andre teknologiske fremskritt – hvilken hensikt det skal tjene, og hvordan påvirker

²³⁴ Glenn og Gordon (2002), 'Future international environmental security issues and potential military requirements'.

²³⁵ [Hill, Timothy E. \(2008\), *Reducing an Insurgency's Foothold: Using Army Sustainability Concepts as a Tool of Security Cooperation for AFRICOM* \(Carlisle: US Army War College\).](#)

²³⁶ [Briggs \(2010\), 'Environmental Change, Strategic Foresight, and Impacts on Military Power'.](#)

²³⁷ ['The History Of Weather Modification, How Far Back Does It Go?', *GeoEngineering Watch*, 10. mars 2014.](#)

²³⁸ MacDonald, Gordon J. F. (1968), 'Space', i *Toward the year 2018*, redigert av Foreign Policy Association (New York: Cowles Education Corporation), s. 34.

²³⁹ [Brzezinski, Zbigniew \(1970\), *Between Two Ages – America's Role in the Technetronic Era* \(New York: The Viking Press\), s. 28.](#)

²⁴⁰ [House, Tamzy J., Near, James B., Shields, William B., Celentano, Ronald J., Husband, David M., Mercer, Ann E., og Pugh, James E. \(1996\), 'Weather as a Force Multiplier: Owning the Weather in 2025', a research paper presented to Air Force 2025, August 1996.](#)

²⁴¹ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2010\), *Global Strategic Trends – Out to 2040*, s. 156.](#)

det krigens sosiale kontekst.²⁴² Miljøet som mål eller våpen kan være spesielt relevant å se nærmere på i våre arktiske nærrområder, gitt denne regionens ventede økte betydning og sårbarhet.

3.5.4 Andre operasjonsmiljøer

Til slutt kan klimaendringene også påvirke *hvor* i verden militære operasjoner vil kunne finne sted i fremtiden.²⁴³ **Arktis** er et godt eksempel på dette, der temperaturøkning og ismelting er en direkte årsak til regionens økende strategiske betydning og militære tilgjengelighet. Klimaendringene må likevel ikke ses i isolasjon fra samfunnets evne til å håndtere dem. På samme måte som klimaforandringene vil endre seg, vil statens evne til å håndtere dem også endre seg. Dermed vil noen regioner påvirkes mer av klimaforandringene enn andre, selv om endringen i seg selv er den samme.²⁴⁴

Stater med svake institusjonelle forutsetninger for å håndtere store migrasjonsbølger og ressursknapphet vil være mer sårbare for klimaendringer enn andre. Her skiller **Afrika sør for Sahara** seg ut som spesielt sårbart på grunn av stor utsatthet for klimaendringer, en lav tilpasningskapasitet og høy avhengighet av regnbasert landbruk (i motsetning til irrigasjonsbasert).²⁴⁵ De mest sårbare områdene i fremtiden ventes å være Afrikas Horn, Sør-Sudan, kystnære områder på Madagaskar og i Mosambik, nordlige Nigeria og sørlige Mali, Burundi, Sierra Leone og Guinea. Dette gjør i seg selv områder i denne regionen til potensielt mer relevante operasjonsområder for både stabilisering og rent humanitære bidrag.

I sum representerer de områdene som kan bli sterkest berørt av klimaendringene **de samme områdene som kan øke i sikkerhetspolitisk betydning for Norge** som følge av økt olje- og gassvirksomhet i nettopp Arktis og Afrika. Her er det verdt å merke seg en betydelig usikkerhet knyttet til NATOs rolle i disse to regionene. Dette kan gjøre andre institusjonelle rammeverk mer relevante for Norge for å kunne bidra til å sikre områder hvor vi har en større egeninteresse av å håndtere konsekvensene av klimaendringer eller naturkatastrofer sammenlignet med andre steder.

²⁴² Se [Weart, Spencer \(2011\), 'Climate Modification Schemes', *The Discovery of Global Warming*, June 2011 \(American Institute of Physics\)](#).

²⁴³ [Briggs \(2010\), 'Environmental Change, Strategic Foresight, and Impacts on Military Power'](#), s. 7.

²⁴⁴ For en regionvis inndeling av effektene av klimaforandringene, se [Sonnsjö, Hannes \(2011\), 'Regions vulnerable to climate change - findings and methodological considerations, FOI-R--3308--SE \(Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut\)](#).

²⁴⁵ [Busby, Joshua W., Smith, Todd G., og Krishnan, Nisha \(2014\), 'Climate security vulnerability in Africa mapping 3.0', *Political Geography*, Vol. 43, November 2014, ss. 51–67.](#)

4 Aktører

For ytterligere å kunne forstå Forsvarets fremtidige omgivelser er studier av relevante aktører for Norge helt essensielle. Dette fordi utviklingen i en bestemt organisasjon eller et bestemt land kan trekke i en annen retning enn for verden som helhet. Det vil også være aktører som har en annen betydning for Norge enn for selv våre nærmeste allierte. All krig er i tillegg et resultat av ulike aktørers vilje og evne til å motsette seg en annen aktør. Vårt fremtidige trusselbilde styres derfor av andre aktørers vilje og evne til å bruke makt mot Norge, eller komme oss til unnsetning.

For Norge har de mest sentrale aktørene historisk vært **Russland, NATO, USA og FN**. Russland utgjør tradisjonelt den største potensielle trusselen i nærområdene, NATO er vår garantist for alliert hjelp til forsvar av Norge, USA er vår viktigste allierte, og FN ivaretar den internasjonale rettsorden vi som småstat er avhengig av. Disse premisene tas ofte som utgangspunkt i langtidsplanleggingen i Forsvaret, men det er *ikke* selvsagt at noen av dem vil vedvare i et 15–25 års perspektiv. Den fremtidige utviklingen hos disse aktørene er derfor av grunnleggende betydning for norsk forsvarsplanlegging på lang sikt.

Å studere de tradisjonelt viktigste aktørene er likevel ikke nok til å tegne et helhetlig bilde av hvem som kan få innflytelse på norsk sikkerhet. I en fremtidig multipolar verdensorden forventes aktører å bli enda mer mangfoldige og pragmatiske i tråd med hvilke interesser som er på spill. Spesielt i en ikke-polar verden vil de etablerte rammene og forholdene som definerer én-, bi- og multipolar verdensorden ikke finnes.²⁴⁶ Tradisjonelle allianser som NATO vil kunne miste noe av sin verdi, nettopp fordi de baserer seg på forutsigbare trusler, utsyn og forpliktelser, som vil være mangelvare i de fleste fremtidige verdensordener som skisseres. Forholdene mellom aktører ventes å bli mer selektive og situasjonsbetingete. Det kan bli vanskeligere å klassifisere land som enten motstandere eller samarbeidspartnere. Aktører kan samarbeide på noen områder og motarbeide hverandre på andre.²⁴⁷

Den politiske maktforskyvningen skyver andre statlige aktører enn de tradisjonelle opp over den sikkerhetspolitiske horisonten, også for Norge. Et eksempel er de fremvoksende stormaktene, som vil være «nye» i norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk sammenheng. **Kina** skiller seg ut som spesielt viktig, fordi landets utvikling kan påvirke alle de tre kontinuitetene i Norges strategiske situasjon. Forskning på konsekvensene for Norge av Indias vekst, finnes tilsynelatende ikke og er derfor ikke analysert her. Den globale omfordelingen av makt betyr også at stadig flere **ikke-statlige aktører** vil ha vilje og evne til eller innflytelse på bruk av militærmakt sammenlignet med tidligere. Dette inkluderer blant annet multinasjonale selskaper, transnasjonale diaspora-samfunn, nettverk knyttet til politiske enkeltsaker og ulike typer voldelige, ikke-statlige grupper. Disse gis derfor særlig oppmerksomhet i denne rapporten.

²⁴⁶ [French Ministry of Defence \(2012\), *Strategic Horizons*](#), s. 22.

²⁴⁷ Se [Haass \(2008\), 'The Age of Nonpolarity'](#).

4.1 Russland

Russland har i lang tid vært den dominerende sikkerhetspolitiske utfordringen for Norge. De siste års hendelser i Georgia og Ukraina har igjen aktualisert trusselen fra Russland, og det hevdes at den sikkerhetspolitiske situasjonen nå er varig endret. Samtidig er det nødvendig å plassere vår tenkning rundt Russland i et langsiktig og globalt perspektiv.



Russland vil med stor sannsynlighet forbli en langt sterkere makt enn Norge, med militære ressurser lokalisert i våre nordlige nærrområder. Det er også lite som tyder på at forholdet til Vesten vil forbedre seg, og Norge må forvente å måtte forholde seg til et mer selvhevdende Russland. De grunnleggende kontinuitetene i vår rolle som småstat med en stormaktsnabo og avhengighet av alliert hjelp til forsvar av Norge, vil derfor bestå. Invasjonsscenarioet fra den kalde krigen fremstår likevel ikke som mer sannsynlig, selv etter den russiske intervensjonen i Ukraina. Trusselen anses å være størst mot norske ressursinteresser i nord, selv om dette vil forutsette et grunnleggende brudd i begrunnelsene for russisk maktbruk så langt. En eventuell horisontal eskalering av en konflikt som har oppstått andre steder er også mulig, men sannsynligheten for dette er større andre steder enn i Norge.

Muligheten for et bedre forhold mellom Russland og Vesten kan ikke utelukkes på sikt, men det er ikke gitt at dette vil være positivt for Norge dersom det innebærer at vestlige stormakter blir mer lik Russland som realpolitisk aktør. Det er likevel usikkert hvor langt frem i tid Russland vil kunne videreføre dagens utenrikspolitikk, både som følge av innenrikspolitiske utfordringer og globale utviklingstrekk som kan svekke landets posisjon i en fremtidig multipolar verdensorden. En politisk og økonomisk liberalisering som danner grunnlaget for en varig bedring i forholdet til Vesten og Norge, kan derfor bli fremtvunget av en situasjon hvor Russland ikke bare faller bak utviklingen i Vesten, men også andre fremvoksende stater. Bare dersom Russland kollapser, vil det skapes en grunnleggende endring i Norges strategiske situasjon slik vi kjenner den i dag. Da vil dagens dimensjonerende oppgave falle bort og Forsvaret stå overfor utfordringer som kan ligne mer på dem vi møter i operasjoner andre steder i verden.

4.1.1 Vilje og evne til å fremme egne interesser

Etter den kalde krigen har forholdet til Russland stort sett utviklet seg i positiv retning, med økt handel og avspenning i nord og utvidet bilateralt samarbeid med russiske myndigheter.²⁴⁸

²⁴⁸ Se Åtland, Kristian, Bukkvoll, Tor, Jeppesen, Morten, og Johansen, Iver (2005), *Hvor går Russland? Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030* (Oslo: Abstrakt forlag), s. 173, og Åtland, Kristian (2012), 'Nordområdene som samarbeidsarena', i Bjørn Olav Knutsen, red., *Mot nord* (Oslo: Europa-bevegelsen).

Samtidig har det militære styrkeforholdet mellom Norge og Russland endret seg, som følge av russisk forsvarsmodernisering.

Russland selv anser dagens geopolitiske maktforskyvning for å være ustabil og uforutsigbar.²⁴⁹ Landet **ønsker seg en sentral rolle i en multipolar verdensorden**, der samarbeid med de fremvoksende statene danner en motvekt til USAs dominans og Russland utgjør ett av flere makt-sentra med ansvar for internasjonal sikkerhet.²⁵⁰ Det har lenge vært ventet at en slik rolle innebærer at Russland «med større tyngde vil fremme sine egne interesser og også ta konfrontasjoner med USA over sikkerhetspolitiske spørsmål».²⁵¹ Til tross for samarbeid om noen sikkerhetspolitiske spørsmål, som kriseberedskap og transport til Afghanistan, har forholdet til USA og NATO generelt utviklet seg i negativ retning siden 1999. De russiske intervensjonene i Georgia og Ukraina er konkrete eksempler på russisk vilje til å konfrontere Vesten i sikkerhetspolitiske spørsmål som berører russiske interesser. I Russland oppfattes deres egne handlinger som nødvendige tiltak mot NATOs plan om å omringe Russland med militærbaser og nye allierte, slik president Vladimir Putin tidligere har advart om.²⁵² Selv om ønsket om å hevde russiske interesser alltid har vært der, har evnen og viljen til å ta risiko blitt større i senere år i takt med forsvarsmoderniseringen. Det er likevel ikke gitt at Russland vil ha denne evnen og viljen til å fremme egne interesser i en fremtidig multipolar verdensorden (se underkapittel 3.1.3).

Selv om det russiske utenrikspolitiske konseptet omtaler et endret geopolitisk landskap og de mer komplekse og uforutsigbare internasjonale relasjonene man ser i dag, har de globale utviklings-trekkene ikke medført noen grunnleggende endring i hvordan Kreml tenker på verden og Russlands rolle i den.²⁵³ I møtet med maktforskyvningen har Russland falt tilbake på det landet kjenner best – konservative politiske og sosiale verdier hjemme og en klassisk forståelse av stormaktspolitikk utenlands. Ifølge Bobo Lo tolker Russland dagens situasjon i et «*neo-Hobbesian*»-perspektiv, der verden er grunnleggende anarkistisk og den sterkeste staten alltid vil vinne.²⁵⁴ Russland forventer i dag å bli behandlet som en likeverdig og respektert partner. Landet har også stor tiltro til at tradisjonelle militære og økonomiske maktmidler («*hard power*») vil dominere internasjonal politikk. Moskva anser for eksempel det amerikanske missilforsvaret, et selvstendig Ukraina og et internt energimarked i Europa som større trusler for Russland enn spredning av masseødeleggelsesvåpen og islamistisk ekstremisme. Småstater oppfattes bare som verktøy for

²⁴⁹ [The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation \(2013\), *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*.](#)

²⁵⁰ Opphavet til den russiske visjonen om en global multipolar verdensorden spores tilbake til den russiske utenriks- og statsministeren på slutten av 1990-tallet, Yevgeny Primakov. Se for eksempel [Ramani, Samuel \(2015\), 'Yevgeny Primakov – The Ideological Godfather of Putinism', *Huffington Post*, 15. juli 2015.](#)

²⁵¹ [Flikke, Geir \(2007\), 'Retningen på Russlands forsvars- og sikkerhetspolitikk – fremtidige hovedutfordringer i Norges forhold til Russland', *Globale Norge – hva nå? – Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer* \(Utenriksdepartementet\).](#)

²⁵² [Mearsheimer, John J. \(2014\), 'Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault', *Foreign Affairs*, September/October 2014 Issue.](#)

²⁵³ For Russlands tolkning av de globale politiske trendene, se [The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation \(2013\), *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*](#), punkt 5–26.

²⁵⁴ Se Lo, Bobo (2015), *Russia and the New World Order* (London: Chatham House), spesielt kapittel 2.

stormaktene. Derfor har Moskva vanskelig for å tro at den georgiske presidenten Mikheil Saakashvilis «angrep» Sør-Ossetia i 2008 uten godkjenning fra USA på forhånd.²⁵⁵

Den russiske virkelighetsforståelsen samsvarer imidlertid ikke med utviklingen i landets omgivelser, ifølge Bobo Lo.²⁵⁶ For det første **overvurderer Russland sin egen evne til å etablere seg selv som en regional og global spiller i en fremtidig multipolar verdensorden**. Selv om Russland i dag er verdens nest største atommakt, innebærer ikke dette den samme posisjonen som under den kalde krigen. Selv på områder hvor Russland tradisjonelt har vært helt sentrale, som strategisk nedrustning og energisikkerhet, har landet fått relativt mindre innflytelse. Til tross for Russlands «suksess» på Krim, har landet fått mindre å si for politikken som føres i Kiev, og i tillegg skapt bekymring i andre tidligere sovjetiske republikker som Russland har hatt et godt forhold til. Heller ikke i Asia har Russland lyktes med å omgjøre retorikken om et russisk «*pivot to the East*» til en strategisk og økonomisk realitet.²⁵⁷ Også FNs sikkerhetsråd, som utgjør en av de viktigste arenaene for direkte russisk innflytelse, oppleves å være lite representativt for den reelle maktbalansen i verden (se delkapittel 4.4 for mer om den fremtidige utviklingen).

For det andre neglisjerer den russiske virkelighetsoppfatningen **en rekke globale utviklingstrekk som vil kunne svekke Russlands evne til å sikre sine interesser i fremtiden**. De tradisjonelle økonomiske og militære virkemidlene, som Russland baserer mye av sin makt på, har begrenset nytteverdi i dagens globaliserte omgivelser. Maktbruken i Ukraina og de til dels kontraproduktive resultatene kan tolkes som uttrykk for dette. I en fremtidig multipolar verdensorden forventes det også at Russland vil gjøre «krav på å spille en større rolle som energistormakt».²⁵⁸ Heller ikke dette er selvsagt, gitt mulighetene for teknologiske gjennombrudd innenfor energiutvinning, rasjonaliseringen av EUs energipolitikk, større avhengighet av Kina og oppdagelsen av større kilder av fossilt brensel andre steder i verden. Dette skjer samtidig som Russland i mindre grad vil kunne isolere seg fra hendelser andre steder i verden. Den sterke avhengigheten av energi og råvarer gjør for eksempel Russland mer sårbar enn andre for strategiske sjokk, som en global skiferrevolusjon eller store prisendringer. Russland er også mer isolert enn noe vestlig land, og kan ikke forvente hjelpe fra tidligere Sovjetrepublikker i eventuelle kriser. Selv om russernes evne til å tåle lidelser ofte vektlegges, har forventningene til befolkningen vokst betydelig de siste årene. Putins reaksjon på demonstrasjonene i 2011–2012 viser at dette skaper bekymring.²⁵⁹

I motsetning til Russlands oppfatning av seg selv som en av vinnerne i overgangen til en multipolar verdensorden, vil Russland kunne ende opp som en av taperne. Et Russland som ikke evner å tilpasse seg den nye globaliserte konteksten vil falle bak utviklingen ikke bare i Vesten, men også i fremvoksende ikke-vestlige land. Russland vil slite med å forbli enhver form for stormakt –

²⁵⁵ Lo (2015), *Russia and the New World Order*, s. 42.

²⁵⁶ Dette er det sentrale argumentet i Bobo Los bok. Særlig viser han hvordan Russland sliter med å fremme sine interesser globalt, i post-sovjetiske områder, i Asia og overfor Vesten (se kapittel 3–6).

²⁵⁷ Se Hill, Fiona og Lo, Bobo (2013), 'Russia's Pivot', *Foreign Affairs*, 31. juli 2013, og Lo (2015), *Russia and the New World Order*, ss. 205–208.

²⁵⁸ Flikke (2007), 'Retningen på Russlands forsvars- og sikkerhetspolitikk – fremtidige hovedutfordringer i Norges forhold til Russland'.

²⁵⁹ Lo (2015), *Russia and the New World Order*, s. 56.

tradisjonell eller moderne, militær eller økonomisk, «hard» eller «soft» – hvis landet fortsetter å følge en utenrikspolitikk basert på oppfatningen om at landet simpelthen er berettiget til en stormaktsposisjon i stedet for å oppnå en reell evne til å sikre nasjonale interesser i fremtiden.²⁶⁰

På kort sikt må det trolig **et strategisk sjokk eller en eksistensiell krise til for at regimet skal endre kurs**, som for eksempel et hensynsløst ekspanderende Kina, en regional konflikt over hele Midtøsten eller et plutselig maktskifte i Kreml. Den mest sannsynlige utviklingen er derimot fortsatt militær opprustning, større press på Russlands naboland, distansering fra Europa og en fiendtlig innstilling til USA. Forholdet mellom Russland og Vesten forventes å bli preget av en langsiktig negativ utvikling – tidvis avbrutt av oppdukkende kriser og enda sjeldnere, korte oppturer.²⁶¹ Selv om ingen av partene ønsker konfrontasjon, gjør økende politiske forskjeller, motstridende verdier og færre felles interesser at det blir det vanskeligere og mindre interessant å samarbeide.

Konsekvensene av den økte russiske viljen til å konfrontere Vesten for Norge har ikke vært store så langt, nettopp fordi forholdet til Russland er mer lokalt bestemt.²⁶² Utviklingen tilsier likevel at **Norge generelt sett må belage seg på å forholde seg til et Russland som ønsker å markere seg og vise muskler** overfor våre nærmeste allierte – noe som kan få betydning for Russlands adferd under hendelser og episoder også i nord.

4.1.2 Innenrikspolitiske utfordringer

Hvor Russland befinner seg på skalaen mellom demokrati og diktatur, forventes også å påvirke forholdet til omverdenen og muligheten for fredelig sameksistens med andre land som Norge. Demokratiske stater anses for å være mindre tilbøyelige til å gå til krig mot hverandre på grunn av en større gjensidig avhengighet av og interesse for å finne fredelige løsninger på konflikter innenfor institusjonelle rammer.²⁶³ Statistisk sett er kriger mellom demokratiske stater svært lite sannsynlig. Et potensielt unntak er Russlands krig med Georgia, men det kan diskuteres hvorvidt noen av disse landene var demokratier. I en periode etter den kalde krigen så det ut som Russland kunne utvikle seg i en mer demokratisk retning, men denne utviklingen så ut til å bli brutt i andre halvdel av 2000-tallet. Siden den gang har utviklingen fortsatt i stadig mer autoritær retning.

De fleste fremtidsstudier **forventer at det russiske politiske systemet vil forbli autoritært**, også etter Putins periode. Et autoritært Russland kan i teorien være mer tilbøyelig til å bruke militære maktmidler, ettersom man i praksis ikke er avhengig av et folkelig mandat. Man vil også ha større mulighet til å prioritere forsvarssektoren økonomisk. Samtidig mener Bobo Lo at det ikke finnes

²⁶⁰ Lo (2015), *Russia and the New World Order*, s. 208.

²⁶¹ Lo (2015), *Russia and the New World Order*, s. 166, 200.

²⁶² For konsekvenser for Norge av konfliktene i Georgia og Ukraina, se [Bukkvoll, Tor, Glærum, Sigurd, Johansen, Iver, og Pay, Jan H. \(2009\), 'Krigen i Georgia – konsekvenser for Norge?', FFI-rapport 2009/00268 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#), og Åtland, Kristian, Enstad, Johannes Due, Bukkvoll, Tor, og Hakvåg, Una (2014), 'Russlands intervensjon i Ukraina – mål, midler og konsekvenser', *FFI-rapport 2014/01314* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Unntatt offentlighet).

²⁶³ Se for eksempel [Maoz, Zeev og Russett, Bruce \(1993\), 'Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986', *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, September 1993, ss. 624–638](#), og [Mousseau, Michael, Hegre, Håvard, og O'neal, John R., 'How the Wealth of Nations Conditions the Liberal Peace', *European Journal of International Relations*, June 2003, Vol. 9, No. 2, ss. 277–314](#).

en tydelig kobling mellom sterkere autoritære tendenser og en mer aggressiv utenrikspolitikk i Russlands tilfelle.²⁶⁴ Det kan for eksempel argumenteres med at Russland har opptrådd mindre aggressivt enn USA og andre europeiske land, som har deltatt i langt flere kriger de siste 25 år. Selv om Russland skulle bli enda mer autoritært i fremtiden, vil landets handlingsrom svekkes av at dets harde virkemidler, som et stort atomvåpenarsenal, stående hær og kontroll over energiresurser, har fått mindre nytteverdi i dagens omgivelser. Landet vil heller ikke bare kunne tape et fremtidig våpenkappløp med USA, men også med Kina, som i verste fall kan føre til at regimet kollapse.²⁶⁵ Dette er forhold som vil begrense hva selv de mest autoritære lederne vil foreta seg.

Mer aktuelt i russisk sammenheng er det kanskje at autoritære regimer er forbundet med **større vilje til å ta sjanser på nye, muligens revolusjonerende måter å bruke militærmakt på enn demokratiske.**²⁶⁶ I den sammenheng kan den noe overraskende fremgangsmåten i Ukraina tolkes som et uttrykk for et mer risikovillig regime i Russland. Det er heller ikke slik at en motsatt utvikling i demokratisk retning vil utgjøre en mindre sikkerhetstrussel, fordi veien fra et autoritært til et demokratisk styre er sterkt forbundet med ustabilitet.²⁶⁷ Det vil da «alltid være en fare for et fremtidig regimeskifte i autoritær retning, i alle fall inntil Russland er et konsolidert og stabilt demokrati».²⁶⁸

Det vektlegges også i mange studier at Russland står overfor en rekke innenrikspolitiske utfordringer, som gjør at det **kan bli vanskeligere å opprettholde sosial stabilitet både på kort og lang sikt.** Disse inkluderer et aldrende samfunn, korrupsjon, mangel på investeringer og snevre demokratiske institusjoner. Russlands voksende muslimske befolkning utfordrer landets tradisjonelle slaviske identitet, og en vedvarende uro i perifere regioner kan forsterke interne trusler. Nye russiske generasjoner kan også kreve større representasjon og mindre korrupsjon. Dette kan utgjøre en betydelig utfordring for Russlands fremtidige utvikling, også militært.

4.1.3 Evne til regional intervensjon med ulike virkemidler

Etter kraftig nedskalering på 1990-tallet, er moderniseringen av forsvaret på 2000-tallet i ferd med å gjenopprette en betydelig russisk militær kapasitet. Russisk opprustning og økt nærvær i nord, er i dag en av de viktigste årsakene til oppfatningen om at Russland utgjør en større trussel. I et lengre perspektiv (30–50 år) signaliserer dette likevel en retur til «normalen» for Norge. Alternativt representerer de siste års forsvarsmodernisering et avvik i et kortere 20-års perspektiv. Ingen av disse utviklingsløpene kan derfor uten videre tas for gitt de neste 15–25 årene.

²⁶⁴ Ifølge Lo blir den autoritære utviklingen en for enkel forklaring på russisk maktbruk, fordi den også kan forstås som en logisk reaksjon på NATOs ekspansjon, USAs missilforsvarsplaner og tapet av Ukraina som strategisk buffer og innflytelsesområde. Se Lo (2015), *Russia and the New World Order*, ss. 13–15, 36.

²⁶⁵ For mer om et scenario hvor Russland blir enda mer autoritært og hvordan dette også kan medføre et anstrengt forhold til Kina, se Lo (2015), *Russia and the New World Order*, ss. 234–237.

²⁶⁶ [Conetta, Carl \(2006\). 'We Can See Clearly Now: The Limits of Foresight in the pre-World War II Revolution in Military Affairs \(RMA\)', *Research Monograph No. 12 \(Project on Defence Alternatives\)*.](#)

²⁶⁷ [Hegre, Håvard, Ellingsen, Tanja, Gates, Scott, og Gleditsch, Nils Petter, 'Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992', *The American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1, March 2001, ss. 33-48.](#)

²⁶⁸ Åtland m.fl. (2005), *Hvor går Russland? Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030*, s. 193.

Den ambisiøse russiske forsvarsmoderniseringen forventes å fortsette frem mot 2020, men det er usikkert hvorvidt den vil være bærekraftig utover mot 2040.²⁶⁹ Mye tyder på at Russland er på vei inn i en ny økonomisk resesjon, som følge av mangelen på institusjonelle reformer, Vestens sanksjoner og usikkerheten i kjølvannet av intervensjonen i Ukraina. Dette kommer i tillegg til de innenrikspolitiske utfordringene nevnt over. Samtidig fremstår forsvar og den nasjonale forsvarsindustrien, sammen med pensjoner, som «de klart høyest prioriterte områdene i Russland økonomiske politikk» i dag.²⁷⁰ Selv en delvis gjennomføring av dagens anskaffelsesplaner vil fortsatt bety et betydelig løft for de væpnede styrkene. For Norge er det likevel ikke så avgjørende hvor *mye* større den russiske kapabiliteten blir. Kontinuitetene i det asymmetriske forholdet og Norges behov for alliert hjelp består så lenge den russiske evnen er betydelig større enn vår egen.

Av større betydning er hvilken *type* forsvarsevne det innebærer, fordi det sier noe om hvordan militærmakten kan brukes. De siste års utvikling har gått i retning av et mindre, men mer profesjonelt, mer fleksibelt og mer strategisk mobilt russisk forsvar.²⁷¹ Det er likevel viktig å presisere at moderniseringen så langt har vært avgrenset til en relativt liten del av det totale volumet, med fokus på de høyest prioriterte styrkekomponentene, som spesialstyrkene, luftlandedivisjonene og marineinfanteriet. Ukraina viste likevel at landet har et register av virkemidler og påvirkningsformer, som propaganda og informasjonsoperasjoner, cyber-operasjoner, økonomiske virkemidler og spesialstyrker, som kan brukes til å oppnå begrensede mål innenfor et avgrenset tidsvindu.²⁷² Det forventes at **Russland vil ha en substansiell evne til regional intervensjon de neste tiårene.**²⁷³

Russlands bruk av militærmakt i Georgia og Ukraina er ikke uten videre overførbare til konflikter utenfor den tidlige Sovjetunionen. Delvis er den politiske terskelen for å anvende makt overfor et NATO-land som Norge vesentlig høyere. Delvis lar heller ikke samme taktikk og teknikk seg anvende i områder uten russiske minoriteter og mot et forsvar som ikke benytter russisk materiell. Det er derfor vesentlig at man vurderer hvilke former for russisk maktbruk som kan være aktuelle i en norsk kontekst. Et mer autoritært Russland kan innebære større uforutsigbarhet med tanke på hvordan de militære virkemidlene vil kunne benyttes, men **usikkerheten øker også nettopp fordi handlemåtene i Georgia og Ukraina ikke vil være like anvendbare mot Norge.**

²⁶⁹ Se [Hakvåg, Una, Bukkvoll, Tor, og Åtland, Kristian \(2011\), 'Russisk forsvarsutvikling frem mot 2020 – sluttrapport', FFI-rapport 2011/01370 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#); [Hakvåg, Una, Hove, Kjetil, og Sendstad, Cecilie \(2012\), 'Skremmende tall? – realismen i det russiske våpenprogrammet GPV-2020', FFI-rapport 2012/00356 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#); [Hedenskog, Jakob og Pallin, Carolina Vendil \(2013\), 'Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2013', FOI-R--3734--SE \(Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut\)](#), og [Åtland m.fl. \(2014\), 'Russlands intervensjon i Ukraina – mål, midler og konsekvenser', s. 39.](#)

²⁷⁰ Hakvåg, Una og Sendstad, Cecilie (2015), 'Russisk forsvarsøkonomi 2014 – forsvarssatsing i en økonomisk krisetid', *FFI-rapport 2015/00525* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Unntatt offentlighet), s. 9.

²⁷¹ [Hakvåg, Bukkvoll, og Åtland \(2011\), 'Russisk forsvarsutvikling frem mot 2020 – sluttrapport'.](#)

²⁷² Se [Bukkvoll, Tor \(2014\), 'Spetsnaz i russisk militærstrategi', FFI-rapport 2014/00749 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\) \(Unntatt offentlighet\)](#), og kapittel 3 i [Åtland m.fl. \(2014\), 'Russlands intervensjon i Ukraina – mål, midler og konsekvenser'.](#)

²⁷³ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*, s. 121.](#)

4.1.4 Trusler mot norske interesser

Det er likevel den samlede utenriks-, innenriks- og forsvarspolitiske utviklingen i fremtiden som vil være avgjørende for Russlands vilje til å bruke militærmakt i første omgang. Russland kan anses å ha tre typer interesser av tilstrekkelig potensiell betydning.

For det første handler det om å **styrke Russlands rolle som stormakt** i en multipolar verden og det russiske regimets legitimitet innad. Dette innebærer projisering av makt for å signalisere styrke, som i nordområdene eller det sørlige Stillehavet.²⁷⁴ Bruk av militærmakt *mot* andre staters territorium utenfor det post-sovjetiske området har ikke forekommet. Eventuell bruk av makt mot Norge vil derfor representere et utviklingsbrudd.

For det andre handler det om å **sikre fortsatt russisk dominans** i dette post-sovjetiske rommet. Den russiske militære doktrinen fra 2014 er langt skarpere i tonen enn den forrige fra 2010, men er fortsatt beskrevet som defensiv.²⁷⁵ Det defensive aspektet er blitt stadig viktigere etter NATO-utvidelsene og utviklingen av et vestlig missilforsvar. Intervensjonene i Georgia og Ukraina kan forstås som reaksjoner på dette. Det er usikkert hvordan denne utviklingen kan påvirke forholdet til Norge. Det er bare et finsk NATO-medlemskap eller et selvstendig Grønland i NATO som i teorien kan skape en lignende situasjon i våre nærområder, uten at det er tydelig hvordan dette kan øke faren for bruk av militærmakt mot Norge spesifikt. Et mer aggressivt scenario med samme målsetting ble nylig beskrevet i en amerikansk rapport, der Russland iverksetter en lavnivå, men militær konflikt i Baltikum for å splitte NATO. Stilt overfor spørsmålet om det er verdt å eskalere til krig, kan det være at NATO velger ikke å gripe inn. Et slikt utfall vil styrke russisk dominans i området, og i verste fall føre til at alliansen i realiteten bryter sammen.²⁷⁶

For det tredje handler det om å **skape et grunnlag for fortsatt økonomisk vekst**. Olje- og gassproduksjonen utgjør en nasjonal interesse for Russland, både som driver for egen utvikling og utgangspunkt for landets posisjon internasjonalt. Energiinteresser har likevel ikke vært brukt som begrunnelse for russisk bruk av militærmakt tidligere. Etter Sovjetunionens fall har Russland grepet til militær virkemidler for å etablere kontroll i sine egne ustabile regioner (Kaukasus) eller på vegne av sine allierte (Syria), avskrekke ekspansjon av NATO og EU i tidligere Sovjetrepublikker og beskytte russiske minoriteter i de samme områdene (Georgia, Ukraina).

Ingen av disse tidligere begrunnelsene for bruk av russisk militærmakt er overførbare til Norge. Innenfor denne studiens tidsperspektiv er det likevel nødvendig å tenke over hvordan militærmakt mot Norge eller norske interesser *kan* bli aktuelt. For ti år siden gjennomførte FFI en studie av ulike scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030, som oppsummeres i boks 4.1.²⁷⁷

²⁷⁴ Carr, Andrew, 'Russia's Pacific sea cruise is not a demonstration of power', *The Interpreter*, 13. november 2014.

²⁷⁵ For engelske versjoner av de russiske militære doktrinene, se [2010-versjonen](#) og [2014-versjonen](#). For en analyse av de innholdsmessige endringene, se [Trenin, Dmitri, '2014: Russia's New Military Doctrine Tells It All', Carnegie, Moscow Center, 29. desember 2014.](#)

²⁷⁶ Lucas, Edward (2015), 'The Coming Storm', *Baltic Sea Security Report, June 2015 (Center for European Policy Analysis)*.

²⁷⁷ Se Åtland m.fl. (2005), *Hvor går Russland? Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030*.

- **«Godvær»**, der Russland er blitt en del av det vestlige fellesskapet, med et moderne, høyteknologisk forsvar, og de største utfordringene er knyttet til svake og politisk fragmenterte sentralasiatiske stater. Her vil ikke Russland utgjøre noen spesiell trussel mot norske eller andre vestlige interesser.
- **«Bjørnen og dragen»**, der Russland preges av et anstrengt forhold til Kina, spesielt om ressurser som er nødvendige for økonomisk vekst. Det russiske forsvaret har blitt et mindre, mer fleksibelt redskap for å sikre interesser i nærområdene, mens atomvåpnene forblir sentrale ettersom styrkeforholdet har dreid i Kinas favør. Trusselen mot Norge (og Vesten) avtar fordi den militære tilstedeværelsen skifter østover, selv om behovet for ressurser kan gjøre forekomster i våre områder mer interessante.
- **«Eurasia mot Vesten»**, der Russland forsøker å bygge opp et alternativt maktsentrum på det eurasiske kontinentet, delvis som reaksjon på vestliggjøring av Russland og delvis ut fra en stormaktsnostalgi. Målet er å få likesinnede land i Eurasia med på motstanden mot globaliseringen og markedsliberalismen. Maktbruk overfor land som stiller seg avvisende vil kunne utløse militær reaksjon fra Vesten, så man retter seg i første omgang i retning av de russiske minoritetene, som potensielle støttespillere for det eurasiske integrasjonsprosjektet. Dette scenariet skaper den tettteste koblingen mellom det globale og lokale spenningsfeltet i vår del av Europa. Norge vil være en del av fiendebildet som del av Vesten.
- **«Sivilisasjonskonflikt»**,²⁷⁸ der trusselen fra etniske motsetninger internt i landet og islamistiske regimer i egne nærområder har ført til at landet ligner mer og mer på en politistat. Russland ser på seg selv som grunnleggende forskjellig fra både den vestlige og muslimske verden, men trusselen fra islamistiske aktører gjør at Russland fokuserer mer på denne trusselen enn på NATO i vest. Her er det heller ikke utenkelig at Russland vil samarbeide med den vestlige verden i kampen mot ekstremister.
- **«Russland i oppløsning»**, der økonomisk nedgang og svekket statsapparat fører til at Russland kollapser. Den sentrale statsmakten i Moskva kontrollerer kun deler av landet. Russland har utviklet seg til en europeisk periferi med flere separatistbevegelser i føderasjonssubjektene og militært press på nabolandene utgjør ikke lenger en trussel. Den største bekymringen har vært hvorvidt man klarer å opprettholde full kontroll over de gjenværende kjernevåpnene, samt flyktningstrømmer, og at deler av landet er fristeder for internasjonale terrorgrupper. Her utgjør Norge et førstelinjeforsvar for Vesten.

Boks 4.1 Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030

²⁷⁸ Begrepet «sivilisasjonskonflikt» er mest kjent fra boken med samme navn. Se Huntington, Samuel P. (1996), *The Clash of Civilisation and the Remaking of the New World Order* (New York: Simon & Schuster), hvor blant annet deling av Ukraina ble skissert. For artikler som bekrefter og avkrefter Huntingtons tese i lys av de siste års hendelser i Ukraina, Syria og Irak, se [Hirsch, Michael \(2015\), 'Ukraine and the Clash of Civilizations', *National Journal*, 5. mars 2014](#) og [Schrader, Mark Lawrence \(2014\), 'Ukraine and ISIS are not justifications of a "clash of civilizations"', *The Washington Post*, 22. september 2014.](#)

Av de fem ulike scenariene som ble beskrevet av FFI i 2005, er det **Eurasia mot Vesten-scenariet som ligner mest på situasjonen i dag**, selv om man kan se konturene av flere andre scenarier samtidig. I dette scenariet forventes Russland å være mer beredt til å bruke militære maktmidler i norske nærområder for å sikre tilgang til ressurser i Barentshavet og enerett til den nordlige sjørute enn i andre scenarier.²⁷⁹ For Norge betyr dette at de mest sannsynlige konfliktlinjene med Russland er der ressursinteresser støter sammen, samtidig som utviklingen internt i Russland har gjort økonomiske forhold sikkerhetspolitisk viktigere. Varige økonomiske sanksjoner mot landet kan nettopp ha den effekt at økonomiske interesser blir viktigere sikkerhetspolitisk på lang sikt.

De potensielle olje- og gassreservene har gjort Arktis til et tenkelig konfliktområde (se delkapittel 5.1 for mer om utviklingen i denne regionen generelt). Samtidig tilsier den store usikkerheten rundt mulighetene for utvinning og de arktiske statenes interesse av stabilitet i regionen at konfliktnivået forventes å være lavt. Om den fremtidige utvinningen i nord likevel kommer så langt at den representerer en betydelig økonomisk gevinst, kan ressurskonflikter bli mer aktuelt. Da handler det ikke lenger om Norges forhold til Russland som del av det globale spenningsfeltet, men mer om en lokalt forankret konflikt om ressurser. Denne spenningen kan derfor variere uavhengig av forholdet mellom Russland og Vesten generelt. Det er likevel vesentlig å merke seg at 69 % av de ikke-oppdagede gassforekomstene i Arktis befinner seg på anerkjent russisk sokkel, mens det tilsvarende tallet er 4 % på norsk.²⁸⁰ De tilsvarende tall for oljereserver er henholdsvis 29 % på russisk sokkel og igjen 4 % på norsk. Sannsynligheten for at det skal oppstå en kamp om disse ressursene som leder til væpnet konflikt er med andre ord liten så lenge fordelingen av dem allerede er overveldende i russisk favør. At den relativt beskjedne norske andelen ligger i områder som er lettere tilgjengelige enn den russiske, endrer ikke dette bildet. Tvert imot kan utsiktene for økonomisk gevinst i nord også skape nye muligheter for større norsk-russisk samarbeid om utvinning av ressursene, som kan trekke utviklingen i denne regionen i en positiv retning.

Selv om økonomiske interesser *ikke* dominerer og regimet *ikke* er autoritært, kan **bruk av militære midler ikke utelukkes som et resultat av horisontal eskalering**. Dette innebærer en geografisk utvidelse av en konflikt som foregår et annet sted, uten at det nødvendigvis følger med en endring i konfliktens voldsnivå. I de ulike tenkte krigssituasjonene hvor Norge inngikk i Russlands strategiske utsyn under den kalde krigen, var det ikke Norge det handlet om, men hvordan norske områder kunne brukes for større strategiske formål.²⁸¹ Man behøver likevel gjerne et påskudd for å utvide maktbruken til Norge. Dette gjør de kontekstuelle forholdene svært avgjørende. I dagens sikkerhetspolitiske situasjon, vil for eksempel russisk horisontal eskalering til norsk område i Finnmark, som følge av en konflikt med NATO i en annen region, kunne begrunnes med behovet for å skaffe seg en buffersone med fremskutt forsvar av basene på Kola. Dette scenariet refereres det ofte til som bastionforsvar.²⁸²

²⁷⁹ Åtland m.fl. (2005), *Hvor går Russland? Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030*, s. 224.

²⁸⁰ Se [U.S. Geological Survey \(2008\), 'Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle', USGS Fact Sheet 2008-3049.](#)

²⁸¹ Dyndal, Gjert Lage (2015), 'The northern flank and high north scenarios of the Cold War', i Bernd Lemke, red., *Periphery or Contact Zone? The NATO Flanks 1961-2014* (Freiburg: Rombach Verlag).

²⁸² Se [Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge \(2015\), *Et felles løft*](#), s. 19–23.

Russiske minoriteter har også spilt en sentral rolle i tidligere konflikter som involverer Russland. Ifølge russernes eget utenrikspolitiske konsept, vektlegger landet en «uforbearde respekt» for folkeretten og troen på FNs rolle i å håndtere den økende uroen i verden.²⁸³ Samtidig inngår det som et eget prinsipp at russiske minoriteters rettigheter i andre land må beskyttes. Det bor 17 millioner russere i tidligere Sovjet-republikker, men også 185 etniske minoriteter inne i Russland selv. Dette skaper en spenning som kan trekke respekten for andre lands suverenitet i begge retninger. I Georgia og Ukraina har Russland satt beskyttelse av russiske eller russisk-vennlige minoriteter høyere enn prinsippet om ikke-innblanding, selv om det synes å være unntak.

Bruken av russiske minoriteter er imidlertid ikke overførbar til Norge. Den russiske minoriteten i Norge består av dobbelt så mange kvinner som menn, som ofte gifter seg med etnisk norske og får få barn. Mange av dem kommer for å studere. De som bosetter seg er førstegenerasjons innvandrere uten en historisk tilknytning til Norge og omfatter mange ikke spesielt russisk-vennlige tsjetsjenske flyktninger.²⁸⁴ Den russiske befolkningen på Svalbard kan i teorien brukes som et påskudd for å utøve militært press mot Norge, men det er større sannsynlighet for at Norge blir involvert gjennom NATO-medlemskapet, dersom Russland skulle gripe inn for å «beskytte» russiske minoriteter i Estland eller Latvia.

Den varige sikkerhetspolitiske betydningen av Russland springer likevel ut av den grunnleggende kontinuiteten i Norge som småstat med en stormakt som nabo, som gjør at **Russland vil forbli en sentral aktør for Norge** – *uavhengig* av globaliseringen, maktforskyvningen mot øst, de siste konfliktene i Øst-Europa og andre utviklingstrekk, som ikke endrer det asymmetriske forholdet. Samtidig må «trusselen fra øst» plasseres i et større globalt perspektiv på den norske forsvars- og sikkerhetspolitiske fremtiden. På lang sikt må vi vurdere om Russland vil forbli en *like* dominerende sikkerhetspolitisk utfordring for Norge som det tradisjonelt har vært.

Når spørsmålet om potensialet for væpnet norsk-russisk konflikt kommer opp, fremholdes det ofte at det historisk aldri har vært krig mellom Norge og Russland. I stedet legges det vekt på de tradisjonelle handelsforbindelsene mellom spesielt Finnmark og Nordvest-Russland (pomorhandelen), og den russiske frigjøringen av Finnmark høsten 1944. En fremtidig analyse av dette forholdet kan imidlertid ikke nøye seg med å konstatere at fraværet av krig mellom Norge og Russland er et historisk faktum. Den må også stille spørsmål om hva årsaken kan være til dette, gitt for eksempel at Russlands forhold til vårt nærliggende naboland Finland har vært alt annet enn fredelig. En nærliggende konklusjon ut fra de historiske forhold er da at det har vært fredelig i denne regionen, fordi Russland har sett sine interesser tjent med at det har vært fred.²⁸⁵ Det er med andre ord ikke en slags naturtilstand som tilsier at norsk-russiske relasjoner alltid vil være fredelige. I denne studien er derfor spørsmålet analysert ut fra den kjensgjerning at Russland som

²⁸³ [The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation \(2013\), *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*](#), punkt 24, 39. Se også Jurado, Elena (2008), 'Russia's role in a multi-polar world: Between change and stability', *Foresight Project* (Alfred Herrhausen Society, The Deutsche Bank).

²⁸⁴ [Henriksen, Kristin \(2007\), 'Fakta om 18 innvandregrupper i Norge', *Rapporter 2007/29* \(Statistisk sentralbyrå\)](#).

²⁸⁵ For en videre diskusjon om hvorfor Norge aldri har vært i krig med Russland, se Holtmark (2015), *Naboer i frykt og forventning: Norge og Russland 1917–2014*, ss. 637–638.

stormakt har vist seg villig til å bruke makt i den utstrekning de har sett sine interesser tjent med det. Det vi da må ta stilling til er om det kan tenkes å oppstå en interessekonflikt med Norge som nødvendiggjør bruk av militærmakt slik Russland ser det, og hva slags maktbruk dette konfliktforholdet i så fall tilsier.

4.1.5 Konvergens med trusler andre steder i verden

Et sentralt premiss i de siste års omstilling av Forsvaret har vært at en trussel om regulær, omfattende invasjon fra Russland ikke lenger anses som sannsynlig.²⁸⁶ Dette ble bekreftet i fjorårets gjennomgang av FFIs opprinnelige scenariogrunnlag for Forsvarets langtidsplanlegging fra 2006.²⁸⁷ På tross av hendelsene i Georgia og Ukraina, vurderes ikke spekteret av ulike militære trusler mot Norge for å ha endret seg grunnleggende de siste ti årene. Den mest krevende scenarioklassen regnes fortsatt for å være «Strategisk overfall», hvor en stat anvender relativt store militære styrker mot Norge, der målet er å fremtvinge en endring av norsk politikk og metoden er tidsavgrenset militær kontroll over meget begrensede deler av norsk territorium, ikke langsiktig besettelse av hele eller store deler av Norge som ved den gamle invasjonstrusselen.²⁸⁸ Det er heller **ingen av de skisserte utviklingsløpene over som tilsier at faren for invasjon vil gjenoppstå**, fordi det faller utenfor det strategiske utsynet på russisk bruk av militærmakt.

I et større perspektiv er det viktig å huske på at interessen for Norge i Russland er betydelig mindre enn interessen for Russland i Norge, både på politisk nivå og i media. Dette understreker behovet for å forstå hvordan Norge inngår i det russiske strategiske utsynet i fremtiden.²⁸⁹ Sammenlignet med Sovjetunionen har Russland en lavere *motivasjon* for å bruke militærmakt mot Norge, selv om *evnen* er blitt større de siste årene. Der den russiske viljen til å bruke makt antas å være størst i fremtiden, gjelder det norske interesser utenfor fastlands-Norge, spesielt i nord. Det er likevel en grunnleggende forskjell på en trussel mot Norges fastland og trusler mot norske interesser andre steder, uavhengig av om den kommer fra Russland eller andre aktører.

Derfor må vi se trusselen fra Russland i sammenheng med trusler fra andre statlige aktører. Dette gjelder i første omgang nordområdene, hvor **de skjulte ressursene og grensedisputtene involverer flere aktører enn Russland og Norge**. Fortsatt er statusen til Svalbard og den omkringliggende fiskevernsonen omstridte jurisdiksjonsspørsmål, men ikke bare med russerne.

De **mindre alvorlige scenarioklassene til FFI kan også oppstå andre steder i verden**, som «Begrenset angrep» og «Tvangsdiplomati», hvor stater eller grupper av stater utøver press for å fremtvinge politisk endring, blant annet gjennom forstyrrelser av norske militære operasjoner, angrep mot norsk infrastruktur eller norske borgere.²⁹⁰ Mulige trusler mot norske ressursinteresser

²⁸⁶ Johansen (2006), 'Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge', ss. 21–28.

²⁸⁷ Bukkvoll m.fl. (2014), 'En gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidsplanlegging'.

²⁸⁸ Johansen (2006), 'Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge', ss. 32–33.

²⁸⁹ Russlands-prosjektet ved FFI gjennomfører for øyeblikket en studie av russisk interesse for Norge.

²⁹⁰ Johansen (2006), 'Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge', ss. 33–34.

i nordområdene avhenger like mye av utviklingen i Arktis selv, på samme måte som truslene mot norske økonomiske interesser, statsborgere eller militære styrker i Midtøsten og Afrika avhenger av utviklingen der. Poenget er at den russiske trusselen mot Norge ikke nødvendigvis vil være like dominerende i fremtiden i lys av utviklingen i verden generelt, selv om Russland er den aktøren som ventes å ha størst evne og vilje til å bruke militærmakt i våre nærområder.

4.1.6 Muligheter for et bedre forhold til Vesten

Selv om dagens trender tilsier et varig dårlig forhold mellom Russland og Vesten, kan ikke mulighetene for en endring utelukkes på grunnlag dagens situasjon alene. En alternativ utvikling er at **Vestens syn på verden kan bli likere Russlands**, dersom vestlige stormakter blir mer realpolitiske i deres opptreden og er villige til å inngå avtaler med Russland der partenes interesser sammenfaller – selv om de går på bekostning av dagens lover og prinsipper.²⁹¹

En slik utvikling vil kunne redusere den politiske og verdimeslige avstanden mellom Russland og vestlige stormakter, og skape grunnlag for mer effektivt samarbeid i enkeltsaker som bekjempelsen av terrorgrupper. Samtidig vil ikke dette være en positiv utvikling for småstater som Norge, fordi det bare vil forsterke faren for erosjon av dagens internasjonale lover og regler. Usikkerheten rundt utsiktene for alliert hjelp til Norge i en eventuell krisesituasjon med Russland kan også bli enda større, fordi krenkelser av internasjonale normer vil bety mindre.

En annen mulig utvikling er at **Russland endrer sin utenrikspolitikk som følge av omfattende reformer i det russiske statsapparatet**. For noen vil en grunnleggende endring i russisk utenrikspolitikk være nærmest utenkelig. Ifølge dem vil Russlands virkelighetsforståelse alltid være basert på en stormaktsideologi, mistenkeliggjøring av påvirkning utenfra og politisk og moralsk konservatisme. I så måte kan Russlands handlinger de siste årene tolkes som en bekreftelse på disse varige trekkene ved landets politiske og kulturelle natur. Dersom man derimot forutsetter at endring *er* mulig, og at reformer som fremstår som usannsynlige i dag ikke nødvendigvis er helt umulige på sikt, kan dette legge grunnlaget for en vesentlig forbedring i forholdet til Vesten.

En slik utvikling er mulig, nettopp fordi dagens utviklingstrekk i Russland og dets omgivelser gjør en videreføring av dagens utenrikspolitikk uholdbar over tid.²⁹² På lang sikt vil det bli vanskeligere for Russland å fortsette som i dag, dersom dette også medfører at de økonomiske utfordringene bygger seg opp, Putins popularitet etter Krim-annekteringen til slutt begynner å dale, og befolkningens oppmerksomhet retter seg mot andre forhold som bolig, levestandard og sosiale tjenester. Stilt overfor en utvikling som peker i retning av vedvarende russisk tilbakegang – både i absolutt forstand og relativt til andre fremvoksende økonomier – er det ikke umulig at Kreml vil bli tvunget til å gjennomføre en modernisering av det russiske statsapparatet.

²⁹¹ Dette utviklingsløpet er basert på innspill fra Tor Bukkvoll, FFI-forsker på Russland.

²⁹² Se kapittel 7 i Lo (2015), *Russia and the New World Order*.

En politisk og økonomisk liberalisering fremheves derfor som et mulig scenario for Russland på lang sikt.²⁹³ Resultatet vil kanskje bli et system som oppfattes som semi-liberalistisk i Vesten, men som likevel innebærer en reell modernisering basert på politisk pluralisme, et genuint retts-system, fungerende institusjoner, en konkurransedyktig økonomi og et sivilsamfunn i utvikling. Hvis Ukraina lykkes med en tilsvarende omstilling, kan det bli en modell til etterfølgelse. Utenrikspolitikken vil i et slikt scenario bevege seg fra den tradisjonelle vektleggingen av militærmakt og geopolitisk balansering i retning av en mer aktiv og konstruktiv involvering i multilaterale prosesser. Landet vil utnytte sine naturressurser, men gjøre dette på en måte som synliggjorde landets pålitelighet og innflytelse. De post-sovjetiske statene vil endelig bli anerkjent av Russland som fullstendig suverene stater, og brede prosjekter som eurasisk integrasjon erstattet av pragmatisk samarbeid med naboland innenfor avgrensede områder som energi, infrastruktur, telekommunikasjon og landbruk. En slik utvikling kan også medføre at Vesten i større grad vil akseptere russisk engasjement i deres nærområder, og nabolandene kan selv oppfatte Russland som en mer attraktiv partner sammenlignet med et økonomisk og strategisk selvhevdende Kina og et moralsk vurderende Vesten. Et bedre forhold til USA og Europa vil kunne skape muligheter for bredere konsensus rundt håndteringen av utfordringer som spredning av masseødeleggelsesvåpen, det globale finanssystemet og internasjonal krisehåndtering. For Norge vil det også kunne ytterligere redusere trusselen fra øst, selv om Russland ikke inngår i et sikkerhetsfellesskap.

Det vil likevel kunne ta tiår før en positiv utvikling stabiliserer seg. Det vil også være naivt å anta at Russlands interesser vil føye seg etter Vestens. Det er heller ikke gitt at en ny liberaliseringsbølge vil lykkes bedre enn det første forsøket under Boris Yeltsin på 1990-tallet. Selv om en slik utvikling i russisk utenrikspolitikk virker usannsynlig, advarer Bobo Lo mot å falle tilbake på «lat fatalisme».²⁹⁴ Det vil være en tabbe å utelukke muligheten for endring i morgen på grunnlag av dagens forutsetninger. Store grunnleggende endringer i russisk historie har tidligere forekommet svært raskt, som utviklingen av Russland til en europeisk stormakt under Peter den Store, den økonomiske sentraliseringen og terrorregimet under Josef Stalin og oppløsningen av Sovjetunionen under Mikhail Gorbatsjov.

4.1.7 Oppløsning av Russland

Av samme grunn vil det også være uklokt å utelukke en dramatisk forverring av situasjonen i Russland. For Norge, vil **uforutsigbarheten i trusselen fra øst være størst dersom Russland skulle miste kontrollen over eget territorium** som følge av uoversiktligheten rundt landets intensjoner og kapasiteter. Dette fordrer en analyse av et slikt strategisk sjokk. Ingen av de fremtidsstudiene som denne rapporten tar utgangspunkt i, forventer at Russland vil kollapse. Dersom det likevel skulle skje, vil det endre en av de grunnleggende kontinuitetene ved Norges strategiske omgivelser og dermed skape en helt ny situasjon.

²⁹³ Lo kaller dette scenariet for «Second-wave liberalism». De tre andre er: «Soft authoritarianism», «Hard authoritarianism» og «Regime fracturing».

²⁹⁴ Fra engelsk «*lazy fatalism*». Se Lo (2015), *Russia and the New World Order*, s. 204.

Ett av scenariene hvor dette skjer, ble beskrevet i FFIs tidligere fremtidsstudie («Russland i oppløsning»)²⁹⁵. Her fører økonomisk nedgang og svekket statsapparat til at Russland oppløses. I dette scenariet kontrollerer den sentrale statsmakten i Moskva bare deler av landet. Dette er en utvikling som det private, amerikanske etterretningsselskapet Stratfor nylig vurderte som sannsynlig i løpet av de neste ti årene.²⁹⁶ Russland utgjør i den sammenheng ikke lenger en trussel mot de gamle sovjetrepublikkene. De største truslene kommer fra de gjenværende kjernevåpnene, flyktningstrømmer og ukontrollerte deler av landet som kan skape fristeder for internasjonale terrorgrupper. Norge utgjør da **et førstelinjeforsvar for Vesten**.

Et slikt scenario kan også innebære at ulike separatistbevegelser, kriminelle organisasjoner, autonome deler av de væpnede styrker og andre grupper alene eller i fellesskap utgjør egne regionale aktører. Så lenge slike aktører ikke har ambisjon om å etablere en egen stat vil motivene normalt begrense seg til økonomisk gevinst. Potensielle konfliktårsaker i forholdet til Norge vil kunne være rovfiske uten hensyn til kvoteavtaler og kontrollregimer, utnyttelse av andre naturressurser (for eksempel på Svalbard), smugling av mennesker og narkotika og annen organisert kriminalitet over den norsk-russiske grense, utnyttelse av den russiske diaspora i Finnmark for kriminelle formål og lignende.

Skulle den russiske sentralmakten søke å gjenopprette sin autoritet og kontroll med våpenmakt i en slik situasjon, vil Norge i tillegg måtte ha kapasitet til å **ta imot og avvæpne grupper av separatister eller opprørere** som kan velge å krysse grensen for å unnsnippe straffeforfølgning. I hovedsak forblir et slikt scenario en utfordring for politiet i grenseområdet. En **ukontrollert flyktningstrøm fra et destabilisert og anarkistisk Nordvest-Russland** vil trolig ikke kunne få proporsjoner som løfter det fra å være en humanitær utfordring til å bli en sikkerhetstrussel mot den norske stat.

Felles for disse truslene er at de ikke vil representere noen *dimensjonerende* trussel for Forsvaret. Det vil derimot **kreve en styrking av en del fredsoperative funksjoner**. I første rekke gjelder det behovet for situasjonsoversikt og etterretningskapasitet med tanke på å følge med i grenseområdet, samt behov for å styrke Kystvakten og grensevakten i Syd-Varanger. Trusselen fra en slik russisk kollaps ville med andre ord ikke skyldes kombinasjonen av russisk politisk ambisjon og militær styrke som i dag, men militær og økonomisk styrke kombinert med politisk svakhet og ustabilitet. De negative følgene av en slik utvikling ville kunne forsterkes ved at den manglende trusselen mot resten av Europa førte til en oppløsning av NATO som følge av at det ikke lenger er noe samlende, all-europeisk strategisk rasjonale for alliansen. Forsvaret vil i så fall bli stilt overfor en situasjon hvor dagens dimensjonerende oppgave faller bort. På den annen side vil et behov for stabilisering i våre nye nærområder i prinsippet være likere de oppgavene som kreves i Forsvarets operasjoner andre steder i verden.

²⁹⁵ Se Åtland m.fl. (2005), Hvor går Russland? Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030, ss. 142–164.

²⁹⁶ [‘Stratfor has 11 chilling predictions for what the world will look like a decade from now’, *Business Insider*, 16. juni 2015.](#)

4.2 NATO

NATO har siden 1949 vært vår primære løsning på det grunnleggende behovet for alliert hjelp til forsvar av Norge. På tross av en betydelig endring i trusselbildet siden den kalde krigen, gjør vår beliggenhet – som småstat innenfor Russlands interessesfære i nordområdene og endringene i russisk evne og vilje til bruk av militærmakt for å hevde sine interesser – at Norges avhengighet av allierte forsterkninger i en krise- og konfliktsituasjon består. Grunnleggende reformer i NATO i fremtiden vil derfor ha en stor og direkte betydning også for norsk sikkerhet. Spørsmålet er ikke bare hvordan utviklingen påvirker muligheten for å få forsterkninger i fremtiden, men også for å utløse en beslutning om alliert inngripen i utgangspunktet.



Med dagens situasjon peker utviklingen mot et NATO hvor garantien for alliert hjelp til Norge ikke står like sterkt som vi gjerne ønsker å basere oss på. Til tross for at NATO igjen fokuserer på eget kjerneområde, øker ikke sjansen for alliert hjelp nødvendigvis i tråd med den bekymringen Russland skaper i Europa. Dette vil i så fall kreve et brudd med dagens utvikling, som kjenne- tegnes av at NATOs relevans og troverdighet utfordres samtidig som alliansens militære kapasitet reduseres. Denne utviklingen bringer i ytterste fall opp spørsmålet om hva konsekvensene kan bli dersom NATO i realiteten skulle bryte sammen.

4.2.1 Fokus på kjerneområdet

Norge hadde som mål under revisjonsprosessen i NATO på slutten av 1990-tallet at alliansens engasjement fortsatt måtte avgrenses til det euroatlantiske området, fremfor å utvide det til å omfatte også helt andre deler av verden. I 2008 tok Norge et initiativ for å øke NATOs prioritering av sitt kjerneområde, det såkalte «nærområdeinitiativet». Dette ble av mange allierte oppfattet som et uttrykk for et politisk ønske om å trappe ned engasjementet i Afghanistan, mer enn utslag av en bekymring for at Europa var blitt mer utsatt.

I dag peker utviklingen i retning av et NATO med **større fokus på forsvar av Europa**, der europeiske land må ta et større ansvar for sikkerheten selv.²⁹⁷ Det følger både av en større bekymring for utviklingen i Russland og en motvilje mot å bli involvert i operasjoner utenfor alliansens kjerneområde. Samtidig fører vanskelighetene i amerikanske statsfinanser og endrede strategiske prioriteringer til økende amerikansk press på europeerne for både å heve forsvarsbudsjettene og få mer ut av dem gjennom et sterkere samarbeid.

Russland fremstår fortsatt som en dominerende sikkerhetspolitisk utfordring for mange land i Europa, men **den samtidige, eksistensielle trussel mot alle NATOs medlemsland er avløst av**

²⁹⁷ Se kapittelet om Europa i [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), ss. 117–122.

frykten for isolert russisk bruk av makt i bilaterale, regionale stridsspørsmål. Samtidig er antall medlemsland i NATO nær fordoblet siden slutten av den kalde krigen, der mange av de opprinnelige, vest-europeiske medlemsland ikke lenger er direkte berørt av en slik redusert russisk trussel. Det er i første rekke de nye medlemslandene i Øst-Europa som anser Russland som en betydelig trussel, i kraft av både sin beliggenhet og sin historiske erfaring. Dette er også de landene som på grunn av sin begrensede størrelse og sine relativt svake økonomier er mest avhengige av forsterkninger fra NATO rent militært.

4.2.2 Troverdighet og militær slagkraft

Kombinasjonen av et langt høyere antall medlemmer og en vesentlig redusert trussel innebærer likevel at **mangfoldet av strategiske perspektiver og prioriteringer innad i alliansen øker.** Som en konsekvens av dette krymper det minste felles multiplum av situasjoner som oppfattes av alle å være så alvorlig at det utløser Artikkel 5. NATOs karakter har gradvis endret seg fra å være en tradisjonell forsvarsallianse til i større grad å bli en konsultativ sikkerhetspolitisk organisasjon med militær kapasitet.²⁹⁸ Når det gjelder bruken av denne kapasiteten vil imidlertid alliansen fungere mer som et institusjonelt rammeverk for koalisjoner av villige, slik vi har sett det i en rekke nyere konflikter. Så langt har dette først og fremst vært en synlig trend når det gjelder operasjoner utenfor kjerneområdet. Spørsmålet er imidlertid om det i fremtiden vil oppstå en relativisering av alliansesolidariteten også *innenfor* kjerneområdet, fordi bilaterale konflikter med Russland er så marginale at de minst berørte medlemsland vegrer seg mot å bli involvert.

På tross av uendrede traktatforpliktelser og en uendret offisiell retorikk kan det ikke utelukkes at **NATOs politiske troverdighet og militære slagkraft vil kunne svekkes**, som følge av to uavhengige, men gjensidig forsterkende årsaker. For det første kan dette skje som følge av at mange medlemsland bare vil ha marginale interesser knyttet til de mest sannsynlige konfliktene. For det andre skjer det en gradvis svekkelse av de militære kapasitetene som følge av synkende forsvarsbudsjetter, spesielt i de europeiske medlemsland. Samtidig er det lite sannsynlig at noe land vil melde seg ut av alliansen, som fortsatt vil bli sett på som en garanti for amerikansk nærvær i Europa og en forsikring mot den ultimate trussel om russisk ekspansjon eller kjernefysisk utpressing. Men viljen til både å opprettholde tilstrekkelige nasjonale forsvar, å samarbeide tettere for å få bedre effekt av forsvarsbudsjettene og å pådra seg belastningen ved deltagelse i operasjoner utenfor det tradisjonelle kjerneområdet, vil antagelig svekkes i de fleste europeiske medlemsland. Dette innebærer at det trolig vil bli enda vanskeligere å oppnå en felles forståelse og tolkning av internasjonale forhold på begge sider av Atlanterhavet.

En slik utvikling vil i seg selv **redusere amerikansk interesse for og tro på NATO**, fordi det ikke nødvendigvis vil bli sett på som en relevant sikkerhetsorganisasjon fra amerikansk side. Paradoksalt nok vil imidlertid den samme utviklingen også øke europeisk avhengighet av USA. Europeisk uvilje mot en sterkere kollektiv forsvarsinnsats kombinert med fortsatt avhengighet av USA vil derfor antagelig føre til skjerpet konkurranse mellom de europeiske medlemslandene om

²⁹⁸ Se kapittelet om NATO i Bukkvoll m.fl. (2014), 'En gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidsplanlegging'.

amerikansk interesse og oppmerksomhet – i eller utenfor NATOs institusjonelle ramme, bilateralt eller som regionale initiativ.

Denne utviklingen av NATO i retning av **en mer konsultativ sikkerhetspolitisk organisasjon**, med betydelig reservasjonsrett for medlemmene i forbindelse med alt annet enn lite sannsynlige, massive angrep på alliansen, har samtidig gjort det fristende for nye land å søke opptak. Man vil da kunne skaffe seg en forsikring mot de helt ultimate trusler mot egen sikkerhet, men med begrenset risiko for å måtte involvere seg i konflikter der egne interesser ikke er berørt. Det vil si at NATO-medlemskap bare i begrenset grad innebærer et såkalt «alliansesikkerhets-dilemma». Med sikkerhetsdilemma forstås den innebygde motsetningen i ethvert alliansemedlemskap mellom på den ene side muligheten for å få hjelp i en krisesituasjon og på den annen side risikoen for å bli trukket inn i konflikter der man ikke selv har nasjonale interesser.²⁹⁹

Det som vil kunne endre dagens utvikling betydelig er om de europeiske alliertes militære kapasitet forfaller til et så lavt nivå at dette, i kombinasjon med en økende frykt for russisk dominans, utløser radikale forsvarspolitiske endringer som til nå ikke har vært mulige. Det tenkes ikke da bare på økende budsjetter, men også på samordning av den militære kapabilitetsbyggingen mellom europeiske land, som vil gi en langt høyere effekt av forsvarsbevilgningene. **Selv en økning i NATOs militære slagkraft betyr imidlertid ikke nødvendigvis økt vilje til å prioritere forsvar av Norge** i fremtiden. En annen mulig konsekvens av redusert amerikansk interesse for Europa er et bortfall av det amerikanske presset for å få europeerne til å styrke sine forsvar. En slik utvikling kan under gitte økonomiske omstendigheter føre til at den pågående avrustningen fortsetter og eventuelt forsterkes. Dette vil i så fall innebære at Europa oppgir å være en maktfaktor i verden i noe annet enn økonomisk forstand, mens ingen av de tradisjonelle europeiske stormakter alene vil kunne være noe mer enn en mellomstor aktør og alliert.

4.2.3 Konsekvenser for Norge

En sterkere satsing på kollektivt forsvar av NATOs kjerneområder kan ved første øyekast synes å styrke Norges muligheter for alliert hjelp i en krisesituasjon. Men dersom en slik prioritering først og fremst er uttrykk for et snevrere fokus hos medlemslandene på sine egne nærområder, uttrykker den i realiteten **en svekket og ikke en styrket alliansesolidaritet**. Dette betyr at både Norges og andre små medlemslands muligheter for alliert inngripen kan bli dårligere enn før. Det vil i så fall ikke være avgjørende hva NATO som samlet allianse bestemmer seg for, men hva de største og viktigste medlemslandene gjør ut fra hensynet til egne interesser og egen troverdighet. I den britiske fremtidsstudien forventes det for eksempel at Norge nærmest sikkert vil bygge på NATO som sin sikkerhetsgaranti, men at vi vil søke bilaterale avtaler med EU-land for å styrke vår posisjon.³⁰⁰

Spørsmålet om forsterkning av Norge og andre utsatte medlemsland i en gitt situasjon vil i så fall bli sammenlignbart med hvordan spørsmålet om «*out-of-area*» operasjoner har vært håndtert til

²⁹⁹ Se Snyder, Glenn H. (1984), 'The Security Dilemma in Alliance Politics', *World Politics*, Vol. 36, No. 4, July 1984, ss. 461–495.

³⁰⁰ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 159.

nå. Forsterkningsproblemet krever da en etablering av en «*coalition of the willing and capable*» med alliansen som rammeverk, der det i realiteten er USA og eventuelt de europeiske stormakter som agerer. Dette vil også avhenge av hvor konflikten utspiller seg. Eksempelvis vil nok de fleste av alliansens medlemsland oppfatte et russisk fremstøt mot de baltiske land som en vesentlig større trussel mot egen sikkerhet enn en tilspisset situasjon mellom Norge og Russland på Svalbard.

4.2.4 NATO går i oppløsning

En nærmest utenkelig utvikling, men som samtidig ikke er *umulig* i lys av dagens trender, er at NATO skal gå i oppløsning. Dersom dette skjer samtidig som Russland utgjør en sikkerhetspolitisk utfordring for Norge, vil et bortfall av alliansegarantien grunnleggende endre et av de viktigste premissene i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Resultatet vil være **en situasjon hvor Norge står uten traktatforpliktete og kapable allierte** i en sikkerhetspolitisk situasjon preget av et naboskap med en uforutsigbar stormakt. Som utgangspunkt er det rimelig å anta at et bortfall av NATO ikke bare hadde skapt en ny situasjon for Norge, men også for resten av Europa. Hva Norge i en slik situasjon vil kunne gjøre avhenger derfor av hvilke konsekvenser det hadde fått for hele den europeiske sikkerhetsarkitekturen.

Dersom den amerikanske sikkerhetsgarantien til sentrale europeiske land også forsvinner, er det rimelig å anta at dette vil **forenkle og forsterke bestrebelsene på å skape et europeisk forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid** som et utslag av ren nødvendighet. Gitt at Russland fortsatt oppfattes som en mulig trussel og gitt at teknologi- og kostnadsutviklingen i mellomtiden har fortsatt presset på de europeiske land for å samarbeide også av økonomiske årsaker, vil en oppløsning av NATO kunne være det som tvinger de europeiske land til å inngå en tettere og mer forpliktende allianse. Norge vil i så fall kunne slutte seg til denne uten andre problemer enn de som måtte følge av at alliansen bygges opp som en arm av EU, hvor vi til nå har stått utenfor. Dette forutsetter samtidig at de kreftene som har ført til at NATO går i oppløsning, ikke også har ført til et sammenbrudd av harmonien mellom europeiske stater (se delkapittel 4.3 om USA).

En annen variant av dette er **et tettere nordisk samarbeid**, som må forutsettes å bli enklere som følge av at det ikke lenger fordrer svensk og finsk medlemskap i en allianse de av historiske grunner ikke ønsker å tilhøre (se delkapittel 5.2 om Norden). En av svakhetene ved en ren nordisk samarbeidsløsning overfor et usvekket Russland vil imidlertid være at forholdet fortsatt er sterkt asymmetrisk i Russlands favør, hvis Norden ikke opptrer innenfor rammen av en større, vestlig allianse som også omfatter én eller flere av de europeiske atommakter, Storbritannia og Frankrike. Innenfor rammen av dagens NATO-samarbeid er det et uformelt samarbeid mellom de seks nord-europeiske land beliggende rundt Nordsjøbassenget: Storbritannia, Nederland, Tyskland, Island, Danmark og Norge. Dette samarbeidet utvides tidvis til også å omfatte de tre baltiske land og Polen. Samlet sett har de nordiske og baltiske landene sammen med Polen en høyere BNP enn Russland, en større befolkning enn Frankrike (70 millioner), og betydelige militære kapasiteter i verdensklasse.³⁰¹

³⁰¹ [Lucas \(2015\), 'The Coming Storm'](#), s. 4.

Et tredje format er det såkalte «*Group of Twelve*», bestående av de ti ovennevnte NATO-land pluss Sverige og Finland. Poenget er at det således eksisterer en rekke mulige konstruksjoner innenfor et nord-europeisk sikkerhetsfelleskap. Fra et norsk synspunkt har tolvnasjoners-gruppen en vesentlig fordel, nemlig at den forener de nordiske land og samtidig omfatter Storbritannia. Det betyr at en slik sammenslutning representerer stater med noenlunde sammenfallende geopolitiske og strategiske interesser, med militær og økonomisk styrke og sterke politiske, kulturelle og språklige fellestrekk som gjør militært samarbeid enkelt. Et siste alternativ vil være at **Norge søker en direkte bilateral forsvarsavtale med USA**, i den grad USA skulle finne det interessant. Dette vil i så fall hovedsakelig avhenge av utviklingen i USAs strategiske utsyn.

4.3 USA

USA har siden andre verdenskrig vært Norges viktigste allierte.

Dette har i hovedsak handlet om å sikre alliert hjelp til forsvar av Norge mot press eller angrep fra Sovjetunionen under den kalde krigen og Russland etter dette. USAs kontroll over de globale allmenningene har også hatt stor betydning for norske økonomiske interesser i verden, gjennom å sikre flyten av varer i den globaliserte verdensøkonomien. Derfor vil endringer i USAs vilje og evne til å forsvare Norge og sikre de globale allmenningene, ha særlig betydning for vår strategiske situasjon i fremtiden.



Den reduserte amerikanske interessen for Europa er den viktigste kilden til større usikkerhet rundt alliert støtte til forsvar av Norge i fremtiden. Graden av usikkerhet følger av hvor mye eller lite amerikanerne vil engasjere seg sammenlignet med i dag. Det samme utstrakte engasjementet som i dag synes å være urealistisk. Vi må regne med at terskelen for å støtte norske standpunkter i konflikter med Russland blir hevet ytterligere. Et kompliserende forhold er at alliansen kan bestå offisielt, men gradvis miste sitt innhold uten at endringene er åpenbare før en krise oppstår. På den ene siden innebærer dette at Norge må ta et større nasjonalt ansvar for å håndtere kriser med Russland i fremtiden. På den annen side blir det viktigere for Norge å tilby alliansegoder for amerikanerne for å styrke muligheten for alliert støtte hjemme. Dette gjør det viktigere for Norge å bidra positivt, dersom USA først velger å engasjere seg i militære operasjoner.

4.3.1 Strategiske prioriteringer

Som følge av den pågående maktforskyvningen, forventes USA å være **en hegemon i relativ tilbakegang** innenfor denne studiens tidsperspektiv. Landet vil sammen med Kina fortsatt være en av verdens to mektigste stater, men kan få mer likeverdige rivaler (se delkapittel 3.1 for mer om den globale politiske utviklingen). I en situasjon hvor USA har en relativt mindre andel av verdens totale økonomiske og militære makt enn i dag, forventes det at landet vil måtte prioritere faktorer som bevarer og styrker landets maktposisjon høyere enn det har gjort siden den kalde krigen. Kina kan bli en større utfordring som økonomisk og strategisk rival enn det Sovjetunionen var, fordi Sovjetunionen hadde en økonomi som bare var halvparten så produktiv som den ameri-

kanske.³⁰² Den kinesiske økonomiens generelle potensial er langt høyere, og kan på noen områder overgå den amerikanske i fremtiden.³⁰³ I en eventuell konkurranse med Kina vil USA kunne trenge reelle allierte – det vil si allierte som bidrar til amerikansk sikkerhet.

Allierte kan utgjøre både en ressurs og en risiko for USA. Sammenlignet med de andre medlemslandene i NATO, er «**alliansesikkerhetsdilemmaet**» **langt mer aktuelt for USA**. Dette dilemmaet handler om at en enhver stat må balansere ønsket om å få støtte i konflikter hvor den har behov for det opp mot ønsket om å unngå å bli trukket inn i konflikter den ikke har interesse av. «Goder» i alliansedilemmaet er faktorer som øker sjansen for støtte når man trenger det, og reduserer muligheten for å bli dratt inn i konflikter man ikke har interesse av.³⁰⁴ «Onder» er faktorer som øker sjansen for å bli overgitt i kritiske situasjoner, eller for å bli dratt inn i konflikter man ikke har interesser i. I Asia vil alliansesikkerhetsdilemmaet kunne føre til at USA vil kunne ønske nye allierte og samtidig utdype eksisterende allianser, for å øke godene.³⁰⁵

I Europa vil det samme alliansedilemmaet **trekke USA i retning av færre allierte og legge begrensninger på hva landet er villig til å gjøre** for dem i fremtiden. USAs hovedsyn vil trolig være at Europa er en verdensdel som har relativt små interne sikkerhetsutfordringer, samtidig som Europa har en betydelig egen evne til å løse de utfordringer som måtte være der. Russland har for lite folketall og liten økonomi til å være en potensiell hegemon i Europa, hvis europeerne selv gjør noe for å hindre det. En koalisjon av to av tre europeiske stormakter (Tyskland, Frankrike, Storbritannia) er tilstrekkelig til å balansere Russland.³⁰⁶ Når det gjelder konflikter i Europas nærområder, vil det trolig i stigende grad være amerikanernes syn at europeerne bør kunne løse også dem selv. USA må i fremtiden unngå at allierte trekker landet inn i konflikter hvor USA ikke har sterke interesser, slik det skjedde på Balkan på 1990-tallet.³⁰⁷ I Asia derimot, vil USA kunne ha klar interesse av å støtte sine allierte i interessekonflikter med Kina, som Japans konflikt om Senkaku, som følge av den overordnede interessen av å demme opp for Kinas vekst.

USA vil derfor trolig også fortsette å **redusere sitt nærvær i Europa**. Avtagende amerikansk interesse for Europa må likevel nyanseres. USAs dreining mot Stillehavet vil ikke nødvendigvis ha så dramatiske konsekvenser som man kan bli ledet til å tro. Ifølge Paal S. Hilde og Johannes G. Rø er det fortsatt sterke egeninteresser som binder USA både til NATO og Europa.³⁰⁸ De viser spesielt til sikkerhet og stabilitet i den euro-atlantiske regionen, Europa som baseområde, europeiske bidrag til internasjonal sikkerhet og evne til militær samvirke. Det er rollefordelingen som

³⁰² Posen (2012), *Restraint: A new Foundation for U.S. Grand Strategy*, s. 18, 39.

³⁰³ [Mearsheimer, John J. \(2014\), 'Can China Rise Peacefully?', *The National Interest*, 25. oktober 2014.](#)

³⁰⁴ Snyder (1984), 'The Security Dilemma in Alliance Politics'.

³⁰⁵ [MacDonald, Paul K. og Parent, Joseph M. \(2011\), 'Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment', *International Security*, Vol. 35, No. 4, ss. 7–44, s. 10, 21.](#)

³⁰⁶ Posen (2012), *Restraint: A new Foundation for U.S. Grand Strategy*, s. 71.

³⁰⁷ [Hallams, Ellen og Schreer, Benjamin \(2012\), 'Towards a 'post-American' alliance? NATO burden-sharing after Libya', *International Affairs*, Vol. 88, No. 2, ss. 313–327.](#)

³⁰⁸ Se Hilde og Rø (2013), 'USA, NATO og Norge: Vilklårene for transatlantisk sikkerhetssamarbeid', ss. 52–53.

er i endring, og forventningene om at europeiske land skal ta et større ansvar både ute og hjemme øker.

En annen konsekvens av maktforskyvningen er at **USA vil prioritere høyere kontroll over de globale allmenningene**, som internasjonale farvann, cyberspace og verdensrommet. USAs kontroll med de globale allmenningene er både et uttrykk for USAs hegemoni og en forutsetning for det. Når den relative makten til andre stater med Kina i spissen vokser, blir kontrollen utfordret. Det har den knapt vært i perioden 1990–2015. Kontroll med allmenningene gjør det mulig for USA å sikre egen bruk av dem til transport og handel, samt å nekte andre bruk av dem. Men viktigst er at kontroll med de globale allmenningene gjør det mulig for USA å projisere militær makt globalt, og fortsatt være den eneste staten i verden med global militær rekkevidde. Dette vil bli en oppgave som amerikanerne vil måtte prioritere høyere, fordi det i fremtiden vil være flere aktører som kan true denne kontrollen (se underkapittel 3.3.2).

De første områdene hvor USA kan miste denne evnen vil trolig være Kinas nærområder. Selv om Kina ikke er i nærheten av å innhente USAs samlede militære kapabiliteter i dag, kan Kinas geografiske nærhet til de mest sannsynlige konfliktscenariene veie opp for mange av USAs styrker.³⁰⁹ Man må forvente at amerikansk evne til å projisere militær makt gradvis forskyves bort fra Kinas territorium. I dag er USA alliert med Japan, Sør-Korea, Taiwan og Filippinene. Skal et relativt svakere USA lykkes med å demme opp for et relativt sterkere Kina, må det fortsette å utvikle forholdet til sine asiatiske allierte. Den nye samarbeidet med India og den økte satsningen på Australia er uttrykk for en slik økt vektlegging av Asia i USAs strategiske utsyn på lengre sikt.

4.3.2 Støtte til forsvar av Norge

Dersom Norge ikke er blant USAs utvalgte i fremtiden, vil den strengere prioriteringen av landets allierte **kunne svekke utsiktene for alliert støtte til forsvar av Norge**, som i første rekke beror på hjelp fra USA. Hvor stor usikkerheten blir i fremtiden avhenger av hvor mye eller lite amerikanerne vil engasjere seg sammenlignet med i dag. Spørsmålet om hvor USA vil gå er vanskelig, nettopp fordi landet i noen grad har frihet til å velge sine ambisjoner selv. Implikasjonene av USAs valg vil likevel kunne få mer å si for Norge enn valgene som gjøres i andre land.

Det gjelder både hvor mye de vil satse på å opprettholde innflytelse, og hvor stor andel av sine egne ressurser USA vil bruke på forsvarsformål. Vi kan skissere tre alternativer: tilbaketrekking, selektivt engasjement og utstrakt engasjement. Professor Barry R. Posen har gjort seg til talsmann for tilbaketrekking. Han påpeker at USA har en enestående gunstig geopolitisk plassering beskyttet av Stillehavet og Atlanterhavet, uten rivaler eller fiendtligsinnede naboer. Hvis USAs eneste mål var å understøtte faktorer som sikrer landets makt, særlig kontroll av de globale allmenningene, samt å sikre eget territorium mot fiendtlige angrep, kunne landet trekke seg helt ut av alle

³⁰⁹ For en studie av dagens militære styrkebalanse mellom USA og Kina, se [Heginbotham, Eric m.fl. \(2015\), 'The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996–2017', Research Reports RR-392-AF \(Santa Monica, California: RAND Corporation\).](#)

allianser i Europa.³¹⁰ Alternativt kan USA prioritere asiatiske allierte, fordi de gir fordeler overfor Kina som er større enn eventuelle ulemper. Det å prioritere ulikt mellom Europa og Asia på denne måten, er hva Posen forstår med selektivt engasjement. Den siste muligheten, utstrakt engasjement, innebærer å fortsette omtrent som nå.³¹¹

USAs evne og kapasiteter vil neppe være store nok til et like utstrakt engasjement i fremtiden som i dag, særlig på grunn av utviklingen for amerikanske statsfinanser. Dette kan føre til at noen av landets allianser blir «skinnallianser», det vil si allianser i navnet der det mangler et interessefellesskap som forplikter til handling. Gitt dagens utvikling, vil et fortsatt utstrakt amerikansk engasjement innebære allianser med både asiatiske og europeiske land, men der den europeiske alliansen gradvis går over til å bli en skinnallianse. I så fall vil dette lede til større usikkerhet rundt amerikansk støtte til forsvar av Norge, selv om alliansen offisielt består.

Et forhold som vanskeliggjør norsk omstilling er at **endringer i forholdet til allierte trolig vil komme gradvis og uten offisielle proklamasjoner**. Den type styrt avvikling av USAs europeiske allianser som Posen gjør seg til talsmann for, er vanskelig å gjennomføre i praksis. Det verdifulle er hans analyse av amerikanske interesser, som før eller senere vil trekke USAs politikk med seg. I praksis vil en utvikling hvor institusjoner langsomt og gradvis tømmes for reelt innhold inntil de en dag settes på en prøve, som avslører at det er tomme skall uten innhold, fremstå som en mer sannsynlig vei til allianseoppløsning.³¹² Siden amerikansk misnøye med byrdefordeling i NATO har vært et tema i over 60 år, er det lett å konkludere med at amerikanerne nok gir seg denne gangen også. Faren er at de globale trendene vil påvirke USAs vurdering av verdien av NATO som et kollektivt gode ytterligere i negativ retning.

Det betyr som et minimum at **terskelen for amerikansk støtte til norske standpunkter i konflikter med Russland vil bli hevet ytterligere** sammenlignet med i dag. I tillegg har den spesifikke trusselen fra Russland endret seg i retning av å innebære mer begrensede former for militær maktbruk sammenlignet med under den kalde krigen. Det gjør det vanskeligere å få integrert USA eller andre allierte på norsk side i en bilateral interessekonflikt med Russland. Det faktum at Norges interesser ikke nødvendigvis deles av våre allierte på begge sider av Atlanterhavet, skjerper dette dilemmaet. Det gjør også at tanken om helt ut å erstatte USA med europeiske allierte fremstår som lite realistisk. En konsekvens av dette (analogt med følgene av utviklingen i NATO) er at Norge vil måtte forberede seg på å håndtere denne type av situasjoner mer på egen hånd.

En krise vil sette på spissen hva USA er villig til å gjøre i europeiske nærrområder og hvor langt landet er villig til å gå. Hvorvidt utviklingen i våre nordområder får betydning for USA avhenger av landets overordnede geopolitiske målsetting om å hindre oppkomsten av maktpolitiske konkurrenter. USAs interesser i nord vil derfor kunne vedvare og endog styrkes. USA vil uansett ha

³¹⁰ Posen (2012), *Restraint: A new Foundation for U.S. Grand Strategy*, ss. 87–134, gir en detaljert oppskrift på hvordan selve uttrekningen kan håndteres.

³¹¹ Posen (2012), *Restraint: A new Foundation for U.S. Grand Strategy*, s. 15.

³¹² Elster, Jon (2009), *Alexis de Tocqueville. The first social scientist* (Cambridge: Cambridge University Press), s. 39. For en diskusjon av forholdet mellom USA og NATO, se Petersson, Magnus (2015), *The US NATO Debate: From Libya to Ukraine* (New York: Bloomsbury).

strategisk interesse av Barentshavet og Kolahalvøya, som følge av den militærstrategiske betydningen for Russland. Men det kan bli vanskeligere å overbevise USA om å involvere seg i politiske saker som hovedsakelig berører norske interesser. Det nærmest automatiske sammenfall mellom amerikanske og norske interesser i nordområdene under den kalde krigen, var resultatet av en «sikkerhetisering» der standpunktene i alle spørsmål ble diktert av motsetningsforholdet til Sovjetunionen. Fremover vil USA kunne ha egne interesser i nordområdene som ikke nødvendigvis er sammenfallende med de norske (for eksempel med hensyn til hvilken rolle NATO skal spille i Arktis, eller hvordan lokale eller globale sikkerhetspolitiske kriser skal håndteres i nord), og dette kan naturligvis endre det sikkerhetspolitiske forholdet.

Så lenge en formell traktatforpliktelse består, vil det **likevel være en klar grense for hva slags russiske fremstøt i våre nærområder** amerikanerne vil kunne overse. Men motivasjonen for å gripe inn vil i så fall kunne være like mye frykten for at amerikanske sikkerhetsgarantier skal tape sin troverdighet generelt – spesielt hos landets asiatiske allierte – som noen reell amerikansk interesse for Norge og norske nærområder.

Et relevant spørsmål knytter seg til hva som kan skje dersom forholdet mellom USA og Kina utvikler seg i en mer positiv retning enn forventet.³¹³ Da kan den amerikanske sikkerhetspolitiske vektleggingen av Asia bli mindre viktig og USA kan stå friere til å engasjere seg andre steder, selv om viljen trolig vil være mindre enn den har vært de siste ti-femten årene. Allerede i 2007 pekte Svein Melby på en nedjustering av den ambisiøse kursen USA først la opp til etter terrorangrepene 11. september 2001.³¹⁴ Det betød likevel ikke at USA bevegde seg inn i en ny periode med redusert vilje til internasjonale militære engasjementer, slik som etter Vietnamkrigen. Hovedtrenden har vært fortsatt vekt på evne til globalt nærvær for å forme den sikkerhetspolitiske utviklingen, men med økt innslag av pragmatisme, nøkternhet og multilateralisme. USAs begrensede involvering i Midtøsten og Ukraina de senere år, kan tolkes som en bekreftelse av denne utviklingen.

Det er dermed **ikke gitt at en positiv utvikling i USAs forhold til Kina vil reversere den gradvise amerikanske tilbaketrekning** man observerer i dag. USA kan uansett måtte prioritere mellom sine mange utfordringer, og en positiv utvikling i forholdet til Kina vil kunne forskyve verdens økonomiske tyngdepunkt ytterligere i retning av Asia. Det er i seg selv verdt å merke seg at utsiktene for et avklart forhold og bredere samarbeid mellom USA og Kina vies lite oppmerksomhet i dagens internasjonale fremtidsstudier. I stedet fokuseres det på tenkelige årsaker til en mulig konflikt, selv om det stadig gjentas at den gjensidige økonomiske avhengigheten reduserer faren (se underkapittel 4.5.1).³¹⁵

³¹³ For en studie som viser at hegemoner ofte greier å tilpasse seg de nye realiteter og freden bevares, se [MacDonald og Parent \(2011\), 'Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment'](#).

³¹⁴ [Melby, Svein \(2007\), 'Utvikling i internasjonal sikkerhetspolitikk - implikasjoner for Norge', *Globale Norge – hva nå? – Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer* \(Utenriksdepartementet\).](#)

³¹⁵ Se for eksempel [French Ministry of Defence \(2012\), *Strategic Horizons*](#), s. 206, ss. 224–227; [Forsvarsmakten \(2013\), *Perspektivstudien 2013*](#), s. 15–16, og [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 105. [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*](#) beskriver derimot en verden preget av utbredt samarbeid mellom USA og Kina som det

4.3.3 Forventninger til USAs allierte

I andre deler av verden forventes det uansett at **terskelen for langvarige og omfattende amerikanske intervensjoner vil ligge høyere** i fremtiden. Det skyldes ikke at USA ikke vil kunne lykkes i den innledende høyintensitetsfasen av en intervensjon. Problemet har heller vist seg å være mestringen av den lavintensive stabiliseringsoperasjonen som normalt følger etterpå, slik som i Afghanistan og Irak. Erfaringen er likevel at selv om intervensjon i utgangspunktet er uønsket, kan det vise seg nødvendig som det minste av flere onder. USAs hovedmotiv for å intervenere militært i fremtiden vil derfor trolig ikke være troen på at landet har mye å tjene på det, men snarere frykten for konsekvensene av ikke å gjøre det.³¹⁶ Typiske foranledninger kan være ekstreme politiske regimer eller svake stater som gir terrorgrupper et fristed hvor de kan forberede angrep på USA og andre deler av den vestlige verden. Alternativt kan USA ha en interesse av å intervenere i konflikter der terrorgrupper eller deres allierte er aktive deltakere. Det er generelt stor støtte til slike operasjoner mot terrorgrupper i andre land vi anser som nære allierte.³¹⁷

Derfor er det grunn til å tro at vi **må forvente å bli bedt om å bidra på lignende grunnlag som i Afghanistan**, også i fremtiden. Den forhøyede terskelen betyr dog at når USA først intervensjoner, er det grunn til å tro at utfallet av operasjonene og eventuelle bidrag fra allierte kan få enda større betydning for amerikanerne. Da kan det å bidra effektivt bli viktigere for ivaretagelsen av forholdet til USA i fremtiden. Beslutninger om *ikke* å delta kan derfor få større konsekvenser enn tidligere, som beslutningen om ikke å delta i invasjonen av Irak i 2003.

mest plausible «best-case»-scenariet av fire potensielle fremtidige verdener frem mot 2030 (kapittel 2). Dette samarbeidet oppstår likevel nettopp som følge av en umiddelbar fare for stormaktskonflikt i Sør-Asia.

³¹⁶ [Diesen, Sverre \(2012\), 'Evner Vesten å bruke makt rasjonelt?', *Minerva*, 7. juni 2012.](#)

³¹⁷ En spørreundersøkelse i Storbritannia viste for eksempel at majoriteten mener at landet burde bruke sine styrker for å angripe baser til terrorgrupper som truer Storbritannia (82 %) eller som truer Storbritannias allierte (74 %). Til sammenligning svarer 76 % at Storbritannia burde bruke militærmakt for å forsvare allierte land som har blitt invadert. Se [YouGov UK \(2014\), 'Report on British attitudes to defence, security and the armed forces', 25. oktober 2014.](#)

4.4 FN

Som småstat er det av nasjonal interesse for Norge at stater forholder seg til internasjonale lover og regler for å hindre at det er den sterkeste rett som gjelder. Dette er av strategisk betydning ikke bare fordi vi har flere sterke stater som naboer, men også fordi norsk økonomi er avhengig av ressursene i havet og på kontinentalsokkelen, som reguleres av internasjonalt lovverk. De neste tiårene forventes det større politisk press på reform av FNs sikkerhetsråd, som i ytterste fall kan utfordre FNs rolle som garantist for dagens internasjonale rettsorden. Dette kan gjøre det viktigere for Norge å demonstrere sin støtte for en FN-ledet verdensorden sammenlignet med i dag. Samtidig kan det norske standpunktet om at militære operasjoner skal forankres i FN-mandat utfordres enda mer enn det gjøres i dag, dersom deltagelse i operasjoner med våre allierte blir viktigere samtidig som Sikkerhetsrådet forblir handlingslammet og ikke nødvendigvis autoriserer disse operasjonene.



Uavhengig av den politiske utviklingen, kan også norske bidrag i FNs fredsoperasjoner bli mer aktuelt på flere grunnlag enn tidligere. For det første kan allianseforpliktelsene tale mer for enn imot deltagelse i FN-operasjoner i fremtiden, som følge av andre amerikanske prioriteringer. For det andre kan operasjoner som finner sted i områder hvor norske interesser kan bli direkte berørt, skape en egeninteresse for Norge i å delta, som går utover det tradisjonelle ønsket om styrke FNs autoritet gjennom deltagelse som et mål i seg selv. Uansett grunnlag vil fremtidig norsk deltagelse innebære svært andre forhold for Forsvaret sammenlignet med tidligere FN-bidrag, som følge av en utvikling mot mer robuste FN-operasjoner.

4.4.1 FNs sikkerhetsråd

De fleste trendstudier regner med at FNs sikkerhetsråd fortsatt vil eksistere, men ser for seg at det blir **et større press på reform de neste 30 årene**.³¹⁸ Dette fordi rådet i økende grad oppfattes som frakoblet dagens reelle maktpolitiske situasjon med sine fem faste medlemmer (USA, Russland, UK, Frankrike og Kina), mens viktige stater som Brasil, Tyskland, India, Japan (G4), pluss Nigeria og Sør-Afrika (G6), ikke er fast representert. Den amerikanske fremtidsstudien forventer at Sikkerhetsrådet og andre globale institusjoner som Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet vil transformeres i tråd med det nye økonomiske maktbildet innen 2030, muligens som følge av kriser.³¹⁹

³¹⁸ Dette gjøres i [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2010\), *Global Strategic Trends – Out to 2040*](#), s. 130; [French Ministry of Defence \(2012\), *Strategic Horizons*](#), s. 46; [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*](#), s. 58, og [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 84. I alle de nevnte studiene omtales Sikkerhetsrådet uten at det noen steder blir stilt spørsmål eller diskutert om det faktisk vil eksistere i det hele tatt.

³¹⁹ [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*](#), s. 55.

En utvidelse av FNs sikkerhetsråd er det reformalternativet som diskuteres mest. Det er likevel vanskelig å se for seg en reform av Sikkerhetsrådet i nær fremtid, fordi ulike blokker av land har divergerende syn på hvilke reformer de er villige til å støtte i dag.³²⁰ Enhver reform som gjør Sikkerhetsrådet mer relevant i fremtiden, vil naturligvis gagne Norge. *Uten* reformer er faren at Sikkerhetsrådet kan bli et irrelevant rammeverk for mellomstatlige forhold, uten at det finnes noe alternativ i dag. Et annet problem er at flere av reformforslagene ikke nødvendigvis vil føre til et mer effektivt eller relevant råd.³²¹ Dersom Sikkerhetsrådet svekkes, frykter man en større grad av anarki i forholdet mellom stater og større vanskeligheter med å oppnå konsensus rundt globale sikkerhetsproblemer som krever kollektiv respons, som for eksempel pandemier og «*rogue states*».³²² Dette kan utgjøre en betydelig utfordring for det internasjonale samfunnets evne til å håndtere globale utfordringer, som også berører norske interesser.

Usikkerhet rundt den internasjonale rettsordenen og FNs fremtidige rolle mer spesifikt gjør at det **kan bli viktigere for Norge å bidra til å sikre organisasjonens relevans** på samme måte som det har vært viktig for Norge å bidra til å sikre NATOs relevans etter slutten på den kalde krigen. Både FN og NATO representerer garantister for norsk sikkerhet, selv om de er grunnleggende forskjellige av natur. FNs relevans har likevel ikke blitt utfordret på samme måte som NATO ble det etter at Sovjetunionen kollapset. Dersom Sikkerhetsrådet og FN gradvis oppfattes som en mindre relevant aktør i internasjonale forhold, kan det melde seg et større behov i Norge for å bidra til å sikre organisasjonens relevans og legitimitet i fremtiden gjennom politisk støtte og militær deltagelse enn det som har vært aktuelt de siste 25 årene.

På den annen side er det **mulig at utviklingen i NATO og FN kan trekke i motsatte retninger**. Dersom viktigheten av å støtte alliansen øker samtidig som Sikkerhetsrådet forblir handlingslammet, kan dette skape en større utfordring for det norske standpunkt at militære operasjoner må være forankret i FN-pakten. I ytterste konsekvens kan Norge tvinges til å ta et klarere valg mellom hvilke av de to garantistene vi skal prioritere høyest. Det er likevel ikke det å ivareta FNs (eller NATOs) eksistens, som i seg selv er det sentrale for Norge, men ivaretagelsen av en internasjonal verdensorden som kan beskytte våre interesser. Derfor kan i teorien en helt annen internasjonal orden som ikke baserer seg på FN være i Norges interesse, dersom den kan sikre småstaters interesser. En alternativ verdensorden basert på noe helt annet enn FN, vil dog legge helt andre premisser for alle de tre kontinuitetene i vår strategiske situasjon.

4.4.2 FN-operasjoner

Et annet spørsmål, som bare delvis avhenger av utviklingen i FNs politiske organer, er den fremtidige utviklingen av FN som fredsbevarende aktør i felt. Ved siden av Sikkerhetsrådet har FN et stort utøvende apparat som brukes til å forebygge og håndtere væpnede konflikter. **FN-operasjoner har vært gjennom en rivende utvikling**, fra tradisjonelle fredsbevarende operasjoner som

³²⁰ Se [‘Do you foresee UN Security Council reform in the near future, and if so, in what form?’, *Council on Foreign Relations*, 2. april 2013.](#)

³²¹ [Falls, Scott \(2014\), ‘The Future of the UN Security Council \(Part II\): The Reform Paradox’, *The Atlantic Council of Canada*, 15. august 2014.](#)

³²² [Zedillo, Ernesto \(2005\), ‘A World Without the UN?’, *Forbes*, 28. mars 2005.](#)

skulle overvåke freden mellom partene i et konfliktområde, til robuste freds- og stabiliseringsoperasjoner med mandat til å bruke militære midler for å beskytte sivile, støtte lokale myndigheter og tidvis bekjempe opprørsgrupper. Utviklingen innenfor disse operasjonene har vært svært stor siden sist Norge deltok med betydelige styrkebidrag i Libanon og Bosnia.

Et vedvarende problem med FN-operasjoner har vært mangelen på effektivitet og evne til å løse sine oppdrag.³²³ Blant annet skyldtes dette troppebidrag fra svært forskjellige nasjoner, som skaper betydelige språklige, kulturelle og prosedyremessige utfordringer. Mange av de tradisjonelt største bidragsytende stater i dag er asiatiske land som India, Bangladesh og Pakistan, med helt andre militære forutsetninger enn europeiske kontingenter. Resultatet har gjerne blitt at FN-operasjoner oppfattes som uinteressante for aktører som har en genuin interesse av å stabilisere et område eller håndtere trusler som kan true deres interesser.

Nyere forskning tyder likevel på at **FN-operasjoner kan ha en betydelig effekt på konfliktnivået**, spesielt sammenlignet med *ingen* FN-operasjon i det hele tatt. Virginia P. Fortna viser for eksempel at FN-operasjoner er svært effektive verktøy til å hindre at freden bryter sammen i de mest alvorlige interne konfliktene.³²⁴ Andre studier viser at FN-operasjoner også kan være særlig effektive de første årene etter en væpnet konflikt, gjennom å sikre økonomisk utvikling.³²⁵

Håvard Hegre, Håvard Nygård og Lisa Hultman finner i tillegg at FN-operasjoner kan ha en avgjørende effekt også i *pågående* konflikter.³²⁶ Dette gjelder spesielt for de robuste, mer ambisiøse og bedre finansierte operasjonene, som er blitt mer vanlige.³²⁷ De mener derfor at økt satsing på denne typen fredsbevaringsoperasjoner vil redusere antallet konflikter betraktelig på lang sikt.

Dagens utvikling mot mer robuste FN-operasjoner gjenspeiler det faktum at de foregår i stadig mer krevende operasjonsmiljø. Dette danner også bakgrunnen for at det nylig ble opprettet et høy-nivå-panel på fredsoperasjoner, som understreket behovet for å se på FN-operasjoners grunnleggende prinsipper i et nytt lys (samtykke fra partene, upartiskhet og ikke-bruk av makt unntatt i selvforsvar og i forsvar av mandatet).³²⁸ Dersom FN-operasjonene fortsetter å utvikle seg i retning av å bli mer effektive i fremtiden, **kan det også bli mer interessant for flere aktører å**

³²³ Se [United Nations General Assembly and Security Council \(2000\), Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809, 21. august 2000](#) – mest kjent som *Brahimirapporten*.

³²⁴ Fortna, Virginia Page (2008), *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War* (Princeton University Press).

³²⁵ Doyle, Michael W. og Sambanis, Nicholas (2011), *Making War and Building Peace* (Princeton University Press).

³²⁶ Hegre, Håvard, Nygård, Håvard Mogleiv, og Hultman, Lisa (2011), 'Simulating the Effect of Peacekeeping Operations, 2010-2035', *Lecture Notes In Computer Science*, Vol. 65, No. 89, ss. 325–332.

³²⁷ Se også [Hultman, Lisa, Kathman, Jacob, og Shannon, Megan \(2013\), 'United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War', *American Journal of Political Science*, Vol. 57, No. 4, October 2013, ss. 875–891](#), og [Hultman, Lisa, Kathman, Jacob, og Shannon, Megan \(2014\), 'Beyond Keeping Peace: United Nations Effectiveness in the Midst of Fighting', *American Political Science Review*, Vol. 108, No. 4, November 2014, ss. 737–753](#)

³²⁸ Rapporten til *High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations* er tilgjengelig her: [Uniting Our Strengths for Peace – Politics, partnership and People, 16. juni 2015](#).

delta ut fra en egen interesse av å stabilisere et område. Det vil også påvirke hvilke land som deltar.

4.4.3 Norsk deltagelse i FN-operasjoner

Eventuell norsk deltagelse i FN-operasjoner vil alltid være et spørsmål om politisk prioritering. Til tross for politiske ambisjoner om å bidra sterkere, har dette ikke latt seg gjøre som konsekvens av en begrenset styrkestruktur og deltagelse i andre, høyere prioriterte operasjoner innenfor rammen av NATO. Balanseringen av de ulike hensynene kan likevel endre seg i fremtiden.

For det første er det mulig at **FN-operasjoner kan bli viktigere for USA fremover.** USA har uttrykt en sterkere realpolitisk interesse for FN-operasjoner den seneste tiden.³²⁹ Til forskjell fra tidligere, hvor ethvert europeisk militært bidrag ville kommet i konkurranse med amerikansk-ledete operasjoner i Irak og Afghanistan, sender nå USA også et signal til sine allierte om at å bidra i FN-operasjoner er en av de beste måtene å vise solidaritet på.³³⁰ Ifølge USAs FN-ambassadør, Samantha Power, trenger FN europeiske bidrag «nå mer enn noen gang».³³¹ Dette er i tråd med den generelle utviklingen i amerikanske forventninger om at europeiske land skal ta et større ansvar for sikkerhetsspørsmål, også utenfor sitt eget nærområde. For Norge kan dette gjøre at deltagelse i FN-operasjoner, som tidligere har vært begrunnet i ønsket om å styrke internasjonal lov og rett og fremme fred, stabilitet og demokrati, nå kan bli viktigere også ut fra et allianseperspektiv.³³² Dette vil tilføre et argument *for* norsk deltagelse i FN-operasjoner, som tidligere har vært brukt som et argument *mot* å delta. Dette kan også bli enda mer aktuelt dersom NATO engasjerer seg mindre utenfor eget kjerneområde og antallet potensielle andre operasjoner hvor Norge ellers kunne deltatt og vist solidaritet med våre allierte reduseres.

For det andre **kan det bli viktigere for Norge å delta ut fra et ønske om å bidra til å sikre norske interesser,** fordi disse kan bli mer direkte berørt i de områdene hvor FN-operasjoner finner sted. Et poeng her er at de fleste FN-operasjoner i dag finner sted i Afrika sør for Sahara, hvor norske så vel som andre lands økonomiske interesser og tilstedeværelse av egne statsborgere ventes å øke i fremtiden. Da vil både den symbolske betydningen av å delta og effektiviteten av disse FN-operasjonene her kunne få økt betydning, også for Norge.

Om FN blir en mer *aktuell* ramme for norsk deltagelse av den grunn, avhenger av praktiske så vel som andre politiske hensyn. Norske politikere vil måtte veie relevansen av å delta opp mot

³²⁹ Se [The White House \(2015a\), Presidential Memorandum: United States Support to United Nations Peace Operations, 28. september 2015](#), og [The White House \(2015b\), Remarks by President Obama at U.N. Peacekeeping Summit, 28. september 2015](#).

³³⁰ Tidligere visegeneralsekretær for FNs fredsoperasjoner og president i *International Crisis Group*, Jean-Marie Guéhenno, sitert i [‘U.S., UN press Europe to return to peacekeeping’, Military Times, 26. mars 2015](#).

³³¹ Se tale fra [Samantha Power, USAs FN-ambassadør, i Brussel, 9. mars 2015](#). I forbindelse med FNs høy-nivåuke i september 2015, ledet President Barack Obama et eget møte hvor flere land ble oppfordret til å bidra mer til FNs fredsbevarende operasjoner. Se [‘Countries pledge 40,000 U.N. peacekeepers at U.N. summit’, Reuters, 28. september 2015](#).

³³² [Johansen, Per Kristian, Andresen, Rolf-Inge Vogt, Berg-Knutson, Espen, Karlsrud, Øivind, og Kvalvik, Sverre Ruud \(2007\), ‘Norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner - med hvem, med hva og hvorfor?’, FFI-rapport 2007/00679 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#), s. 42.

behovet for norske styrkers sikkerhet og evne til å operere i de relevante områdene, som kan være spesielt utfordrende i de miljøene FN opererer. Potensielt vanskelige operasjonsmiljø har samtidig ikke alene stanset norsk deltagelse andre krevende steder, som i Afghanistan. Et annet argument er at FN-operasjoner tidvis har vært lite profesjonelt ledet. Det vil kunne sette deltagende styrkers sikkerhet i fare på en måte som norske myndigheter vil måtte ta hensyn til når det vurderes å stille norske bidrag.

Uansett vil en betydelig norsk militær deltagelse **innebære svært andre forhold for Forsvaret sammenlignet med tidligere FN-operasjoner.** Dette gjelder både mandat, oppgaver, styrkesammensetning, risiko og samarbeidspartnere. Dersom europeiske land, deriblant Norge, i større grad gjenopptar FN-operasjoner, vil også den fremtidige styrkesammensetningen og evnen til slike operasjoner kunne endre seg drastisk.³³³ Dette kan i seg selv gjøre FN-operasjonene mer effektive og mer attraktive for europeiske land, samt redusere de praktiske utfordringene.

4.5 Kina

Dagens fremtidsstudier deler oppfatningen om at Kina vil bli en økonomisk og militær stormakt de neste tiårene. Også for Norge vil Kina kunne bli en mer relevant aktør, fordi landets utvikling kan påvirke alle de tre kontinuitetene i Norges strategiske situasjon. Det anses som lite sannsynlig at Norge vil bli direkte involvert i en eventuell stormaktskonflikt mellom USA og Kina, på grunn av den geografiske distansen til det aktuelle konfliktområdet og usikkerheten rundt deltagelse fra andre europeiske land. USA og Europa har i tillegg ulike oppfatninger av Kinas vekst, som kan gjøre det vanskeligere for Norge å dyrke de transatlantiske og europeiske båndene til allierte samtidig. Kinas handlinger i Asia kan også indirekte påvirke russisk adferd i nordområdene dersom det innebærer å utfordre gjeldende havrett. Likevel tyder det meste på at Kina kan bli en mer aktuell partner i fremtiden, som følge av landets økende deltagelse i internasjonale operasjoner.



4.5.1 Faren for stormaktskonflikt

Kinas vekst er en av de sentrale globale trendene i verden i dag (se delkapittel 3.1). Dette følger ikke bare av at Kina blir økonomisk sterkere, men også at Kina de senere år har hatt en mer markant adferd i sine nærområder, hovedsakelig i forbindelse med havdisputter med sine naboer. Flere av disse landene har amerikanske sikkerhetsgarantier. Dette har gjort at Øst-Asia har seilt opp som en mulig arena for en eventuell væpnet konflikt mellom Kina og USA.

³³³ Se Kjeksrud, Stian (2014), 'The future of UN peacekeeping operations', i Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (London: Routledge), ss. 116–136.

Konfrontasjon mellom Kina og USA utelukkes ikke i noen sikkerhetspolitiske fremtidsstudier i dag. En av de som går lengst i dette synet er John Mearsheimer. Han er mest kjent for boken *The Tragedy of Great Power Politics*, hvor han presenterte sin teori om «offensiv realisme».³³⁴ Denne tesen går ut på at stormakters naturlige oppførsel er å utnytte muligheter til å tilegne seg mer makt på bekostning av andre. I den reviderte utgaven av denne boken fra 2014, dedikerer han et helt nytt kapittel til Kinas vekst.³³⁵ Her argumenterer han for at Kinas vekst ikke vil bli fredelig, fordi landets naturlige oppførsel vil være å maksimere sin makt som regional hegemon i Asia etter hvert som veksten fortsetter. USA og Kinas naboer vil forsøke å forhindre dette, som igjen vil gjøre regionen til en farligere del av verden i fremtiden.

Mearsheimer mener at faren for krig mellom USA og Kina er større enn det faren for krig var mellom USA og Sovjetunionen under den kalde krigen.³³⁶ Dette begrunnes i at terskelen for å ty til våpen er lavere i Asia enn den var i Europa, fordi det finnes flere geografiske områder hvor en væpnet konflikt kan bryte ut, uten at det nødvendigvis vil eskalere til atomkrig slik man antok at ville skje i alle tenkelige konfliktscenarier på det europeiske kontinentet. Denne spenningen forsterkes ytterligere av at det vil være *andre* stormakter, som India, Japan og Russland, som også vil konkurrere om makt i denne regionen. Ifølge Mearsheimer veier heller ikke den økonomiske avhengigheten opp for søken etter politisk makt, spesielt hvis nasjonalisme spiller en rolle.³³⁷

En eventuell konflikt mellom USA og Kina vil **samtidig ikke nødvendigvis involvere Norge**. Artikkel 5 er avgrenset til det euro-atlantiske området, og Europa har en begrenset militær projesjonsevne. For USA vil ikke den militære verdi av europeisk deltagelse nødvendigvis stå i forhold til de politiske begrensninger på handlefriheten som kan følge av en slik koalisjon. Det behøver derfor heller ikke være noe amerikansk ønske om slik deltagelse. USA ventes å bli mer avhengig av allierte i fremtiden, men vil da trolig være mer interessert i hjelp fra sine asiatiske allierte (se underkapittel 4.3.1 om USAs strategiske prioriteringer). Bortsett fra at europeerne ikke vil ha en avgjørende militær evne å stille opp med, vil det være nærmest et trendbrudd om for eksempel Tyskland skulle være villig til å la seg involvere militært i Asia i en slik sammenheng.

I tillegg har Europa et annet syn på Kinas vekst enn det USA har. EU er Kinas største handelspartner, mens Kina er EUs nest største.³³⁸ EU er generelt mer opptatt av å fremme økonomiske interesser og gjensidig handel. USA frykter derimot at deres globale maktposisjon vil svekkes, og oppfatter Kina i større grad som en militær trussel mot andre stater i Asia. EU ser derimot Kina som en potensiell partner i å finne løsninger på mykere sikkerhetsutfordringer som terror, energi,

³³⁴ Mearsheimer, John J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton).

³³⁵ Mearsheimer, John J. (2014), *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton & Co.).

³³⁶ Se Mearsheimer (2014), *The Tragedy of Great Power Politics*, ss. 394–403. For et intervju om akkurat dette, se [‘US-China Rivalry More Dangerous Than Cold War?’](#), *The Diplomat*, 28. januar 2014.

³³⁷ Se Mearsheimer (2014), *The Tragedy of Great Power Politics*, ss. 407–410.

³³⁸ I 2014 var Kina og USA omtrent like store handelspartnere for EU, begge med rundt 15 % av EUs totale handel målt i varer. For en nylig oppdatering, se [‘EU’s top trading partners in 2014: the United States for exports, China for imports’](#), *Eurostat*, 27. mars 2015.

miljø og pandemier.³³⁹ For EU kommer den største usikkerheten av de interne problemene Kina kan møte i fremtiden. EU har heller ikke utvist stort engasjement for stormaktsrivaliseringen i Øst-Asia. Fremover beskrives ikke bare EU og Kina som viktige økonomiske handelspartnere, men de vil også kunne ha felles interesse av stabilitet i Midtøsten og sikring av handelsruter, som kan gjøre samarbeid i forbindelse med krisehåndtering mer aktuelt i fremtiden.³⁴⁰

Av disse grunnene anses det som **lite trolig at europeiske land vil være med på å demme opp for Kinas vekst** og enda mindre sannsynlig at de vil delta i en eventuell stormaktskonflikt i Asia. I sum er det vanskelig å se for seg hvordan en stormaktskonflikt mellom USA og Kina skulle berøre Norge direkte, både på grunn av den geografiske distansen til lokalt forankrede konfliktområder og fordi det er lite sannsynlig at andre europeiske land vil delta.

4.5.2 Konsekvenser for allianseforholdene

Det betyr ikke at Kinas vekst ikke vil kunne få sikkerhetspolitiske implikasjoner for Norge. Øystein Tunsjø argumenterer for at det kan bli vanskeligere for Norge å dyrke nære bånd til USA og europeiske allierte samtidig, dersom USA og Europa ikke klarer å enes i hvordan man skal forholde seg til Kina i fremtiden.³⁴¹ Ifølge Stephen Walt kan en amerikansk reorientering mot Asia også **slå kiler inn i hele det transatlantiske samarbeidet og utfordre NATOs relevans.**³⁴²

Dette kan på den ene siden være en mulig foranledning til at EU vil tvinges til å enes om en mer aktiv felles forsvars- og sikkerhetspolitikk og operere mer som en egen blokk (se delkapittel 5.3). En slik utvikling kan i ytterste konsekvens **fremtvinge et politisk valg for Norge mellom de transatlantiske og europeiske båndene.** På den annen side forutsetter en slik utvikling samtidig at USAs interesse for Europa skulle svekkes så mye at EU fremstår som en sikkerhetspolitisk mer troverdig alliert for Norge. Det har derimot formodningen mot seg, så lenge europeisk vilje og evne til felles militær opptreden svekkes enda raskere enn den tilsvarende amerikanske.

Det som gjør en norsk involvering i Asia mindre sannsynlig – nemlig en svekking av de transatlantiske båndene mellom USA og Europa – er det samme som kan gjøre usikkerheten rundt amerikansk hjelp til Norge innenfor rammene av dagens NATO større. Samtidig kan **sterkere bilaterale bånd til USA gjøre norske militære bidrag i Asia mer sannsynlig igjen,** dersom høyere amerikanske forventninger først og fremst gjør seg gjeldende i denne regionen.

³³⁹ [Tunsjø, Øystein \(2008\), 'Kinas vekst – implikasjoner for norsk sikkerhetspolitikk', \(Utenriksdepartementet\).](#)

³⁴⁰ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*, s. 122.](#)

³⁴¹ [Tunsjø, Øystein \(2011\), 'Geopolitical shifts, great power relations and Norway's foreign policy', *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, No. 1, ss. 60–77.](#) For en norsk versjon av artikkelen, se [Tunsjø, Øystein \(2011\), 'Norske utenrikspolitiske interesser når verden endres', *Samtiden*, 21. februar 2011.](#)

³⁴² [Walt, Stephen M. \(2014\), 'There's No Partnership in Pivot', *Foreign Policy*, 8. juli 2014.](#)

4.5.3 Konsekvenser for russisk adferd

Et annet spørsmål for Norge er hvordan Russland stiller seg til forholdet mellom USA og Kina. Her skisseres flere alternative utviklingsløp. For femten år siden spekulerte Stephen Walt i om Russland ville bli en bedre partner for USA enn Europa for å demme opp for Kinas vekst.³⁴³

De siste ti års utvikling og konfliktene i Georgia og Ukraina har likevel vist hvordan forholdet mellom Russland og Vesten kan endres uavhengig av Kinas rolle. Et tettere forhold mellom Russland og Kina vil derimot kunne være **en mulig foranledning til at Europa for alvor revitaliserer det vestlige alliansesamarbeidet**. Tidligere har en allianse mellom Russland og Kina vært ansett som lite sannsynlig, nettopp fordi det kunne gå på bekostning av Kinas forhold til USA og EU og gjensidig mistenksomhet.³⁴⁴

Kinas vekst kan også **påvirke Russlands adferd i nordområdene**. På den ene siden kan en økt trussel fra Kina begrense hvor store militære ressurser Russland vil disponere i de sentrale og vestlige militærdistrikter, herunder også i nordområdene. Omvendt er det motsatte mulig, der et tettere forhold mellom Kina og Russland vil kunne skape større russisk handlingsrom og vilje til å legge press på Europa og Norge i nordområdene.

4.5.4 Kina som global sikkerhetspolitisk aktør og partner

Uavhengig av forholdet til USA, Europa og Russland, vil den økonomiske utviklingen i Kina kunne påvirke den tredje kontinuiteten i Norges strategiske situasjon i form av vår avhengighet av havet, nærmere bestemt av energiressursene. Hensynet til **energisikkerhet blir stadig viktigere i tråd med Kinas økonomiske vekst**.³⁴⁵ En amerikansk studie har for eksempel beregnet at Kina vil importere tre fjerdedeler av sitt totale oljeforbruk innen 2030.³⁴⁶ Ifølge den samme studien importerte Kina omtrent 80 % av sin olje gjennom Sør-Kinahavet og Malakkastredet i 2011, men fraktet bare en liten andel av dette selv.³⁴⁷ Dette har Beijing ambisjoner om å gjøre noe med. Norge er på sin side en av verdens største eksportører av olje og gass.³⁴⁸ I tillegg har vi verdens sjette største handelsflåte rangert etter markedsverdi, hvorav det meste kommer fra offshore service-segmentet.³⁴⁹ Her er det koblinger, men uten klare implikasjoner.

³⁴³ [Walt, Stephen M. \(1999\) 'The Ties That Fray: Why Europe and America are Drifting Apart', *The National Interest*, No. 54, Winter 1998/1999.](#)

³⁴⁴ [Tunsjø \(2008\), 'Kinas vekst – implikasjoner for norsk sikkerhetspolitikk'.](#)

³⁴⁵ [Jian, Zhang \(2011\), 'China's Energy Security: Prospects, Challenges, and Opportunities', *CNAPS Visiting Fellow Working Paper*, July 2011 \(Washington, DC: The Brookings Institution\).](#)

³⁴⁶ [Office of the Secretary of Defense \(2013\), *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*, s. 19.](#)

³⁴⁷ [Tunsjø \(2008\), 'Kinas vekst – implikasjoner for norsk sikkerhetspolitikk'.](#)

³⁴⁸ I 2013 var Norge rangert som verdens tredje største gass eksportør og 12. største oljeksportør. Se [U.S. Energy Information Administration \(2014\), *Norway*](#), sist oppdatert 28. april 2014.

³⁴⁹ Landene som ligger over Norge er Japan, Hellas, Tyskland, Kina og USA. Tidligere har det vært vanlig å ta utgangspunkt i lastekapasitet, målt i dødvekttonn eller bruttotonn, når man skal måle skipsfartsnæringens internasjonale posisjon. Dette kan dog gi et skjevt bilde, blant annet fordi størrelsen på et skips lasterom bare gir begrenset informasjon om dets innhold og verdi. Den norske flåte består i stadig større grad av avanserte og kostbare fartøy for å utføre avanserte operasjoner, ikke for å frakte store volum. For mer, se [Norges Rederiforbund \(2015\), *Krevende farvann – Konjunkturrapport 2015, april 2015*](#), ss. 48–49.

En mulig måte Kinas økende avhengighet av å importere energi kan få implikasjoner for Norge, er landets **ambisjoner om å sikre tilførselen og transporten av disse ressursene i fremtiden**. I 2003–2004 opplevde eksempelvis Malakkastredet en økning i piratvirksomhet, som tiltrakk seg oppmerksomhet fra flere land.³⁵⁰ En potensiell fare er at Kina vil være «avhengig av fremskutte forsyningsstasjoner og større kapasiteter for å kunne spille en konstruktiv og ansvarlig rolle i å sikre sjøveier mot risikoer, samtidig som utviklingen av en slik styrkeprosjeksjon kan føre til et våpenkappløp» i Asia.³⁵¹ Samme type paradoks og mulige foranledning til et sikkerhetsdilemma kan tenkes i Arktis.³⁵² Til forskjell fra Arktis, der Norge vil bli berørt av en slik opprustning, er det vanskelig å se hvordan en eventuell opprustning i Sør-Kinahavet vil ha konsekvenser for det norske forsvaret, med mindre den spres seg til Arktis. For Norge kan den største utfordringen bli at Kina legger seg på en linje som utfordrer gjeldende havrett i deres egne nærområder, på en måte som skaper presedens også i nordområdene.

Det er Kinas økende militære involvering på den globale arenaen som mest trolig vil ha konsekvenser for Forsvaret. Veksten av kinesiske globale interesser gjenspeiles i landets **økende engasjement i internasjonale operasjoner**. En større kinesisk rolle i å sikre handelsruter mot blokade, pirateri, terrorangrep og miljøfarer skaper en større felles interesse med Norge og andre allierte. Det samme gjelder freds- og stabiliseringsoperasjoner på land, spesielt innenfor FN-operasjoner, der Kina spiller en større og mer aktiv rolle enn noen gang.³⁵³ Det kinesiske standpunktet om ikke-intervensjon vil også kunne utfordres etter hvert som landets interesser oftere berøres av hendelser som faller innenfor andre staters interne anliggender.³⁵⁴ Kina sendte i 2014 for første gang en bataljon på 700 soldater til FN-operasjonen i Sør-Sudan, hvor de skal beskytte landets oljefelter og kinesiske selskaper og installasjoner.³⁵⁵

I sum peker dagens utviklingstrekk mot **en større sannsynlighet for at Forsvaret vil operere sammen med kinesiske styrker som partnere** enn som motstandere. Her fremstår maritime operasjoner for å sikre transportruter eller deltagelse sammen med kinesiske styrker i FN-operasjoner som kanskje de mest aktuelle arenaene.

4.5.5 Kinesisk demokratisering eller kollaps

Alternative utviklinger, som i den amerikanske fremtidsstudien omtales som potensielle «sorte svaner», er et Kina som demokratiseres eller et Kina som kollapse.³⁵⁶ Et demokratisk Kina omtales – sammen med et reformert Iran – som de eneste to positive sorte svanene man ser for seg, selv om det samtidig forventes å medføre nasjonalistiske sentimenters som igjen kan forsterke

³⁵⁰ [Storey, Ian, 'China's Malacca dilemma', *China Brief*, Vol. 6, No. 8, 12. April 2006.](#)

³⁵¹ [Tunsjø \(2008\), 'Kinas vekst – implikasjoner for norsk sikkerhetspolitikk'.](#)

³⁵² Åtland, Kristian (2014), 'Interstate Relations in the Arctic: An Emerging Security Dilemma?', *Comparative Strategy*, Vol. 33, No. 2, ss. 145–166.

³⁵³ [Campbell-Mohn, Emma, 'China: The World's New Peacekeeper?', *The Diplomat*, 8. april 2015.](#)

³⁵⁴ [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, s. 65.](#)

³⁵⁵ ['China Deploys Troops in South Sudan to Defend Oil Fields, Workers', *The Wall Street Journal*, 9. september 2014.](#)

³⁵⁶ [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, s. vii, 48.](#)

spenningene med Kinas naboland.³⁵⁷ Kina har også en rekke innenrikspolitiske utfordringer som vil måtte håndteres, for eksempel en forventet gradvis avtagende vekst, store forskjeller mellom urbane og rurale strøk og knapphet på viktige ressurser som blir stadig mer etterspurt. Konsekvensene av en eventuell kinesisk kollaps beskrives ikke i dybden, utover den generelle politiske uroen det vil skape og sjokket for den globale økonomien det ventes å medføre.

Det er **svært usikkert hvordan noen av disse hendelsene vil kunne påvirke norsk sikkerhetspolitikk direkte**. Koblingen er kanskje sterkest i forbindelse med Norges olje- og gassressurser. En kinesisk kollaps vil for eksempel kunne få dramatiske konsekvenser for den globale etterspørselen etter energi. En annen konsekvens kan være et mulig sikkerhetstomrom som etterlates langs viktige transportruter, dersom Kina kollapse *etter* å ha oppnådd sin målsetting om å spille en større rolle i å sikre flyten av viktige varer i verden.

4.6 Ikke-statlige aktører

Tradisjonelt har internasjonal politikk dreid seg om mellomstatlige relasjoner. Som følge av slutten på den kalde krigen, den informasjonsteknologiske utviklingen og endringene i midlene og kanalene som brukes til å utøve makt, har ikke-statlige aktører fått en større sikkerhetspolitisk rolle. Denne utviklingen gjør det nødvendig å analysere hvordan ulike typer ikke-statlige aktører kan tenkes å få større betydning ut fra et norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk perspektiv. For det første gjør den stadig mer omfattende nyhetsformidlingen av konfliktsituasjoner i sanntid at ikke-statlige organisasjoner og aktivister med humanitære formål får større innflytelse på beslutninger om bruk av militærmakt i fremtiden. Et relativt nytt fenomen er at disse aktørene ikke lenger bare bruker sin innflytelse til å mobilisere opinionen *mot* militære intervensjoner, men også *for*. Multinasjonale selskapers fremtidige sikkerhetspolitiske rolle vil trolig begrense seg til en lokal påvirkning på konfliktnivået i områder hvor de er tilstede. Økonomisk motivert militær intervensjon vil trolig ikke bli mer aktuelt, med mindre ressursknappheten blir så stor at sikring av energiressurser oppfattes som en mer legitim grunn for bruk av militærmakt. I så fall kan denne typen inngripen bli mer aktuelt for de fremvoksende økonomiene enn den har vært.

Nasjonale, etniske og religiøse diasporasamfunn er en relativt ny kategori av ikke-statlige aktører som på sikt vil få større sikkerhetspolitisk betydning for Norge. Dette gjelder påvirkning på beslutninger om bruken av Forsvaret, så vel som å skape helt nye direkte koblinger til konflikter langt borte. Tradisjonelle voldelige ikke-statlige aktører som opprørsgrupper, militser og kriminelle nettverk, vil også i fremtiden være høyst aktuelle motparter i Forsvarets operasjoner. Statlig sponning av voldelige ikke-statlige aktører kan bli et vanligere utenrikspolitisk virkemiddel. Den generelle terrortrusselen mot Norge og norske interesser forventes også å bestå, som et resultat av at de underliggende årsakene vil vedvare.

³⁵⁷ [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, s. 53.](#)

4.6.1 Ikke-statlige organisasjoner og aktivistnettverk

En første kategori av ikke-statlige aktører, som finnes både på nasjonalt og internasjonalt nivå, er ikke-statlige organisasjoner (NGO-er) med et humanitært eller annet ideelt formål som direkte eller indirekte berører sikkerhetspolitikken. Disse behøver ikke ha et prinsipielt standpunkt mot militærvesen generelt, men stiller seg ofte kritisk til anvendelse av militærmakt – særlig i forbindelse med operasjoner som innebærer betydelig fare for tap av sivile liv. Det som er relativt nytt siden den kalde krigen, er at humanitære NGO-er flere ganger har *bedt om* militær inngripen når de sivile lidelsene er blitt svært store, som Leger Uten Grenser i Rwanda i 1994, Save the Children i Kosovo i 1999 og Oxfam i Darfur på 2000-tallet.³⁵⁸ I slike situasjoner har flere organisasjoner utvist et tvetydig forhold til prinsippet om ikke-intervensjon. Flere var for eksempel raske med å kritisere mangelen på autorisasjon fra Sikkerhetsrådet under krigen mot Irak i 2003, mens de var langt mer villige til å ignorere dette i forbindelse med krisene i Kosovo og Darfur.³⁵⁹

Siden den gang har man også sett **en fremvekst av flere aktivistnettverk knyttet til politiske enkeltsaker**, som har arbeidet målrettet med å få iverksatt militære operasjoner mot bestemte aktører. Invisible Children spilte for eksempel en sentral rolle i å få USA til å involvere seg militært mot den brutale opprørsgruppen Lord's Resistance Army i 2011.³⁶⁰ Trenden mot hyppigere bruk av militære virkemidler for å beskytte sivile er hovedsakelig en konsekvens av måten dagens konflikter utkjempes på, der angrep på sivile er blitt stadig vanligere.³⁶¹ Med mindre denne utviklingen brytes, vil kravet om humanitære intervensjoner vedvare også i fremtiden.

I den grad NGO-er og aktivistnettverk kan fungere mobiliserende *for* eller *imot* operasjoner på humanitært grunnlag, vil de således **kunne spille en rolle i beslutningsprosesser rundt bruken av Forsvaret**. I de få tilfellene hvor det mobiliseres *for* en militær inngripen, vil denne utviklingen kunne komme i konflikt med den reduserte viljen hos våre allierte til å intervenere utenfor egne interesseområder. Nasjonale interesser regnes ofte for å være den mest avgjørende faktoren i forbindelse med beslutninger om å intervenere eller ikke.³⁶² Dette kan være en type intervensjon USA ikke lenger har råd til, dersom landet må prioritere strengere og bli mer realpolitiske. Spørsmålet er om andre land vil lede disse operasjonene, med eller uten logistisk støtte fra USA, slik Frankrike gjorde i Den sentralafrikanske republikk i 2013. I denne sammenheng kan en interessant utvikling være at stadig flere både små og store stater kan få flere nasjonale interesser i områder hvor det også kan bli aktuelt å intervenere på humanitært grunnlag.

³⁵⁸ Kapoor, Ilan (2013), *Celebrity humanitarianism: The ideology of global charity* (New York: Routledge), s. 91.

³⁵⁹ [Pupavac, Vanessa, 'The politics of emergency and the demise of the developing state: problems of humanitarian advocacy', *Development in Practice*, Vol. 16, No. 3 & 4, ss. 255–269, s. 266.](#)

³⁶⁰ ['More U.S. Troops to Aid Uganda Search for Kony', *Washington Post*, 23. mars 2014.](#)

³⁶¹ Se Beadle, Alexander William (2015), 'Protection of civilians as a new objective in military operations', i Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (London: Routledge), ss. 195–214.

³⁶² En studie som tester de alternative teoriene om amerikanske humanitære intervensjoner har vært drevet av ønsket om å verne liberale normer og moralske verdier eller forfølge nasjonale interesser som olje, er Choi, Seung-Whan (2013), 'What determines US humanitarian intervention?', *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 30, No. 2, ss. 121–139. Han finner empirisk støtte for førstnevnte.

Uavhengig av deres påvirkning for eller imot en militær operasjon, vil NGO-er også normalt være engasjerte i konfliktområdet for å dempe de humanitære og sosiale konsekvensene av konflikten. Disse aktørene vil av de stridende parter kunne oppfattes som en hemske for operasjonene, og i verste fall som helt eller delvis alliert med motstanderen. Gitt den stadig økende betydning av informasjonsoperasjoner og strategisk kommunikasjon i væpnede konflikter er det imidlertid trolig at disse **aktørenes betydning for det politiske nivåets vilje og evne til å stå i konflikten kan bli større.**

Det vil derfor være av avgjørende betydning for troverdigheten i vårt eget narrativ at både norske og andre egne styrker behandler disse aktørene med respekt for deres nøytrale status, så lenge de ikke overtrer legitime begrensninger som er satt for deres bevegelsesfrihet og opptreden. Et aktuelt spørsmål i denne sammenheng er hvordan «den norske modellen», som legger særlig vekt på skillet mellom sivil og militær aktivitet, kan utvikle seg i Forsvarets fremtidige operasjoner.³⁶³

4.6.2 Multinasjonale selskaper

Store multinasjonale selskaper, særlig innenfor utvinning av strategiske råvarer som olje, gass og mineraler, vil ofte kunne få en dominerende politisk innflytelse i land med svake politiske institusjoner og en svak sentralmakt. Det er også eksempler på at slike selskaper har tilegnet seg forretningsmessige rettigheter ved å bestikke korrupte myndigheter og på den måten har opparbeidet seg en sterk maktstilling. I tilfeller hvor aktiviteten er politisk omstridt – for eksempel når det gjelder miljøkonsekvenser, fordrivelse av befolkningsgrupper eller separatistisk aktivitet i regionen – vil virksomheten kunne påvirke faren for væpnet konflikt. Det er likevel **vanskelig å se for seg at selv store multinasjonale konsortier eller konglomerater vil ønske å opptre direkte som aktør i en eventuell konflikt**, for eksempel ved å engasjere private militære selskaper for oppgaver som går utover å beskytte produksjonsanlegg og annen infrastruktur.

Dersom det knytter seg tilstrekkelig store økonomiske interesser til de multinasjonale selskapenes virksomhet, kan dette påvirke regjeringsbeslutninger om militær intervensjon, ikke minst der staten selv har vært medeier i selskapet. Et historisk eksempel på dette er den britiske og franske intervensjonen ved Egypts nasjonalisering av Suez-kanalen i 1956. Ettersom ensidige militære intervensjoner uten FN-mandat er politisk omstridte og åpenlys bruk av militærmakt for å sikre økonomiske interesser har mistet mye legitimitet, er denne type intervensjon blitt mindre vanlig. Vestlige land vil i dag ikke kunne gjennomføre åpenbart økonomisk motiverte intervensjoner uten at det leder til internasjonalt omdømmetap i form av fordømmelse i FN og sterk innenrikspolitisk strid. Intervensjoner vil i stedet kreve en form for humanitær eller annen politisk begrunnelse.

Samtidig er det et poeng at **den store majoriteten av olje- og gasselskaper fortsatt er statseid**, og at de i økende grad også investerer utenlands. I dag kontrollerer nasjonale oljeselskaper rundt

³⁶³ Se Ekhaugen, Lene (2014), 'Samordning av virkemidler: «den norske modellen»', i Tormod Heier, Anders Kjølberg, og Carsten F. Rønnefeldt, red., *Norge i internasjonale operasjoner – Militærmakt mellom idealer og realpolitikk* (Oslo: Universitetsforlaget), ss. 101–110.

90 % av verdens oljereserver og 75 % av produksjonen (lignende tall gjelder for gass).³⁶⁴ I tillegg kontrollerer de mange av de store olje- og gassinfrastruktursystemene og rundt 60 % av verdens uoppdagede reserver. Samtidig er forholdet mellom politisk ledelse og selskapene mer komplisert enn man kan tro, selv i de mer autoritære landene. For eksempel stemmer det ikke at kinesiske oljeselskaper fungerer som myndighetenes forlengede arm, eller at utenlandsinvesteringene bare er drevet av den kinesiske regjeringens energisikkerhetshensyn.³⁶⁵ De kinesiske selskaperes virksomhet virker i hovedsak å være drevet av kommersielle hensyn, som for andre selskaper.³⁶⁶

En betydelig knapphet på viktige ressurser kan gjøre at sikring av tilgangen på dem igjen kan bli oppfattet som en mer legitim grunn for bruk av militærmakt (se underkapittel 3.4.3). En mulig konsekvens av dette kan være at de fremvoksende økonomiene, som Kina og India, ikke nødvendigvis vil tolke prinsippet om ikke-innblanding like absolutt som de har gjort frem til i dag, ettersom det er nettopp disse landenes energibehov og deres avhengighet av å sikre tilgangen på energiressurser som forventes å øke mest i fremtiden.³⁶⁷

4.6.3 Diasporagrupper

En relativt ny kategori av ikke-statlige aktører som kan få større sikkerhetspolitisk betydning i fremtiden, er nasjonale, etniske og religiøse diasporasamfunn i Norge.³⁶⁸ Diasporagrupper kan forstås som «pressgrupper med egne særinteresser som ikke alltid stemmer overens hverken med opprinnelseslandets eller vertslandets interesser eller politikk, og av og til som parter i en konflikt».³⁶⁹ Disse gruppene, som i noen tilfeller kan være fordrevet av den konflikten Norge direkte eller indirekte er involvert i, **vil i større grad kunne påvirke utformingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk**, avhengig av deres størrelse og politiske standpunkt.

Internasjonal migrasjon har allerede ført til at Norge i løpet av de siste ti årene har fått en middels stor andel innvandrere sammenlignet med flere andre land i Europa (se underkapittel 3.2.2). Tabell 4.1 viser størrelsen på ulike nasjonale diasporagrupper, basert på antall og andel av befolkningen som er innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra ulike land utgjør i dag.³⁷⁰

³⁶⁴ [Tordo, Silvana, Tracy, Brandon S., og Arfaa, Noora \(2011\), 'National Oil Companies and Value Creation', *World Bank Working Paper No. 218* \(Washington, DC: The World Bank\)](#), s. xi.

³⁶⁵ [Downs, Erica S. \(2010\), 'Who's Afraid of China's Oil Companies', i Carlos Pascual og Jonathan Elkind, red., *Energy Security: Economics, Politics, Strategy, and Implications* \(Brookings Institution Press\)](#).

³⁶⁶ [Jiang, Julie og Sinton, Jonathan \(2011\), 'Overseas investments by Chinese national oil companies: Assessing the drivers and impacts', *Information Paper* \(International Energy Agency\)](#).

³⁶⁷ Se [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2010\), *Global Strategic Trends – Out to 2040*](#), s. 51.

³⁶⁸ For ulike definisjoner og den historiske utviklingen til diasporer i Norge, se [Godzimirski, Jakub M. \(2011\), 'Diasporer i Norge', *Hvor hender det?*, nr. 22 \(Norsk Utenrikspolitisk Institutt\)](#), og [Neumann, Iver B., Godzimirski, Jakub M., og Alghasi, Sharam \(2011\), 'Norges nye vi: Diasporaer som faktor i norsk utenrikspolitikk', *NUPI-rapport* \(Norsk Utenrikspolitisk Institutt\)](#).

³⁶⁹ Lunde m.fl. (2008), *Norske interesser: Utenrikspolitikk for en globalisert verden*, s. 195.

³⁷⁰ Etterkommere av innvandrere i Norge regnes ikke med i denne oversikten, selv om de kan anses som en del av diasporasamfunnet. Barn med to norskfødte foreldre og fire innvandrerforeldre utgjorde bare 465 personer i 2013, men denne gruppen har vokst raskt de siste årene. Se tabell 1 i [Brunborg, Helge \(2013\), 'Hvor mange innvandrere er det – og blir det – i Norge?', s. 5](#).

Av tabellen fremgår det at **alle innvandrergруппene fra et bestemt land er hver for seg svært små**.³⁷¹ Med unntak av polakker, utgjør alle disse innvandrergруппene mindre enn 1 % av den totale befolkningen i Norge. Til sammenligning utgjør samene rundt 0,77 % av befolkningen i Norge, dersom man baserer anslaget på rundt 40 000 samer i Norge.³⁷²

Landbakgrunn	Innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre	Andel av befolkningen
Polen	99 424	1,92 %
Litauen	39 305	0,76 %
Sverige	39 116	0,76 %
Somalia	37 631	0,73 %
Pakistan	35 192	0,68 %
Irak	30 660	0,59 %
Tyskland	27 165	0,53 %
Vietnam	22 061	0,43 %
Danmark	21 736	0,42 %
Filippinene	21 098	0,41 %
Iran	20 320	0,39 %
Russland	19 414	0,38 %
Tyrkia	17 608	0,34 %
Thailand	17 314	0,34 %
Bosnia-Hercegovina	17 161	0,33 %
Eritrea	17 134	0,33 %
Afghanistan	16 320	0,32 %
Storbritannia	15 123	0,29 %
Sri Lanka	15 032	0,29 %
Kosovo	14 715	0,28 %

Tabell 4.1 Liste over de 20 landene de fleste innvandrerne i Norge kommer fra (Kilde: SSB).³⁷³

Hvilke land innvandrere vil komme fra i fremtiden, avhenger av en rekke innenriks- og utenriks-politiske faktorer. Det som frem til nå har hatt mest å si for migrasjonen til Norge, er EU-utvidelsen i 2004. Forholdene i land med konflikt eller politisk forfølgelse er også en sterkt medvirkende årsak til utvandringen fra andre enkeltland i verden. Selv om identiteten og størrelsen på fremtidens diasporagrupper er vanskelig å forutsi, er det likevel mulig å si noe om hvilke måter de kan påvirke norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk på.

På den ene siden er **motstanden mot militære operasjoner noen ganger større blant minoriteter enn i befolkningen ellers**. Dette var for eksempel tilfelle blant den spansk-talende og afro-

³⁷¹ For andre inndelinger av diasporagrupper i Norge, se kapittel 2 i [Neumann, Godzimirski og Alghasi \(2011\), 'Norges nye vi: Diasporaer som faktor i norsk utenrikspolitikk'](#).

³⁷² 'Samer', *Store Norske Leksikon*.

³⁷³ Per 1. januar 2015. Tallen er hentet og tabellen generert fra [SSBs statistikkbank](#) i juni 2015.

amerikanske befolkning i USA i forbindelse med krigen i Irak (2003).³⁷⁴ Grupperinger som bor i Norge, men som berøres av konflikter andre steder i verden, slik som kurderne som kjemper mot Den islamske stat (IS) i dag, **kan på den annen side kreve større militære bidrag fra Norge** enn det ellers ville vært krav om i opinionen. Dette er koblinger som kan trekke i ulike retninger, men som tidligere ikke har eksistert i like stor grad. Samtlige diasporaers beskjedne andel av befolkningen tilsier likevel at deres innflytelse på normale politiske prosesser vil være begrenset. En annen viktig faktor for diasporagruppenes påvirkning er andelen som blir norske statsborgere. Over halvparten av alle innvandrere bosatt i Norge har norsk statsborgerskap, men det er først og fremst flyktninger og familieinnvandrere fra politisk ustabile land som velger å bli norske statsborgere når de har muligheten til det.³⁷⁵ Arbeidsinnvandrere, som utgjør de største innvandrergruppene i dag, kan dermed utgjøre relativt sett mindre permanente diasporagrupper. Dette betyr også at **det er barn av innvandrere fra ustabile land som vil utgjøre en relativt stor andel av minoritetene Forsvaret kan rekruttere fra**, ettersom dette forutsetter norsk statsborgerskap.

I tillegg er norsk statsborgerskap en forutsetning for å kunne stemme ved stortingsvalg. Det er likevel store variasjoner i valgdeltagelsen blant ulike innvandrergrupper. Valgdeltagelsen ved stortingsvalget i 2013 var for eksempel langt høyere blant innvandrere (hovedsakelig flyktninger) fra Sri Lanka, Somalia og Afghanistan (50–60 %) enn innvandrere fra Balkan.³⁷⁶ Årsakssammenhengen er uklar. SSB har for eksempel ikke funnet noen klar sammenheng mellom botid og valgdeltagelse i de siste undersøkelsene. Ved stortingsvalget i 2013 var valgdeltagelse høyere blant de med kortest botid (0–9 år) sammenlignet med dem som har bodd i Norge i 10–19 år og 20–29 år.³⁷⁷ Personer med innvandrerbakgrunn generelt har også et noe annet politisk standpunkt enn befolkningen sett under ett. For eksempel stemmer personer med innvandrerbakgrunn i langt større grad enn den øvrige befolkningen på Arbeiderpartiet.

Selv om innvandrergruppen hadde hatt like høy valgdeltagelse som befolkningen ellers, hadde det likevel ikke vært avgjørende for utfallet av stortingsvalget i 2013 eller kommunestyrevalget i Oslo 2011, fordi stemmene det er snakk om er relativt få i dag.³⁷⁸ Gitt SSBs fremskrivninger av andelen innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre på rundt 30 % i 2060 sammenlignet med rundt 15 % i dag, kan det likevel være **grunn til å tro at en høyere innvandrerandel vil få større innflytelse på det politiske landskapet i Norge frem mot 2040**.³⁷⁹

³⁷⁴ [Pew Research Center \(2007\), 'Latinos and the War in Iraq', 4. januar 2007](#), og Finkelman, Paul (2009), red., *Encyclopedia of African American History 1896 to the Present* (Oxford University Press), s. 522.

³⁷⁵ [Pettersen, Silje Vatne, 'Hvem bytter til norsk statsborgerskap?', Samfunnsspeilet 1/2013 \(Statistisk sentralbyrå\)](#). Barn født etter 2006, med en norsk mor eller far, blir automatisk norske statsborgere.

³⁷⁶ For studier av utvalgte land, se kapittel 5 i [Wiggen og Aalandlid \(2014\), 'Valgdeltagelsen blant personer med innvandrerbakgrunn ved stortingsvalget 2013'](#). For det samme mønsteret i forbindelse med kommunevalg, se også ['Somaliere flinkest til å stemme', NRK, 2. september 2015](#).

³⁷⁷ [Wiggen og Aalandlid \(2014\), 'Valgdeltagelsen blant personer med innvandrerbakgrunn ved stortingsvalget 2013'](#), s. 27.

³⁷⁸ [Kleven, Øyvind \(2015\), 'Valgdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn: Analyser av mulige effekter av lik valgdeltakelse blant personer med og uten innvandrerbakgrunn', Rapporten 2015/33 \(Statistisk sentralbyrå\)](#).

³⁷⁹ [Statistisk sentralbyrå \(2015b\), 'Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, 1. januar 2015'](#).

Større internasjonal migrasjon, bedre kommunikasjonsmuligheter og fragmenteringen av identiteter har også skapt sterkere koblinger mellom diasporasamfunn i Europa og opprørsbevegelser andre steder i verden. Ifølge Brynjar Lia og Åshild Kjøl har globaliseringen gjort europeiske land mer sårbare for uløste voldelige konflikter andre steder i verden, uansett hvor langt unna dem de er.³⁸⁰ I den forbindelse har **støttenettverk for opprørsgrupper blant diasporasamfunn blitt en ny problemstilling**. De kriminelle aktivitetene forbundet med slike støttenettverk, som ulovlige pengeinnsamlinger, våpensmugling og rekruttering, utgjør både en utfordring for diasporasamfunnene selv og landet de bor i. Det kan gjøre det vanskeligere å integrere minoriteter, føre til tvungen rekruttering innad i diasporasamfunnene, og skape sterkere fremmedfiendtlige sentimentier i befolkningen ellers. Samtidig vil en hardhendt undertrykkelse av alt som kan relateres til opprørsbevegelsen fremmedgjøre deler av diasporaen. I den grad disse støttenettverkene overbevisning går hånd i hånd med sympati for mer ekstreme handlinger, vil det også kunne rekrutteres enkeltpersoner eller grupper som er villige til å gjennomføre voldelige aksjoner for å skape oppmerksomhet om sin sak eller rette anslag direkte mot norske politiske beslutningstagere, militær personell, militær infrastruktur og lignende.

Denne problemstillingen kan bli særlig relevant dersom Forsvaret er involvert i den aktuelle konflikten. Truslene fra ekstreme islamistiske miljøer mot norsk forsvarspersonell i forbindelse med Norges bidrag til kampen mot Den islamske stat (IS) i Irak, er et eksempel på denne typen koblinger.³⁸¹ Dersom Norge deltar i flere operasjoner mot forskjellige opprørsgrupper samtidig som ekstreme miljøer får sterkere koblinger til opprørsbevegelsene i hjemlandet, øker muligheten for at denne typen trusler kan oppstå oftere i fremtiden. Her er det likevel verdt å merke seg at de ekstreme miljøene som har kommet med denne typen trusler, er svært små. Størrelsen på diasporasamfunnene er derfor mindre avgjørende for denne typen trusler, også fordi mange av medlemmene i disse ekstreme miljøene heller ikke har noen etnisk eller nasjonal tilknytning til landet konflikten foregår i. Det er heller ingen grunn til å tro at denne typen trusler vil være forbeholdt ekstreme islamistiske miljøer, selv om dette fremstår som mest aktuelt i dag.

Dersom begge sider i en konflikt mellom grupperinger et annet sted i verden også er representert i den norske befolkningen, er det **en teoretisk mulighet for at konflikter kan «overføres» til Norge gjennom diasporasamfunnene** – uten at konflikten i seg selv har noe med Norge å gjøre. Dette kan for eksempel resultere i innbyrdes oppgjør minoritetsgruppene imellom, som kan minne om voldelige gjengoppgjør.³⁸² Det er i den sammenheng ingen forutsetning at Norge bidrar med styrker i den aktuelle konflikten. Dersom tilstrømmingen til Norge av personer fra konfliktområder i verden er høy og en stor andel blir værende, er den statistiske mulighet for en slik utvikling økende. I ytterste fall vil voldelige situasjoner kunne komme til å representere en så stor utfordring at politiet i perioder vil måtte henvende seg til Forsvaret for å få håndhevelsesbistand, og således utfordre det tradisjonelle skillet mellom politi og forsvar i Norge.

³⁸⁰ Lia, Brynjar og Kjøl, Åshild (2001), 'Islamist insurgencies, diasporic, support networks, and their host states: the case of the Algerian GIA in Europe 1993-2000', *FFI-rapport 2001/03789* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt), s. 48.

³⁸¹ 'Forventer økt terrortrussel mot Norge med norske soldater i Irak', *VG*, 29. mai 2015.

³⁸² En variant av dette ble skissert som et mulig scenario i Bukkvoll m.fl. (2014), 'En gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidspanlegging'.

4.6.4 Voldelige ikke-statlige aktører

Voldelige ikke-statlige aktører har vist seg å være en særlig stor utfordring for stater i det 21. århundre. Denne kategorien inkluderer krigsherrer, militser, paramilitære grupper, opprørsbevegelser, terrorgrupper, kriminelle organisasjoner og ungdomsgjenger, som på ulike måter benytter vold for å nå sine mål. Med svært få unntak, spiller voldelige ikke-statlige aktører i dag «en betydelig, destabiliserende rolle i nærmest enhver humanitær og politisk krise det internasjonale samfunnet står overfor».³⁸³

Disse aktørene oppstår normalt i stater med svak legitimitet og kapasitet, samtidig som deres tilstedeværelse forsterker og intensiverer denne svakheten ved at de kan skape et alternativ til staten ved å tilby både sikkerhet og sosiale tjenester.³⁸⁴ De globale demografiske, økonomiske og miljømessige trendene tilsier at svake stater fortsatt vil utgjøre en stor utfordring for det internasjonale samfunnet, og dermed skape **et fortsatt eksistensgrunnlag for voldelige ikke-statlige aktører i fremtiden**. Stadig flere av de svakest stilte menneskene i verden vil også kunne befinne seg i områder hvor voldelige ikke-statlige aktører opererer, ettersom andelen av verdens fattige som bor i konfliktpregede eller svake stater er ventet å vokse fra 42 % i dag til 62 % innen 2030.³⁸⁵

En annen trend er at voldelige ikke-statlige aktører er blitt **stadig mer transnasjonale og globale i sin virksomhet og geografiske spredning**, som følge av en kommunikasjonsteknologisk utvikling som har gjort det mye enklere å overføre personer, penger og ideer på tvers av grenser.³⁸⁶ Dette gjør at voldelige aktører som tidligere hadde blitt oppfattet som en stats interne problem, kan utgjøre en mer direkte sikkerhetsutfordring for andre land. Det er også forklaringen på hvorfor voldelige ikke-statlige aktører i svake stater er blitt viktigere for det norske forsvaret i konflikter som i utgangspunktet bare angår Norge i begrenset grad, som i Afghanistan og i Irak.

Operasjoner mot væpnede ikke-statlige grupper har allerede bydd på store utfordringer i Afghanistan og Irak de siste ti–femten årene. Denne typen konflikter stiller konvensjonelle styrker overfor krevende situasjoner i operasjonsområdet, med fare for å ødelegge sivil eiendom eller ramme uskyldige sivile – noe som i tillegg til de humanitære konsekvenser ofte også undergraver operasjonens strategiske og politiske formål. Det største problemet er at det er meget vanskelig å gjennomføre stats- og institusjonsbygging, blant annet fordi menneskene som bor der allerede er politisk mobilisert for andre saker.³⁸⁷ I tillegg forventes det at ikke-statlige aktører vil

³⁸³ Thomas, Troy S., Kiser, Stephen D., og Casebeer, William D. (2005), *Warlords Rising: Confronting Violent Non-State Actors* (Oxford: Lexington Books), s. 2.

³⁸⁴ Se Williams, Phil (2008), *Violent non-state actors and national and international security* (International relations and security network, ETH Zurich), s. 6.

³⁸⁵ [UN Security Council \(2015\), 'Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict', S/2015/453, 18. juni 2015](#), s. 1.

³⁸⁶ Se Willetts, Peter (2004), 'Transnational actors and international organizations in global politics', i John Baylis og Steve Smith, red., *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, 3. utg. (Oxford: Oxford University Press), ss. 425–447.

³⁸⁷ Kilcullen, David (2013), *Out of the Mountains. The Coming Age of the Urban Guerilla* (London: Hurst). Norheim-Martinsen, Per M. (2015), 'Urban Operations' i Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (London: Routledge), ss. 137–154.

få større evne som følge av økt spredning av våpenteknologi i fremtiden. Samlet sett tilsier utviklingen at **operasjoner mot voldelige ikke-statlige aktører også vil finne sted i fremtiden**, og at dette er noe norske styrker vil bli forventet å ha kompetanse og kapasitet til å håndtere innenfor denne rapportens tidsramme.

I lys av synkende forsvarsbudsjetter, færre stående styrker og et ønske om at berørte nasjoner selv skal kunne løse sine sikkerhetsproblemer, har militære assistanseoperasjoner for å bygge opp disse landenes egne sikkerhetsstyrker blitt en foretrukken operasjonstype. Dette forventes å bli enda vanligere i tiden fremover.³⁸⁸ Opptrening og rådgivning av andre lands militære styrker har tradisjonelt vært forbeholdt stormaktene, men også småstater som Norge har gjennomført slike operasjoner i Afghanistan og Irak de senere år. Denne typen operasjoner innebærer at norske enheter trener, støtter og opererer sammen med en regjerings konvensjonelle styrker i kampen mot aktører som forsøker å destabilisere landet. I mange tilfeller yter også paramilitære grupper og militser avgjørende støtte til regimets egne styrker i denne typen situasjoner. Disse aktørene er ofte løsere organisert og svakere disiplinert enn regulære enheter. Dette innebærer at norske avdelinger vil kunne komme i vanskelige situasjoner, dersom allierte irregulære styrker i samme område begår krigsforbrytelser eller andre overgrep.

På sikt er det også mulig at **Forsvaret kan bli mer direkte involvert i partnering og trening av ikke-statlige væpnede styrker**, som for eksempel kjemper med eller mot et lands konvensjonelle styrker. Slike militære assistanseoperasjoner kan medføre en større fare for påstander om ansvar for eventuelle krigsforbrytelser eller andre overgrep begått av ikke-statlige aktører i fremtiden. En slik utvikling vil gjøre det enda viktigere enn før å forstå aktørenes målsettinger og mulige handlemåter i konfliktene vi deltar i for å unngå uheldige politiske, militære og etiske konsekvenser.

4.6.5 Terrorgrupper og organisert kriminalitet

Terrorgrupper står i en særstilling blant voldelige ikke-statlige aktører, både når det gjelder trusler mot Norges egen sikkerhet og mot norske interesser utenlands. Det er grunn til å tro at **terrortrusselen vil måtte tas alvorlig på lang sikt**, fordi årsakene til terrortrusselen hviler på tre forutsetninger som alle er oppfylt: rekrutteringsgrunnlaget vil være til stede, de sakene som motiverer terrorismen består, og vestlige samfunn vil fortsatt være sårbare for slike anslag.³⁸⁹

Rekrutteringsgrunnlaget består fordi globale demografiske og økonomiske trender peker i retning av at det vil være et stort antall arbeidsledige og sosialt fremmedgjorte unge menn i mange land i Asia og Afrika. Mange av dem vil være mottagelige for religiøs eller ideologisk radikaliserings, fordi de er skuffet og desillusjonert over de samfunnene de lever i og deres ledere. Ikke minst gjelder dette Midtøsten, der vanstyre fra korrupte og autoritære regimer bygger opp under forestillinger om religiøs ekstremisme som eneste alternativ. De forholdene som brukes som legitim-

³⁸⁸ Se Lien, Guro (2015), 'Military advising and assistance operations', i Norheim-Martinsen, Per M. og Nyhamar, Tore, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (London: Routledge), ss. 81–96.

³⁸⁹ Se Lia, Brynjar (2005), *Globalisation and the Future of Terrorism – Patterns and Predictions* (London: Routledge), og 'The World in 2015', *The Economist*, 1. januar 2015.

ering av terrorismen, som religiøst frafall eller vranglære, økonomiske og sosiale forskjeller, og politiske konflikter som fremstår som uløselige, vil heller ikke la seg avskaffe. Samtidig skaper informasjonsteknologien større global bevissthet om og nærhet til problemene, noe som vil bidra til å øke faren for radikaliserings av enkeltpersoner og mindre grupper med eller uten etnisk bakgrunn fra disse konfliktområdene i vestlige land. Vestlige lands sårbarhet for terroranslag vil også bestå, først og fremst fordi mange effektive tiltak mot moderne former for terrorisme krever sikkerhetstiltak som bryter med den vestlige samfunnsmodellen og som det derfor vil være stor motstand mot.

De siste 30–50 årene har man sett en gradvis utvikling fra begrensede og lokalt motiverte angrep, der hensikten ikke var å drepe mange, til mer religiøst motiverte, nettverksbaserte og transnasjonale grupper som har stått bak langt mer dødelige angrep. Al-Qaida representerte i så måte en ny type trussel, som ble båret frem av de mulighetene som globalisering, migrasjon og ny informasjonsteknologi har skapt.³⁹⁰ Det siste eksempelet på dette er Den islamske stat (IS). I Europa har vi i senere tid sett en endring fra angrep med sikte på å drepe et størst mulig antall vilkårlige personer til mer rettede angrep mot mål med tilknytning til den saken terrorgrupper ønsker oppmerksomhet rundt. Dette bildet er likevel ikke entydig, fordi det fortsatt er bekymring knyttet til at terrorister vil kunne skaffe seg tilgang til radiologiske, kjemiske eller biologiske masseødeleggelsesvåpen, selv om oppmerksomheten rundt disse våpnene har avtatt noe.³⁹¹

Innenfor denne rapportens tidsperspektiv må vi derfor fortsatt **regne med å kunne stå overfor et bredt spekter av terrorgrupper både hva gjelder mål og midler**. Vurderer vi imidlertid virkningen av sikkerhetstjenestenes forbedrede teknologiske muligheter for å overvåke nettverkene og den høyere kompleksitet knyttet til planlegging og gjennomføring av spektakulære terroraksjoner, er det rimelig å anta at relativt enkle aksjoner gjennomført av enkeltpersoner eller små autonome grupper vil dominere trusselbildet.

En potensielt viktig utvikling vil være forholdet mellom terrorgrupper og stater. Etter den kalde krigens slutt og påfølgende nedtrapping av støtte til opprørsgrupper og terrorgrupper rundt om i verden, har det vært en betydelig nedgang i internasjonal terrorisme. Økt stormaktrivalisering og en gradvis tilbakevending til en mer bipolar eller multipolar verdensorden forventes derimot å lede til svekkede sanksjonsregimer mot stater som støtter terror- og geriljagrupper.³⁹² I tillegg vil den jevnere maktbalansen kunne gjøre stater mer forsiktig med å intervensjon direkte i regioner utenfor sin egen interessesfære ut av frykt for å komme i direkte konfrontasjon med de regionale stormakter. Det kan dermed bli **mer attraktivt enn tidligere for stater å sponse voldelige ikke-statlige aktører som et utenrikspolitisk virkemiddel i fremtiden**.

Til slutt kommer den økte trusselen fra fremmedkrigere, som har fått mye oppmerksomhet det siste året. Dette handler om norske statsborgere (både etnisk norske og andre) som reiser uten-

³⁹⁰ Bukkvoll m.fl. (2014) 'En gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidspanlegging'.

³⁹¹ [Nesser, Petter og Stenersen, Anne \(2014\). 'The Modus Operandi of Jihadi Terrorists in Europe', *Perspectives on Terrorism*, Vol. 8. No. 6, ss. 2–24.](#)

³⁹² Bukkvoll m.fl. (2014), 'En gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidspanlegging'.

lands for å kjempe i væpnede konflikter på vegne av statlige eller ikke-statlige aktører. Til forskjell fra frivillige som rekrutteres i diasporasamfunn og politiske eksilmiljøer, har fremmedkrigere ikke den samme etnisk-nasjonale tilhørigheten til området de reiser til.³⁹³ Det relativt høye antallet fremmedkrigere i forhold til befolkningen gjør at Norge skiller seg noe ut.³⁹⁴ Særlig sosiale medier har vært viktige for å radikalisere og rekruttere flere. Det finnes begrenset forskning på den trusselen fremmedkrigere utgjør, men en statistisk analyse indikerer at rundt én av ni returnerer til hjemlandet for å planlegge angrep der.³⁹⁵

Veteraner fra terroristkontrollerte områder representerer en større trussel enn terrorister som ikke har noen erfaring. Thomas Hegghammers studie av jihadistiske fremmedkrigere viser for eksempel at terrorplot hvor veteraner har vært involvert medfører større sjanse for at angrepet blir gjennomført og doubler sannsynligheten for at noen blir drept.³⁹⁶ Den relativt store andelen norske fremmedkrigere (i forhold til folketallet) representerer dermed en sterkere kobling til norsk samfunnssikkerhet enn tidligere, fordi mange av dem reiser hjem og dermed utgjør en større «evne» til å utføre terrorangrep i Norge. Ifølge ham, kan det forventes at trusselen fra fremmedkrigere vil vedvare i minst ett tiår.³⁹⁷ Denne koblingen kan påvirke debatten om norsk deltagelse i operasjoner for å nekte terrorgrupper muligheten til å forberede angrep eller delta i konflikter andre steder. Samtidig kan den medføre en større utfordring for sikkerheten hjemme.

Av andre voldelige ikke-statlige aktører som kan utgjøre en sikkerhetstrussel i fremtiden, er det først og fremst **organiserte kriminelle nettverk** som utpeker seg. Det skal likevel svært mye til for at en kriminell organisasjon som arbeider for egen økonomisk vinning, skal bli en trussel mot den norske statssikkerheten og dermed noe Forsvaret kan bli satt inn for å bekjempe. Det kan likevel ikke utelukkes at overgangen mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet kan bli mer diffus, og at eksempelvis velorganiserte og meget ressurssterke kriminelle karteller som opererer fra baser på territoriet til stater som har brutt sammen kan bli en utløsende årsak til militær intervensjon i slike land. I mange tilfeller kan det også være vanskelig å skille mellom kriminelt og politisk motiverte aktører, som begge kan være involvert i aktiviteter som terror, narkotikahandel og menneskesmugling. Poenget er at både voldelige og ikke-voldelige ikke-statlige aktører kan bli viktigere aktører for Forsvarets fremtidige operasjoner enn de er i dag, og at deres videre utvikling vil kunne legge andre premisser for evnen til å håndtere dem.

³⁹³ [Lia, Brynjar og Nesser, Petter \(2014\), 'Norske muslimske fremmedkrigere', *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 4, årg. 31, ss. 399–416.](#)

³⁹⁴ [Hegghammer, Thomas, 'Number of foreign fighters from Europe in Syria is historically unprecedented. Who should be worried?', *Washington Post*, 27. november 2013.](#)

³⁹⁵ [Hegghammer, Thomas, 'Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting', *American Political Science Review*, Vol. 107, Issue 01, February 2013, ss. 1–15.](#)

³⁹⁶ [Hegghammer, 'Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting', s. 11.](#)

³⁹⁷ ['This threat will stay for us for at least a decade', *Zeit Online*, 22. januar 2015.](#)

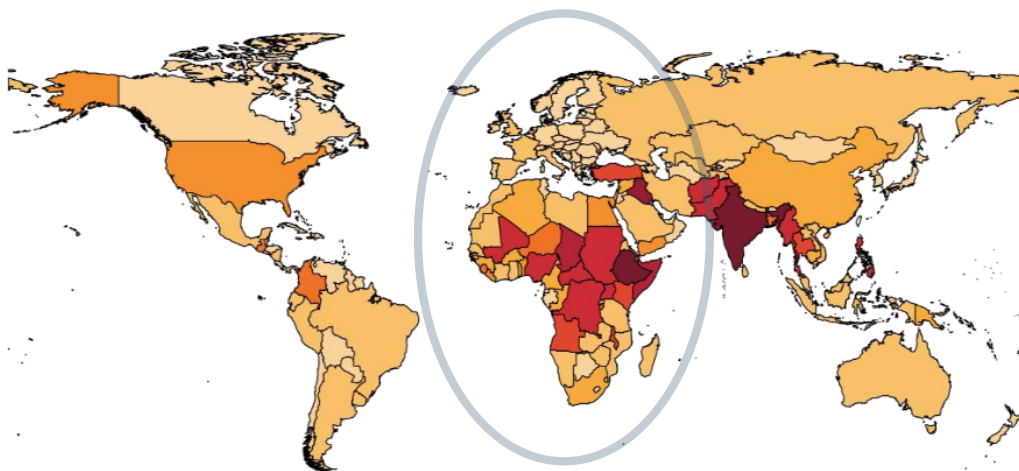
5 Regioner

I tillegg til utviklingen i verden generelt og hos bestemte aktører spesielt, er det også enkelte geografiske regioner som kan bli viktigere for Norge de neste 15–25 årene. Dette følger delvis av at de globale trendene utspiller seg sterkere her enn andre steder, men også fordi disse regionene representerer arenaer for konkurranse og i verste fall konflikt mellom forskjellige aktører.

Ut fra et norsk perspektiv varierer betydningen av ulike regioner ut fra en kombinasjon av det fremtidige konfliktpotensialet og koblingene til Norges sikkerhet og interesser. For Norge inkluderer dette først og fremst **Arktis**, som forventes å bli viktigere for flere aktører i tiden fremover. De politiske og forsvarsøkonomiske utfordringene i våre nærområder leder også til spørsmålet om **Norden** kan utvikle seg fra å være et geografisk område til en mer samlet sikkerhetspolitisk aktør i fremtiden. Selv om utviklingen i **Europa** historisk sett har vært den mest avgjørende for Norges sikkerhet, fremstår det europeiske kontinentet som en region i relativ tilbakegang. Det er usikkert hvilken sikkerhetspolitisk rolle Europa kan spille i fremtiden og hvordan dette kan endre noe for Forsvaret, selv om Norge skulle bli medlem av EU.

Et sentralt trekk ved den fremtidige utviklingen er at deler av verden som ligger lenger unna Norge vil kunne fremstå som relativt sett viktigere enn før. Utviklingen i **Midtøsten og Nord-Afrika** vil ikke bare fortsette å ha konsekvenser for europeisk sikkerhet generelt, men har allerede berørt norske energiinteresser i området. I tillegg kan utviklingen i **Afrika sør for Sahara**, hvor Norge forventes å få flere direkte interesser, få større sikkerhetspolitisk betydning.

Til sammen danner disse fem regionene et geografisk område som strekker seg fra Arktis i nord til Afrika sør for Sahara. Her kan utviklingen bli viktigere sett med norske øyne – både i form av å være regioner hvor Forsvaret må forvente å kunne bli avkrevd bidrag av våre allierte og som områder hvor Forsvaret kan bidra til å sikre norske interesser mer direkte. Påfølgende kapitler baserer seg på studier av utviklingen i hver av disse regionene, samt PRIOs prediksjoner av hvilke land som vil ha størst konfliktpotensial frem mot 2050 (se figur 5.1).



Figur 5.1 Kart over land med størst risiko for konflikt i 2050, basert på PRIOs analyser.³⁹⁸

³⁹⁸ Se [Hegre m.fl. \(2013\), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050'](#). Kartet er hentet og gjengitt med tillatelse fra [Hegre og Nygård \(2014\), 'Peace on Earth? The Future of Internal Armed Conflict'](#).

PRIO baserer sine fremskrivninger på utviklingen innenfor en rekke faktorer som kan korreleres med faren for utbrudd av konflikt, som befolkningsvekst, barnedødelighet, andelen unge uten utdanning, etnisk dominans, oljeavhengighet, tidligere konfliktforekomst og naboland i krig.

Deres forskning viser at andelen av verdens land som har opplevd internt væpnet konflikt i løpet av året, har gått ned fra 23 % i 1994 til 15 % i 2009. Fremover predikerer PRIO at denne andelen vil fortsette å falle til 12 % i 2030 og 10 % i 2050.³⁹⁹ Dette inkluderer både mindre konflikter (der mellom 25 og 999 mennesker blir drept per år) og større konflikter (der mer enn 1 000 personer blir drept per år), men ikke konflikter mellom stater, som er svært sjeldne. Konfliktpotensialet vil derimot variere mye fra region til region. På lang sikt skiller Midtøsten og Nord-Afrika seg ut som den regionen hvor konfliktpotensialet forventes å gå *mest* ned, mens sentrale og østlige deler av Afrika sør for Sahara vil sammen med land i Sør-Asia ha størst konfliktpotensial i fremtiden.

Nord- og Sør-Amerika behandles ikke i denne rapporten, fordi det er vanskelig å se for seg hvordan utviklingen i noen av disse regionene kan påvirke de tre grunnleggende kontinuitetene i Norges strategiske situasjon, med unntak av utviklingen i USA som er beskrevet i delkapittel 4.3. Selv om det fremtidige konfliktpotensialet i sørlige og østlige deler av Asia forventes å være stort, også sammenlignet med resten av verden, er det som tidligere beskrevet lite trolig at europeiske land, inkludert Norge, vil ha en direkte interesse av å involvere seg i konflikter her.

Det er likevel enkeltland i Asia, som ellers i verden, hvor den fremtidige utviklingen kan bli relevant for Norge og Forsvaret. Afghanistan er et eksempl på et fjerntliggende land som man ikke så for seg at ville ha noe betydning for Norge før 2001. Etter angrepene 11. september har landet likevel vært et av Forsvarets primære operasjonsområder i over ti år. Samtidig kan man likevel argumentere med at Afghanistans utvikling *ikke* vil ha eller har hatt noen særlig betydning for Norge, fordi den norske deltagelsen først og fremst handlet om å uttrykke solidaritet med våre allierte. Det finnes derimot enkeltland hvor den fremtidige utviklingen kan bli viktigere av flere årsaker, også for Norge. Dette gjelder spesielt land hvor koblingene til norsk sikkerhet, norske økonomiske interesser og statsborgere i utlandet, eller nasjonale, etniske eller religiøse diaspora-grupper bosatt i Norge blir flere eller sterkere.

³⁹⁹ Den opprinnelige prediksjonen for 2050 har blitt justert opp fra 7 % til 10 % som følge av en nyere modell og oppdatert datagrunnlag. For mer om de aller siste prediksjonene, se [Hegre og Nygård \(2014\), 'Peace on Earth? The Future of Internal Armed Conflict'](#).

5.1 Arktis

Som et direkte resultat av temperaturøkningen og nedsmeltingen av isen har Arktis seilt opp som et geografisk område av potensielt større betydning for Norge i fremtiden. Dette bunner i forventninger om at det befinner seg betydelige ressurser under havet og at det åpnes nye transportruter gjennom polhavsbassenget, som vil være av interesse for flere aktører.



Arktis representerer ett av flere områder i verden hvor norske interesser kan komme under større press de neste 15–25 årene. Konfliktpotensialet i denne regionen anses likevel for å være lavt. Et gjennomgående funn er at det er hendelser andre steder i verden som vil ha størst påvirkning på faren for bruk av militærmakt mot norske interesser i Arktis. Eventuell russisk maktbruk rettet direkte mot norske interesser forventes å være begrenset og ikke overførbar til det norske fastlandet som under den kalde krigen. Det sannsynlige spekter av oppgaver for Forsvaret vil trolig fortsatt begrense seg til variasjoner i intensitet av beskyttelse av det marine miljøet, norske økonomiske interesser og sårbar industriell infrastruktur. Verste fallscenariet hvor en større væpnet konflikt kommer til regionen, vil trolig ikke handle om Norge eller Arktis i seg selv, og det er dermed vanskelig å se for seg hva Forsvaret kan gjøre for å hindre det.

5.1.1 Norske nasjonale interesser

For Norge representerer nordområdene en nasjonal interesse, som et langsiktig grunnlag for sysselsetting og verdiskaping.⁴⁰⁰ De arktiske hav- og landområdene omkring Nordpolen utgjør en viktig del av dette. USAs geologiske undersøkelse har estimert at 30 % av verdens uoppdagede gassreserver og 13 % av verdens uoppdagede oljereserver befinner seg i Arktis.⁴⁰¹ For å sikre fremtidige rettigheter i Arktis, slik som i Nordsjøen, er Norge avhengig av internasjonal rettsorden. Folkeretten og herunder Havretten er det bærende prinsippet for samvirke i regionen, og Ilulissat-erklæringen fra 2008 er et uttrykk for det.⁴⁰² Et viktig spørsmål knytter seg derfor til fremtidige rettigheter og sokkelkrav i Polhavet.

Siden den kalde krigen, har den generelle utviklingen i Arktis gått fra rivalisering til samarbeid. Dette følger av at de arktiske statene ble enige om at de rikeste ressursforekomstene lå i områder som allerede var markert med klare grenser, og etableringen av samarbeidsstrukturer som Arktisk Råd. Regionens **nåværende styringssystemer antas å komme under større press de neste**

⁴⁰⁰ Se [Utenriksdepartementet \(2011\), Meld. St. 7 \(2011–2012\), Nordområdene – visjon og virkemidler](#), og [Utenriksdepartementet \(2014\), 'Nordkloden: Verdiskaping og ressurser. Klimaendringer og kunnskap. Utviklingen nord på kloden angår oss alle', statusrapport for nordområdene 2014](#).

⁴⁰¹ [Gautier, Donald L. m.fl. \(2009\), 'Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic', *Science*, Vol. 324, No. 5831, ss. 1175–1179](#).

⁴⁰² Se [United Nations Convention on Law of the Sea](#), og [The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, 27–29 May 2008](#).

tiårene, men forventes likevel å bestå.⁴⁰³ Det anses som lite trolig at noen stater vil forsøke å omgjøre avgjørelser med makt. Samtidig vil tolkningen av Havretten trolig variere fra land til land. De arktiske kyststatene forventes å basere seg på den tolkning av bestemmelser som til enhver tid faller mest fordelaktig ut for deres egne økonomiske interesser i regionen. Det er likevel andre steder i verden utfordringene vil være større om Havretten blir satt ut av spill, som for eksempel Sør-Kina-havet hvor maritime konflikter er «varmere» enn i Arktis.

5.1.2 Strategisk betydning for andre stater

Klimaendringene som driver utviklingen i Arktis kan dokumenteres med en relativ grad av sikkerhet. De politiske endringene de fører med seg er derimot mindre kjent og vanskeligere å forutsi.⁴⁰⁴ Dette krever en nærmere studie av regionens strategiske betydning for ulike aktører.

Russland vil trolig forbli den dominerende, men uforutsigbare, statlige aktøren i Arktis i kraft av sin størrelse, beliggenhet og økonomiske, politiske og militære styrke i regionen.⁴⁰⁵ I likhet med Norge vil de potensielt nye ressursene i Arktis bli viktigere for Russland etter hvert som produksjonen avtar i eksisterende felter, dersom ikke forholdet mellom pris og utvinningskostnader gjør dette uinteressant. Russland forventes å ha råderett over de fleste reservene av fossilt brensel, fiskebestandene og mineralforekomstene, i tillegg til stor innflytelse over Nordøstpassasjen. Som i dag vil Russland trolig også ha betydelige militære kapasiteter i området for å kunne beskytte sine kjernefysiske styrker og økonomiske interesser samt utføre søk- og redningsoperasjoner. Det regnes som usannsynlig at Russland vil ta unilaterale skritt for å provosere frem en konflikt i en region hvor landet har mye å tape. Samtidig har Russlands intervensjon i Ukraina forverret forholdet til Vesten og NATO, og skapt større usikkerhet med hensyn til hvorvidt Putins Russland har til hensikt å følge det internasjonale samfunns spilleregler på den arktiske arena.

De militære investeringene man har gjort så langt er samtidig et uttrykk for hvilke trusler aktørene i regionen ser for seg.⁴⁰⁶ I USA har ikke interessen for Arktis utløst større investeringer i nye militære kapasiteter. Utenom det amerikanske missilforsvaret, er det strategiske fokuset hovedsakelig på miljø- og samfunnsikkerhet. Det samme gjelder Canada, som også hovedsakelig har begrenset seg til lett bevæpnede arktiske patruljebåter til støtte for kystvakten og andre sivile aktører i nord, med vekt på å møte juridiske utfordringer heller enn militære trusler mot statsikkerheten. Dette gjelder også Danmark. Russlands pågående opprustning og modernisering av Nordflåten og atomvåpnene er betydelig, men forstås først og fremst som et uttrykk for å sikre russiske strategiske interesser og stormaktstatus heller enn en reaksjon på utviklingen i Arktis i

⁴⁰³ Se delen om Arktis i [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), ss. 155–159.

⁴⁰⁴ Dette var bakgrunnen til at nordområdene var tema på Sikkerhetspolitisk konferanse 2012. Se [Rottem \(2012\), 'Sikkerhet i nord – er vi forberedt?'](#), s. 3.

⁴⁰⁵ Arktis er i dag kilden til 20 % av Russlands BNP, 60 % av landets oljeproduksjon og 90 % av gassen. Se [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 159.

⁴⁰⁶ Se Hilde, Paal Sigurd (2014), 'Armed forces and security challenges in the Arctic', i Rolf Tamnes og Kristine Offerdal (2014), red., *Geopolitics and Security in the Arctic: Regional dynamics in a global world* (London: Routledge), ss. 147–165.

seg selv. Som de andre arktiske kyststatene, investerer også Russland i maritim sikkerhet for å sikre menneskelig aktivitet og hevde sin suverenitet i området.

I sum virker det som de arktiske kyststatenes militære investeringer er drevet av samfunnsrelaterte hensyn mer enn statsikkerhet, og av stormaktsinteresser heller enn utviklingen i Arktis i seg selv. De viktigste driverne fra et regionalt perspektiv er å sikre menneskelig sikkerhet og miljøikkerhet, og forhindre ulovlig eller uregulert aktivitet i områder under egen maritim jurisdiksjon. Derfor vil, ifølge Paal Sigurd Hilde, de militære styrkene vi trolig vil se i Arktis «sannsynligvis medvirke til regional stabilitet og sikkerhet heller enn å provosere til ustabilitet». ⁴⁰⁷

Foruten de arktiske kyststatene, fremheves også **Kina som en potensiell ny statlig aktør** i regionen. I løpet av de neste tiårene ventes Kina å ha en betydelig maritim makt og evne til å operere i Arktis. ⁴⁰⁸ Kinas interesse for nordområdene ligger hovedsakelig i skipsrutene som kan frakte varene gjennom arktiske seilingsruter, for eksempel med Island som strategisk fotfeste. Deres aktiviteter på Grønland handler om ressurser og mineraler, spesielt sjeldne mineraler. Det er derfor lite som tyder på at Kinas intensjoner i Arktis vil få andre sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge enn dem utviklingen ellers vil kunne lede til. ⁴⁰⁹

5.1.3 Mulige konfliktscenarier

Tross i at de arktiske kyststatene har ulike strategiske perspektiver på regionen, blir **det fremtidige konfliktpotensialet ansett for å være lavt**. ⁴¹⁰ En omfattende gjennomgang av 250 dokumenter og over 100 nyere fremtidsstudier har vist at en stadig større andel forskere tror at mellomstatlige forhold i Arktis også i perioden 2025–2050 vil kjennetegnes av samarbeid snarere enn konflikt. ⁴¹¹ Som i andre deler av verden, er det andre faktorer enn klimaendringene i seg selv som påvirker faren for konflikt mest. ⁴¹²

En avgjørende faktor er hvorvidt utvinning av hydrokarbonressurser i denne regionen er praktisk mulig og økonomisk lønnsomt. **Betydningen av energiresursene i Arktis kan vokse** dersom globale energibehovet øker og Arktis fremstår som en «*last frontier*». ⁴¹³ Dette forventes også å føre til større press fra ikke-arktiske stater om at Arktis må være en «global allmenning» som skal

⁴⁰⁷ Oversatt og hentet fra Hilde (2014), 'Armed forces and security challenges in the Arctic', s. 160.

⁴⁰⁸ [Blank, Stephen \(2013\). 'China's Arctic Strategy', *The Diplomat*, 20. juni 2013.](#)

⁴⁰⁹ Se ['Forsker på asiatiske interesse for Arktis', *Forskningsrådet*, 13. februar 2013.](#)

⁴¹⁰ Se for eksempel [Holte, N. J. \(2009\), 'The Arctic region is at a time of Geopolitical transition. Will this transpire through aggressive competition or as peaceful change?', *Seaford House Paper*, July 2009 \(Royal College of Defence Studies\).](#)

⁴¹¹ Se [Berkouwer, Chris, Kooroshy, Jaakko, Anderson, Jona, Podkolinski, Richard, og Sweijs, Tim \(2009\), 'Future Issue – The Arctic: Promise and Peril in a Melting Ocean', *Security Foresight*, October 2009 \(Hague: The Hague Centre for Strategic Studies\).](#)

⁴¹² Se særlig kapittel 1 i [Åtland, Kristian \(2010\), 'The Security Implications of Climate Change in the Arctic Ocean', *FFI-rapport 2010/01097* \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\).](#)

⁴¹³ Dadwal, Shebonti Ray (2014), 'Arctic: The Next Great Game in Energy Geopolitics?', *Strategic Analysis*, Vol. 38, No. 6, ss. 812–824, s. 822.

tilfalle alle.⁴¹⁴ Det ventes likevel at det kan ta ytterligere 20 år før hydrokarbonressursene i Arktis kan nå markedet, fordi de tekniske utfordringene er større på grunn av de vanskelige forholdene, høye kostnader, begrensede tidsrom for boring hvert år og potensielle farer for miljøet.⁴¹⁵ I tillegg kan inntjeningen bli mindre enn forventet, for eksempel som følge av større konkurranse fra nord-amerikansk skifergass. I det siste har Russlands fokus på nordområdene blitt tonet ned som følge av sikkerhetspolitiske utfordringer andre steder (som Kaukasus og Ukraina). Den relative interessen for nordområdene er derfor mindre enn for kun få år siden.

Som følge av maktforskyvningene forventes det at **geopolitikk blir viktigere i Arktis som i resten av verden**, men det advares mot å trekke slutninger rundt regionens globale betydning på basis av lineære utviklingstrekk om isens utstrekning, ressursutvinning og transport.⁴¹⁶ Man forventer at stormaktene vil ha oppmerksomheten rettet mot nordlige områder, men i relativt mindre grad enn under den kalde krigen og sammenlignet med utfordringer andre steder. Større militære konfrontasjoner anses for å være lite sannsynlig, men det er mulig at noen land vil forsøke å projisere makt i området hvis de føler at deres interesser eller sikkerhet kan være truet, eller for å trekke oppmerksomheten bort fra problemer andre steder av innenrikspolitiske årsaker, spesielt i Russland.

Samtidig vil den militære tilstedeværelsen alltid være koblet til det globale sikkerhetsforholdet mellom USA og Russland. For Russland er det utfordrende at fire av de fem arktiske kyststatene er medlemmer av NATO. Det er også den europeiske delen av Arktis som er det mest tenkelige konfliktområdet som følge av den militære tilstedeværelsen og tilgangen til regionen herfra. USAs missilforsvarsinstallasjoner og den russiske flåten med strategiske ubåter og «*major blue-water naval vessels*» utgjør en stor andel av den militære tilstedeværelsen i Arktis. Disse investeringene ville trolig skjedd også uten klimaendringene. På samme måte handler den norske militære tilstedeværelsen om Russlands posisjonering, ikke om smelting av isen. Russland vil etter alt å dømme søke å styrke sin militære tilstedeværelse i Arktis, men dette er en utvikling som startet før intervensjonen i Ukraina og den påfølgende forverringen av det globale spenningsforholdet.⁴¹⁷

Økt militær aktivitet kan likevel skape større usikkerhet rundt andres intensjoner, selv om ingen av de arktiske statene ønsker å demonstrere offensive hensikter. Dette kan lede til et tradisjonelt «sikkerhetsdilemma» for de involverte landene.⁴¹⁸ Et sikkerhetsdilemma oppstår når en stat rustet opp for å redusere sin egen usikkerhet og avskrekke angrep fra andre stater, men derved oppfattes som offensiv av andre stater og leder dem til å ruste opp selv. Samtidig er ikke Norge det landet med flest uavklarte disputer eller krav vis-a-vis andre arktiske stater. I egenskap av å være en av de militært svakeste partene sammen med Grønland (Danmark) og Island, vil Norge også oppfattes som en relativt liten trussel i denne sammenheng.

⁴¹⁴ Se [Ravndal, Jacob Aasland \(2011\), 'Arktis som "global allmenning" – mulige begrensninger i tilgangen til de nordlige havområdene', FFI-rapport 2011/001524 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#).

⁴¹⁵ Dadwal (2014), 'Arctic: The Next Great Game in Energy Geopolitics?', s. 820.

⁴¹⁶ For en omfattende diskusjon av geopolitikk i nordområdene, se Tamnes, R. og Offerdal, K. (2014), *Geopolitics and Security in the Arctic: Regional dynamics in a global world* (London: Routledge).

⁴¹⁷ Åtland m.fl. (2014), 'Russlands intervensjon i Ukraina – mål, midler og konsekvenser', s. 37.

⁴¹⁸ Se Åtland (2014), 'Interstate Relations in the Arctic: An Emerging Security Dilemma?'.

Hilde skisserer også en rekke andre tenkelige konfliktscenarier i Arktis.⁴¹⁹ Ringvirkninger fra en konflikt med utgangspunkt et annet sted i verden, såkalt **horisontal eskalering, regnes som det mest sannsynlige av konfliktscenariene**. Eksempler kan være en konflikt mellom én eller flere arktiske kyststater, eller en konflikt mellom arktiske og ikke-arktiske stater, hvor aktørene kan dra konflikten med seg inn i regionen. En konflikt som involverer USA eller Russland, eller begge, vil kunne gjøre strategisk viktige installasjoner i Arktis til militære mål. Her står nordkysten av Kolahalvøya og Barentshavet i en særstilling for Russland, som hjemmehavn og patruljeområde for den sjøbaserte delen av Russlands kjernefysiske arsenal. Det er dermed ingenting som tilsier at denne regionen vil bli mindre viktig for Russland, uavhengig av den økonomiske utviklingen i området.⁴²⁰ En konflikt mellom USA og Kina i Stillehavet kan også gjøre amerikanske missilforsvarsinstallasjoner til et mulig kinesisk mål. Selv en konflikt mellom to ikke-arktiske stater kan få ringvirkninger på de strategiske transportrutene gjennom Arktis. Men disse konfliktscenariene handler ikke om Arktis eller Norge i seg selv.

Sett i sammenheng med utviklingen i NATO, er det **lokale konflikter i Arktis som kan bli de mest utfordrende for Norge**. Tormod Heier og Anders Kjølberg argumenterer i sin bok om Russland og Norge for at lokale konflikter kan bli «mer krevende sammenlignet med en større global krise fordi det ikke er gitt at NATO vil stå sammen».⁴²¹ Uten at våre allierte deler Norges syn på situasjonen eller man ikke klarer å etablere en omforent situasjonsforståelse i NATO, kan man ende opp med kriser som oppleves «for store for Norge, men for små for NATO».⁴²² Norge er heller ikke medlem av EU og kan ikke forvente diplomatisk støtte i eventuelle tvister med Russland i nord, spesielt fordi enkelte EU-land kan ha interesser som strider mot de norske.

Den innenrikspolitiske utviklingen i Russland antas å være mest avgjørende for konfliktpotensialet i fremtiden. Hvis Russland forblir en stabil, sentralisert stat, om enn ikke demokratisk, vil den ha lite å tjene på å destabilisere en region hvor det finnes mye ressurser. Russland vil unngå militære ydmykelser, og vil ikke kunne akseptere at andre stater kommer tungt inn i nord, som kan skje hvis det bryter ut væpnet konflikt.⁴²³ Hvis Russland får et diktatorisk, krigersk regime vil det være annerledes. Den pågående moderniseringen av det russiske forsvaret handler likevel ikke om Arktis i seg selv. Økt evne betyr *ikke* nødvendigvis økt vilje til å gripe til våpen i nord, i motsetning til hva som antas å være tilfellet i Øst-Europa, hvor russernes vilje til å bruke makt trolig er større.

I den grad man ser for seg fremtidige trusler mot Norge fra Russland eller andre statlige aktører i nordområdene, går dette på **krav på omstridte områder eller sikring av ressurser utenfor våre nære kystområder**. Mulige konflikter mellom Norge og Russland kan dreie seg om disputter om territorier og ressurser til havs i områder der eierforholdet etter Russlands syn ikke er avklart i folkeretten. Konkrete situasjoner hvor russerne kan tenkes å gripe til militærmakt mot Norge er

⁴¹⁹ Se Hilde (2014), 'Armed forces and security challenges in the Arctic', ss. 160–161.

⁴²⁰ [Hakvåg, Bukkvoll, og Åtland \(2011\), 'Russisk forsvarsutvikling frem mot 2020 – sluttrapport'](#), s. 25.

⁴²¹ Heier, Tormod og Kjølberg, Anders (2015), red., *Norge og Russland: Sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene* (Oslo: Universitetsforlaget), s. 182.

⁴²² Heier og Kjølberg (2015), *Norge og Russland: Sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene*, s. 182.

⁴²³ [Ulriksen, Ståle \(2007\), 'Norske sikkerhetspolitiske utfordringer'](#).

«diskriminering av russere» på eller utenfor Svalbard, arrestasjon av russiske trålere i Fiskevernsonen, ulykkeshendelser som setter suverenitetsspørsmål på spissen eller avskjæringer i luftrommet som fører til våpenbruk. En utvikling i retning av økt spenning i Arktis kan derfor ikke overføres direkte til trusselbildet mot norsk fastland, slik man så for seg under den kalde krigen. Alle disse hendelsene involverer også en *begrenset* russisk maktbruk i tid, rom og omfang. Med dagens utviklingstrekk vil derfor de mest sannsynlige oppgavene i nordområdene fremdeles «knytte seg til behovet for å beskytte det marine miljøet, norske økonomiske interesser og sårbar industriell infrastruktur på sokkelen og langs kysten». ⁴²⁴

5.1.4 Alternative utviklingsløp

Klimaendringene er den viktigste driveren bak utviklingen i Arktis. Dette betyr at **dersom isen ikke smelter**, kan den økte spenningen som knytter seg til opprustning og kamp om ressurser falle bort. Situasjonen og Forsvarets oppgaver vil da kunne ligne på dagens, med et lavere konfliktpotensial. Det er også andre tenkelige utviklingsløp som kan forekomme i ulik grad innenfor perioden vi her ser på, og som kan være av grunnleggende sikkerhetspolitisk betydning, fordi de direkte berører vår avhengighet av ressursene til havs og behovet for alliert hjelp.

En **enorm miljøkatastrofe**, som oljesøl, utslipp av kjemikalier eller andre uønskede stoffer, som fører til en langsiktig reduksjon i regionens betydning og en redusert produksjon i noen områder, kan få konsekvenser utover de rent miljømessige. Aktører som er helt avhengige av tilførsel av eksempelvis petroleumsressursene i nord, vil enten kunne bli mer tilbøyelige til å sikre disse andre steder i verden eller øke presset mot gjenværende norsk utvinning i nord. Dette kan forsterke behovet for Forsvarets rolle i å sikre miljøet, norske økonomiske interesser og infrastruktur, uten at det representerer en ny type oppgaver. Samtidig er det ikke *gitt* at store oljeslipp nødvendigvis vil få langsiktige virkninger. ⁴²⁵

Alternativt kan en **kollaps i hydrokarbonprisene** senke verdien og den strategiske betydningen av olje- og gassutvinningen utenfor Norge. En slik utvikling kan i teorien fjerne et sterkt incentiv mot russisk bruk av militærmakt i dette området, fordi Russland ikke lenger har like mye å tape på en konflikt. Områdets strategiske betydning for våre allierte vil også avta, samtidig som Russland trolig ikke vil gi avkall på sine territoriale krav fordi oljeprisen faller (kanskje tvert imot). En slik utvikling vil både svekke utsiktene for alliert hjelp og redusere noe av den økonomiske betydningen av de samme områdene for Norge. Det kan i så fall medføre endringer i befolkningens vilje til å motsette seg russiske krav i nord, dersom de aktuelle ressursene eller områdene oppfattes som relativt sett mindre viktige enn i dag.

⁴²⁴ [Betten, Stian, Borgen, Per Christian, Knutsen, Bjørn Olav, Aas, Johan H., og Åtland, Kristian \(2011\), 'Norsk sjømakt 2030 – globale utviklingstrekk', FFI-rapport 2011/01413 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#), s. 41.

⁴²⁵ Se kronikk av Knut Bjørlykke, John Gray og Per Aagaard fra Universitetet i Oslo, ['Faren for oljekatastrofe i nord'](#), *Aftenposten.no*, 19. oktober 2011.

5.2 Norden

Norden har som vårt geografisk nærmeste område alltid vært en del av norsk sikkerhetspolitikk. Særlig spørsmålet om nordisk forsvarssamarbeid har fått ny aktualitet de siste årene, delvis av sikkerhetspolitiske, men først og fremst av økonomiske årsaker. Denne utviklingen reiser spørsmålet om Norden kan tenkes å utvikle seg fra å være en region til å bli en mer samlet sikkerhetspolitisk aktør i fremtiden. Selv om det er betydelige forskjeller i de nordiske landenes strategiske utsyn, tilsier den forsvarsøkonomiske utviklingen og strategiske fellesinteresser en sterkere integrasjon enn det dagens alliansetilørigheter åpner for.



Et finsk og svensk NATO-medlemskap kan fjerne begrensninger på et mer effektivt samarbeid i fremtiden, men kan samtidig trekke NATOs oppmerksomhet bort fra våre egne nordområder i retning av Østersjøområdet. Alternativt vil en mer samlet nordisk blokk med reell militær kapasitet trolig bare kunne avløse NATO dersom alliansen først faller bort.

5.2.1 Nordisk forsvarssamarbeid

Det nordiske forsvarssamarbeidet, NORDEFCO, er en konsekvens av teknologi- og kostnadsutviklingen i forsvarssektoren, som gjør det stadig vanskeligere for små stater å opprettholde komplette og balanserte militære styrker på rent nasjonal basis. Dette forsvarssamarbeidet er derfor i hovedsak **drevet av behovet for å få ned enhetskostnadene** ved å etablere stordriftsfordeler innenfor ulike sider av militær styrkeproduksjon, som materiellanskaffelser, basedrift, trening og utdanning.

De siste års utvikling i **forholdet til Russland har også skapt et sterkere sikkerhetspolitisk incitiv** til mer nordisk forsvarssamarbeid, og ført Sverige og Finland nærmere NATO. Dette har kommet først i form av partnerskap, etter hvert med den svenske solidaritetserklæringen,⁴²⁶ og sist etter toppmøtet i Wales med avtaler om øvelser og eventuell innsats av NATOs reaksjonsstyrke NRF på svensk og finsk territorium.⁴²⁷ På 75-års-markeringen for den tyske invasjonen av Norge og Danmark, 9. april 1940, og som et direkte resultat av den russiske annekasjonen av Krim, publiserte de fem nordiske ministrene en felles kronikk hvor de tok til orde for enda mer omfattende og utvidet forsvarssamarbeid mellom landene i Norden.⁴²⁸

⁴²⁶ Se [Forsvarsdepartementet \(2007\), *Sikkerhet i samverkan: forsvarsberedningens omvärldsanalys*, Ds 2007:46](#), og [Forsvarsdepartementet \(2013\), *Vägval i en globaliserad värld*, Ds 2013:33 \(Stockholm\)](#).

⁴²⁷ Vertslandsavtale mellom NATO, Sverige og Finland, undertegnet 4–5. september 2014 under Wales Summit. Se [‘Sverige og Finland får NATO-avtale’, NRK, 27. august 2014](#).

⁴²⁸ [‘Fem nordiske ministre i felles kronikk: Russisk propaganda bidrar til å så splid’, Aftenposten, 9. april 2015](#).

Mens de sikkerhetspolitiske driverne har svingt, har de økonomiske forutsetningene for de respektive lands forsvar forverret seg gradvis og kan ventes å fortsette å gjøre det. I denne rapportens tidsperspektiv er det derfor interessant å vurdere mulighetene for en utvikling der Norden etter hvert kommer til å opptre som en samlet sikkerhetspolitisk aktør, innenfor eller utenfor rammen av en større allianse.

5.2.2 Geopolitiske og strategiske fellesinteresser og forskjeller

En samlet sikkerhetspolitisk opptreden basert på strategiske og geopolitiske fellesinteresser vil være diktert av at de nordiske lands regionale sikkerhetsutfordring domineres av deres felles naboskap med Russland. Et mer selvbevisst og selvhevdende Russland, slik landet har utviklet seg under president Putin, kan skape en slik reaksjon i form av tettere sikkerhetspolitisk samarbeid mellom landene på Russlands periferi.

I denne forbindelse er det **særlig Norge, Sverige og Finland som berøres av et mer selvhevdende Russland i møte med russiske interesser og ambisjoner på Nordkalotten og i Arktis**. Danmark berøres bare indirekte gjennom sin overhøyhet på Grønland og betydningen av Bornholm og stredene for handelen i området. Danmark selv er imidlertid geopolitisk skjermet fra Russland, og opplever ikke i samme grad at utviklingen i Russland berører dansk sikkerhet like direkte som de andre skandinaviske landene. Det er likevel også forskjeller mellom Finland, Norge og Sverige.

Mens norske og russiske interesser treffer hverandre i nordområdene, har **Finland og Sverige uten direkte tilgang til Polhavet et mer Østersjø-dominert perspektiv**. Norge vurderer hvordan utviklingen vil påvirke russisk strategi knyttet til ressursutnyttelse, suverene rettigheter og jurisdiksjonsspørsmål i Barentshavet og på Svalbard. Finland og Sverige på sin side bekymrer seg mer om faren for en konflikt hvor utgangspunktet er de russiske minoritetene i de baltiske land, og muligheten for at Russland benytter deres situasjon som påskudd for å utøve en type tvangsdiplomati overfor de tidligere sovjetrepublikkene. Det vil i så fall berøre finsk og svensk sikkerhet på en annen og langt mer direkte måte enn norsk.

I lys av dette oppleves derfor begivenhetene i Ukraina som mer overførbare og derfor mer bekymringsfulle i Finland og Sverige enn de gjør i Norge, uten at det så langt har skapt noe politisk flertall for medlemskap i NATO i noen av landene.⁴²⁹ En ytterligere tilnærming og eventuelt tilslutning til alliansen på sikt kan likevel komme som konsekvens av at Finland og Sverige ser at et mulighetsvindu er i ferd med å lukke seg. De vil i så fall kunne ønske å slutte seg til alliansen før utviklingen i Russland fører til enda mer åpenlyse krav om en svensk og finsk utenrikspolitikk med forståelse for russiske interesser – krav som de uten alliansegarantier vil være dårligere stilt for å motsette seg. Skulle dette skje, vil de institusjonelle hindringene for et sterkere nordisk sikkerhetspolitisk samarbeid falle bort, selv om de strategiske interesser som ligger til grunn for alliansemedlemskapet fortsatt vil være noe forskjellige.

⁴²⁹ For et innblikk i den svenske NATO-debatten, se Neretnieks, Karlis (2013), red., *NATO – för och emot* (Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademien).

Et eventuelt svensk og finsk NATO-medlemskap kan både få positive og negative følger for Norge. Sverige og Finland vil i likhet med Norge se Russland som den største sikkerhetspolitiske utfordringen, men for dem vil den strategiske oppmerksomhet som sagt være rettet mot det finsk-baltiske området. I det perspektiv vil svensk og finsk NATO-medlemskap kunne forsterke alliansens fokus på det nordlige Sentral-Europa, og dermed gjøre det relativt sett vanskeligere å skape interesse for våre nordområder. Imidlertid vil et slikt medlemskap samtidig skape grunnlag for en omfattende samordning og integrasjon av de nordiske lands forsvar. Gitt den stadig økende betydning av denne faktoren for forsvarsevnen, vil et svensk og finsk NATO-medlemskap kunne innebære en styrking av både den politiske og militære evnen i Skandinavia til å balansere russisk nærvær. Samtidig kan en slik utvikling oppfattes som en økt trussel i Østersjø-området og dermed tiltrekke seg større russisk oppmerksomhet, så lenge Russland motsetter seg ytterligere ekspansjon av NATO.

5.2.3 Muligheter for en nordisk blokk

På lengre sikt er det sannsynlig at institusjonelle forholds relative betydning for sikkerhetspolitikken vil reduseres i forhold til reelle geopolitiske og strategiske interesser. Den kalde krigen med sin felles, eksistensielle trussel fra Sovjetunionen mot et begrenset antall vest-europeiske land er erstattet av en situasjon der et NATO med tilnærmet dobbelt så mange medlemsland står overfor et trusselspektrum som er både mer differensiert og mindre alvorlig. Dette har skapt et større mangfold av sikkerhetspolitiske perspektiver og prioriteter som gjør at det er blitt vanskeligere å oppnå konsensus i alliansen (se delkapittel 4.2 om NATO).

Det nåværende institusjonelle mønsteret i Europa reflekterer derfor ikke nødvendigvis styrken i fremtidige felles sikkerhetsinteresser i de europeiske land. Skulle utviklingen med en gradvis nedtrapping av amerikansk interesse og nærvær i Europa fortsette, vil dessuten behovet for et sterkere regionalt samhold basert på realpolitiske fellesinteresser øke som kompensasjon for et bortfall av amerikansk kapasitet (se underkapittel 5.3.1).

De nordiske lands **reelle, strategiske fellesinteresser tilsier en sterkere grad av felles opptreden enn dagens ulike alliansetilhørigheter tilsier og tillater.** En sikkerhetspolitisk krise i nordområdene som involverer Norge kan være en større bekymring for Finland og Sverige enn for NATO-land i Syd-Europa. Tilsvarende vil russisk press på de nordiske EU-landene bli oppfattet som sikkerhetsmessig mer alvorlig i Norge enn blant mange EU-medlemsland. Dette er i tråd med utviklingen i retning av mindre betydning av faste, institusjonelle rammer for militær intervensjon og større hyppighet av ad hoc eller halvveis permanente koalisjoner av stater med en direkte motivasjon for å gripe inn (se delkapittel 3.1).

I tillegg vil en samlet opptreden sette de nordiske land i stand til å ivareta sine felles interesser på en langt bedre måte. Hver for seg vil de på grunn av kostnadsutviklingen og en stadig mindre forsvarsstruktur bli ute av stand til å hevde sine interesser overfor en stormakt, og dermed bli fullstendig avhengige av utenforstående allierte som bare i begrenset grad har nasjonale strategiske interesser knyttet til det nordiske området. På felles basis vil med andre ord **Norden kunne representere en regional blokk med reell militær kapasitet til å hevde sine interesser.**

På den bakgrunn fremstår dagens situasjon som en lite relevant overlevering fra den kalde krigens såkalte nordiske balanse, der svensk nøytralitet skulle balansere norsk og dansk NATO-medlemskap mot Finlands spesielle forhold til Sovjetunionen.⁴³⁰ Det er imidlertid en betydelig innebygget friksjon mot endringer i denne type tilsynelatende vellykkede politiske ordninger, så lenge de endrede forutsetningene ikke utløser begivenheter som eksponerer de gamle institusjonenes utilstrekkelighet. Skal Norden utvikle seg til en samlet sikkerhetspolitisk aktør, er det derfor **rimelig å anta at dette bare vil skje hvis de eksisterende institusjonelle rammer faller bort** – enten ved at NATO går i oppløsning eller at Sverige og Finland blir medlemmer.

5.3 Europa

Utviklingen i Europa har historisk vært svært avgjørende for norsk sikkerhetspolitikk. Det er derfor naturlig å anta at den videre utviklingen de neste 15–25 årene også vil være av betydning. Dette må imidlertid nyanseres noe. Flere av dagens utviklingstrekk tilsier en redusert betydning av Europa globalt. Europa forventes å måtte ta større ansvar for sin egen sikkerhet og sikring av sine egne interesser andre steder, samtidig som regionen kan bli en relativt svakere militær aktør i verden.



Utsiktene for et rent europeisk alternativ til allianseavhengigheten av NATO og USA fremstår som lite sannsynlig, med mindre den eksisterende sikkerhetsstrukturen skulle forsvinne først. Fremtidig deltagelse i EU-operasjoner forventes ikke å bli så betydelig for Forsvaret at det genererer nye krav til dimensjonering eller struktur. Selv et fremtidig norsk EU-medlemskap vil ikke nødvendigvis ha store konsekvenser for Forsvaret.

5.3.1 Europeisk tilbakegang

Europa blir i flere fremtidsstudier ansett som en region i tilbakegang, som følge av **synkende folketall og en stigende gjennomsnittsalder i mange land**.⁴³¹ En annen trend som kan forsterkes av disse demografiske trendene og som skiller Europa fra resten av verden, er utviklingen i retning av lavere forsvarsbudsjetter.⁴³² Det forventes heller ikke betydelige økninger i europeiske forsvarsbudsjetter uten at en større trussel dukker opp i fremtiden. Selv etter Russlands anneksjon av Krim og NATO toppmøtets vedtak om at medlemslandene må øke sine

⁴³⁰ Brundtland, A. O. (1966), 'The Nordic Balance', *Cooperation and Conflict*, Vol. 1, No. 2, ss. 30–63.

⁴³¹ Beskrevet i [Möckli, Daniel \(2012\), red., *Strategic Trends 2012* \(Zurich: Center for Security Studies\); *Försvarsmakten* \(2013\), *Perspektivstudien 2013*, og \[Development, Concepts and Doctrine Centre \\(2014\\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*\]\(#\).](#)

⁴³² Norheim-Martinsen, Per M. (2015), 'Introduction: Trends and scenarios in international military operations' i Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (London: Routledge), s. 10.

forsvarsbudsjetter til 2 % av BNP innen 2040, har noen land sett ut til å ville kutte i sine forsvarsbudsjetter.⁴³³

Samtidig medfører den politiske maktforskyvningen og redusert amerikansk oppmerksomhet at Europa «nærmest sikkert» vil måtte ta større ansvar for sin egen sikkerhet.⁴³⁴ Dette reiser spørsmålet om Europa kan tenkes å opptre i eget sikkerhetspolitisk format i fremtiden (se underkapittel 5.2.3 for en tilsvarende analyse av Norden). Samlet sett bruker europeiske land betydelige midler på forsvar i dag. I 2014 brukte vestlige og sentraleuropeiske land mer på forsvar (\$292 milliarder) enn Kina (\$216 milliarder).⁴³⁵ Problemet er at de europeiske land så langt ikke har samordnet sine forsvarsanstrengelser på en måte som gjør at deres samlede militære kapasitet står i forhold til deres samlede ressursinnsats, sammenlignet med USA.⁴³⁶ Selv om Den europeiske union forventes å utgjøre en av de tre største økonomiene i verden i 2045, gjør **mangelen på sentraliserte militære kapabiliteter at EU vil fremstå som en relativt svak militær aktør på global basis.**⁴³⁷

De fleste forsvars- og sikkerhetspolitiske eksperter mener derfor at løsningen på den relative svekkelsen av regionens militære evne ligger i mer europeisk forsvarssamarbeid, inkludert sammenslåing og deling av kapabiliteter. Selv om dette kan virke opplagt, fremstår det gjerne annerledes for et lands forsvarsminister.⁴³⁸ Dette følger av at det kan ta flere år før fordelene ved denne typen forsvarssamarbeid blir synlige, kostnadene kan i starten bli høyere enn besparelsene, og det medfører en politisk risiko for å bli anklaget for å underminere landets nasjonale suverenitet.⁴³⁹ Det krever også en helt annen grad av koordinering og integrasjon av materiellanskaffelser, logistikk, trening og andre sider ved genereringen av militære styrker. I tillegg kommer ulikheter i strategisk kultur, selv mellom relativt like land som Nederland og Norge.⁴⁴⁰ Disse faktorene forklarer hvorfor europeisk forsvarssamarbeid ikke har kommet særlig langt. Resultatet har blitt en tilsynelatende «irrasjonell» anvendelse av forsvarsressurser, som i fremtiden **vil begrense Europas evne til å virke som strategisk aktør, spesielt i en stadig mer multipolar verden.**

Et annet problem er at **EU preges også av politiske uenigheter.**⁴⁴¹ Gjeldskrisen har synliggjort betydelige politiske og økonomiske forskjeller mellom Nord- og Sør-Europa. Dette har skapt

⁴³³ [Raynova, Denitsa og Ian Kerns \(2015\), 'The Wales Pledge Revisited: A Preliminary Analysis of 2015 Budget Decisions in NATO Member States', Policy-Brief, February 2015 \(European Leadership Network\).](#)

⁴³⁴ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), Global Strategic Trends – Out to 2045](#), s. 121.

⁴³⁵ [Perlo-Freeman, Sam, Fleurant, Aude, Wezeman, Pieter D., og Wezeman, Siemon T. \(2015\), 'Trends in World Military Expenditure, 2014', SIPRI Fact Sheet](#), s. 2, 4.

⁴³⁶ Se [NATO Science and Technology Organization \(2015\), 'Cost-Efficiency Implications of International Cooperation', STO Technical Report, TR-SAS-090, Final Report of Task Group SAS-090, April 2015.](#)

⁴³⁷ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), Global Strategic Trends – Out to 2045](#), s. 121.

⁴³⁸ [Valasek, Tomas \(2011\), Governments Need Incentives to Pool and Share Militaries](#), 1. november 2011.

⁴³⁹ Norheim-Martinsen, Per M. (2015), 'Introduction: Trends and scenarios in international military operations' i Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (London: Routledge), ss. 10–11.

⁴⁴⁰ For en studie av forskjellige strategiske kulturer i forbindelse med innkjøp av nye ubåter, se Knutsen, Bjørn Olav (2015), 'Going Deep! Acquiring new submarines in common? An analysis of Dutch and Norwegian security interests, defence traditions and concepts for the use of submarines'. *FFI-rapport-2015/01054* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Unntatt offentlighet).

⁴⁴¹ Dette avsnittet er basert på innspill fra Bjørn Olav Knutsen, FFI-forsker på EU og Europa.

debatt om både euroens fremtid og fremtiden for unionsbestrebelsene generelt. Valget til Europaparlamentet i mai 2014 viste en fremvekst av euroskeptiske partier som fikk en betydelig representasjon. Likevel er det større oppslutning om EU og integrasjonsprosessen i Europa enn det man gjerne får inntrykk av i norske medier. Det store flertallet i Europaparlamentet støtter fremdeles opp om europeisk integrasjon. Selv i land hvor de euroskeptiske har betydelig innflytelse, ønsker de seg ikke nødvendigvis ut av EU. Det er i første rekke i Storbritannia, en av EUs største medlemsstater, man for alvor har igangsatt en debatt om landets fremtidige tilknytning til unionen. Storbritannia vil ha folkeavstemning om sin fremtidige tilknytning i 2017. En eventuell britisk exit vil ikke bare endre EU, men også forholdet til USA og kontinentet. Det kan også få stor betydning for Norge, fordi vi har tette sikkerhetspolitiske bånd til alle disse aktørene og fordi Storbritannia har vært Norges tradisjonelle politiske innfallsport til kontinentet.

Tyskland fremstår i dag som unionens dominerende økonomiske lokomotiv og stormakt, og utøver et betydelig politisk lederskap, for eksempel i forbindelse med krisen i Ukraina. Det spekuleres for tiden om USA ser på Tyskland som den viktigste partneren sin i Europa i stedet for Storbritannia.⁴⁴² På den annen side forventer det private etterretningsselskapet Stratfor at Tyskland vil oppleve økonomisk stagnasjon allerede innen et ti års perspektiv.⁴⁴³ Landet har uansett så kraftige selvpålagte restriksjoner når det gjelder å handle militært at det ikke vil kunne ta noen tilsvarende sikkerhetspolitisk lederrolle før landets historie ikke lenger er en faktor i tysk politikk. Dette gjelder de internasjonale operasjonene landet har deltatt i, men ikke forpliktelsene om kollektivt forsvar som Artikkel 5 i NATO. Når det gjelder internasjonale operasjoner har Storbritannia og Frankrike hatt færre reservasjoner mot å spille en aktiv sikkerhetspolitisk rolle, men heller ikke forventes å ha militære kapasiteter som kan kompensere for et fravær av amerikansk deltagelse.

Alt dette gjør at **en større rolle for EU som sikkerhetspolitisk aktør av avgjørende betydning trolig ligger langt inn i fremtiden**, og er til dels avhengig av endringer i den eksisterende sikkerhetsarkitekturen som nærmer seg det som kan beskrives som et strategisk sjokk. Det kan fremstå som mer sannsynlig at de europeiske landene heller vil akseptere et gradvis tap av global politisk innflytelse enn å dempe forventningene til materiell velstand og trygghet, med mindre NATO og det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet bryter helt sammen. Fortsetter denne utviklingen vil valget mellom å dyrke de transatlantiske og europeiske allierte båndene, som Kinas vekst tilsier at Norge kan bli tvunget til å velge mellom (se underkapittel 4.5.2), ikke nødvendigvis være en relevant problemstilling, fordi det ikke fremstår som to reelle alternativer.

5.3.2 Norsk deltagelse i EU-operasjoner

Et spørsmål knytter seg til utsiktene for norsk deltagelse i fremtidige EU-operasjoner, og hvilke implikasjoner utviklingen kan få for Forsvaret. EU har tradisjonelt vært regnet som en mulig institusjonell ramme for norsk deltagelse i internasjonale operasjoner. Forsvaret har tidligere deltatt i

⁴⁴² [‘Just not that into us: America has moved on from the special relationship’, *The Telegraph*, 15. januar 2015.](#)

⁴⁴³ [‘Stratfor has 11 chilling predictions for what the world will look like a decade from now’.](#)

flere EU-operasjoner i både Europa og Afrika.⁴⁴⁴ Samtidig har ikke EU blitt vurdert som en like aktuell ramme for norsk deltagelse i internasjonale operasjoner som NATO, USA og FN.⁴⁴⁵ Det er **lite som tyder på at EU vil bli en betydelig viktigere ramme for Forsvarets operasjoner**. På den ene siden besitter EU-operasjoner en kombinasjon av militære og betydelige sivile virkemidler som kan fungere godt i noen situasjoner. Dette har blitt demonstrert i Afrika, der EU og enkelte europeiske land i løpet av de siste femten årene har gjennomført flere vellykkede, skarpe, men begrensede operasjoner i utvalgte områder (spesielt DR Kongo, Somalia, Tsjad og Den sentralafrikanske republikk). At disse EU-operasjonene har hatt en positiv effekt kan i seg selv være et argument for å delta, dersom utfallet betyr noe for norske interesser, som i Adenbukta.

På den annen side forventes ingen europeiske land alene å ville ha evne til å håndtere større globale sikkerhetsutfordringer, som organiserte transnasjonale kriminelle nettverk, terrorister med tilgang på mer avansert teknologi, ressursknapphet og tilgang til globale allmenninger og cyberrelaterte sårbarheter.⁴⁴⁶ Større militære operasjoner utenfor Europa har normalt forutsatt at én eller flere av de vestlige stormakter involverer seg. Dersom dette skal bety noe annet enn en koalisjon av villige ledet av USA og med NATO som institusjonelt rammeverk, vil det i praksis måtte innebære de europeiske land anført av én eller flere av de europeiske stormakter, som Storbritannia, Frankrike og Tyskland.

Den institusjonelle rammen for en slik gruppe land kan være EU, men **en reell militær kapasitet for større EU-operasjoner uavhengig av NATO og USA fremstår som lite sannsynlig** ut fra de problemene europeiske NATO-land hadde under Libya-krisen i 2011. De militære kapasitetsbegrensningene som skaper problemer for de europeiske land i NATO vil ikke bli mindre om de samme landene skulle agere på egen hånd. Europas manglende vilje og evne til å fremstå som et selvstendig alternativ innebærer at det innenfor denne studiens tidsperspektiv ikke synes å bli generert nye krav til dimensjonering og innretning av vårt forsvar fra europeisk side. Mulige unntak vil kunne være krav til militær kapasitet for å sikre olje- og gassleveranser til kontinentet i situasjoner hvor dette er kritisk for mottagerlandene.

Utover det begrenser antallet og styrken til EUs Battle Groups seg til operasjoner lavt i konflikt-spekteret. Med mindre dette endrer seg, vil norsk deltagelse i disse bataljonsstridsgruppene måtte skje ved tillempet bruk av enheter fra en styrkestruktur dimensjonert for høyintensiv strid og kollektivt forsvar innenfor den eksisterende rammen av NATO. Mest aktuelt kan det bli å bidra til å håndtere samfunnssikkerhetsutfordringer i Europa, som flyktning- og grensepolitikken i sør. EUs planer om å bruke militære styrker til å avskjære og ødelegge fartøyene som brukes av menneskesmuglere i Middelhavet, er uttrykk for en slik utvikling.⁴⁴⁷ Dersom for eksempel en stor stat som

⁴⁴⁴ For oversikt over norsk deltagelse i EU-ledete operasjoner frem til 2010, se [Knutsen, Bjørn Olav \(2010\), 'Norge og utviklingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik', FFI-Fokus 3-10 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#).

⁴⁴⁵ [Johansen m.fl. \(2007\), 'Norsk deltagelse i internasjonale militære operasjoner - med hvem, med hva og hvorfor?', s. 49.](#)

⁴⁴⁶ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), Global Strategic Trends – Out to 2045,](#) ss. 120–121.

⁴⁴⁷ ['E.U. Agrees to Naval Intervention on Migrant Smugglers', New York Times, 18. mai 2015.](#)

Nigeria, Etiopia eller Egypt skulle kollapse i fremtiden, kan det stille Europa overfor en enorm flyktningkatastrofe, der Norge kan bli forventet å måtte bidra. For Forsvaret vil derfor **eventuelle militære bidrag til EU i Europa trolig innebære operasjoner i grenseland mellom politi eller kystvakt og militærvesen, eller mindre lavintensive operasjoner utenfor Europas grenser.**

5.3.3 Konsekvenser av norsk EU-medlemskap

Et alternativt utviklingsløp som vil bryte med dagens utviklingstrekk, men som likevel er mulig, er at Norge skulle bli medlem av EU i fremtiden. Forutsatt at dette ikke skjer som følge av at NATO forsvinner, vil konsekvensene trolig ikke være særlig store for Forsvaret. Dette følger av at Norge allerede skiller seg ut ved å delta i EU-operasjoner uten å være medlem. Et eventuelt **norsk EU-medlemskap vil bare forsterke eksisterende forventninger** om at vi skal delta, uten at det medfører et nytt og ukjent institusjonelt rammeverk for Forsvaret.

Dersom det derimot skulle skje som et alternativ til NATO, ville det medføre en grunnleggende reform av EU, andre krav til innretning og struktur på Forsvaret, og skape en helt ny ramme for kollektivt forsvar av både Europa og Norden, ettersom alle de skandinaviske landene da ville være samlet innenfor samme sikkerhetsarkitektur (se delkapittel 5.2).

5.4 Midtøsten og Nord-Afrika

Sammenlignet med Arktis, Norden og Europa er koblingene til Norges sikkerhet og norske interesser svakere i Midtøsten og Nord-Afrika, men de er fortsatt mange og det fremtidige konfliktpotensialet høyere. Særlig viktig er regionens betydning for den globale forsyningen av energi, som i fremtiden ventes å gå primært til Asia og Europa i stedet for USA. Dette kan skape en større felles interesse hos asiatiske og europeiske land av å sikre flyten av ressurser fra regionen. I tillegg har mange av de globale sikkerhetsutfordringene i verden sitt utspring her. Allerede i dag kommer den største terrorfaren mot norske interesser fra aktører i denne regionen. I tillegg merkes de humanitære konsekvensene av urolighetene stadig bedre i Europa.



Til tross for et sterkt ønske om å unngå militære operasjoner i denne regionen kan kostnadene ved *ikke* å gripe inn bli enda større enn kostandene ved å forsøke. Dette følger delvis av at konfliktpotensialet ventes å gå ned de neste tiårene, dersom området ikke destabiliseres for mye på kort sikt. Utover energi, globale sikkerhetstrusler og humanitære kriser, er det også sterke koblinger mellom befolkningsgrupper i denne regionen og i Europa, som gjør at konflikter i Midtøsten og Nord-Afrika lettere kan «overføres» til Norge. Den relativt store usikkerheten rundt det fremtidige konfliktpotensialet og de mangefasetterte koblingene til Norge gjør at utsiktene for at store, uventede hendelser skal få konsekvenser for Norge, er enda større her enn i andre deler av verden.

5.4.1 Konfliktpotensial på lang sikt

En betydelig andel av verdens konflikter finner i dag sted i Midtøsten og Nord-Afrika. Generelt har land i denne regionen et høyere konfliktnivå sammenlignet med andre land med samme sosio-økonomiske utvikling.⁴⁴⁸ Potensialet for konflikt i fremtiden er derimot noe mer usikkert.

I utgangspunktet forventer internasjonale fremtidsstudier at Midtøsten og Nord-Afrika vil forbli ustabil de neste tiårene.⁴⁴⁹ Flere av **de globale demografiske og klimatiske trendene som kan øke konfliktfaren ventes å merkes ekstra godt i denne regionen**. Et stort antall unge, knapphet på ressurser og sterke identitetsbaserte skillelinjer skaper mange mulige konfliktscenarier. I tillegg kommer sosialt og økonomisk press for politiske endringer som allerede har fått betydelige følger for regionen gjennom den arabiske våren. Dette presset ventes å vedvare i tiårene fremover, uten at det nødvendigvis vil resultere i større politiske reformer i regionen som helhet.⁴⁵⁰

Samtidig predikeres det at **forekomsten av internt væpnede konflikter vil reduseres med to tredjedeler innen 2050**.⁴⁵¹ Andelen land i denne regionen som opplever internt væpnet konflikt ventes å synke dramatisk fra 27 % i 2009 til 6,2 % i 2050. For store interne konflikter (med mer enn 1 000 drept i året) forventes det en nedgang fra 4,5 % til 1,5 %. Dette tilsvarer konfliktnivået man observerer i Sør- og Sentral-Amerika i dag. Denne utviklingen følger av forventede forbedringer i sosio-økonomiske faktorer som forbindes med mindre konflikt, spesielt sterkere statskapasitet og større økonomisk frihet som reduserer gevinstene ved væpnet konflikt. Samlet sett betyr dette at Midtøsten og Nord-Afrika fortsatt vil oppleve noe høyere konfliktnivå enn sammenlignbare områder i fremtiden, men forskjellen fra andre regioner vil gradvis bli mindre.⁴⁵²

Ettervirkningene av den arabiske våren vil kunne kjennes i noen land og påvirke sannsynligheten for sosial uro. Samtidig viser en annen studie utført av PRIO at **den arabiske våren vil medføre noe større konfliktfare frem til tidlig på 2020-tallet**, men deretter ventes det ingen signifikante forskjeller fra et utviklingsløp hvor den arabiske våren ikke fant sted.⁴⁵³ Faren for store væpnede konflikter hvor mer enn 1 000 blir drept per år vil «normalisere» seg enda raskere.

Regionen står med andre ord ved et vendepunkt i dag, der **den langsiktige utviklingen i stor grad avhenger av den politiske utviklingen i nær tid**. En stor andel av landene er svake stater, men andelen er enda større i Afrika sør for Sahara. En trend i dag er at lokale aktører, spesielt Iran og Saudi-Arabia, spiller en stadig viktigere rolle i en region som ellers er blitt mye påvirket utenfra. Spørsmål det knyttes særlig oppmerksomhet til i internasjonale fremtidsstudier er hvorvidt fragmentering langs etniske og sekteriske skillelinjer vil oppløse statlige grenser, om økt demokratisering kan lede til en positiv utvikling på sikt, om politisk islam vil bli mer pragmatisk, hvor-

⁴⁴⁸ [Hegre og Nygård \(2014\), 'Peace on Earth? The Future of Internal Armed Conflict'](#), s. 2.

⁴⁴⁹ Se blant annet [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), ss. 125–131; [French Ministry of Defence \(2012\), *Strategic Horizons*](#), ss. 216–219, og [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*](#), ss. 73–75.

⁴⁵⁰ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 125.

⁴⁵¹ [Hegre m.fl. \(2013\), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050'](#), s. 261.

⁴⁵² [Hegre og Nygård \(2014\), 'Peace on Earth? The Future of Internal Armed Conflict'](#), s. 2.

⁴⁵³ Kommende studie fra PRIO. Denne studien tar bare for seg landene i Den arabiske liga.

dan en spredning av atomvåpen kan påvirke mellomstatlige spenninger, og om landene klarer å diversifisere økonomien, som vil være avgjørende for det langsiktige fredspotensialet.⁴⁵⁴

5.4.2 Koblinger til Norges sikkerhet og norske interesser

Tradisjonelt har Norge hatt et stort diplomatisk engasjement og vært involvert i en rekke fredsbevarende operasjoner i Midtøsten og Nord-Afrika. Senest har Norge sendt militære styrker til Irak for å trene lokale sikkerhetsstyrker i kampen mot Den islamske stat (IS). Det er likevel viktig å skille de dagsaktuelle utfordringene fra den mulige betydning av regionens videre utvikling for de grunnleggende kontinuitetene i vår strategiske situasjon.

Den mest åpenbare koblingen er regionens betydning for energiforsyningen i verden. De fremvoksende økonomiene i verden er avhengig av å importere energi, og Midtøsten utgjør den viktigste forsyningskilden. I fremtiden forventes det derfor at **mesteparten av regionens energi-eksport vil gå til Asia og Europa i stedet for USA**, som følge større amerikansk egenproduksjon og økende energibehov hos andre land. Selv om USA reduserer sin avhengighet av energi fra Midtøsten, forventes det likevel at amerikanerne fortsatt vil engasjere seg, blant annet på grunn av sine forpliktelser til enkeltland som Israel og av hensyn til sine strategiske baser i området.⁴⁵⁵

På en annen side kan mindre amerikansk oppmerksomhet om energiresursene skape **en større fellesinteresse hos europeiske og asiatiske land av å sikre flyten av ressurser fra regionen**.⁴⁵⁶ Dette gjelder spesielt Kina og India, som allerede importerer rundt halvparten av oljen sin fra Midtøsten.⁴⁵⁷ Om disse landenes økonomiske vekst skulle bli truet som følge av destabilisering i dette området, forventes det at deres absolutte tolkning av prinsippet om ikke-intervensjon vil bli utfordret.⁴⁵⁸ Her står Norge i en særposisjon som en av verdens større olje- og gasseksportører. Dette kan i første omgang gjøre det mindre interessant for Norge å delta i en militæroperasjon ut fra egne behov. Samtidig kan det å sikre stabil flyt av olje og gass til Europa bli mer relevant enn tidligere for å unngå press på norske energiresurser dersom den globale konkurransen tilspisses.

I tillegg har flere av dagens globale sikkerhetsutfordringer, som **terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen**, sitt utspring i Midtøsten og Nord-Afrika. Etterretningstjenesten trekker frem utviklingen i land som Syria, Libanon, Irak, Saudi-Arabia, Iran, Egypt, Libya og Sahel-regionen som særlig viktige for norsk sikkerhet og norske interesser på kortere sikt.⁴⁵⁹ Regionen har blant annet vist seg å ha stor tiltrekningskraft på fremmedkrigere, delvis som følge av at det er lettere å reise til Syria enn andre steder. Dette gjør ikke bare konsekvensene av utviklingen i den-

⁴⁵⁴ [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*](#), ss. 73–75.

⁴⁵⁵ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 107, 128.

⁴⁵⁶ Se [Bundeswehr Transformation Centre \(2010\), *Armed Forces, Capabilities and Technologies in the 21st Century: Environmental Dimensions of Security*](#).

⁴⁵⁷ For Kina: [Feng, Chaoling \(2015\), 'Embracing Interdependence: The Dynamics of China and the Middle East', Working Paper, March 2015 \(Brookings Doha Center\)](#). For India: ['India to Diversify Sources of Crude Oil Imports and Reduce Imports from Middle East', *International Business Times*, 23. juli 2014](#).

⁴⁵⁸ [Feng \(2015\), 'Embracing Interdependence: The Dynamics of China and the Middle East'](#).

⁴⁵⁹ [Grandhagen, Kjell \(2014\), 'Midtøsten og Nord-Afrika – fra vondt til verre', foredrag i Oslo Militære Samfund, 3. mars 2014](#). Se også kapittelet om Midtøsten og Nord-Afrika i Etterretningstjenestens siste åpne trusselvurdering [Etterretningstjenesten \(2015\), *Fokus 2015*](#).

ne regionen mer direkte for Norge, men også mer langvarige. Denne trusselen forsvinner heller ikke ved en fred i Syria, ettersom det er flere andre land i denne regionen som det kan være lett å reise til og som forventes å ha en betydelig risiko for konflikt frem mot 2050.

Midtøsten og Nord-Afrika er også allerede et eksempel på en region hvor **tilstedeværelsen av norske økonomiske interesser kan få konsekvenser for Forsvaret**. Etterretningstjenesten viser spesielt til norske selskaper i Algerie, Qatar, Libya og De Forente arabiske emirater og norsk skipsfart gjennom Persiabukta, Rødehavet og Suezkanalen.⁴⁶⁰ Med mindre denne tilstedeværelsen reduseres de neste tiårene, er det ikke utenkelig at Forsvaret kan bli forventet å bidra i forbindelse med gisselaksjoner som i In Amenas også andre steder i regionen, der grunnlaget for deltagelse er utelukkende å sikre norske statsborgere og interesser. Dette behovet kan også eksistere *uavhengig* av konfliktnivået, ettersom terrorangrep kan finne sted i selv det fredeligste land.

Til slutt er også forholdet til våre allierte koblet til utviklingen i denne regionen. Konsekvensene av konflikter og humanitære kriser langs Middelhavet og i Midtøsten merkes stadig bedre i Europa, og det er lite ved de globale trendene som tilsier at effektene vil bli mindre på sikt. **Vedvarende ustabilitet i Midtøsten og Nord-Afrika kan gjøre europeiske lands interesse av å stabilisere land i denne regionen større**, og samtidig øke forventningene om at vi skal bidra. Til tross for krigstrettheten og erfaringene fra tidligere operasjoner, kan kostnadene ved *ikke* å intervenere rett og slett bli høyere enn ved å forsøke å bidra til den positive utviklingen som den ventede sosio-økonomiske utviklingen ellers kan lede til. Belyst ved et dagsaktuelt eksempel: Spørsmålet om hvorvidt det blir nødvendig for de vestlige land å intervenere i Syria trenger ikke bare å bli satt på spissen av lidelsene til det syriske folk, men også av størrelsen på flyktningestrømmen og terrortrusselen konflikten skaper i Europa.

Disse mangefasetterte koblingene til norsk sikkerhet og norske interesser, gjør at det politisk kontroversielle spørsmålet om å intervenere i denne regionen trolig ikke vil bli mindre aktuelt i fremtiden. Tvert imot kan det bli vanskeligere her enn i andre regioner, fordi **relevansen av å bidra militært kan bli enda mer åpenbar, samtidig som ønsket om å unngå involvering kan bli større**, fordi en eventuell deltagelse kan utløse ytterligere sikkerhetsutfordringer hjemme.

5.4.3 Internasjonale «sorte svaner» av betydning for Norge

Midtøsten og Nord-Afrika har allerede kommet «nærmere» i sikkerhetspolitisk forstand, også for Norge. Den fremtidige utviklingen vil også kunne strekke seg utover betydningen av energi, terrorisme og humanitære kriser. En potensielt viktig utvikling i dagens Midtøsten er bruken av etniske og sekteriske identiteter som redskap for å legitimere diskriminering av minoriteter og for å mobilisere støtte i væpnede konflikter i noen land, spesielt i Syria og Irak.⁴⁶¹ Det ventes at denne utviklingen også kan spre seg til andre land og få langvarige følger.

⁴⁶⁰ [Grandhagen \(2014\), 'Midtøsten og Nord-Afrika – fra vondt til verre'](#).

⁴⁶¹ [Ayub, Fatima \(2013\), 'The Gulf and sectarianism', *Gulf Analysis*, 13. november 2013 \(European Council on Foreign Relations\)](#).

Identitetsbaserte konflikter i denne regionen har et overføringspotensial til andre steder i verden hvor de samme skillelinjene eksisterer. Den britiske fremtidsstudien skriver for eksempel at muslimske diasporasamfunn i Europa vil bli stadig mer påvirket av intra-religiøs splid i Midtøsten.⁴⁶² Større voldelige konfrontasjoner mellom religiøse grupperinger i selve Europa vurderes likevel som svært lite sannsynlig. En eventuell global sekterisk krig ville utgjøre et «strategisk sjokk».⁴⁶³ Den samme typen «overføring» av konflikter kan også skje til Norge, selv om man har en enda lavere andel innvandrere og en annen sammensetning enn i Storbritannia. En annen, kanskje mer aktuell konfliktlinje er mellom religiøs fundamentalisme og sekularisme, som også kan gå på tvers av etniske og religiøse identiteter.

Poenget er nettopp at sannsynligheten for slike hendelser er svært lav, men at **de mulige koblingene til Norge blir stadig flere og faren for at konsekvensene kan berøre oss større**. Med dette øker sannsynligheten for at en eventuell «sort svane» – en sjelden, uventet og fullstendig uforutsigbar hendelse – med opphav i denne regionen, vil kunne få konsekvenser for Norge sammenlignet med store hendelser andre steder. Selv om det fremtidige konfliktpotensialet kan bli mindre enn i Øst-Asia eller Afrika sør for Sahara, er ikke koblingene like mangefasetterte som her. En storkonflikt i Midtøsten vil for eksempel berøre Europa mer direkte enn en storkonflikt i mer fjerntliggende regioner, som følge av både fysisk og kulturelt sterkere koblinger.

5.5 Afrika sør for Sahara

Et av de sentrale globale utviklingstrekkene er Afrikas økonomiske og demografiske vekst, som gjør den fremtidige utviklingen mer sentral for hele verden, inkludert Norge. Norske interesser i denne regionen forventes å øke de neste tiårene. De blir ikke nødvendigvis mange sammenlignet med andre deler av verden, men konfliktpotensialet forventes å ligge desto høyere sett i forhold til andre regioner. Dette kan i seg selv gjøre det mer aktuelt for Forsvaret å delta i operasjoner, fordi Norge og norske interesser vil bli mer direkte berørt av konflikter her enn tidligere.



Koblingene blir ekstra sterke i land hvor norske selskaper og ansatte befinner seg og som det samtidig er spesielt høy sannsynlighet for konflikt. I tillegg kan utsiktene for å bli avkrevd bidrag fra våre europeiske allierte øke, ettersom de historiske og realpolitiske koblingene til Europa er relativt sterkere her sammenlignet med andre deler av verden og fordi Afrika sør for Sahara forventes å ha det største behovet for stabiliseringsoperasjoner i fremtiden.

⁴⁶² [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), Global Strategic Trends – Out to 2045](#), s. 118.

⁴⁶³ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), Global Strategic Trends – Out to 2045](#), s. 88.

5.5.1 Vekstpotensial

Det er først og fremst den forventede økonomiske og demografiske veksten som vil avgjøre Afrikas betydning i et globalt perspektiv. Mange av de globale trendene utspiller seg sterkere i Afrika enn andre steder, spesielt befolkningsvekst, urbanisering, større tilgang på teknologi og klimaforandringer. Selv om vekstraten vil avta gradvis som i resten av verden, forventes det at Afrikas totale befolkning vil vokse fra 1 milliard i 2010 til 2,4 milliarder i 2050, før toppen nås i 2060 med 2,7 milliarder.⁴⁶⁴ Det betyr at Afrika vil ha en fjerdedel av verdens totale befolkning – mer enn Kina og India. Innen 2040 kan én av fem av verdens unge bo i Afrika.⁴⁶⁵ Det betyr at Afrika vil ha **den største og yngste arbeidsstokken i verden**. Afrika blir av enkelte omtalt som det «nye Asia», etter hvert som produksjonskostnadene i deler av Asia eller Latin-Amerika øker. Alt dette gjør det viktig for resten av verden hvilken retning Afrikas samfunnsutvikling går i.

Svake statlige institusjoner, mangel på infrastruktur, politisk ustabilitet, lavt utdanningsnivå, korrupsjon og fattigdom kan motvirke den økonomiske veksten, selv om de fleste studiene forventer forbedringer på disse områdene i tiårene fremover. Fattighetsraten i hele Afrika er på vei ned, og forventes å falle fra 44 % i 2010 til 33 % i 2060.⁴⁶⁶ En betydelig middelklasse er også på vei opp, og er ventet å øke fra 355 millioner i 2010 (34 %) til 1,1 milliarder i 2060 (42 % av Afrikas befolkning).⁴⁶⁷ Samtidig vil **nesten hele befolkningsveksten skje i landene sør for Sahara, som også er Afrikas fattigste og i mange tilfeller svake stater**. Denne utviklingen vil, sammen med rask urbanisering, ressursknapphet og en rekke klimaendringer, kunne utfordre stabiliteten i flere land i denne regionen (se underkapitler 3.2.1, 3.4.3 og 3.5.1).

5.5.2 Konfliktpotensial

Betydningen av Afrika avhenger av det fremtidige konfliktpotensialet. Selv om det er landene i Midtøsten og Nord-Afrika som dominerer konfliktbildet i dag, er det **i Afrika sør for Sahara at konfliktpotensialet forventes å være størst i fremtiden**. Selv om det totale antallet konflikter i Afrika sør for Sahara ventes å gå ned med en tredjedel innen 2050, i tråd med den globale nedgangen, vil en større *andel* av verdens konflikter finne sted i denne regionen og Øst- og Sør-Asia.⁴⁶⁸ Nord-Afrika forventes derimot å se en mye større nedgang i konflikter.⁴⁶⁹

⁴⁶⁴ Se [Population Reference Bureau \(2013\), 2013 World Population Data Sheet](#), og [African Development Bank \(2011\), Africa in 50 Years' Time, September 2011](#), s. 28.

⁴⁶⁵ Tallet på mennesker i arbeidsdyktig alder ventes å øke fra 500 millioner (2010) til 1,1 milliarder i 2040. For en økonomisk analyse av driverne, se [Leke, Acha, Lund, Susan, Roxburg, Charles, og Wamelen, Arend van \(2010\), 'What's driving Africa's growth', McKinsey Quarterly, June 2010 \(McKinsey og Company\)](#).

⁴⁶⁶ Fattighetsraten er her definert som de som lever på mindre enn \$1,25 amerikanske dollar om dagen. Se [African Development Bank \(2011\), Africa in 50 Years' Time](#), ss. 13–14.

⁴⁶⁷ Middelklasse er her definert som en daglig inntekt på mellom \$4 og \$20 amerikanske dollar. [African Development Bank \(2011\), Africa in 50 Years' Time](#), ss. 13–14. For en diskusjon av Afrikas vekst, se [Kingombe, Christian \(2014\), 'Africa's Rising Middle Class amid Plenty and Extreme Poverty', Discussion Paper 167, October 2014 \(European Centre for Development Policy Management\)](#).

⁴⁶⁸ [Hegre m.fl. \(2013\), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050'](#), ss. 262–263, 266.

⁴⁶⁹ [Hegre m.fl. \(2013\), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050'](#) predikerer at konfliktforekomsten i Midtøsten og Nord-Afrika vil reduseres fra 27 % i 2009 til 6,2 % i 2040 (s. 261).

Innad i Afrika, er det **sentrale og østlige deler** som frem til nå har opplevd flest konflikter. Sannsynligheten for konflikter vil fortsatt være størst i disse delene av Afrika, men forventes ikke å bli større frem mot 2050. Faren for konflikt i sørlige deler av Afrika sør for Sahara forventes derimot å øke noe frem mot 2025, før den gradvis avtar også her de påfølgende tiårene.

Når det gjelder disse konfliktenes karakter, forventes det å være **færre store intrastatlige konflikter frem mot 2050**.⁴⁷⁰ Dagens trender peker derimot mot mindre voldelige konflikter sammenlignet med før, et svakere skille mellom krig og kriminalitet, mer fraksjonsdannelse og flere splittede opprørsgrupper, og at konfliktene finner sted i periferien av stater. Det fremtidige potensialet for intrastatlige konflikter vil være størst i land hvor følgende faktorer er tilstede: svake statlige institusjoner, tidligere konflikter, fattigdom, lavt utdanningsnivå, høy barnedødelighet, en medianalder under 25 år i kombinasjon med en stor andel arbeidsledige og ekskluderte og naboskap med andre land som er i konflikt.⁴⁷¹

5.5.3 Sikkerhetspolitisk relevans for Norge

Historisk sett har ikke Afrika sør for Sahara vært et geografisk område av *sikkerhetspolitisk* betydning for Norge. Landene i regionen har vært misjonærområde og mottakere av norsk utviklingshjelp, uten at de har hatt en direkte betydning for Norges sikkerhet eller interesser.

I dag er Afrika blitt **et av de raskest voksende områdene i verden for norske investeringer**.⁴⁷² Fra 2000 til 2012 ble antallet norske bedrifter med virksomhet i land sør for Sahara seksdoblet, fra ca. 80 til over 400, fra 11 til 39 land, hovedsakelig innenfor offshore, olje og gass, men også innenfor grønne ressurser, kunnskapstjenester, fornybar energi og miljø samt bygg-, anlegg-, og eiendomsnæring.⁴⁷³ De fleste av disse befinner seg i vestlige og sentrale deler av Afrika. Statens pensjonsfond utland og norske livpolicieselskaper (som KLP) har også en økende portefølje av selskaper i Afrika og planlegger å investere mer.⁴⁷⁴ I 2013, betalte Statoil like mye skatt til Angola som størrelsen på hele det norske bistandsbudsjettet (ca. 30 milliarder NOK).⁴⁷⁵

Denne utviklingen har også gjort at utviklingen i regionen får **en mer direkte betydning for norske interesser**. Dette gjenspeiles også i trendene innenfor Forsvarets operasjoner i Afrika frem til i dag.⁴⁷⁶ Norges første operasjon i Kongo (1960–1964) hadde ingen direkte relevans for norske interesser, men var av indirekte betydning for FN og internasjonal rettsorden som vi er avhengige av. Gjennom 1990- og 2000-tallet har Norge bidratt med en rekke stabs-, støtte- og

⁴⁷⁰ [Schünemann, Julia og Cilliers, Jakkie \(2013\), 'The Future of Intrastate Conflict in Africa', *ISS Paper 246, May 2013 \(Institute for Security Studies\)*, s. 17.](#)

⁴⁷¹ For mer om disse faktorene generelt, se [Hegre m.fl. \(2013\), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050'](#), ss. 253–256, og i Afrika, se [Schünemann og Cilliers \(2013\), 'The Future of Intrastate Conflict in Africa'](#).

⁴⁷² ['Norske bedrifter vil tjene seg rike i Afrika', *Aftenposten*, 18. oktober 2012.](#)

⁴⁷³ [Zhovtobryukh, Yuriy, Nordkvelde, Marius, og Reve, Torger \(2013\), *Norske selskapers etableringer i Afrika: Klynger og nettverk som drivkraft for norsk næringslivs etableringer i Afrika, sør for Sahara 2000–2012 \(Handelshøyskolen BI\)*, s. 7, 11. Se \['Kartlegger norske bedrifter', *Bistandsaktuelt*, 11. mars 2013.\]\(#\)](#)

En database over norske bedrifter i Afrika: <http://www.afrika.no/Landinformasjon/index.html>

⁴⁷⁴ ['Oljefondet skal investere mer i Afrika', *Aftenposten*, 10. august 2013.](#)

⁴⁷⁵ ['Store penger, tett tåke: Norge, Statoil og Angola', *Fellesrådet for Afrika*, 15. september 2014.](#)

⁴⁷⁶ For en oversikt over Norges bidrag i internasjonale operasjoner: <https://itjenestefornorge.no/operasjoner>

sanitetsbidrag av de samme, mer symbolske grunner. De norske bidragene i Adenbukta bunner i alliansesolidaritet, men er også en innsats for å forsvare norske maritime interesser.

Under debatten i 2011 om Norge skulle bidra med en ny fregatt i kampen mot pirater i Adenbukta etterlyste daværende leder for utenriks- og forsvarskomiteen, Ine Eriksen Søreide, raskere innsats for å «forsvare norske maritime interesser». Høyres forsvarspolitiske talsmann stilte også følgende spørsmål til forsvarsminister Grete Faremo: «Hva slags inntrykk tror forsvarsministeren det skaper ute i verden når regjeringen ikke stiller opp for norske interesser?».⁴⁷⁷ Norges siste bidrag til FN-operasjonen i Mali ble blant annet legitimert i lys av terrorangrepet i In Amenas i Algerie i 2013, som ikke hadde noe med solidaritet med våre allierte eller en FN-ledet rettsorden å gjøre, men dreide seg om økonomiske interesser og hensynet til norske statsborgere.⁴⁷⁸

5.5.4 Grunnlag for norsk deltagelse i operasjoner

I fremtiden kan det dermed bli mer relevant for Forsvaret å bidra til å sikre norske interesser i denne regionen. Dette følger av at mange av landene hvor konfliktrisikoen er stor og blir større sammenfaller med hvor norske interesser befinner seg.

For det første handler det om typen virksomhet som investerer i Afrika. De aller fleste norske bedriftene med virksomhet i Afrika sør for Sahara opererer innenfor offshore, olje og gass – og **mange av de norske energiselskapene befinner seg i land som er preget av svake statlige institusjoner og sosial uro**. At oljeselskaper, inkludert norske, er til stede kan paradoksalt bidra til å øke konfliktpotensialet i det aktuelle landet. Studier viser nemlig at i land med svake institusjoner kan oljeinntekter redusere behovet for å utvikle byråkratisk kontroll og legitimitets-skapende institusjoner, som igjen er viktige for å håndtere det økte politiske presset som slike inntekter medfører. Dette kan dermed forsterke faren for konflikt.⁴⁷⁹ De samme forekomstene av energiressurser som gjør landene relevante i et norsk økonomisk perspektiv, er altså noe av det som er sterkest knyttet til forekomsten av konflikt.

For det andre handler det om hvilke land norske bedrifter kan investere i fremover. De norske investeringene må ses i sammenheng med økt demokratisering av afrikanske land.⁴⁸⁰ **Fortsatt demokratisering åpner for investering i flere land** i fremtiden. Samtidig regnes land som går fra å være autoritære til å bli demokratiske for å ha større risiko for konflikt. Det svenske Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) vektlegger potensialet for voldsomme maktoverføringer i fremtiden, i stort sett alle deler av Afrika, som igjen kan åpne for et nytt politisk paradigme i regionen, men også innebære ustabilitet på kortere sikt.⁴⁸¹

⁴⁷⁷ Se 'Opposisjonen oppgitt over Faremo', *Adressa*, 23. februar 2011.

⁴⁷⁸ 'Konflikten i Mali angår oss', kronikk i *VG* av daværende utviklingsminister Heikki Eidsvoll Holmås, 14. mai 2013.

⁴⁷⁹ 'Bidrar norske oljeselskaper til å øke risikoen for borgerkrig?', *Aftenposten*, 16. januar 2015.

⁴⁸⁰ 'Norske bedrifter vil tjene seg rike i Afrika', *Aftenposten*, 18. oktober 2012.

⁴⁸¹ MacDermott, Justin, Sörenson Karl, og Derblom, Markus (2010), 'Afrikansk sikkerhet i ett 20-års-perspektiv – Underlag till Perspektivplaneringen', *FOI-R--2897--SE* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut), s. 18.

For det tredje finnes det **en rekke norske innenrikspolitiske faktorer som kan påvirke betydningen av konflikter i Afrika for Norge og opinionen hjemme**. De norske bedriftenes tilstedeværelse medfører at et ikke ubetydelig antall nordmenn til enhver tid vil befinne seg i landet eller ute på olje- og gassinstallasjonene, som kan være spesielt utsatt for angrep på grunn av deres strategiske betydning. Kombinasjon av misnøye over uinnfridde lovnader om demokrati, utdanning og helsetilbud vil også kunne trekke frem etniske og religiøse skillelinjer på bekostning av nasjonalt samhold.⁴⁸² Afrika er i dag det mest religiøse kontinentet i verden.⁴⁸³ Det er derfor en vedvarende fare for at religiøse skillelinjer, som også kan speiles innad i befolkningen i Norge, vil kunne utnyttes politisk. Disse svært ulike faktorene kan påvirke norske politiske beslutningsprosesser om å delta i en eventuell operasjon eller ikke, gjennom næringslivsinteresser, pårørende, interesseorganisasjoner, diasporasamfunn og hensyn til norske interesser.

Selv om norske interesser skulle bli mer direkte berørt av konflikter i Afrika i fremtiden, er det **likevel vanskelig å se for seg en norsk militær involvering basert på å sikre norske interesser alene**. Militær intervensjon for å sikre økonomiske interesser har ikke bare tapt legitimitet de siste årene, men det vil for småstater som Norge ikke være praktisk mulig å gjøre alene. I tillegg er dette ofte områder hvor norske militære styrker har svake forutsetninger for å operere, både klimatisk, med tanke på det medisinske risikobildet og på annen måte. Samtidig er spørsmålene om hva som er praktisk mulig å gjennomføre og hvor i verden Forsvaret kan være et relevant instrument for å sikre norske interesser, eksempler på problemstillinger som må analyseres hver for seg og hvor det er et mulighetsrom for påvirkning av politiske prioriteringer og beslutninger.

Dette bringer igjen frem spørsmålet om det **kan bli mer aktuelt å delta i FN-operasjoner**, som de siste 15 årene har hatt Afrika som sitt primære operasjonsområde (se underkapittel 4.4.2). Tidligere FFI-rapporter har pekt på hvordan Norge bør prioritere militære bidrag til NATO, fordi den direkte koblingen til Norges sikkerhet vurderes som svakere ved FN-operasjoner.⁴⁸⁴ Dette vil ikke minst påvirkes av utviklingen i og den fremtidige eksistensen av NATO, utviklingen innenfor FN-operasjoner, men også tilstedeværelsen av norske interesser i Afrika og Midtøsten. Hvilket rammeverk operasjonen foregår i kan bli relativt sett mindre viktig enn forutsetningene for å lykkes med oppdraget, dersom norske direkte interesser blir mer direkte berørt.

Alternativt kan de samme norske økonomiske, sosiale eller andre politiske interesser like fullt tale imot en militær operasjon i Afrika og i stedet skape nye dilemmaer for beslutningstagerne. Et tenkt scenario kan være en amerikansk intervensjon i Angola, der økte amerikanske forventninger om norsk deltagelse kommer i konflikt med egne ønsker om å unngå en militær operasjon på grunn av norske oljeselskapers tilstedeværelse, eller en betydelig motstand fra en mer innflytelsesrik opinion hjemme (se underkapittel 4.3.1). Dette viser også hvordan norske interesser ikke bare kan komme i konflikt med våre alliertes interesser i periferiene av våre egne

⁴⁸² [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*](#), s. 84.

⁴⁸³ For eksempel svarer mer enn tre av fire at religion er svært viktig i 17 av 19 land i Afrika sør for Sahara. Se [‘Survey Finds Africa Is Most Religious Part of World’, *Huffington Post*, 15. juni 2010](#).

⁴⁸⁴ [Johansen m.fl. \(2007\), ‘Norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner - med hvem, med hva og hvorfor?’](#).

nærområder i nord, men også langt hjemmefra. Disse helt nye koblingene som følger av den globaliserte konteksten kan ytterligere komplisere allianseforholdene i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Ingen av disse utviklingene fremstår nødvendigvis som sannsynlige, men de er eksempler på mulige implikasjoner av en videreføring av dagens trender.

Et siste potensielt grunnlag for norsk deltagelse i militære operasjoner i denne regionen, er den tradisjonelle allianseavhengigheten. Det relativt store konfliktpotensialet peker på at **behovet for stabilisering i Afrika sør for Sahara vil være større sammenlignet med andre regioner**. Viktigheten av Afrika for våre nærmeste allierte følger av at kontinentet kan bli et arnested for terrorisme, er rikt på ressurser og en arena hvor Kina er blitt den største og viktigste samarbeidspartneren for mange afrikanske land. Dette kan også være en region hvor europeiske land faktisk tar et større ansvar for å sikre sine egne interesser, fordi ustabilitet i afrikanske land er noe som oppfattes mer som en direkte trussel i Europa enn USA. Stabilitet i Afrika anses som særlig viktig for Europa av tre grunner: det reduserer faren for destabiliserende migrasjonsstrømmer og terrorisme, Afrika blir ansett som en «*swing region*» hvor man kan fremme menneskerettigheter og demokrati, og det eksisterer en sterk emosjonell tilknytning til Afrika som går tilbake til kolonitiden.⁴⁸⁵

For Forsvaret kan dette bety at **norsk deltagelse basert på solidaritet med våre allierte også kan bli mer aktuelt i denne regionen**, hvis vi fortsatt søker å styrke båndene til våre europeiske allierte. I nederste del av operasjonsspekteret anses det som sannsynlig at kombinasjonen av rask urbanisering, svake institusjoner og et stigende havnivå vil kunne lede til humanitære katastrofer som vil kreve en internasjonal innsats i kystnære områder.⁴⁸⁶ I øvre del av skalaen forventes det at det fortsatt vil være et gap mellom de militære kapasitetene og regionens evne til å håndtere de mest krevende sikkerhetsoppgavene selv.⁴⁸⁷ Dette gjelder særlig dersom det er behov for robuste innsatser i alvorlige kriser, og spesielt om det aktuelle landet er en autoritær og militært relativt sterk stat.⁴⁸⁸ Her kan man for eksempel se for seg en begrenset høyintensitetsoperasjon mot et sittende regime i Afrika.⁴⁸⁹

⁴⁸⁵ [Cilliers, Jakkie, Hughes, Barry, og Moyer, Jonathan \(2011\), 'African Futures 2050', *Monograph 175, January 2011 \(Institute for Security Studies\)*, s. 9.](#)

⁴⁸⁶ [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 138.

⁴⁸⁷ Dette er en nærmest unison konklusjon i fremtidsstudiene. Se [Development, Concepts and Doctrine Centre \(2014\), *Global Strategic Trends – Out to 2045*](#), s. 135; [Tejpar, Johan og Gasinska, Karolina \(2012\), 'Säkerhetsutvecklingen i Afrika söder om Sahara i ett 10-årsperspektiv', *FOI-R--3537--SE* \(Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut\)](#), s. 46; [National Intelligence Council \(2012\), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*](#), s. 84, og [Cilliers, Hughes, og Moyer \(2011\), 'African Futures 2050'](#), ss. 78–79.

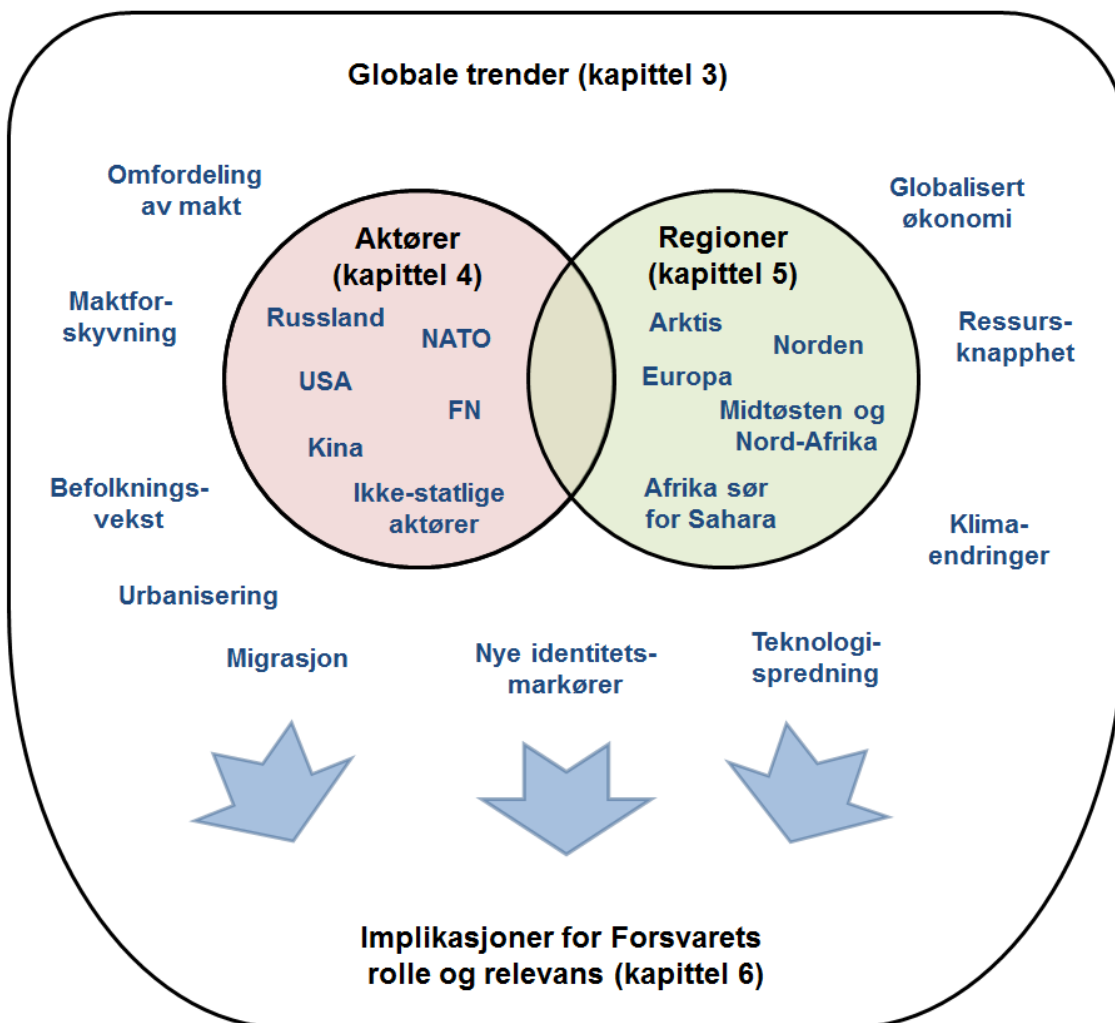
⁴⁸⁸ [Tejpar og Gasinska \(2012\), 'Säkerhetsutvecklingen i Afrika söder om Sahara i ett 10-årsperspektiv'](#), s. 30, 46.

⁴⁸⁹ For en beskrivelse av en slik operasjon og hva det kan kreve i fremtiden, se Diesen, Sverre (2015), 'Future high-intensity conflict out of area: a possible NATO counter-regime operation in Africa' i Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (London: Routledge), ss. 39–58.

6 Forsvaret frem mot 2040

Denne rapporten har identifisert en rekke sannsynlige og mindre sannsynlige utviklinger som kan få konsekvenser for Norge og Forsvaret de neste 15–25 årene. Til forskjell fra de fleste fremtidsstudiene som denne rapporten har tatt utgangspunkt i, inkluderes det her et eget avsluttende kapittel som analyserer hvilke implikasjoner utviklingene kan få for det norske forsvarrets rolle og relevans. De globale trendene, aktørene og regionene som vurderes å være mest avgjørende for våre fremtidige forsvars- og sikkerhetspolitiske omgivelser, er fremhevet i figur 6.1.

I dette kapitlet diskuteres det hvordan den videre utviklingen innenfor disse områdene kan påvirke **rollen** til Forsvaret i fremtiden, og hvilke konsekvenser den samlede utviklingen har for Forsvarets **relevans** som et sikkerhetspolitisk instrument for Norge. Globale utviklingstrekk som trekker i motsatte retninger kan gjøre det enda viktigere å prioritere mellom Forsvarets ulike **oppgaver**. Trendene leder også til en bredere diskusjon av hvilke **operasjonsområder** som vil være mest relevante, og hvem som vil være våre mest naturlige **allierte** i fremtiden. Utviklingen i det norske **forsvarsbudsjettet** legger også føringer for hva slags forsvar som vil være mulig, og etterlater et handlingsrom med hensyn til valg av ulike **forsvarskonsepter**. Avslutningsvis peker utviklingen på noen premisser for Forsvarets fremtidige **operasjoner**.



Figur 6.1 Relevante utviklinger i Norges forsvars- og sikkerhetspolitiske omgivelser mot 2040.

I diskusjonen av disse spørsmålene er det nødvendig å skille mellom dagsaktuelle hendelser og grunnleggende endringer i Norges strategiske situasjon. Bare de siste kan legge helt nye premisser for Forsvarets rolle og relevans i fremtiden. I tillegg er det vesentlig å skille det normativt ønskelige fra det objektivt nødvendige og mulige. Det betyr likevel ikke at vi kan se bort fra endringer i nettopp normative oppfatninger, ettersom Forsvarets utforming til syvende og sist besluttes politisk. Dette kapittelet vil forhåpentligvis kunne støtte forsvarsplanleggingen med vurderinger av hvilke implikasjoner utviklingen kan ha for Forsvaret på lang sikt.

Den største utfordringen i forsvarsplanleggingen er å bygge bro mellom det relevante, det mulige og det ønskelige. Fremtidsstudier er ment å kunne støtte beslutningsprosesser ved å identifisere «det fremtidige» som dagens krav må vurderes opp mot. Her er det viktig å presisere at det er mulig å trekke *ulike* slutninger basert på det *samme* forskningsbaserte grunnlaget som har blitt presentert i denne rapporten. Diskusjonen i de påfølgende delkapitlene forsøker å reflektere dette.

6.1 Forsvarets rolle

Den viktigste støtten fremtidsstudier kan gi, er å unngå at man låser seg fast i feilaktige oppfatninger eller antagelser om fremtiden. Denne rapportens lange tidsperspektiv – både bakover og fremover i tid – gjør det naturlig å begynne med det mest grunnleggende spørsmålet: Trenger Norge et militært forsvar i fremtiden? Svaret avhenger av hva de globale trendene sier om relevansen av militære virkemidler generelt, men like mye av hvor viktig et militært forsvar vil bli oppfattet å være sammenlignet med andre statlige oppgaver. Spørsmålet om Forsvarets rolle i fremtiden påvirkes derfor som vi skal se av både objektive og subjektive forhold.

Samlet sett tilsier de globale trendene at **stater fortsatt vil ha behov for å disponere væpnede styrker for å ivareta sin egen sikkerhet og sine egne interesser**. Dette premisset endrer seg ikke selv når man tar høyde for en bipolar, multipolar, eller ikke-polar verdensorden i fremtiden (se delkapittel 3.1). De politiske, sosiale, økonomiske, teknologiske og miljømessige trendene peker i tillegg på en rekke både kjente og nye, globale og lokale sikkerhetsutfordringer som vil kreve militære kapasiteter, selv om militærmakten alene ikke forventes å være avgjørende for håndteringen av dem. Samtidig er det ikke slik at verden forventes å bli stadig farligere og mer konfliktfylt, slik man kan få inntrykk av ved overfladisk lesing av de internasjonale fremtidsstudiene denne rapporten har tatt utgangspunkt i.

Frem mot 2040 indikerer trendene at en stadig *mindre* andel av verdens land vil oppleve interne væpnede konflikter, spesielt av den mest alvorlige typen hvor mer enn 1 000 mennesker blir drept i året. Dette er blant annet basert på fremskrivninger av utviklingen innenfor en rekke områder som historisk sett har påvirket faren for konflikt.⁴⁹⁰ Denne utviklingen forventes å fortsette på lang sikt, selv om man har sett en økning i antall konflikter de aller siste årene.⁴⁹¹ Trendene tilsier

⁴⁹⁰ Se [Hegre m.fl. \(2013\), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050'](#).

⁴⁹¹ Økningen er hovedsakelig forårsaket av situasjonen i Nigeria, Ukraina, Syria og Irak. I 2014 foregikk det totalt 40 «væpnede konflikter» i verden, der mer enn 25 personer ble drept som følge av krigshandlinger. Av disse var 11 det som regnes for «krig» (med mer 1 000 stridsrelaterte dødsfall per år). Se ['Global conflicts on the rise', Uppsala University, 17. juni 2015](#).

også at en større andel av verdens intrastatlige konflikter vil ha lavere intensitet (målt i antall drepte i strid) sammenlignet med dagens nivå. Også konflikter som kan være svært dødelige, men som faller utenfor de vanlige definisjonene på krig, regnes normalt for å være lavintensive (som narkokrigen og lovløsheten i Mexico).⁴⁹² Det globale trusselbildet kan imidlertid ikke si noe om fremtidige enkelthendelser, som hvis de er store nok, vil kunne overskygge trendene. Et eksempel vil være en væpnet konflikt mellom USA og Kina, selv om sannsynligheten for en norsk involvering vurderes som liten. Det er likevel viktig å kunne skille det overordnede konfliktbildet fra mindre sannsynlige enkelthendelser, selv om de kan få stor betydning om de først inntreffer.

Et samlet sett lavere konfliktnivå i verden betyr imidlertid ikke at Forsvarets rolle som et sikkerhetspolitisk instrument for Norge blir mindre. Tvert imot er bruken av det norske forsvaret blitt stadig mer utstrakt, robust og fremtredende i samme periode som verden er blitt fredeligere.

Et gjennomgående funn i denne rapporten er at **den instrumentelle bruken av Forsvaret kan bli mer aktuell på enda flere grunnlag i tiårene fremover**, så lenge Norge fortsetter å bli mer avhengig av den sikkerhetspolitiske utviklingen andre steder i verden. Selv om nødvendigheten av et forsvar som skal sikre landet mot eksistensielle trusler gjerne oppfattes som større nå enn før krisen i Ukraina, tilsier ikke dagens situasjon at behovet for et nasjonalt nødvergeinstrument tilsvarende det Norge hadde under den kalde krigen, vil gjenoppstå. Med mindre det oppstår en fundamentalt annerledes situasjon, innebærer dette at befolkningens oppfatning av behovet for et forsvar i større grad kan påvirkes av andre politiske, sosiale og økonomiske utviklingstrekk enn variasjoner i den grunnleggende trusselen fra Russland.

Den subjektive dimensjonen ved spørsmålet om Forsvarets rolle – hvor nødvendig befolkningen mener det er for Norge å ha et forsvar – er ett av spørsmålene som Forsvaret selv undersøker i sin årlige innbyggerundersøkelse. Ifølge årets undersøkelse mener 91 % at det er *meget* eller *ganske* nødvendig for Norge å ha et forsvar i dagens situasjon (april–mai 2015).⁴⁹³ Selv om det ble observert en vesentlig økning fra i fjor, har ikke dette bildet endret seg mye over tid. I Folk og Forsvars spørreundersøkelse, svarte 83 % av befolkningen at Norge bør ha et militært forsvar i den nåværende situasjon sammenlignet med rundt 85 % i snitt siden 1969.⁴⁹⁴ Problemet med denne typen spørsmål er at de ikke gir noen indikasjoner på befolkningens oppfatning av hvor stort Forsvaret bør være sammenlignet med *andre* statlige funksjoner. Sagt på en annen måte: Hvor mange av de andre statlige funksjonene er man villig til å ofre for å ha et militært forsvar?

Demografiske, kulturelle og verdimeslige endringer gjør at det **kan bli vanskeligere å opprettholde forståelsen av behovet for et norsk forsvar på lengre sikt** (se delkapittel 3.2). Her er det verdt å merke seg at forsvar rangeres svært lavt i forhold til andre offentlige oppgaver som skole, miljø, eldreomsorg, helse og samferdsel i spørreundersøkelser om hvilke saker som velgere anser

⁴⁹² For en diskusjon, se '[Mer krig og konflikt i verden](#)', *forskning.no*, 18. januar 2015.

⁴⁹³ [Ipsos MMI for Forsvarets mediesenter \(2015\), Forsvarets innbyggerundersøkelse 2015, juni 2015](#), s. 33. I årets undersøkelse ble andelen i 2014 oppgitt som 89 %, men i fjorårets undersøkelse ble totalen 92 %. Se [Ipsos MMI for Forsvarets mediesenter \(2014\), Forsvarets innbyggerundersøkelse 2014, juni 2014](#), s. 30.

⁴⁹⁴ Basert på 23 undersøkelser fra 1969–2015. Andelen har variert fra 75 % (1969) til 91 % (2006 og 2007). Se [Opinion AS for Folk og Forsvar \(2015\), Meningsmåling: Holdninger til Forsvaret, juni 2015](#), s. 6.

for å være viktigst. Selv i Storbritannia svarte bare 3 % at «forsvar og sikkerhet» var den viktigste saken for dem i forkant av årets valg.⁴⁹⁵ I Norge har de tilsvarende andelene vært enda lavere – på 1 % og 2 % i forkant av valgene i henholdsvis 2009 og 2013, til tross for at vi har en tilsynelatende større konvensjonell trussel fra Russland i våre nærområder.⁴⁹⁶ Hvordan befolkningen vekter behovet for forsvar sammenlignet med andre statlige oppgaver, fremheves likevel som et av de viktigste spørsmålene for forsvarsplanleggingen i dag.⁴⁹⁷ Et annet spørsmål som i så fall blir mer aktuelt, er hvilke konsekvenser det vil ha å legge helt bort ambisjonen om å ha et militært forsvar.

Dette er normative endringer som er vanskelige å predikere, men de globale trendene tilsier nærmest unisont at forsvarsbudsjettene i Europa forventes å komme under større press som følge av økende utgifter til velferd. Dette er forhold som trolig også vil gjelde Norge. I større konkurranse med andre offentlige tjenester og uten noen forventning om at det igjen skal oppstå en klart definerbar trussel som alle kan enes om, kan en derfor forvente at skattebetalernes vilje til å finansiere forsvar vil bli vesentlig utfordret i fremtiden. Samlet sett tyder trendene på at **Norge vil trenge et militært forsvar, men at det samtidig kan bli viktigere å demonstrere dets rolle**. Dette reiser spørsmålet om hva vi faktisk vil kunne trenge et militært forsvar til i fremtiden.

6.2 Forsvarets relevans

Mens utviklingen i våre omgivelser ikke endrer det grunnleggende behovet for et militært forsvar, vil utviklingstrekkene definitivt påvirke *hva* Norge trenger et militært forsvar til i fremtiden.

Dette spørsmålet kan besvares fra ulike ståsteder. Noen kan av prinsipp mene at et militært forsvar skal begrense seg utelukkende til å forsvare norsk territorium. For Forsvarets egne ansatte, kan det av naturlige årsaker være et mål i seg selv å ha et forsvar i fremtiden. For noen politikere er Forsvaret blitt sett på som en del av norsk distriktspolitikk. For andre har Forsvaret vært et instrument i norsk nasjonsbygging. Denne rapportens ståsted er å forsøke å kartlegge hvorfor vi trenger et forsvar, basert på en samlet analyse av utviklingen i våre omgivelser, som legger de viktigste premissene for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Hva sier forskningen om hva Norge vil trenge et militært forsvar til i fremtiden? For å besvare dette spørsmålet har vi studert hvordan utviklingen kan påvirke de tre kontinuitetene og den grunnleggende endringen i Norges strategiske situasjon. Her kan rapportens observasjoner skille seg noe fra andre analyser som har et kortere tidsperspektiv og en annen vektlegging.⁴⁹⁸

⁴⁹⁵ [‘Here are the 5 most important issues for voters ahead of the General Election’, BT, 31. mars 2015](#). Før valget skal den britiske utenriksministeren (og tidligere forsvarsminister) P. Hammond ha uttalt at det «ikke var noen stemmer å hente i forsvar». Se [‘Why is no-one talking about defence cuts?’, BBC, 24. april 2015](#).

⁴⁹⁶ For undersøkelsen i 2009, se [‘Skole og miljø viktigst for velgerne’, NRK, 28. august 2009](#).

For undersøkelsen i 2013, se [‘Disse sakene mener velgerne er viktigst’, NRK, 5. september 2013](#).

⁴⁹⁷ Se [Cornish, Paul \(2010\), ‘Strategy in Austerity: The Security and Defence of the United Kingdom’, Chatham House Report, October 2010](#).

⁴⁹⁸ [Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge \(2015\)](#) hadde til mandat å se på de mest krevende utfordringene for Norges sikkerhet i lys av de siste års sikkerhetspolitiske utvikling. UD sitt *Refleks-prosjekt (2007–2013)* studerte den utenrikspolitiske utviklingen i et globalt, men kortere tidsperspektiv. FFIs siste scenarioanalyse begrenset seg til en studie av dagens trender innenfor fire temaer. Se Bukkvoll m.fl. (2014), ‘En gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidspanlegging’.

For det første må vi forstå den historisk dominerende trusselen fra Russland i et bredere og mer langsiktig perspektiv (se delkapittel 4.1). Med et 30–50 års perspektiv tilbake i tid, kan dagens forhold til Russland fremstå like mye som en retur til normalen som et brudd med kontinuiteten. Også de siste års opprustning i Russland er mer representativ for hvordan styrkebalansen tradisjonelt har vært mellom Norge og Russland. Selv betydelige variasjoner innenfor disse forholdene rokker ikke ved det geopolitisk asymmetriske forholdet. Derfor vil **Russland forbli en sentral sikkerhetspolitisk utfordring for Norge i fremtiden**, selv om dagens situasjon ikke tilsier at behovet for et tradisjonelt invasjonforsvar vil gjenoppstå eller at trusselen mot Norge har endret seg fundamentalt. Russisk bruk av militærmakt mot Norge eller et annet NATO-land kan ikke utelukkes, men terskelen vil ligge vesentlig høyere enn den har vist seg å gjøre i forhold til Georgia og Ukraina.

For det andre knyttes det **større usikkerhet til utsiktene for alliert støtte enn til hvilken trussel Russland kan utgjøre**. Dette følger av en bred enighet om at selv noen av de mest alvorlige scenariene for russisk maktbruk dreier seg om sikkerhetspolitiske kriser hvor det kan være uklart om NATOs Artikkel 5 kommer til anvendelse. Heller ikke om det skulle oppstå en klar Artikkel 5-situasjon, er det garantert at alliansen samlet vil eller kan komme Norge til unnsetning. Dette skyldes usikkerhet knyttet til alliertes *vilje* i konflikter der de selv har marginale nasjonale interesser, samt deres *evne* gitt utviklingen i mange europeiske NATO-lands forsvarsstrukturer (se delkapittel 4.2). I konfliktsituasjonene man kan se for seg vil det også være et *tidsvindu* for alliert hjelp, det vil si om beslutningen om å utløse Artikkel 5 kan fattes før en hurtig militær operasjon mot Norge er avsluttet og det foreligger en endret politisk forutsetning. Disse forholdene gjør spørsmålet om hvem våre allierte skal være i fremtiden spesielt viktig. Det innebærer også et større behov for å kunne håndtere trusler i våre egne nærområder på egen hånd.

For det tredje gjør økt etterspørsel i de fremvoksende økonomiene at **de norske energiresursene kan få en enda større strategisk betydning**. Nye aktører kan få interesse av ressursene i våre nordområder (se delkapittel 5.1 om Arktis). I tillegg blir norsk olje- og gassvirksomhet stadig mer omfattende i land med høyere konfliktrisiko i takt med at produksjonen på norsk sokkel avtar og utvinningen i mange av de fredeligste delene av verden nærmer seg slutten. På toppen av dette kommer norske selskaper innenfor andre bransjer, som allerede opererer eller vil ekspandere internasjonalt (se underkapittel 3.4.4). Summen av dette medfører en stadig større utbredelse av norske interesser og statsborgere i utlandet, som øker den statistiske sannsynligheten for at de vil bli direkte påvirket av uro i de aktuelle landene, og kan utsettes for terrorangrep eller andre hendelser hvor begrensede operasjoner, som gisselredningsaksjoner og evakuering, kan bli nødvendige.

For det fjerde vil ytterligere globalisering gjøre det **fortsatt aktuelt å bruke Forsvaret internasjonalt**, selv om det sikkerhetspolitiske fokuset for øyeblikket dreier mot Europa. Tradisjonelt har norsk deltagelse i internasjonale operasjoner vært begrunnet i ønsker som å sikre at NATO fungerer som allianse, sikre bistand fra våre allierte i en eventuell krisesituasjon, styrke inter-

nasjonal lov og rett og fremme fred og stabilitet.⁴⁹⁹ Siden 1990-tallet har sikkerhetsutfordringene som introduseres via global ustabilitet, som terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen, gradvis blitt viktigere, også for Norge. Det er likevel grunn til å tro at vi fremdeles er i startfasen av å merke effektene av disse mangefasetterte koblingene. I tillegg kan trusler mot norske interesser gjøre det mer relevant å delta i internasjonale operasjoner for å sikre disse interessene der de befinner seg, fordi Norge som småstat forblir grunnleggende ute av stand til å agere militært for dette formålet annet enn som del av en større koalisjon, i rammen av NATO, FN eller andre internasjonale organisasjoner. De gamle grunnlagene for norsk deltagelse i internasjonale operasjoner består, mens nye kommer til.

Følgelig kan man si at **summen av behov for norske militære virkemidler for å kunne sikre våre sikkerhetspolitiske interesser vil øke i fremtiden – både hjemme og ute**. I lys av større usikkerhet rundt alliert støtte, vil behovet for norsk forsvarsevne hjemme forsterkes med mindre trusselen fra Russland eller andre aktører i våre nærområder faller bort, eller det oppstår en samlet forståelse av en trussel mot Europa som utvilsomt omfatter Norge og norske områder, og som gjør det nærmest sikkerhet at vi vil få hjelp uansett hva vi selv har å stille opp med. Også utenlands vil behovet for norsk deltagelse i flernasjonale operasjoner øke med mindre verden utvikler seg i en enda fredeligere retning enn dagens prediksjoner allerede peker mot og forventningene fra våre allierte om å bidra ikke blir større enn i dag. Dagens trender i retning av større tilstedeværelse av norske selskaper i ustabile områder, flere norske statsborgere som oppholder seg eller bor utenlands, og sterkere koblinger mellom befolkningen i Norge og konflikter andre steder, må heller ikke forutsettes å skape en større norsk interesse av å bidra i internasjonale operasjoner. Ingen av disse utviklingene er umulige, men de vil altså kreve ett eller flere brudd med dagens utviklingstrekk.

En videreføring av dagens utvikling – der de gamle småstatsoppgavene består og andre oppgaver tilknyttet norske interesser i utlandet tillegges større betydning – vil i ytterste fall kunne tilsi en fremtidig rolle for Forsvaret som ligner mer på den rollen militære styrker tradisjonelt har hatt for stormakter.⁵⁰⁰ Samtidig vil Norge fortsatt bare være en småstat og dermed ikke ha evnen til å gjennomføre egne internasjonale operasjoner utover rent begrensede aksjoner – uansett hvor ønskelig det vil være. Dette begrenser i hvilken grad småstater vil kunne holde seg med militær-makt som er relevant i en stadig mer globalisert verden. Det er en sikkerhetspolitisk problemstilling for småstater som kan bli mer aktuell med fortsatt globalisering, som ikke synes å være behandlet i den eksisterende litteraturen.

⁴⁹⁹ Se [Johansen m.fl. \(2007\), 'Norsk deltagelse i internasjonale militære operasjoner - med hvem, med hva og hvorfor?'](#), ss. 23–24.

⁵⁰⁰ Ved en presentasjon av rapportens funn i mars 2015, kommenterte sjefen for det britiske *Development, Concepts and Doctrine Centre* at konsekvensene av utviklingen i Norges sikkerhetspolitiske omgivelser – behovet for å ta større nasjonalt ansvar for å avskrekke angrep, stadig flere direkte interesser utenlands, og relevansen av et mer generisk militært instrument – likeså godt kunne vært konklusjonene i britenes egen nasjonale sikkerhetsstrategi.

6.3 Prioritering mellom Forsvarets oppgaver

I forlengelsen av at Norge vil være en småstat med et stadig mer globalt perspektiv på sine egne sikkerhetspolitiske utfordringer, kan det oppstå større spenning mellom Forsvarets *ulike* oppgaver enn det som har vært tilfellet frem til i dag. I ytterste konsekvens kan det bli nødvendig å erkjenne at Forsvaret ikke kan håndtere alle oppgavene det er satt til i dag, uansett hvor lavt kravene til utførelsen settes.⁵⁰¹

Hvilke oppgaver som er viktigst og hvilken oppgave som skal være dimensjonerende, er nettopp en type vurdering som påvirkes av hva som er relevant, mulig og ønskelig. Danmark har for eksempel prioritert internasjonale operasjoner langt høyere enn Sverige og Norge etter den kalde krigen, basert på en vurdering av at det ikke lenger eksisterer noen konvensjonell militær trussel mot landet. Selv om Norge har hatt ambisjoner om å gi betydningsfulle bidrag til internasjonale operasjoner, har de nasjonale oppgavene, som å forebygge krig, forsvare Norge og håndtere kriser på egen hånd, likevel vært dimensjonerende for Forsvarets innretning, struktur og kapasiteter. Sverige har ligget mellom disse to ytterpunktene, men beveger seg for tiden i retning av å prioritere de nasjonale oppgavene.⁵⁰² Hvilke oppgaver som skal være det norske forsvarets *viktigste* i fremtiden, er til syvende og sist en politisk beslutning, basert på hvilke risikoer man er villige til å ta og hvordan man vekter ulike hensyn.

Man kan anta, som i dag, at Forsvarets viktigste oppgave vil være å sette opp en krigsforebyggende terskel mot aggresjon i våre egne områder.⁵⁰³ Terskelambisjonen her hjemme vil i så fall forbli dimensjonerende for forsvarsstrukturen som helhet, i den betydning at hensynet til denne oppgaven alltid går foran hensyn til hva som kreves for å løse andre oppgaver. Andre oppgaver, som fredsoperative oppdrag, bistand til det sivile samfunn her hjemme eller bidrag til internasjonale operasjoner, vil da måtte løses fortløpende basert på den kapasiteten som er tilgjengelig i denne strukturen. Behov knyttet til spesielle oppdrag i internasjonale operasjoner vil kunne føre til kjøp av materiell vi ellers ikke ville anskaffet, men bare som tilleggsutstyr til avdelinger som i utgangspunktet er organisert og utrustet for å utgjøre en terskel i Norges nærrområder.

Viktigheten av å dimensjonere for en krigsforebyggende terskel vil bli enda større jo mindre forsvarsstrukturen blir og mer marginal forsvarsevne vi får (se underkapittel 3.4.2). Med mindre vi

⁵⁰¹ I dag er Forsvarets oppgaver: 1) Utgjøre en krigsforebyggende terskel med basis i NATO-medlemskapet; 2) Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar; 3) Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement om nødvendig; 4) Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning; 5) Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter; 6) Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder; 7) Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsstøttende operasjoner; 8) Bidra til internasjonalt samarbeid på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området; 9) Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver. Se [Forsvarsdepartementet \(2012\), Prop. 73 S \(2011–2012\), Et forsvar for vår tid](#), s. 47.

⁵⁰² Se [Gunderson, Åse Wahl \(2011\), 'Ute, hjemme eller begge deler? En sammenligning av norsk, svensk og dansk forsvarsstruktur', FFI-rapport 2011/02043 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#). Også basert på samtaler med forskere på det svenske Totalforsvarets forskningsinstitut (FOI).

⁵⁰³ Dette argumentet utledes i sin helhet i Diesen, Sverre (2011), *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020* (Oslo: Cappelen Damm), ss. 93–101.

forutsetter at forsvarsbudsjettene skal få en realvekst som ikke bare dekker inn for hele den faktiske kostnadsveksten, men også tillater en reell økning av forsvarsevnen – i form av en struktur som er både større og mer moderne – vil vår forsvarsevne relativt til stormakten Russland fortsette å synke. Uansett hvilke andre interesser vi kan ha av å delta i operasjoner utenlands, vil Forsvarets minimale størrelse utgjøre en så stor begrensning på norske styrkebidrag at disse bidragene ikke vil kunne påvirke slike operasjoner i en grad som gjør at utfallet kunne blitt et annet uten de norske bidragene.

Gitt disse premissene vil det være vanskelig å argumentere for at operasjoner, hvor norske styrkebidrag ikke vil bety noe fra eller til for utfallet, skal ha større innflytelse på strukturen enn de scenariene hvor Forsvarets sammensetning faktisk er av betydning for utfallet. Med betydning for utfallet menes det ikke at vi skal kunne påvirke muligheten for å vinne et militært oppgjør med Russland, men at vår mulighet for å utløse amerikansk og alliert intervensjon i høy grad avhenger av hva slags forsvar vi har selv. Med dagens situasjon fremstår en vektlegging av terskelforsvar som Forsvarets *viktigste* oppgave som den mest rasjonelle og minst risikable løsningen. Denne oppgaven legges også til grunn i FFIs analyser til støtte for Forsvarsdepartementets langtidsplanlegging, fordi den er militært sett mest krevende og stiller høyere kapabilitetskrav enn de andre oppgavene.⁵⁰⁴

Samtidig kan ivaretagelsen av samfunnssikkerhet og deltagelse i internasjonale operasjoner bli viktigere å ta hensyn til i forsvarsplanleggingen, fordi de rett og slett kan bli *vanligere*.

Det er først og fremst en rekke politiske, sosiale og miljømessige trender som kan påvirke vektingen av Forsvarets ulike oppgaver i en slik retning. Dermed kan de også få innflytelse på forsvarsstrukturen. Forholdet mellom Forsvaret og samfunnet har etter 1970-tallet gradvis utviklet seg fra å handle om utnyttelse av sivile ressurser for å støtte Forsvaret i forbindelse med krig til at Forsvaret i større grad skal bistå samfunnet i håndteringen av for eksempel større ulykker, katastrofer og terrorangrep.⁵⁰⁵ Denne tendensen ble ytterligere forsterket etter den kalde krigen, og dagens trender kan tyde på at behovet for bistand til samfunnssikkerhet kan bli større i fremtiden.

På den ene siden kan større hyppighet av naturkatastrofer og ekstremvær i Norge gjøre at Forsvaret får en viktigere rolle i beredskapen hjemme sammenlignet med i dag (se underkapittel 3.5.1). Selv om denne oppgaven også kan bli mer aktuell utenfor Norges grenser, representerer den ikke noe grunnleggende nytt for Forsvaret. Derimot kan større spredning av avansert våpen- og kommunikasjonsteknologi gi ekstremistiske miljøer, nettverk, grupper og individer en større evne til ødeleggelse enn det man tidligere har lagt til grunn i planleggingen i forbindelse med anslag og angrep i Norge (se underkapittel 3.3.1). Returnerte fremmedkrigere representerer eksempelvis en større fare for at planlagte terroranslag blir gjennomført og tar liv. Motreaksjoner på globaliseringen har allerede fått implikasjoner for Norges sikkerhet i forbindelse med 22. juli, og de under-

⁵⁰⁴ Skjelland, Espen, Glærum, Sigurd, Hennem, Alf Christian, Barstad, Andreas, og Hanson, Torbjørn (2015), 'Operasjonell nektelse – et radikalt terskelforsvar', *FFI-rapport 2015/01450* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Begrenset).

⁵⁰⁵ Se Del 4: Forsvarets rolle og oppgaver i fred i Børresen, Gjeseth, og Tamnes (2004), *Norsk forsvarshistorie bind 5: Allianseforsvar i endring 1970–2000*, ss. 237–282.

liggende årsakene til terrorisme forventes å vedvare (se underkapittel 4.6.5). Et større nasjonalt, etnisk og religiøst mangfold innad i Norge med flere og sterkere koblinger til stridende parter i konflikter langt borte, øker også muligheten for at voldelige spenninger kan «overføres» til Norge og lede til situasjoner som det overgår politiets evne å håndtere (se underkapittel 4.6.3).

Til sammen kan disse utviklingstrekkene medføre en større rolle for Forsvaret i håndteringen av potensielt mer krevende interne sikkerhetstrusler. Selv om ivaretagelse av samfunnsikkerhet *ikke* er ment å være styrende, kan likevel en øremerking av Forsvarets ressurser til støtte for sivilsamfunnet i praksis få en dimensjonerende effekt på strukturen, ved at man for eksempel innfører krav til responstid på helikoptre i forbindelse terrorangrep.⁵⁰⁶ Dette reiser spørsmålet om ivaretagelse av samfunnsikkerhet fortsatt bør være en oppgave for Forsvaret i det hele tatt – spesielt når forsvarsstrukturen samtidig blir stadig mindre. Hvis målsettingen er å styrke beredskapen, for eksempel i forbindelse med naturkatastrofer eller terrorangrep, er det mulig at vi vil få mer igjen for hver krone ved å styrke Sivilforsvaret og nødetatene i stedet.

Den andre oppgaven som kan bli vanligere og dermed viktigere for Forsvaret, er bidrag til internasjonale operasjoner. Dette følger av politiske, sosiale og miljømessige trender som tilsier at behovet for humanitære, fredsstøttende og stabiliserende operasjoner vil være stort i fremtiden (se underkapitler 3.2.1, 3.4.3, og 3.5.1). Disse trendene inkluderer en rask befolkningsvekst og påfølgende større press på energi, mat og vann, spesielt i de områder som allerede har de største økonomiske, sosiale og politiske utfordringene. Naturkatastrofer, temperaturendringer og store folkevandringer kan «tippe» svake stater over i konflikt. Store økonomiske forskjeller kan lede til statskollaps, sosial uro og voldelige maktoverføringer. Det er denne typen utfordringer som forventes å dominere det *globale* konfliktbildet i fremtiden, selv om utfordringene i våre umiddelbare omgivelser skiller seg fra dette.

Norge har deltatt i langt flere, men kortere internasjonale operasjoner de siste tiårene sammenlignet med perioden før. Flere trender tilsier at denne situasjonen vil fortsette, fordi Norge kan bli avkrevd bidrag til internasjonale operasjoner eller selv ønske å bidra på flere grunnlag i fremtiden (se underkapitler 3.4.4, 4.3.3, 4.4.3 og 4.6.3). Dette følger i første omgang av en høyere forventning fra våre allierte om å bidra, som kan bli enda viktigere i konkurransen om spesielt amerikansk oppmerksomhet. Kostnadene ved *ikke* å intervenere kan bli for store – også for Norge, dersom vår sikkerhet fortsetter å bli stadig mer direkte berørt av globale sikkerhetsutfordringer. Det kan også bli viktigere for småstaten Norge å understøtte en FN-ledet verdensorden under større press, og å opprettholde utviklingen mot færre konflikter i verden. Dessuten kan Norge få en økende egeninteresse av å bidra, fordi hendelser andre steder i større grad kan ramme norske interesser og statsborgere i det aktuelle området.

Hverken ivaretagelse av samfunnsikkerhet eller bidrag til internasjonale operasjoner vil objektivt sett være viktigere enn behovet for sette opp en krigsforebyggende terskel mot aggresjon i våre egne nærområder, fordi konsekvensene som følger av å mislykkes vil være betydelig større. Like-

⁵⁰⁶ Dette eksempelet ble diskutert under Atlanterhavskomiteens seminar om rammer for ny langtidsplan, 24. oktober 2014.

vel kan disse oppgavene komme til å veie tyngre i forsvarsplanleggingen, fordi **evnen til å ivareta samfunnssikkerheten og bidra i internasjonale operasjoner kan bli oppfattet som viktigere hos politikere og befolkningen generelt**. I så fall vil det foreligge en inkonsistens mellom objektive interesser og praktisk politikk.

Sammenlignet med tidligere viser nordmenn i dag til flere *ulike* hensikter på spørsmålet om hvorfor Norge bør ha et militært forsvar, spesielt terrorfare, en generelt ustabil verdenssituasjon og Norges strategiske beliggenhet i nærheten av Russland.⁵⁰⁷ Dette kan tyde på at befolkningens oppfatning er i ferd med å følge etter den stadig mer instrumentelle rollen Forsvaret har fått etter den kalde krigen. Det er også grunn til å stille spørsmål om en norsk befolkning i stadig endring vil ha en «innebygget» forståelse av behovet for et forsvar dimensjonert for tradisjonelle, nasjonale oppgaver. Det er store generasjonsforskjeller i flere av svarene på spørsmålene i Folk og Forsvars undersøkelser rundt bruken av Forsvaret. På spørsmålet «Om Norge skulle bli angrepet, burde vi forsvare oss militært, selv om resultatet er usikkert?», er det langt flere av dem mellom 56 og 70 år (80 %) svarer «ja» sammenlignet med dem mellom 18 og 22 år (59 %).⁵⁰⁸

Generasjonsforskjellen er enda større i forbindelse med spørsmålet om Norges medlemskap i NATO bidrar til å trygge landet mot en fremmed makt, øker faren for angrep eller ikke spiller noen rolle i så måte. Her svarer 40 % av dem mellom 18 og 22 år at medlemskapet bidrar til å trygge landet, mens 78 % av dem mellom 56 og 70 år svarer det samme.⁵⁰⁹ Hvilke andre variasjoner som finnes mellom minoriteter og befolkningen ellers, eller minoriteter seg imellom, kan også bli viktigere etter hvert som de vil utgjøre en større andel av totalen, men dette undersøkes ikke i dagens opinionsmålinger. Alle disse spørsmålene bygger på hypotetiske problemstillinger, som trolig ville fått helt andre svar dersom et angrep fremsto som nært forestående. Samtidig gir de en indikasjon på skattebetalernes vilje til å prioritere forsvar i dag – og for hvilket formål.

⁵⁰⁷ På spørsmålet om *hvorfor* Norge bør ha et militært forsvar viser det til «forsvare oss hvis angrepet, uavhengig, hjelpeløs uten forsvar» (66 %), «fredsbevarende, forebyggende» (55 %), «betryggende for landet, respekt utad» (45 %), «terrorfare» (43 %), «Norges strategiske beliggenhet/ustabilitet i Russland» (43 %), «på grunn av NATO-medlemskapet» (38 %), «ustabil verdenssituasjon» (38 %), «å kunne hjelpe/være solidariske med andre nasjoner» (28 %), «for å beskytte naturressurser som olje, fisk og annet» (28 %), «det foregår opprustning internasjonalt» (15 %) og at «alle land har militært forsvar» (13 %). Et interessant poeng er at andelen som viser til *noe annet* enn å forsvare Norge og en fredsbevarende eller forebyggende rolle har flerdoblet seg de siste årene, fra rundt 5–10 % til 40 % fra 2010 til 2014, som kan indikere at befolkningen har mer sprikende oppfatninger av hensikten med å ha et norsk forsvar enn tidligere. Se [Opinion AS for Folk og Forsvar \(2015\), Meningsmåling: Holdninger til Forsvaret](#), s. 10, 12.

⁵⁰⁸ [Opinion AS for Folk og Forsvar \(2014\), Meningsmåling: Holdninger til Forsvaret](#), s. 18. I den siste undersøkelsen fra 2015 har disse generasjonsforskjellene blitt mindre, som følge av at en langt større andel av de aller yngste svarer ja på disse to spørsmålene. Samtidig har aldersinndelingen blitt endret noe fra 2014 til 2015, med en ekstra aldersgruppe og en utvidelse av den øvre grense for den eldste aldersgruppen fra 70 til 80 år, som også kan forklare noe av den mer positive holdningen samlet sett, siden de eldre aldersgruppene generelt svarer mer positivt på dette spørsmålet. Se [Opinion AS for Folk og Forsvar \(2015\), Meningsmåling: Holdninger til Forsvaret](#), s. 19.

⁵⁰⁹ [Opinion AS for Folk og Forsvar \(2014\), Meningsmåling: Holdninger til internasjonalt samarbeid, desember 2014](#), s. 7. Det samme mønsteret fremgår også på spørsmålet: «Om Norge skulle bli angrepet, ville du da selv være villig til å delta i forsvaret, med å utføre de oppgaver du er i stand til?». Andelen som i 2014 svarte «ja» er langt større blant dem mellom 56 og 70 år (73 %) enn dem mellom 18 og 22 år (52 %). Se [Opinion AS for Folk og Forsvar \(2014\), Meningsmåling: Holdninger til Forsvaret](#), s. 20.

Det kan dermed bli **en større utfordring for forsvarspolitikken å vedlikeholde forståelsen for at avskrekking av et væpnet angrep på Norge forblir Forsvarets viktigste oppgave**, når det hverken er den vanligste eller mest åpenbare i fremtiden. I fravær av åpenbare trusler mot Norge, vil dette avhenge av i hvilken grad det forekommer konflikter andre steder der likheten med et tilsvarende angrep på Norge er stor nok til å skape en frykt for en tilsvarende situasjon her, for eksempel ved at Russland agerer militært mot et annet NATO-land. Dette gjøres enda mer krevende av at maktbruken man ser for seg kan ha en karakter som tar sikte på nettopp å maskere et angrep. I hardere konkurranse med andre offentlige utgiftsposter kan det derfor innebære en større politisk risiko å dimensjonere for en krigsforebyggende terskel, dersom dette også medfører en synkende evne til å håndtere andre oppgaver. Satt på spissen: Hvor lenge vil en norsk befolkning i stadig endring oppfatte Forsvaret som «meget» eller «ganske» nødvendig, dersom det er begrunnet som en krigsforebyggende terskel mot en trussel som aldri materialiserer seg og kanskje innebærer en svekket evne til å håndtere andre, vanligere oppgaver?

Diskusjonen over viser at det er mulig å trekke *ulike* slutninger om hvilke oppgaver som skal veie tyngst i fremtiden, basert på hvilke trender man legger størst vekt på og hvordan man vekter sannsynligheten og konsekvensene av forskjellige trusler. På den ene siden tilsier spesielt de økonomiske og teknologiske trendene at terskelforsvaret bare vil fremstå som en enda viktigere oppgave for Forsvaret i fremtiden. På den annen side tyder det globale konfliktbildet og noen av de sosiale og miljømessige utviklingstrekkene på at Forsvaret oftere kan bli forventet å løse andre oppgaver. Blir imidlertid forsvarsstrukturen liten nok, er det ikke sikkert at dette vil ha noen praktisk konsekvens for sammensetningen av den. Da vil vi måtte prioritere et begrenset antall militære kjernekapasiteter som danner basis i et hvert forsvar, uansett hva det skal brukes til.

Alle trusler er per definisjon bare hypoteser inntil de materialiserer seg. Hensikten med fremtidsstudier er å løfte blikket og vurdere flere sentrale spørsmål for forsvarsplanleggingen samtidig. Det finnes ikke riktige eller gale valg når det kommer til langtidsplanlegging – bare kloke og mindre kloke. De kloke er de som finner gode nok løsninger til problemer som gradvis utvikler seg eller plutselig dukker opp i årene som kommer.⁵¹⁰ For å gjøre dette trenger Forsvaret kapabiliteter som er fleksible nok til å kunne tilpasse seg en rekke ulike sikkerhetsutfordringer, siden spesifikke trusler ikke kan forutses med særlig stor sikkerhet. Dette prinsippet gjelder også for småstater, selv om evnen til å håndtere flere oppgaver vil være mindre.

En robust langtidsplan må derfor ta innover seg de mindre åpenbare og mer usikre utviklingene. Det betyr at forsvarsplanleggingen alltid må sikte på å finne en balanse mellom dagens kapabilitetskrav og andre behov som kan oppstå i fremtiden. Blir dagens strukturforslag *for mye* basert på trusselen fra Russland? Er den fremtidsrettet *nok*? Gir strukturforslaget nok *fleksibilitet* til å kunne omstille seg til et alternativt utviklingsløp hvor evnen til å løse andre, mindre alvorlige, men vanligere og potensielt mer krevende oppgaver blir viktigere?

⁵¹⁰ Se [Gray, Colin S. \(2010\), 'War – Continuity in Change, Change in Continuity', *Parameters*, Vol. 40, No. 2 \(Carlisle: US Army War College\).](#)

6.4 Forsvarets operasjonsområder

Et annet forhold som kan påvirke forsvarsplanleggingen, er *hvor* i verden Forsvaret vil være mest relevant. Siden den kalde krigen har en av skillelinjene i norsk forsvarsdebatt stått mellom å prioritere operasjoner i våre egne nærområder eller operasjoner utenlands. I noen grad er dette samme diskusjon som den over. Hvis svaret på «hva skal veie tyngst» er den krigsforebyggende terskelen, blir nødvendigvis svaret på hvor Forsvaret er mest relevant «hjemme». Med dagens utviklingstrekk kan skillet mellom «hjemme» og «ute» miste noe av sin betydning, og det kan bli vanskeligere å argumentere konsistent for at man skal prioritere det ene *eller* det andre.

En årsak til dette er at selv **det vi i Norge forstår med uttrykket «hjemme» kan gradvis bli vanskeligere å definere**. Tradisjonelt har det vært ensbetydende med å forsvare (nordlige) deler av norsk territorium mot angrep fra en annen stat (Russland). Allerede i dag betyr hjemme også større havområder utenfor Norges kyst, og de mulige truslene omfatter et stadig bredere spekter av terroranslag mot olje- og gassinstallasjoner, krenkelser av norsk suverenitet eller ressurs- og miljøkriminalitet. Dersom Arktis blir en viktigere transportrute og arena for utvinning av ressurser, vil «hjemme» kunne strekke seg enda lenger bort fra norsk landområde. Det norske nærområdeinitiativet, der hensikten var å fokusere på kollektiv sikkerhet hjemme i stedet for «*out of area*»-operasjoner, kan på sikt få utilsiktede konsekvenser, dersom de største truslene mot Norge «hjemme» ligger så langt fra det norske fastlandet at de regnes for å være av marginal interesse for NATO, nettopp som «*out of area*». På den annen side er mulighetene større for at Forsvaret kan få en rolle *innenfor* landets grenser, dersom interne sikkerhetsutfordringer som overgår politiets håndteringsevne, kan bli flere og oppstå plutselig.

Også det vi forstår med begrepet «utenlands» endrer seg kontinuerlig. Geografisk nærhet kan ikke lenger likestilles med større sikkerhetspolitisk relevans når statlige grenser mister betydning og utviklingen innenfor cyberkrigføring og missilteknologi gjør fysisk distanse mindre relevant. Norge kan for eksempel utsettes for cyberangrep fra en annen stat, uavhengig av hvor det aktuelle landet ligger i verden og uten at man klarer å avgjøre med hvem som står bak. Den globale migrasjonen kombinert med informasjonsteknologien skaper også sanntids koblinger mellom etnisk like befolkningsgrupper i mange land. Skal man kategorisere en konflikt mellom befolkningsgrupper som finnes både i Norge og i et konfliktområde langt borte, som en sikkerhetstrussel hjemme eller ute?

Til tross for at pendelen i norsk forsvarsdebatt de siste årene har svingt i retning av våre nærområder, peker utviklingen andre steder på viktigheten av å balansere dette perspektivet. Det er likevel ikke slik at *alle* områder vil være like viktige for Norge bare fordi verden blir globalisert. Behovet for et norsk militært forsvar er styrt av konfliktpotensialet i de områdene av verden hvor Norges sikkerhet og norske interesser kan trues mest. I den sammenheng utgjør **Arktis, Norden og Europa de primære operasjonsområdene** på grunn av deres sterke koblinger til alle de tre grunnleggende kontinuitetene i Norges strategiske situasjon – forholdet til Russland, utsiktene for alliert hjelp og betydningen av havområdene for norsk sikkerhet (se delkapitler 5.1, 5.2 og 5.3).

Midtøsten og Nord-Afrika vil være en region av stigende sikkerhetspolitisk betydning for Norge, først og fremst fordi det oppstår stadig flere, ulike koblinger til norsk sikkerhet og norske interesser (se delkapittel 5.4). Midtøsten har i lengre tid vært preget av krig og sosial uro og vil trolig forbli ustabil de neste tiårene, selv om konfliktnivået forventes å gå ned på sikt. Til spesiell bekymring i denne regionen er utfordringen med å etablere stabile demokratier som alternativ til enten sekulære militærdiktaturer eller stater som kollapser og blir arnesteder for ekstremistbevegelser. Begge alternativer vil kunne skape situasjoner som gjør at militær intervensjon fremstår som det minste av flere onder sett fra vestlig synspunkt. Denne regionen forblir derfor et område av strategisk betydning for vestlige land, herunder Norge. Det samme gjelder Nord-Afrika og det indre Middelhavet, som en innfallsport til Europa og et tyngdepunkt for migrasjonsbølgen fra flere områder med høyt konfliktpotensial i fremtiden. De mange koblingene øker sannsynligheten for at eventuelle «sorte svaner», som springer ut av denne regionen, vil kunne få relativt større konsekvenser for Norge sammenlignet med andre deler av verden.

Afrika sør for Sahara kan også bli mer aktuelt for Forsvaret (se delkapittel 5.5). Her er koblingene til norske interesser ikke like mange og sammensatte som i Midtøsten og Nord-Afrika, men det fremtidige konfliktpotensialet regnes samtidig for å være langt større. Det er hovedsakelig her trusselen mot norske økonomiske interesser, selskaper, skip og statsborgere kan øke mest i fremtiden. I tillegg er det her mange av de globale sikkerhetsutfordringene, som i større grad kan berøre Norge direkte og indirekte, vil kunne oppstå. Denne regionen er også sterkere tilkoblet våre europeiske allierte sammenlignet med andre fjerne deler av verden.

Et sentralt spørsmål er om disse regionenes ulike betydning for norsk sikkerhet og norske interesser vil kunne få konsekvenser for forsvarsplanleggingen eller ikke. Hvis Forsvaret gradvis blir så lite at det kun dreier seg om å opprettholde et sett av kjernekapasiteter som er basis for enhver forsvarsstruktur og ethvert oppgavesett, vil spørsmålet om «hvor» i verden det vil være relevant å bruke Forsvaret neppe få konsekvenser for strukturen som helhet. Selv med et større forsvar vil det ikke være aktuelt å ha ulike typer avdelinger til bruk hjemme og ute. Kunnskap om hvor Forsvarets operasjoner vil finne sted i fremtiden vil derimot være relevant for å kunne identifisere spesifikasjoner det kan bli aktuelt å stille til bestemte strukturelementer, for eksempel at ubåter må kunne operere i farvann med et større spekter av vanntemperaturer, uten at det vil være avgjørende for spørsmålet om vi skal ha ubåter eller ei. Det samme vil kunne gjelde krav til for eksempel luftfiltre eller andre motortekniske detaljer på kjøretøyer som må kunne brukes i områder hvor de utsettes for sand og støv.

En vurdering av hvilke krav fremtidige operasjonsmiljø kan stille til Forsvaret, **krever derfor en nærmere analyse av de aktuelle områdene og formene for bidrag i hver region.** På den ene siden kan for eksempel de praktiske utfordringene ved å operere i Midtøsten og Afrika begrense mulighetene for at det norske forsvaret skal bli involvert i mer omfattende operasjoner i disse regionene, ettersom de geografiske og klimatiske forholdene gjør at norsk personell og materiell er lite egnet for innsats her. Sykdomsbildet og smitterisikoen i enkelte land kan også være slik at dette begrenser eller utelukker bruk av norske avdelinger. På den annen side har ikke krevende geografiske og klimatiske forhold i seg selv hindret norsk deltagelse andre steder i verden, og

utgjør ikke en uoverkommelig utfordring for alle typer bidrag. I forbindelse med begrensede operasjoner for å håndtere sjørøveri utenfor kysten eller gisselsituasjoner på land, vil ikke et lands geografiske og klimatiske forhold forøvrig være like tellende.

Selv om konfliktpotensialet i Øst-Asia også skiller seg ut som spesielt høyt innenfor denne rapportens tidsperspektiv, fremstår regionen som mindre relevant for Norge fordi koblingene til våre europeiske og amerikanske allierte er svakere her sammenlignet med andre regioner. Kinas forventede rolle i å sikre maritime transportruter og energiressurser kan gjøre landet mer betydningsfullt for Norge, men da gjerne gjennom samarbeid med europeiske land i Midtøsten eller Arktis heller enn i Asia selv. Norge har også økonomiske interesser i Sør-Amerika i dag, men konfliktpotensialet her ventes å reduseres ytterligere i fremtiden. Når det er sagt, er det viktig å understreke at **terrorangrep og gisselaksjoner kan oppstå uavhengig av et lands konflikt-potensial og beliggenhet**. Dermed kan akkurat denne typen begrensede aksjoner, der Forsvaret kan tenkes å skulle bidra, oppstå nærmest hvor som helst det finnes norske interesser i fremtiden.

6.5 Allianseforhold

Et sentralt premiss som ofte legges til grunn i norske forsvars- og sikkerhetspolitiske analyser, er antagelsen om alliert støtte. Der dette diskuteres omhandler det gjerne hvordan vi skal sikre alliert støtte gjennom praktiske forberedelser, som forhåndslagring av materiell, snarere enn spørsmålet om vi faktisk *vil* få hjelp eller ikke. Et gjennomgående funn i denne rapporten er at det finnes flere grunner til å utfordre denne antagelsen. Dette følger også av en rekke utviklingstrekk som eksisterer mer eller mindre uavhengig av hverandre.

Mest sentral er **usikkerheten rundt NATOs fremtid**. For det første leder den geopolitiske maktforskyvningen til at NATOs troverdighet svekkes, fordi USAs oppmerksomhet dreier seg mot andre områder enn Europa (se underkapittel 4.2.2). Selv om NATO vender «hjemover» slik Norge har arbeidet for i lengre tid, betyr ikke det nødvendigvis hjem til nordområdene. Selv om de nye NATO-landene i Øst-Europa oppfatter trusselen fra Russland som langt mer reell enn før, er de gamle allierte i sør opptatt av utfordringene langs Middelhavet og uroen i Midtøsten. Som følge av motstridende fokusområder og prioriteringer vil det minste felles multiplum av situasjoner som kan utløse Artikkel 5 nødvendigvis krympe. Dette skaper igjen større usikkerhet rundt andre lands vilje til å komme sine allierte til unnsetning.

For det andre vil **større press på forsvarsbudsjettene i mange europeiske land** begrense NATOs militære evne og i seg selve være en kilde til usikkerhet (se underkapittel 3.4.1). Denne utviklingen følger av større konkurranse med andre statlige utgiftsposter snarere enn en mangelfull erkjennelse av at trusselbildet har endret seg. Det har bare ikke forverret seg *nok*. Det må trolig oppstå en svært stor trussel for at det skal føre til et samlet Europa som satser mer på forsvar. Økt forsvarssamarbeid mellom de europeiske landene regnes nærmest unisont for å være en løsning på problemet med synkende forsvarsevne, men det er gode grunner til å betvile den innenrikspolitiske viljen til å få det til, også i tiden fremover (se underkapittel 5.3.1).

Uavhengig av utviklingen innenfor NATO eller Europa, forventes det mer samarbeid mellom enkeltstater på basis av sammenfallende interesser (se underkapittel 3.1.3). Det fremtidige trusselbildet forventes å bli enda mer mangfoldig, og ulike lands interesser vil bli mindre avhengig av deres geografiske beliggenhet. Dette utfordrer relevansen av allianser som konsept, fordi forsvarsallianser tradisjonelt krever en klart definerbar og tilstrekkelig sannsynlig trussel, som alle kan enes om. Usikkerheten som knyttes til forsvarsallianser generelt gjør at det kan innebære en større risiko enn tidligere for Norge å basere seg på et samlet NATO som vår ultimate garantist.

Det kan bli **mer aktuelt å se på NATO som et rammeverk for bi- og multilateralt samarbeid** med et begrenset antall av våre største og viktigste allierte, der alliert bistand kan skje med utnyttelse av alliansens kommandostruktur og felles ressurser, uten at det forplikter alle medlemsland til å delta. Det er dette mønsteret vi kjenner fra en del NATO-operasjoner *utenfor* alliansens kjerneområde, og en tilsvarende utvikling i fremtiden kan ikke utelukkes selv i tilfeller hvor et medlemsland utsettes for press eller angrep. En gradvis uthuling av NATO-garantien, der det blir mulig for det enkelte land å avstå fra å komme et medlemsland til unnsetning mot at man ikke blokkerer bruk av alliansens kommandostruktur (som under Libya-operasjonen), er mer sannsynlig enn at NATO helt avslår å bistå, så lenge alliansen fortsatt eksisterer.

Mange vil samtidig hevde at USA er Norges viktigste allierte. Ikke bare som bærebjelken i NATO, men også bilateralt dersom NATO-rammen skulle svekkes. Sett fra USA blir den verdensdelen som Norge befinner seg i mindre viktig, både fordi Europa er av mindre betydning for amerikanerne og fordi utfordringene der er mindre enn andre steder (se underkapittel 4.3.1). De tre europeiske stormaktene Tyskland, Frankrike og Storbritannia har et folketall og en økonomi som til sammen tilsier at de alene vil kunne veie opp for Russlands folketall, økonomi og dermed militært potensial.⁵¹¹

Fra amerikansk synspunkt er det derfor **ingen grunn til at Europa fortsatt skal være avhengig av USA for sin sikkerhet**. Heller ikke i nordområdene skjer det betydelige endringer som skulle tilsi at USA anser dette området som viktigere enn det har vært på grunn av betydningen for den kjernefysiske avskrekkingen. USA vil trolig også forvente mer fra sine allierte for å tilby den samme garantien som i dag, noe som gjør utsiktene for hjelp mer skiftende. Med andre ord er heller ikke USA en «sikker» garantist for alliert hjelp til Norge – og mye kan avhenge av hvordan Norge selv pleier det bilaterale forholdet.

Dette utløser spørsmålet om Norge kan basere seg på hjelp fra *andre* enn NATO eller USA. Derfor er utsiktene for et institusjonelt europeisk rammeverk med militær kapasitet eller et sikkerhetspolitisk samlet Norden som alternative løsninger blitt undersøkt i denne rapporten. Det er likevel **et paradoks at alternative allierte rammeverk ikke kan forventes å oppstå uten at eksisterende sikkerhetsstrukturer som NATO forsvinner først**. Problemet er at det ikke er sikkert at man vil være klar over at NATO er et tomt skall før det er et faktum – og da kan det være for sent å etablere en helt ny sikkerhetsarkitektur. Det er likevel et vesentlig poeng i denne forbindelse at, så lenge alliansen formelt består, vil USA måtte vurdere konsekvensene for sin

⁵¹¹ Se International Institute for Strategic Studies (2015), *The Military Balance 2015*.

egen troverdighet andre steder i verden av eventuelt ikke å stille opp for en NATO-alliert. Det ville åpenbart påvirke en rekke andre aktører – både venner og potensielle fiender – dersom USAs handlemåte ga grunnlag for å spekulere i om amerikanske sikkerhetsgarantier har noen verdi.

Det er heller ikke slik at usikkerheten rundt alliert støtte utelukkende skyldes utviklingen rundt oss. Med dagens utviklingstrekk er det mer sannsynlig at Norge vil være en eksportør av sikkerhet til våre allierte i Øst-Europa enn en importør av alliert hjelp, slik situasjonen var under den kalde krigen. Dersom denne endringen viser seg å være varig, er det **mulig at oppslutningen om NATO i Norges egen befolkning kan undergraves**. Ifølge Folk og Forsvars meningsmåling om nordmenns holdning til NATO, har den andelen av befolkningen som mener at Norges medlemskap i NATO bidrar til å trygge landet mot en fremmed makt aldri vært lavere. I desember 2014, altså etter Ukraina-krisen, svarte 59 % at NATO-medlemskapet «bidrar til å trygge landet», mens det siden 1990 har ligget rundt 70 % i snitt.⁵¹² Den samme undersøkelsen viser at oppslutningen om norsk NATO-medlemskap i liten grad varierer med politisk tilhørighet, kjønn eller bosted. Den viser først og fremst lavest oppslutning i de yngre årsklassene.⁵¹³ I fremtiden blir det derfor viktig å følge med på hvordan oppfatningen hos dagens unge vil utvikle seg de neste 15–25 årene, ettersom de aller fleste som tilhører den eldste aldersgruppen – hvor troen på NATO er størst – ikke vil være i live i 2040.

Dersom den norske egeninteressen av å håndtere globale sikkerhetsutfordringer eller å beskytte norske investeringer, selskaper eller statsborgere øker, skaper dette også **en ny type avhengighet av allierte**, som også vil eksistere uavhengig av vårt behov for alliert hjelp til forsvar av Norge. Fordi vi fortsatt vil være en småstat uten evne til å gjennomføre større militære operasjoner alene, vil Norge være avhengig av at en operasjon allerede finner sted eller planlegges iverksatt av andre aktører, for at vi i det hele tatt skal kunne bidra direkte i sikringen av egne interesser utenlands. Ikke i alle områder hvor norske interesser kan bli påvirket vil våre tradisjonelle allierte nødvendigvis være de mest aktuelle samarbeidspartnerne.

Summen av alle disse utviklingstrekkene fordrer nytenkning rundt hvem våre allierte skal være i fremtiden. Tradisjonelt har NATO og USA veid tyngst i spørsmålet om hvem Norge skal delta med internasjonalt.⁵¹⁴ FN-operasjoner har derimot vært ansett som et viktig bidrag for å styrke internasjonal lov og fremme fred og stabilitet i verden, uten at dette har gitt seg utslag i særlig stor norsk deltagelse. Muligheten for å oppfylle flere norske sikkerhetspolitiske målsettinger innenfor én og samme institusjonelle ramme har vært ansett som liten.⁵¹⁵ Disse premissene kan endre seg.

Med dagens utviklingstrekk fremstår kanskje **koalisjoner, bestående av land både i og utenfor NATO, som det mest aktuelle** rammeverket for norsk deltagelse utenlands. Hvilke muligheter

⁵¹² [Opinion AS for Folk og Forsvar \(2014\), Meningsmåling: Holdninger til internasjonalt samarbeid](#), s. 6.

⁵¹³ [Opinion AS for Folk og Forsvar \(2014\), Meningsmåling: Holdninger til internasjonalt samarbeid](#), s. 7.

⁵¹⁴ Det er åtte år siden FFI sist gjorde en analyse av ulike institusjonelle rammeverk for norsk deltagelse i internasjonale operasjoner. Se [Johansen m.fl. \(2007\), 'Norsk deltagelse i internasjonale militære operasjoner - med hvem, med hva og hvorfor?'](#), s. 49.

⁵¹⁵ [Johansen m.fl. \(2007\), 'Norsk deltagelse i internasjonale militære operasjoner - med hvem, med hva og hvorfor?'](#), s. 48

og utfordringer som følger av å delta i ad hoc-koalisjoner har det ikke vært sett systematisk på i tidligere FFI-studier.⁵¹⁶ Koalisjoner innenfor NATO-rammen kan også vise seg å være den mest aktuelle rammen for alliert støtte til forsvar av Norge og norske bidrag til å forsvare våre allierte. Dette gjør ad hoc-koalisjoner til en aktuell kategori å studere nærmere i forbindelse med Forsvarets fremtidige operasjoner.

FN-operasjoner kan også bli et mer aktuelt rammeverk (se underkapittel 4.4.3). Større press på FNs rolle som garantist for dagens internasjonale rettsorden kan gjøre det realpolitisk viktigere for Norge å bidra til å understøtte organisasjonens relevans gjennom deltagelse i FNs egne fredsbevarende operasjoner som et mål i seg selv. Aktualiteten kan øke ytterligere dersom Norge heller ikke forventes å delta i andre operasjoner innenfor NATO-rammen. Mest avgjørende kan det bli hvorvidt amerikanernes forventninger om større europeisk deltagelse i FN-operasjoner i fremtiden er midlertidig, eller et tegn på en gradvis justering i amerikanske prioriteringer.

Dersom den amerikanske interessen øker, vil koblingen til allianseavhengigheten som grunnlag for norsk deltagelse i FN-operasjoner bli sterkere, mens dette tidligere har vært en hovedforklaring på hvorfor Norge *ikke* har deltatt. Uansett kan FN-operasjoner også bli en mer relevant institusjonell ramme, fordi den store andelen av konflikter som forventes å finne sted i Afrika (hvor FN er mest aktiv) kan være en hovedkilde til globale sikkerhetsutfordringer som kan berøre Norges sikkerhet og/eller norske interesser i selve området. Dermed kan FN skille seg ut som et institusjonelt rammeverk hvor flere norske sikkerhetspolitiske målsettinger kan oppfylles *samtidig*. Dersom dette også innebærer større vilje til å stille med tellende bidrag for å løse mer risikable oppdrag, vil dette bryte med dagens oppfatning om norsk deltagelse i FN-operasjoner.⁵¹⁷

Samarbeid på forsvarsområdet vil til syvende og sist avhenge av hvilke land vi har avgjørende strategiske og geopolitiske fellesinteresser med, knyttet til norsk uavhengighet og politisk handlefrihet. Dernest er det en forutsetning at det dreier seg om land som det er mulig å operere sammen med militært, ut fra rene praktiske forhold som språk, kultur, materiell og operative konsepter. Dette tilsier at Norge i fremtiden trolig ikke vil kunne ha andre nære allierte enn dem vi har i dag. Imidlertid vil globaliseringen og usikkerheten knyttet til de institusjonelle rammeverkene fra den kalde krigens dager, føre til at vi **i større grad vil samarbeide på ad hoc basis med andre lands forsvar fra operasjon til operasjon**, der norske interesser tilsier dette.

⁵¹⁶ Dette ble ikke vurdert som et selvstendig rammeverk i FFIs rapporter om norske bidrag til internasjonale operasjoner i [Johansen m.fl. \(2007\), 'Norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner - med hvem, med hva og hvorfor?'](#). Koalisjoner ble derimot nevnt i en senere rapport om fremtidens internasjonale operasjoner, men ikke studert som en egen kategori av aktører som det tidligere har blitt gjort med NATO, USA, FN og EU.

⁵¹⁷ Se for eksempel Matlary (2014), 'Internasjonale styrkebidrag og allianseavhengighet', s. 77.

6.6 Forsvarsøkonomiske forutsetninger

Selv om utviklingen i våre omgivelser kan avgjøre hvorfor og hvor Norge trenger et forsvar, er det andre utviklingstrekk som kan være mer avgjørende for hva slags forsvar som er *mulig*.

Et fundamentalt premiss for Forsvarets videre utvikling og anvendelse vil være hvordan forsvar prioriteres økonomisk relativt til andre offentlige oppgaver. Vi har tidligere pekt på at forsvarsbudsjettene i alle europeiske land, også Norge, forventes å komme under sterkere press (se underkapitler 3.4.1 og 3.4.2). FFI har i lang tid analysert den historiske utviklingen av forsvarsbudsjettene i Norge, og sammenlignet denne med utviklingen i andre offentlige budsjettposter, andre NATO-land og fremvoksende stormakter.⁵¹⁸

Sist har FFI regnet på fire scenarier for fremtidige norske forsvarsbudsjettets BNP-andel og kjøpekraft (se figur 6.1 og figur 6.2):⁵¹⁹

- (1) Et kompensert videreført 2015-budsjett;⁵²⁰
- (2) Et kompensert videreført 2015-budsjett pluss 0,5 % årlig vekst (tilsvarende en reell økning på 170 millioner);
- (3) Et budsjett som viderefører dagens BNP-andel på ca. 1,4 %;
- (4) Et budsjett som øker til 2 % av BNP i 2025, for deretter å ligge stabilt, i tråd med vedtaket på NATOs toppmøte i 2014.

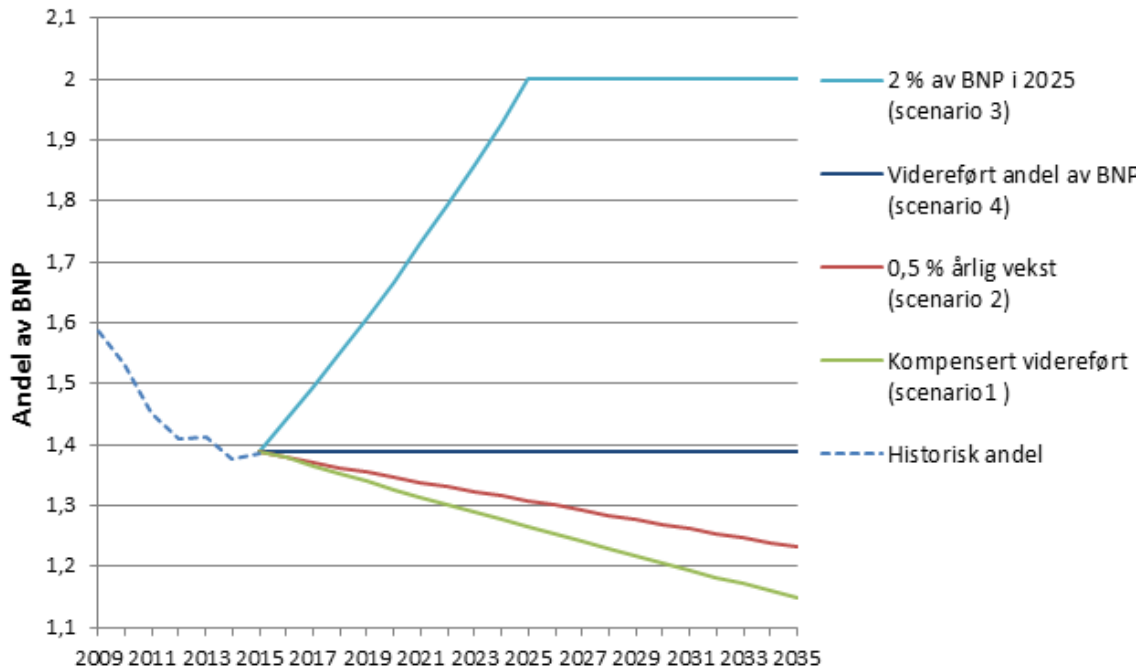
I figurene under er utviklingen av henholdsvis BNP-andel og kjøpekraft vist i forlengelsen av utviklingen fra 2009 og frem til i dag. Figur 6.1 viser at både scenario 1 og 2 vil **bringe forsvarsbudsjettets andel av BNP videre nedover mot en andel rundt 1,2 % i 2035**. Av figur 6.2 fremgår det at dette vil fortsette å redusere forsvarsbudsjettets kjøpekraft målt i antall enheter, og dermed føre til en stadig reduksjon av forsvarsstrukturen ved fornyelse av materiellet. Figur 6.2 uttrykker også muligheten for å gjenanskaffe samme antall enheter som vi faser ut når materiellet fornyes, det vil si forutsetningen for å unngå at forsvarsstrukturen bare kan moderniseres ved fortsatt å minke i volum. Vi ser da bort fra den teoretiske muligheten for at eksempelvis teknologiske gjennombrudd endrer fullstendig forholdet mellom pris og ytelse på militært materiell, eller muliggjør helt andre operasjonskonsepter, med en tilsvarende effekt som

⁵¹⁸ Se [Vamraak, Tore og Berg-Knutson, Espen \(2006\), 'Makroøkonomiske trender – Forsvaret i en makroøkonomisk ramme 1960–2040', FFI-rapport 2006/00003 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\); Johansen, Per Kristian og Værholm, Monica \(2010\), 'Makroøkonomiske trender – Forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv', FFI-rapport 2010/00391 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\); Vatne, Dagfinn Furnes \(2012\), 'Makroøkonomiske trender 2012 – forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv', FFI-rapport 2012/00031 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\), og Berg, Ida Helene og Kvalvik, Sverre Nyhus \(2015\), 'Makroøkonomiske trender 2015 – utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi', FFI-rapport 2015/00322 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\).](#)

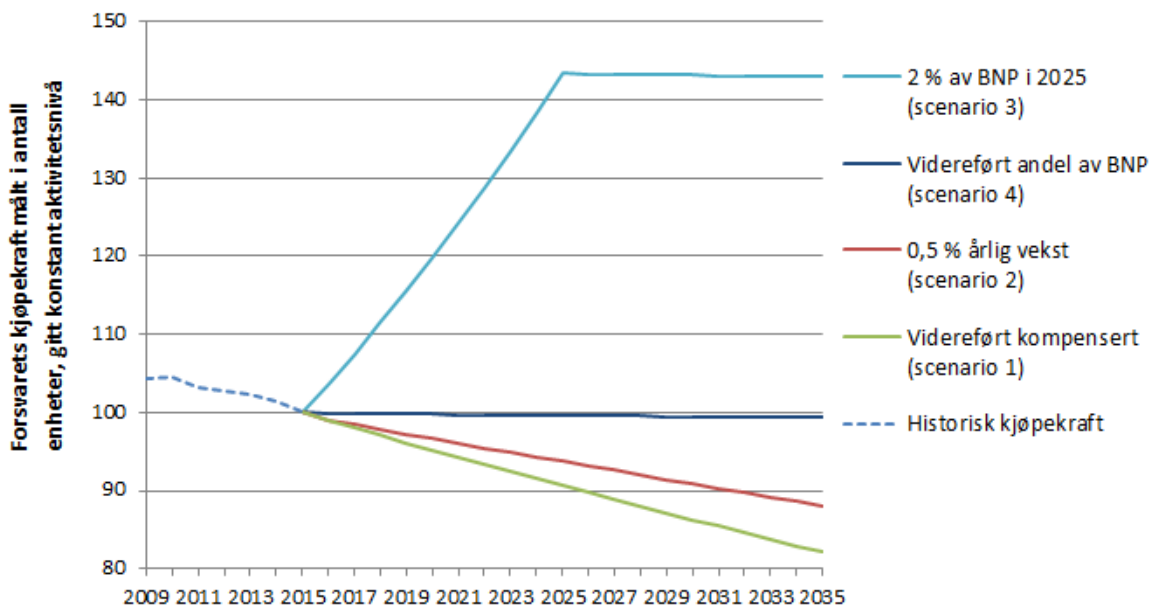
⁵¹⁹ Scenario 1,2 og 3 er skissert i [Berg og Kvalvik \(2015\), 'Makroøkonomiske trender 2015 – utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi', s. 37](#). I tillegg har vi i denne rapporten lagt til et fjerde scenario.

⁵²⁰ Med et kompensert budsjett menes her et budsjett kompensert for inflasjon og for deler av den forsvarsspesifikke lønns- og prisvekst (forsvarsindeksen). Det tar likevel ikke høyde for den teknologidrevne kostnadsveksten knyttet til anskaffelse og drift av nytt materiell, som basert på erfaringstall fra hele perioden etter den kalde krigen ligger på 2–3 % per år.

konsekvens. Diagrammene indikerer en nær sammenheng mellom budsjettens BNP-andel og deres kjøpekraft. Det skyldes den spesielle kostnadsveksten knyttet til anskaffelse og drift av militært materiell som vi skal komme tilbake til.



Figur 6.1 Scenarier 1–4 for fremtidig budsjettutvikling som andel av BNP, inkludert pensjonsutgifter.⁵²¹



Figur 6.2 Scenarier for fremtidig kjøpekraftutvikling målt i antall enheter (indeksert utvikling).

⁵²¹ Modifisert figur, basert på figur 4.3 i [Berg og Kvalvik \(2015\)](#), 'Makroøkonomiske trender 2015 – utvikling i norsk og internasjonal forsvarøkonomi', s. 39.

Scenario 1 og 2 er beregnet som adskilte tilfeller, fordi de utgjør de to økonomiske banene forsvarssjefen har fått i rammeskrevet for det fagmilitære råd.⁵²² Som det fremgår av tallene er imidlertid forskjellen mellom dem av relativt liten betydning i struktursammenheng. Figur 6.2 viser også at for å nå NATOs mål om å bruke 2 % av BNP på Forsvaret (scenario 3), må forsvarsutgiftene øke med 60 % eller 26 milliarder 2015-kroner i perioden 2015–2025. Deretter kreves en økning på 10 % eller 7,1 milliarder 2015-kroner for å holde budsjettet på 2 % av BNP de neste ti årene. Det konkluderes derfor med at en betydelig endring av trusselbildet vil være nødvendig for at en slik økning skal finne sted.⁵²³ Et alternativ mellom et videreført kompensert budsjett og et budsjett som øker BNP-andelen til 2 %, er et budsjett som vedlikeholder en kjøpekraft uttrykt i antall enheter og en BNP-andel på dagens nivå på ca. 1,4 % (scenario 4). Dette vil kreve en realvekst utover det kompenserte 2015-budsjettet på ca. 1,1 % per år, basert på kompensasjonsnivået i de senere år, eller ca. 500 millioner 2015-kroner.⁵²⁴

Den mulige reduksjonen av forsvarsbudsjettets andel av BNP i fremtiden **forsterker derfor presset på den eksisterende forsvarsstrukturen** (se underkapittel 3.4.2). Fordi Norge er et utpreget høykostland, er incentivet til norsk nærings- og arbeidsliv sterkt for å ta i bruk moderne teknologi til å effektivisere produksjon og tjenesteytelse, og redusere kostnadene knyttet til å ha ansatt personell. Det betyr at kompetansenivået i befolkningen med hensyn til å anvende teknologi vil være høyt, og at forventningene til statlige etater og institusjoners bruk av teknologi vil være tilsvarende høyt. Det er likevel en viktig forskjell på sivil og militær sektor. Mens kostnadsreduksjon er et hovedmotiv for å modernisere på andre samfunnsområder, vil kostnadsvekst være en hovedutfordring ved å modernisere militærsektoren, i Norge som i andre vestlige land. Dette forholdet skyldes at forsvarssektoren er preget av en raskere kostnadsvekst enn andre sektorer.⁵²⁵

Dette gjelder særlig kostnadene knyttet til investering og drift av moderne materiell, på tross av at militærteknologi normalt utvikles med samme komponenter som i sivile produkter. Forskjellen skyldes først og fremst høye kostnader knyttet til å integrere sivile og relativt rimelige komponenter til militære systemer med helt andre kravspesifikasjoner og ytelser enn forbrukerelektronikk, personbiler og andre industriprodukter – der militært materiell i tillegg produseres i langt mindre volum. I tillegg kommer at motivasjonen for å kreve høyere ytelse av neste generasjons militære våpensystemer ofte er sterkere enn tilsvarende krav til sivile industriprodukter. Mens kravene til sivilt materiell er drevet av ønsket om å bevare eller øke markedsandeler i et marked der det også er interessant å være nummer to eller tre, utvikles militært materiell ofte under forutsetning av at det ikke er interessant å være nest best. Dette viser betydningen av en grunnleggende

⁵²² Forsvarsdepartementet (2014), 'Ny langtidsplan for forsvarssektoren – anmodning om forsvarssjefens tilrådning om den videre utviklingen av Forsvaret'.

⁵²³ Berg og Kvalvik (2015), 'Makroøkonomiske trender 2015 – utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi', s. 38–39.

⁵²⁴ Se Narum, Paul og Diesen, Sverre, 'Norsk forsvarsevne: En varslet avvikling', *Civita-notat*, nr. 10/2015. Dette tallet er beregnet gjennomsnittlig årlig tap av kjøpekraft over hele perioden 1993–2013, men ser vi på bare de siste 4–6 år er antagelig kjøpekrafttapet noe mindre – det vil si den årlige nødvendige veksten utover kompensert (FI) nivå er tilsvarende mindre.

⁵²⁵ For en rapport som forklarer enhetskostnadsvekst på forsvarsinvesteringer, se Hove og Lillekvelland (2014), 'Defence investment cost escalation – a refinement of concepts and revised estimates'.

forsvarsøkonomisk kursendring. Budsjettutviklingen må i større grad følge kostnadsutviklingen i sektoren, som igjen tilsier en stabilisering av forsvarsbudsjettets andel av BNP. I verste fall vil det innenfor denne studiens tidsperspektiv **ikke være mulig å opprettholde et nasjonalt forsvar med et ambisjonsnivå om å kunne føre høyintensive, fellesoperative stridsoperasjoner.**

6.7 Forsvarskonseptuell innretning

I tillegg til den økonomiske utviklingen, gjør også den teknologiske utviklingen at en videreføring av dagens forsvarsstruktur og konseptuelle innretning for å forsvare Norge stadig mer utsatt. Dette skyldes først og fremst den økende betydning av ubemannede systemer og avstandsleverte presisjonsvåpen relativt til tradisjonelle, direktevirkende våpensystemer, kombinert med disse våpensystemenes stadig minkende antall (se delkapittel 3.3).

Vi har med andre ord et forsvarskonsept bygget opp rundt en type våpenplattformer som både blir relativt sett mindre effektive og mer sårbare, og som det i tillegg blir stadig færre av. Samtidig utgjør vår egen forsvarsplanlegging **et mulighetsrom for å imøtekomme premisene som legges av utviklingen rundt oss**, og kanskje mest av alt utsiktene for alliert hjelp.

Forsvarets innretning i dag drives primært av to utviklingsdimensjoner, som er uavhengige av hverandre, men som likevel virker gjensidig forsterkende på endringsbehovet og endringstakten:

- Den *økonomiske*, som preges av kostnadsutviklingen, og som tilsier at Norge som småstat ikke lenger vil kunne holde seg med et nasjonalt basert forsvar på den måten vi har vært vant til. I stedet vil vi måtte basere oss på en eller annen form for flernasjonalt forsvarssamarbeid som går langt utover den allianseavhengigheten vi lenge har levd med. Hensikten med et slikt samarbeid er å etablere stordriftsfordeler og få ned de høye enhetskostnadene som følger av å ha et meget lite antall enheter av hver enkelt kapabilitet eller våpenplattform. Det er bred internasjonal enighet om at et slikt samarbeid vil bli mer og mer påkrevet, spesielt mellom små land, men hittil har det likevel vist seg vanskelig å få det til i praksis av en rekke årsaker. Skulle en slik utvikling kunne unngås hadde imidlertid Norge måttet begynne å la forsvarsbudsjettene vokse i takt med kostnadsutviklingen, og det fremstår i dag som lite sannsynlig. Denne slutningen er konsistent med utviklingen innenfor de økonomiske og sosiale dimensjonene, som tilsier at presset på forsvarsbudsjettene fra andre samfunnsområder vil øke i tiårene fremover.
- Den *teknologiske*, som påvirker alle land og som helt uavhengig av størrelse endrer den måten militære styrker organiseres, utrustes og brukes på. Her går utviklingen som påvist i avsnittet om den teknologiske dimensjon i retning av mer vekt på nettverksorganisering, økende innslag av ubemannede eller autonome systemer og bruk av avstandsleverte presisjonsstyrte våpen. Vi legger da til grunn at det fortsatt vil være Forsvarets evne til å gjennomføre konvensjonelle, høyintensitets stridsoperasjoner som vil være dimensjonerende for forsvarsstrukturen (se underkapittel 3.3.2).

Konsekvensen av den økonomiske utviklingsdimensjonen er at vi innenfor denne studiens tids-perspektiv **ikke lenger vil kunne opprettholde hele bredden av moderne militære kapabiliteter på nasjonal basis**. I denne situasjonen har vi i valget av strategi for flernasjonalt samarbeid prinsipielt to muligheter. Vi kan enten prioritere *strukturbredde* – bevare alle eller de fleste av de kapabiliteter Forsvaret har i dag – eller *strukturdybde*, det vil si beholde et meningsfylt antall av et mindre antall kapabiliteter.⁵²⁶ Valget av den første strategien forutsetter etablering av stordriftsfordeler gjennom omfattende forsvarsintegrasjon med andre land, i rammen av NATO, Norden, EU eller andre samarbeidsformater. Det betyr i så fall felles materiellanskaffelser og styrkeproduksjon i et omfang som i realiteten forutsetter felles forsvarsplanlegging.

Det andre alternativet er å fase ut en rekke av de lavest prioriterte våpenplattformene og avdelingene, for i stedet å satse på de høyest prioriterte. Dette vil gjøre det enklere å opprettholde en nasjonalt basert styrkeproduksjon, men vil på den annen side åpne kapabilitetsgap som gjør oss sårbare for fiendtlig strategitilpasning, reduserer den politiske handlefriheten i en krise og øker avhengigheten av umiddelbar alliert bistand eller permanent stasjonering av allierte styrker i Norge. Det er spesielt viktig å merke seg at dette ikke er noe vi kan inngå formelle avtaler med våre allierte om. Vi vil i så fall måtte gjøre det som et ensidig tiltak, og deretter håpe at våre allierte ville agere slik vi forutsetter i en krisesituasjon. Uansett hvilket alternativ som anses som det minst ugunstige, vil et valg som må treffes i løpet av de neste 5–10 år innebære en radikal omlegging av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Handlefriheten når det gjelder **valg av forsvarskonsept begrenses av avhengigheten av å utvikle et forsvar som i betydelig grad er enten integrert med eller avhengig av andre land**. Fremtidens forsvarskonsept må være sammenfallende med de øvrige samarbeidslands, for å muliggjøre både felles anskaffelser, logistikk og styrkeproduksjon, og sikre nødvendig interoperabilitet. Muligheten for å velge konseptuelt helt andre løsninger på forsvarsproblemet er derfor meget begrenset, med mindre det inntreffer strategiske sjokk som opphever de to forutsetningene nevnt over, henholdsvis de økonomiske og teknologiske trendene.

I tillegg til de ovenstående forutsetningene må vi innføre ytterligere ett krav til forsvarskonseptet: **det norske forsvarets operasjoner må også kunne skape et konfliktbilde som maksimerer sannsynligheten for alliert inngripen**. Gitt usikkerheten knyttet nettopp til alliansesolidaritet og felles strategiske og realpolitiske interesser mellom alle medlemsland i fremtiden, kan ikke muligheten for konsensus i NATO om å støtte en alliert i en lokal og begrenset konflikt av marginal interesse for de øvrige medlemsland tas for gitt. Nasjonale forsvarskapasiteter må kunne håndtere en konflikt som fremstår på en måte som i minst mulig grad gir alliansen noe valg med hensyn til å involvere seg. I det minste må alliansen fatte vedtak som gjør det mulig for våre største og viktigste allierte å gripe inn med alliansen som rammeverk, uten at de minst villige medlemsland blokkerer vedtaket ut fra nasjonale interesser som kan være fundamentalt forskjellige fra de norske.

⁵²⁶ [NATO Science and Technology Organization \(2015\), 'Cost-Efficiency Implications of International Cooperation'](#).

En rekke av de forsvarskonseptene man rent *teoretisk* kunne tenke seg dersom Norge var fristilt i forhold til disse forutsetningene, vil derfor måtte utelukkes.⁵²⁷ I prinsippet vil ethvert forsvarskonsept måtte falle innenfor rammen av enten en symmetrisk eller en asymmetrisk strategi. Med symmetrisk strategi forstås da en strategi der forsvarskonseptet utformes innenfor rammen av prinsipielt samme slags strategi som motstanderen. Det vil si at et høyintensivt konvensjonelt angrep må møtes med et forsvar organisert og utrustet på tilnærmet samme måte, men anvendt slik at den taktiske bruken av styrkene i størst mulig grad kompenserer for et underlegent styrkeforhold. I så fall snakker vi om taktisk eller operasjonell asymmetrisk bruk av egne styrker, innenfor rammen av en symmetrisk strategi. Med asymmetrisk strategi forstås imidlertid et forsvarskonsept som ikke gjør noe forsøk på å hevde seg på lik linje med motstanderen med hensyn til teknologisk nivå og evne til høyintensive operasjoner. I stedet søkes angriperens fordel av teknologisk overlegenhet nullet ut ved å påtvinge ham en form for lavintensiv strid som trekkes ut i tid, slik vi kjenner fra en rekke lavintensitets konflikter i nyere tid.

Vårt nåværende forsvarskonsept er basert på en *symmetrisk* strategi, så vel som en operasjonell og taktisk symmetrisk bruk av styrkene. **Dagens taktisk symmetriske konsept kan ikke lenger anses som hensiktsmessig** som følge av de senere års teknologiske og konseptuelle utvikling, nærmest uavhengig av ressursinnsats. Det betyr at vi står overfor utfordringen med å utvikle et nytt forsvarskonsept som på en bedre måte utnytter de teknologiske mulighetene moderne materiell gir og de sårbarhetene det er mulig å se i angriperens måte å operere på. Det er likevel overveiende sannsynlig at et slikt forsvarskonsept vil måtte ta opp i seg mange av de grunnleggende utviklingstrekk vi ser i andre vestlige lands forsvar, som nettverksorganisering, ubemannede systemer, bruk av presisjonsstyrte våpen og så videre. Konsekvensen av dette vil trolig være et operasjonskonsept der vi gir avkall på muligheten for å holde eller gjenerobre med egne styrker alt norsk territorium som måtte bli besatt for kortere eller lengre tid. I stedet vil det være aktuelt å basere forsvarskonseptet på evne til å nekte angriperen å oppholde seg der gjennom evne til å påføre ham tap med avstandslevert ild, det vil si en såkalt nektelsesstrategi eller «*Anti-Access/Area Denial*» (A2/AD).

Også konseptuelle løsninger basert på *asymmetrisk* strategi har vært foreslått. **Et asymmetrisk alternativ basert på relativt primitivt utstyrte opprørsstyrkers tilsynelatende suksess mot mer avanserte vestlige styrker i andre konfliktområder, risikerer å overse grunnleggende forskjeller** på den norske forsvarsutfordringen og væpnede konflikter av den typen det henvises til. Først og fremst forutsetter en slik løsning at angriperen har til hensikt å foreta en permanent okkupasjon og annektering av betydelige deler av norsk territorium, før en asymmetrisk strategi kan tre i funksjon. I tillegg må vi ta i betraktning at norsk natur og klima, spesielt i de mest utsatte deler av landet, er slik at disse områdene er uegnet som base- og operasjonsområder for et geriljafelttog store deler av året. Avslutningsvis må det også tas i betraktning at motstanderen antagelig ville ta i bruk gisselhenrettelser og andre represalier overfor sivilbefolkningen for å bekjempe en slik motstand – virkemidler med en brutalitet vi i moderne vestlige samfunn antagelig er lite forberedt på å motstå. På den bakgrunn er en asymmetrisk strategi, som alternativ til å tilpasse seg teknologi- og kostnadsutviklingen, et mindre realistisk alternativ for utviklingen av det norske

⁵²⁷ Skjelland m.fl. (2015), 'Operasjonell nektelse – et radikalt terskelforsvar' (Begrenset).

forsvaret på sikt. Det betyr at mulighetene for å finne konseptuelt helt andre løsninger enn dem vi baserer Forsvaret på i dag, vil måtte søkes på operasjonelt og taktisk nivå, innenfor rammen av en strategi basert på å kunne avskrekke et angrep i utgangspunktet.

For å *unngå* omfattende flernasjonalt forsvarsintegrasjon som eneste alternativ, må de grunnleggende økonomiske og teknologiske premissene for denne utviklingen endres. **En mulig endring i det økonomiske premiss forutsetter at vi er villige til å la budsjettene følge kostnadsutviklingen.** Dersom forsvarsbudsjettene skulle begynne å stige i samme takt som kostnadene, ville det bety at Forsvaret kan moderniseres materielt samtidig som vi opprettholder volumet. I så fall vil det trolig være den universelle utviklingen på det militærteknologiske og konseptuelle området som kommer til å påvirke innretningen av det norske forsvaret, slik det har skjedd tidligere. Forskjellen er bare at vi med stigende budsjetter i noe større grad vil kunne greie det på nasjonal basis. Et eventuelt utvidet flernasjonalt samarbeid vil i så fall kunne baseres like mye på sikkerhetspolitisk fellesskap som på økonomisk nødvendighet. Det er også mulig at disse to premissene i så fall blir sammenfallende, som konsekvens av at geografisk nærhet påvirker både sikkerhetspolitiske fellesinteresser og økonomisk innsparingspotensial.

Alternativet til å betale for den kombinerte kostnadsvekst og ytelsesforbedring er at kost/ytelseskurven flater ut. Kostnadsveksten knyttet til anskaffelse og drift av moderne materiell er i prinsippet følbart for alle nasjoner, også stormaktene. Når den likevel fortsetter, er det fordi de store aktørene anser den *operative verdi* av å ha tilgang på det beste og mest avanserte materiellet som større enn den *strategiske ulempe* ved å bli mindre. Det er med andre ord viktigere å øke sannsynligheten for å vinne den neste konflikten man blir involvert i enn eventuelt å kunne delta i flere konflikter samtidig. Utviklingen kan likevel ikke ekstrapoleres ubegrenset inn i fremtiden. Den vil imidlertid fortsette så lenge stormaktene fortsetter å tenke på samme måte, fordi det er disse aktørene som har størst innflytelse på markedet. Flernasjonale samarbeidsordninger vil i så fall få gradvis større utbredelse etter hvert som også større nasjoner får problemer med å opprettholde hele bredden i sine forsvarsstrukturer, inntil utviklingen innhenter selv stormaktene. Hva som da ville skje må forutsettes å avhenge av i hvilken grad stormaktene på det tidspunkt er økonomisk jevnbyrdige, og hvor innstilt én eller flere av dem vil være på å kunne etablere seg som hegemon ved fortsatt å betale prisen for et militærteknologisk overtak på de øvrige.

Et brudd med denne trenden før noe slikt inntreffer forutsetter at koblingen mellom kostnadsvekst og ytelsesforbedring brytes. **Alternativt må det skje et teknologisk gjennombrudd, som helt endrer forholdet mellom våpensystemenes kostnad og deres ytelse.** Slike gjennombrudd har forekommet historisk, for eksempel ved oppfinnelsen av kruttet eller ved introduksjon av armbrøstet. I dag er det imidlertid lite trolig at et tilsvarende gjennombrudd vil være mulig uten intensiv og langvarig forskning, som igjen innebærer at det sannsynligvis vil være kjent på forhånd hva man forsøker å oppnå. Ingen av de våpensystemer som det i dag forskes på (for eksempel laservåpen, partikkelstrålevåpen), og som baserer seg på en helt annen teknologi enn å akselerere et kaldt prosjektil eller et stridshode med brisant effekt ved hjelp av en drivladning,

kombinerer kostnad, effekt og praktisk anvendelighet på en måte som bærer bud om et slikt teknologisk drevet paradigmeskifte.⁵²⁸

En siste mulighet som vil kunne føre til radikalt andre premisser for et fremtidig norsk forsvar, er **grunnleggende endringer i behovet for militærmakt som følge av andre sikkerhetspolitiske rammebetingelser**. Skulle det for eksempel inntreffe en omveltning i Russland av slikt omfang at det i realiteten bryter båndene bakover til landets fortid som politisk og kulturelt forskjellig fra Vesten, ville det påvirke hele den europeiske sikkerhetsarkitekturen fundamentalt. Vi snakker i så fall om et Russland integrert i det samme politiske og økonomiske fellesskap som etter hvert har gjort innbyrdes krig i Europa så irrasjonelt at det er tilnærmet utenkelig. I så fall ville det neppe fremstå som nødvendig med noe annet norsk forsvar enn et mindre styrkebidrag til en europeisk felles militær kapabilitet – et bidrag som økonomisk ville kunne opprettholdes på nasjonal basis, og hvor en flernasjonalt organisering derfor ville være drevet kun av interoperabilitetskravene.

6.8 Premisser for Forsvarets operasjoner

Det er likevel ikke langtidsplanleggingen som til sist avgjør når, hvor eller hvordan Forsvaret må *gjennomføre* militære operasjoner i fremtiden. Planleggingen bestemmer bare hvor tilpasset strukturen vil være på forhånd. Derfor går det siste spørsmålet i denne rapporten på hvilke nye eller endrede premisser den fremtidige utviklingen kan legge for Forsvarets operasjoner.

Hjemme i Norge og i våre nærområder er det åpenbart at **angriperens valg av strategi vil være et sentralt premiss for Forsvarets operasjoner**. Fordi eventuell maktbruk mot Norge eller norske interesser forventes å være av begrenset omfang vil denne strategien trolig kombinere høy-intensive, konvensjonelle stridshandlinger med omfattende hybridkrigføring i form av informasjonsoperasjoner, cyberkrigføring, anonymiserte operasjoner og tilsvarende tiltak. Sammenlignet med dagens innretning av Forsvaret innebærer dette i så fall en mer komplisert forutsetning som vil kunne kreve både organisatoriske og konseptuelle endringer.

Selv om Forsvaret alltid har vært dimensjonert for å håndtere trusler i våre nærområder, har de aller fleste av Forsvarets operasjoner funnet sted som et resultat av oppdukkende kriser og hendelser utenfor Norges grenser. De globale trendene tilsier at det er god grunn til å tro at den store overvekten av Forsvarets operasjoner vil finne sted utenlands også i fremtiden. Tradisjonelt har deltagelse i internasjonale operasjoner blitt ansett for å være et mål i seg selv, som et uttrykk for solidaritet med våre allierte og for å sikre støtte til forsvar av Norge. Derfor har det heller ikke betydd så mye hva vi bidrar med eller hvilken påvirkning disse bidragene har hatt i selve operasjonsområdet.

Deltagelse i seg selv kan forbli det viktigste målet med internasjonale operasjoner, dersom man antar at det viktigste motivet for å delta fortsatt bare vil være å fremstå som en lojal alliert og at Forsvarets viktigste oppgave vil være å sette opp en krigsforebyggende terskel mot aggresjon i

⁵²⁸ Se [Andås, Harald Erik, Blix, Tom Arild, Solheim, Svein Otto, og Birkemo, Gunn Alice, 'MilTech report 2012', FFI-rapport 2013/001139 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#).

våre egne områder. Forsvarets evne til å påvirke utfallet på de aktuelle konfliktene for internasjonale operasjoner kan regnes for å være tilnærmet lik null. Det eneste som vil endres om vi bidrar med kvalitativt førsteklasses kamphenheter (kampfly, spesialstyrker) eller mer ordinære styrker (feltsykehus, forsyningsavdelinger), er graden av uttelling vi får for dette hos våre allierte. Stiller vi med kvalitativt gode bidrag styrker vi ikke bare vår politiske posisjon som en lojal alliert. Vi får også større profesjonell militær anerkjennelse og kredibilitet, slik blant annet spesialstyrkene og jagerflyvåpenet har bidratt til ved sine operasjoner i Afghanistan og Libya.

I fremtiden kan det stilles større kvalitative krav til styrkebidragene, men dette vil ikke få større konsekvenser for forsvarsstrukturen, fordi den norske evnen til signifikant å påvirke utfallet av slike konflikter gjennom våre bidrag er og blir liten som følge av det norske forsvarets størrelse, uavhengig av om de berører norske interesser eller ei. Følgelig vil den norske egeninteresse av å stille kvalitativt gode bidrag heller være drevet av hensynet til profesjonell kredibilitet, egne styrkers sikkerhet og så videre – og ikke av om Norge har nasjonale interesser å ivareta i området eller ei.

Alternativt kan deltagelse utelukkende som et mål i seg selv fremstå som en stadig mindre sikkerhetspolitisk relevant måte å bruke Forsvaret på, dersom man legger større vekt på faktisk å håndtere globale sikkerhetsutfordringer og å tilby goder for våre allierte. Dette kan forsterkes av høyere forventninger til at Norge og andre europeiske land skal ta et større ansvar for sin egen sikkerhet og bidra med noe *tellende* til NATOs operasjoner, spesielt fra et amerikansk synspunkt. Da kan både hva vi bidrar med og *hva* vi gjør bli langt viktigere, også for norsk sikkerhet.

I en tidligere FFI-rapport om småstaters bidrag i internasjonale operasjoner, konkluderte Anders Kjølborg og Tore Nyhamar med at «effektivitet – evnen til å produsere ønskede virkninger i innsatsområdet – har blitt viktigere enn før» for småstater som Norge.⁵²⁹ Forklaringen er at *effektive* bidrag øker velviljen hos våre allierte, spesielt når de i dag ønsker seg større militær nytteverdi fra småstatene.⁵³⁰ Dette ble understreket under NATO-operasjonen i Libya i 2011, der risikoviljen til det norske F-16-bidraget og påfølgende resultater på bakken bidro til at Norge fikk en høyere anseelse hos våre allierte enn noen gang.⁵³¹ Det er likevel viktig å presisere at det ikke er å påvirke utfallet av konflikten *i stort* som er målestokken for effektivitet. Det er heller at norske styrker bidrar i riktig retning, innenfor et innsatsområde som gjerne kan være svært lite, og dermed styrker vår posisjon som både en lojal og profesjonell alliert.

Selv i operasjoner som *mislykkes* med å nå sine overordnede, politiske og strategiske mål, er det mulig for småstater å tjene sine interesser ved å løse sine oppdrag effektivt. De amerikanske operasjonene i Afghanistan og Irak kan neppe kalles vellykkede ut fra situasjonen på bakken, men for noen av bidragslandene kan det likevel sies å ha vært en suksess. Peter Viggo Jakobsen og

⁵²⁹ [Kjølborg, Anders og Nyhamar, Tore \(2011\). 'Småstater i internasjonale operasjoner', FFI-rapport 2011/01698 \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#), s. 3.

⁵³⁰ Matlary (2014), 'Internasjonale styrkebidrag og allianseavhengighet', s. 69.

⁵³¹ Se den amerikanske forsvarsministeren Robert Gates sin tale til Det nordatlantiske råd, ['The Security and Defense Agenda \(The Future of NATO\)', 10. juni 2011](#).

Jens Ringmose viser for eksempel hvordan Danmark lyktes i å generere langt høyere amerikansk anseelse enn Storbritannia ved å gjøre akkurat de samme tingene i tiden etter 11. september, men i en mye mindre skala, til mye lavere kostnader, og med færre innenrikspolitiske diskusjoner.⁵³²

Dette forklares med henvisning til de ulike *forventningene* amerikanerne hadde til sine allierte på forhånd. Mens Washington ble skuffet over den britiske innsatsen i Afghanistan og Irak, overgikk det danske bidraget amerikanernes forventninger, selv om det rent kvantitativt var langt mindre. Nettopp på grunn av suksessen med det norske bidraget i Libya kan Norge dermed ha løftet terskelen for hva som skal til for å bidra over våre alliertes forventninger neste gang. Paradoksalt kan dette ha gjort at det påfølgende, mer begrensede bidraget til den USA-ledede operasjonen mot Den islamske stat (IS) i Irak, skaper et inntrykk av at vi bidrar *under* forventningene enn det samme bidraget ellers ville hatt. Det kan dermed bli **viktigere å bidra effektivt i fremtidige operasjoner, selv om motivet fortsatt er å delta ut fra solidaritet med våre allierte.**

Ulike småstater vil likevel ha ulike forutsetninger for å yte effektive bidrag i allierte operasjoner, basert på den aktuelle operasjonstypen og deres egen forsvarsstruktur. Kjølberg og Nyhamar pekte i 2011 på «antiregimeoperasjoner» som en mulig type operasjon hvor småstater som Norge kan være spesielt effektive, dersom forsvarsstrukturen legger vekt på konvensjonelt forsvar på eget territorium. Dette følger av at slike småstater kan ha militære ressurser som kan påvirke et regime, dersom operasjonen krever konvensjonell bruk av kampfly, spesialstyrker eller marinefartøyer. Styrkebehovene i en slik operasjon kan være små nok til at en småstat kan yte en merkbar del av den totale innsats og fordi styrkene deltar i konvensjonell høyintensitetsstrid, som innebærer at våpen og avdelinger opererer «på samme måte som de forbereder seg på for forsvar av eget territorium».⁵³³ I opprørsbekjempelse og freds- og stabiliseringsoperasjoner er derimot muligheten for at slike småstater kan yte et tellende bidrag relativt sett mindre, fordi disse operasjonstypene er mer ressurskrevende totalt sett og fordi de krever egne konsepter som skiller seg fra høyintensitetsstrid innrettet mot nasjonalt forsvar. Hvilke operasjonstyper som vil være mest aktuelle – både hjemme og ute – er derfor et viktig spørsmål for forsvarsplanleggingen. Gitt de siste tiårs utvikling, er det en fare å anta at de vil være de samme som i dag.

Uavhengig av de økte forventningene hos våre allierte, kan det også bli viktigere å kunne bidra effektivt ut fra hensynet til *egne* interesser. Dette kan som nevnt innebære terrortrusler mot vestlige land eller konflikter i områder hvor det befinner seg mange norske økonomiske interesser og statsborgere. I ytterste fall kan til og med utfallet av *hele* operasjonen få konsekvenser for norske økonomiske interesser, statsborgere eller diasporasamfunn med sterke sosiale eller politiske koblinger til konflikten. Eksempelvis vil en operasjon for å avverge plutselig statskollaps i Angola være avgjørende for Statoils viktigste produksjonsland utenfor Norge og de norske statsborgerne som befinner seg der, uavhengig av vårt forhold til allierte eller ønske om å skape fred og forsoning. Selv om et norsk bidrag totalt sett er svært lite og ikke vil kunne påvirke utfallet, kan det

⁵³² Jakobsen, Peter V. og Ringsmose, Jens (2015), 'Size and reputation – why the USA has valued its "special relationships" with Denmark and the UK differently since 9/11', *Journal of Transatlantic Studies*, Vol., No. 2, ss. 135–153.

⁵³³ [Kjølberg og Nyhamar \(2011\), 'Småstater i internasjonale operasjoner'](#), s. 31.

likevel gjøre noe som *fremmer måloppnåelsen* – og denne måloppnåelsen kan også bidra til å sikre norske interesser. Det finnes et spenn av mulige operasjoner hvor nytteverdien av norsk militær deltagelse kan variere mellom avgjørende og ingenting.

Dersom måloppnåelse i flernasjonale operasjoner blir viktigere for Norge, **kan ikke militære kapasiteter bare vurderes ut fra om de kan brukes hjemme og ute, men også om de kan skape effekter i de fremtidige operasjonene de kan bli sendt til.** Dette er i så fall et nytt premiss som ikke legges til grunn i vurderingen av ulike strukturforslag og konseptuelle løsninger i dag. Et avgjørende spørsmål i denne sammenheng er hvilke *typer* operasjoner som kan være mest aktuelt for Forsvaret å bidra i fremtiden.

I litteraturen advares det mot å innrette seg etter det ene eller det andre «paradigmet» for å besvare spørsmål som hvor, når og for hvilke motiver en konflikt vil bryte ut, hvordan og av hvem den vil bli utkjempet, hvor intens den vil bli, hvor lenge den vil vare, og om konflikten vil avsluttes med et avgjørende slag eller gjennom en kombinasjon av militære og andre virkemidler.⁵³⁴ Dette er spørsmål som vil ha svært ulike svar avhengig av på hvilket tidspunkt eller innenfor hvilken tidshorisont man gjør analysen. Det var relativt bred enighet om svarene på disse spørsmålene under den kalde krigen, mens det i dag diskuteres hvilket paradigme som har erstattet den kalde krigens, om det i det hele tatt er blitt erstattet, eller om det eksisterer flere paradigmer samtidig.

Som et eksempel drar professor Paul Cornish frem den britiske generalen Rupert Smith, som i 2006 skrev at tradisjonell krig der utfallet blir avgjort av stridende parter på en slagmark ikke lenger eksisterer.⁵³⁵ I stedet beskriver han et helt nytt paradigme for å forstå dagens kriger. Dette paradigmet («*war amongst the people*») kjennetegnes i stedet av at kriger utkjempes blant, mot eller i forsvar av sivilbefolkningen, og at militære virkemidlers evne til å avgjøre konfliktene er svært begrenset. Andre eksempler på slike paradigmer de siste femten årene, er Mary Kaldors «*new wars*» og Emile Simpsons «*armed politics*».⁵³⁶ Begge skildrer hvordan grensene mellom krig, fred og organisert kriminalitet brytes ned i dagens konflikter. Militærmakten må derfor brukes i tettere koordinasjon med andre virkemidler for å oppnå varige resultater. Simpson går så langt som til å hevde at Vesten har mistet den politiske viljen og evnen til å avgjøre konflikter ved bruk av militærmakt alene, og at militære styrkers rolle i fremtiden derfor vil være en form for vedvarende stabiliseringsaktivitet som ikke er forutsatt å ha noen slutt. Militærmaktens rolle vil i stedet ligne mer på politiets kontinuerlige og evigvarende bekjempelse av kriminalitet. Simpson bygger i stor grad på sine egne erfaringer fra Afghanistan, Kaldor drar sin empiri fra konfliktene på Balkan og i Afrika de siste tiårene, mens Smith viser til endringene han selv observerte fra Gulfkrigen i 1991, senere i Bosnia, og frem til borgerkrigen i Irak på midten av 2000-tallet.

En utfordring for langtidsplanleggingen er at mesteparten av litteraturen på militære operasjoner ikke har et langsiktig perspektiv på utviklingen. Senest i rekken av begreper som

⁵³⁴ [Cornish \(2010\), 'Strategy in Austerity: The Security and Defence of the United Kingdom'](#).

⁵³⁵ Smith (2006), *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*.

⁵³⁶ Kaldor, Mary (2012), *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, 3. utg. (Cambridge: Polity Press), og Simpson (2012), *War from the Ground Up: Twenty-First Century Combat as Politics*.

brukes til å beskrive dagens militære operasjoner, er det vi allerede har omtalt som hybridkrig. Dette uttrykket viser til en sammenblanding av konvensjonell og ukonvensjonell krigføring, i tett koordinasjon med ulike ikke-militære virkemidler, og benyttes av både statlige og ikke-statlige aktører. Begrepet er blitt særlig mye brukt etter Hizbollahs krigføring i Libanon i 2006 og Russlands militære operasjon i Ukraina i 2014.⁵³⁷ Også i Norge er hybridbegrepet blitt forsøkt applisert på norske forhold og det norske forsvaret.⁵³⁸

Spesielt viktig innenfor dette feltet er den avgjørende vekt som etter hvert tillegges ikke-kinetiske makt- og påvirkningsmidler, i erkjennelsen av at all krigføring til syvende og sist dreier seg om å påvirke motstanderens adferd ved å påvirke *viljen*. Sentralt er utnyttelsen av moderne kommunikasjonsteknologi for å påvirke opinion og beslutningstagere både internasjonalt og på motstanderens side. Dette kan gjøres ved systematiske informasjonsoperasjoner som gjennom utnyttelse av hele spekteret av moderne kommunikasjonsmidler påvirker selve situasjonsforståelsen, forestillingen om det faktiske hendelsesforløp, og ved å legitimere egen og delegitimere motstanderens handlemåte. Denne «kampen om narrativet» har allerede vist seg å kunne få dramatiske konsekvenser for forløpet av en konflikt i dagens informasjonssamfunn.⁵³⁹

Alle disse «paradigmene» kan ha stor forklaringsverdi når det gjelder dagens konflikter, men ikke nødvendigvis fremtidens. Få av paradigmene ser særlig langt fremover i tid. Enda færre spør seg hva som må skje for at dagens utvikling skal brytes. Litteraturen på forsvarsplanlegging og militær omstilling advarer derfor mot å grave seg for mye ned i dagens utfordringer. I stedet bør man fokusere på en intellektuell «*agility*», praktisk tilpasningsevne og en bredde i kapabiliteter som kan møte fremtidige forsvars- og sikkerhetspolitiske utfordringer.⁵⁴⁰ Dette er prinsipper som springer ut av krigens og strategiens grunnleggende og evigvarende natur og vil derfor gjelde like mye for småstater som stormakter – selv om evnen og handlingsrommet er mindre for småstatene.

For å undersøke hva dette vil bety for Norges del, blir det derfor **nødvendig å undersøke hvilke typer operasjoner som kan bli mest aktuelle, i hvilke retninger utviklingen innenfor disse operasjonstypene kan trekke, og hvilke krav de kan stille til forsvarsplanleggingen i dag.** Dette er eksempler på premisser som *ikke* vil bestemmes av utviklingen i våre omgivelser alene, men som styres av den universelle utviklingen innenfor militære operasjoner. Svarene dette gir

⁵³⁷ For kritiske blikk på «hybridkrig»-begrepet, se [Kofman, Michael og Rojansky, Matthew, 'A Closer look at Russia's "Hybrid War"', *Kennan Cable*, No. 7, April 2015 \(Washington, DC: Woodrow Wilson Center\)](#) og [Van Puyvelde, Damien, 'Hybrid war – does it even exist?', *NATO Review*, 6. mai 2015.](#)

⁵³⁸ Hybride trusler mot Norge har blant annet blitt diskutert i [Daltveit, Egil, Geiner, Jan Fredrik og Ydstebø, Palle \(2010\), 'Trender i militære operasjoner', *FFI-rapport 2010/00692* \(Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt\)](#) og Åtland m.fl. (2014), 'Russlands intervensjon i Ukraina – mål, midler og konsekvenser'. De neste årene skal Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) lede et stort internasjonalt prosjekt om hybrid krigføring. Se ['Hybridkrig skaper nye utfordringer', *NUPI*, 21. mai 2015.](#)

⁵³⁹ Se for eksempel MacKay, Andrew og Tatham, Steve (2011), *Behavioural Conflict: Why understanding people and their motives will be decisive in future conflict* (Saffron Walden: Military Studies Press).

⁵⁴⁰ Se [Cornish \(2010\), 'Strategy in Austerity: The Security and Defence of the United Kingdom'.](#)

Det samme vises også til i Toft, Monica Duffy og Imlay, Talbot (2006), red., *The Fog of Peace and War Planning* (Oxon: Routledge); [Gray \(2010\), 'War – Continuity in Change, Change in Continuity',](#) og Murray (2011), *Military Adaptation in War: With Fear of Change.*

kan hjelpe forsvarsplanleggere med å beskrive «det fremtidige» som dagens krav må balanseres opp mot for å danne et mest mulig robust beslutningsgrunnlag. Dette vil undersøkes nærmere i prosjektets neste rapport om Forsvarets fremtidige operasjoner.

Litteraturliste

Elektroniske lenker til dokumentene er inkludert i referansen, der de er fritt tilgjengelige på internett. Alle lenker var tilgjengelige per 30. september, 2015.

Internasjonale fremtidsstudier

- Development, Concepts and Doctrine Centre (2010), *Future Character of Conflict*.
- Development, Concepts and Doctrine Centre (2010), *Global Strategic Trends – Out to 2040*.
- Development, Concepts and Doctrine Centre (2014), *Global Strategic Trends – Out to 2045*.
- Försvarsmakten (2013), *Perspektivstudien 2013*.
- French Ministry of Defence (2008), *Geostrategic Prospectives for the Next Thirty Years*.
- French Ministry of Defence (2012), *Strategic Horizons*.
- National Intelligence Council (2012), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*.
- NATO Allied Commander Transformation (2009), *Multiple Futures Project: Navigating towards 2030*.
- NATO Allied Commander Transformation (2013), *Strategic Foresight Analysis*.

Bøker og bokkapitler

- Beadle, Alexander William (2015), 'Protection of civilians as a new objective in military operations', i Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (London: Routledge), ss. 195–214.
- Berg, Roald (2001), *Norsk forsvarshistorie bind 2: Profesjon, union, nasjon 1814–1905* (Bergen: Eide forlag).
- Bremmer, Ian (2012), *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World* (London: Portfolio Penguin).
- Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society. A Study of Order of in World Politics* (London: MacMillan).
- Børresen, Jacob, Gjeseth, Gullow, og Tamnes, Rolf (2004), *Norsk forsvarshistorie bind 5: Allianseforsvar i endring 1970–2000* (Bergen: Eide Forlag).
- Cederman, Lars-Erik, Gleditsch, Kristian Skrede, og Buhaug, Halvard (2013), *Inequality, Grievances, and Civil War* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Diesen, Sverre (2011), *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020* (Oslo: Cappelen Damm).
- Diesen, Sverre (2015), 'Future high-intensity conflict out of area: a possible NATO counter-regime operation in Africa' i Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (London: Routledge), ss. 39–58.
- Doyle, Michael W. og Sambanis, Nicholas (2011), *Making War and Building Peace* (Princeton University Press).
- Dyndal, Gjert Lage (2015), 'The northern flank and high north scenarios of the Cold War', i Bernd Lemke, red., *Periphery or Contact Zone? The NATO Flanks 1961-2014* (Freiburg: Rombach Verlag).

- Eide, Espen Barth (2013), 'Norge og globale maktskifter' i Odd Mølster og Åsmund Weltzien, red., *Norge og det nye verdenskartet* (Oslo: Cappelen Damm), ss. 7–13.
- Ekhaugen, Lene (2014), 'Samordning av virkemidler: «den norske modellen»', i Tormod Heier, Anders Kjølberg, og Carsten F. Rønnfeldt, red., *Norge i internasjonale operasjoner – Militærmakt mellom idealer og realpolitikk* (Oslo: Universitetsforlaget), ss. 101–110.
- Elster, Jon (2009), *Alexis de Tocqueville. The first social scientist* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Feldman, Noah (2013), *Cool War: The Future of Global Competition* (New York: Random House).
- Finkelman, Paul (2009), red., *Encyclopedia of African American History 1896 to the Present* (Oxford University Press).
- Fortna, Virginia Page (2008), *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War* (Princeton University Press).
- Gat, Azar (2006), *War in Human Civilization* (Oxford: Oxford University Press).
- Gleick, Peter H. og Heberger, Matthew (2014), 'Water and Conflict: Events, Trends, and Analysis (2011–2012)', i Peter H. Gleick, red., *The World's Water, Volume 8* (Washington: Island Press), ss. 159–172.
- Goldstein, Joshua S. (2012), *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide* (London: Penguin Books Ltd).
- Halper, Stefan (2012), *The Beijing Consensus: Legitimizing Authoritarianism in Our Time* (New York: Basic Books).
- Heier, Tormod (2011), red., *Nytt landskap – nytt forsvar: Norsk militærmakt 1990-2010* (Oslo: Abstrakt forlag).
- Heier, Tormod og Kjølberg, Anders (2015), red., *Norge og Russland: Sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene* (Oslo: Universitetsforlaget).
- Heier, Tormod, Kjølberg, Anders, og Rønnfeldt, Carsten F. (2014), red., *Norge i internasjonale operasjoner – Militærmakt mellom idealer og realpolitikk* (Oslo: Universitetsforlaget).
- Hilde, Paal Sigurd (2014), 'Armed forces and security challenges in the Arctic', i Rolf Tamnes og Kristine Offerdal (2014), red., *Geopolitics and Security in the Arctic: Regional dynamics in a global world* (London: Routledge), ss. 147–165.
- Hilde, Paal Sigurd og Rø, Johannes G. (2013), 'USA, NATO og Norge: Vilkårene for transatlantisk sikkerhetssamarbeid', i Mølster, Odd og Weltzien, Åsmund, red., *Norge og det nye verdenskartet* (Oslo: Cappelen Damm), ss. 37–57.
- Hoffman, Frank G. (2007), *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars* (Virginia: Potomac Institute for Policy Studies).
- Holtmark, Sven G. (2015), *Naboer i frykt og forventning: Norge og Russland 1917–2014* (Oslo: Pax).
- Huntington, Samuel P. (1996), *The Clash of Civilisation and the Remaking of the New World Order* (New York: Simon & Schuster).
- Høiback, Harald (2011), 'Strategiens kår og historie i Norge', i Håkan Edström og Palle Ydstebø, red., *Militærstrategi på norsk – en innføring* (Oslo: Abstrakt forlag AS).
- Jeppsson, Tommy og Tjøstheim, Inge (2005), *Militärstrategisk tänkande i ett småstatsperspektiv: en nordisk syn på militärstrategins roll* (Stockholm: Försvarshögskolan).

- Johnsen, Siw Tynes (2015), 'Cyber Operations', Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century – Global trends and the future of intervention* (New York & London: Routledge), ss. 174–194.
- Kaldor, Mary (2012), *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, 3. utg. (Cambridge: Polity Press).
- Kapoor, Ilan (2013), *Celebrity humanitarianism: The ideology of global charity* (New York: Routledge).
- Kilcullen, David (2013), *Out of the Mountains. The Coming Age of the Urban Guerilla* (London: Hurst).
- Kjeksrud, Stian (2014), 'The future of UN peacekeeping operations', i Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (London: Routledge), ss. 116–136.
- Kuosa, Tuomo (2012), *The Evolution of Strategic Foresight* (Surrey: Gower Publishing), ss. 35–42.
- Kupchan, Charles A. (2012), *No One's World* (Oxford: Oxford University Press).
- Lia, Brynjar (2005), *Globalisation and the Future of Terrorism – Patterns and Predictions* (London: Routledge).
- Lien, Guro (2015), 'Military advising and assistance operations', i Norheim-Martinsen, Per M. og Nyhamar, Tore, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (London: Routledge), ss. 81–96.
- Lo, Bobo (2015), *Russia and the New World Order* (London: Chatham House).
- Lunde, Leiv, Thune, Henrik, Fleischer, Eiler, Grünfeld, Leo, og Sending, Ole Jacob (2008), *Norske interesser: Utenrikspolitikk for en globalisert verden* (Oslo: Cappelen Damm).
- Lurås, Helge (2015), *Hva truer Norge nå? – Sikkerhetspolitiske selvbedrag etter den kalde krigen* (Oslo: Cappelen Damm).
- MacDonald, Gordon J. F. (1968), 'Space', i *Toward the year 2018*, redigert av Foreign Policy Association (New York: Cowles Education Corporation).
- MacKay, Andrew og Tatham, Steve (2011), *Behavioural Conflict: Why understanding people and their motives will be decisive in future conflict* (Saffron Walden: Military Studies Press).
- Matlary, Janne Haaland (2014), 'Internasjonale styrkebidrag og allianseavhengighet', i Tormod Heier, Anders Kjølberg, og Carsten F. Rønnfeldt, red., *Norge i internasjonale operasjoner – Militærmakt mellom idealer og realpolitikk* (Oslo: Universitetsforlaget), ss. 67–78.
- Mearsheimer, John J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton).
- Mearsheimer, John J. (2014), *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton & Co.).
- Micklethwait, J. og Wooldridge, A. (2009), *God is Back: How the Global Rise of Faith is Changing the World* (London: Allen Lane).
- Mueller, John (1989), *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War* (New York: Basic Books).
- Murray, Williamson (2011), *Military Adaptation in War: With Fear of Change* (New York: Cambridge University Press).
- Mølster, Odd og Weltzien, Åsmund (2013), red., *Norge og det nye verdenskartet* (Oslo: Cappelen Damm).

- Neretnieks, Karlis (2013), red., *NATO – för och emot* (Stockholm: Kungliga Krigsvetenskapsakademien).
- Norheim-Martinsen, Per M. (2015), 'Introduction: Trends and scenarios in international military operations' i Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (London: Routledge), ss. 1–20.
- Norheim-Martinsen, Per M. (2015), 'Urban Operations' i Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century: Global trends and the future of intervention* (London: Routledge), ss. 137–154.
- Nye, J. S. (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs).
- O'Hanlon, Michael (2013), *Healing the Wounded Giant: Maintaining Military Preeminence While Cutting the Defense Budget* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press).
- Organski, A. F. K. (1968), *World Politics*, 2. utg. (New York: Alfred A. Knopf Inc.).
- Petersson, Magnus (2015), *The US NATO Debate: From Libya to Ukraine* (New York: Bloomsbury).
- Pinker, Steven (2011), *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined* (New York: Viking Books).
- Posen, Barry R. (2012), *Restraint: A new Foundation for U.S. Grand Strategy* (Ithaca: Cornell University Press).
- Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster).
- Scholte, Jan Aart (2005), *Globalization: A Critical Introduction*, 2. utgave (New York: Palgrave Mcmillan).
- Simpson, Emile (2012), *War from the Ground Up: Twenty-First Century Combat as Politics* (London: C. Hurst & Co.).
- Smith, Rupert (2006), *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* (London: Penguin).
- Taleb, Nassim Nicholas (2007), *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (New York: Random House).
- Tamnes, R. og Offerdal, K. (2014), *Geopolitics and Security in the Arctic: Regional dynamics in a global world* (London: Routledge).
- Thomas, Troy S., Kiser, Stephen D., og Casebeer, William D. (2005), *Warlords Rising: Confronting Violent Non-State Actors* (Oxford: Lexington Books).
- Thune, Henrik og Lunde, Leiv (2013), *Hva Norge kan være i verden* (Oslo: Cappelen Damm).
- Toft, Monica Duffy og Imlay, Talbot (2006), red., *The Fog of Peace and War Planning* (Oxon: Routledge).
- Ulriksen, Ståle (2002), *Den norske forsvarstradisjonen – militærmakt eller folkeforsvar?* (Oslo: Pax).
- van Creveld, Martin (1989), *Technology and War: From 2000 B.C. to the Present* (New York: The Free Press).

- Willetts, Peter (2004), 'Transnational actors and international organizations in global politics', i John Baylis og Steve Smith, red., *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, 3. utg. (Oxford: Oxford University Press), ss. 425–447.
- Åtland, Kristian (2012), 'Nordområdene som samarbeidsarena', i Bjørn Olav Knutsen, red., *Mot nord* (Oslo: Europabevegelsen).
- Åtland, Kristian, Bukkvoll, Tor, Jeppesen, Morten, og Johansen, Iver (2005), *Hvor går Russland? Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030* (Oslo: Abstrakt forlag).

Forskningsartikler, rapporter og studier

- African Development Bank (2011), *Africa in 50 Years' Time*, September 2011.
- Alesina, Alberto, Devleeschauwer, Arnaud, Easterly, William, Kurlat, Sergio og Wacziarg, Romain (2003), 'Fractionalization', *Journal of Economic Growth*, no. 8, ss. 155–194.
- Andås, Harald Erik, Blix, Tom Arild, Solheim, Svein Otto, og Birkemo, Gunn Alice, 'MilTech report 2012', *FFI-rapport 2013/001139* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Arquilla, John (2012), 'The Big Kill', *Foreign Policy*, 3. desember 2012.
- Ayub, Fatima (2013), 'The Gulf and sectarianism', *Gulf Analysis*, 13. november 2013 (European Council on Foreign Relations).
- Bailes, Alyson J. K. (2007), 'Security and Norwegian interests in a globalized world', *Globale Norge – hva nå? – Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer* (Utenriksdepartementet), ss. 19–26.
- Beadle, Alexander William (kommer 2016), 'Å forske på fremtiden – metodiske betraktninger for Forsvaret' (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Berg, Ida Helene og Kvalvik, Sverre Nyhus (2015), 'Makroøkonomiske trender 2015 – utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi', *FFI-rapport 2015/00322* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Berkouwer, Chris, Kooroshy, Jaakko, Anderson, Jona, Podkolinski, Richard, og Sweijs, Tim (2009), 'Future Issue – The Arctic: Promise and Peril in a Melting Ocean', *Security Foresight*, October 2009 (Hague: The Hague Centre for Strategic Studies).
- Bernauer, Thomas og Böhmelt, Tobias (2014), 'Basins at Risk: Predicting International River Basin Conflict and Cooperation', *Global Environmental Politics*, Vol. 14, No. 4, ss. 116–138.
- Bertram, Christoph (2007), 'Security threats facing Norway – how can these be approached?', *Globale Norge – hva nå? – Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer* (Utenriksdepartementet), ss. 11–17.
- Bērziņš, Jānis (2014), 'Russia's New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Defense Policy', *Military Operations*, Vol, 2, No. 4, Fall 2014, ss. 4–7.
- Betten, Stian, Borgen, Per Christian, Knutsen, Bjørn Olav, Aas, Johan H., og Åtland, Kristian (2011), 'Norsk sjømakt 2030 – globale utviklingstrekk', *FFI-rapport 2011/01413* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Bond, Margaret S. (2007), 'Hybrid War: A New Paradigm for Stability Operations in Failing States', *Strategy Research Project*, 30 March 2007 (Carlisle: US Army War College).
- Brezewski, Zbigniew (2012), 'After America', *Foreign Policy*, 3. januar 2012.
- Briggs, Chad M. (2010), 'Environmental Change, Strategic Foresight, and Impacts on Military Power', *Parameters*, Vol. 10, No. 3, Autumn 2010.

- Brinkman, Henk-Jan og Hendrix, Cullen. S. (2011), 'Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges', *Occasional Paper No. 24*, July 2011 (World Food Programme).
- Broen, Torgeir, Diesen, Sverre, Windvik, Ronny, og Kveberg, Torbjørn (2014), 'Forsvarets roller i cyberdomenet', *FFI-rapport 2014/01455* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Konfidensielt).
- Brunborg, Helge (2013), 'Hvor mange innvandrere er det – og blir det – i Norge?', *Samfunnsspeilet 3/2013* (Statistisk sentralbyrå).
- Brunborg, Helge og Tønnessen, Marianne (2013), 'Befolkningsutviklingen', *Økonomiske analyser 2/2013* (Statistisk sentralbyrå).
- Brundtland, A. O. (1966), 'The Nordic Balance', *Cooperation and Conflict*, Vol. 1, No. 2, ss. 30–63.
- Brzezinski, Zbigniew (1970), *Between Two Ages – America's Role in the Technetronic Era* (New York: The Viking Press).
- Buhaug, Halvard (2010), 'Climate not to blame for African civil wars', *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 107, No. 38, ss. 16477–16482.
- Buhaug, Halvard og Henrik Urdal (2013), 'An urbanization bomb? Population growth and social disorder in cities', *Global Environmental Change*, Vol. 23, No. 1, ss. 1–10.
- Buhaug, Halvard, Gates, Scott, Hegre, Håvard og Strand, Håvard (2007), 'Global trends in armed conflict', *Globale Norge – hva nå? – Globale utfordringer for norsk engasjementspolitikk* (Utenriksdepartementet).
- Bukkvoll, Tor (2014), 'Spetsnaz i russisk militærstrategi', *FFI-rapport 2014/00749* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Unntatt offentlighet).
- Bukkvoll, Tor, Glærum, Sigurd, Johansen, Iver, Diesen, Sverre, og Lia, Brynjar (2014), 'En gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidsplanlegging', *FFI-rapport 2014/01154* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Begrenset).
- Bukkvoll, Tor, Glærum, Sigurd, Johansen, Iver, og Pay, Jan H. (2009), 'Krigen i Georgia – konsekvenser for Norge?', *FFI-rapport 2009/00268* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Bundeswehr Transformation Centre (2010), *Armed Forces, Capabilities and Technologies in the 21st Century: Environmental Dimensions of Security*, November 2010.
- Burke, Marshall B., Miguel, Edward, Satyanath, Shanker, Dykema, John A., og Lobell, David B. (2009), 'Warming Increases the Risk of Civil War in Africa', *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 106, No. 49, ss. 20670–20674.
- Busby, Joshua W., Smith, Todd G., og Krishnan, Nisha (2014), 'Climate security vulnerability in Africa mapping 3.0', *Political Geography*, Vol. 43, November 2014, ss. 51–67.
- Buzan, Barry (2007), 'What is national security in the age of globalisation?', *Globale Norge – hva nå? – Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer* (Utenriksdepartementet).
- Bøifot, Erik (2007), *Det norske militære engasjementet i Afghanistan – idealisme eller egeninteresse?* (Masteroppgave, Forsvarets høgskole).
- Børresen, Jacob og Helseth, Hans Christian (2011), 'Norske interesser og Sjømakt', *FFI-rapport 2011/00759* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Cavelty, Myriam Dunn, Grätz, Jonas, Jacobs, An, Mahadevan, Prem, og Möckli, Daniel (2012), *Strategic Trends 2012* (Zurich: Center for Security Studies).

- Cebrowski, Arthur K. og Garstka, John H., (1998) 'Network Centric Warfare - Its Origins and Future', *U.S. Naval Institute Proceedings Magazine*, Vol. 124/1/1, 139, January 1998.
- Cederman, Lars-Erik, Girardin, Luc, og Gleditsch, Kristian Skrede (2009), 'Ethnonationalist Triads: Assessing the Influence of Kin Groups on Civil Wars', *World Politics*, Vol. 61, No. 3, July 2009, ss. 403–437.
- Center for the Study of Global Christianity (2013), *Christianity in its Global Context, 1970-2020: Society, Religion, and Mission*, June 2013 (Massachusetts: Gordon-Conwell Theological Seminary).
- Choi, Seung-Whan (2013), 'What determines US humanitarian intervention?', *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 30, No. 2, ss. 121–139.
- Cilliers, Jakkie, Hughes, Barry, og Moyer, Jonathan (2011), 'African Futures 2050', *Monograph 175*, January 2011 (Institute for Security Studies).
- Clemens, Michael (2014), 'Does Development Reduce Migration?', *CGD Working Paper 359* (Washington, DC: Center for Global Development).
- CNA Corporation (2014), 'National Security and the Accelerating Risks of Climate Change', *Report by CNA Military Advisory Board*, May 2014.
- Collier, Paul (2001), 'Implications of ethnic diversity', *Economic Policy*, Vol. 16, No. 32, ss. 127–166.
- Collier, Paul og Hoeffler, Anke (2004), 'Greed and Grievance in Civil War', *Oxford Economic Papers*, Vol. 56, No. 4, ss. 563–595.
- Conetta, Carl (2006), 'We Can See Clearly Now: The Limits of Foresight in the pre-World War II Revolution in Military Affairs (RMA)', *Research Monograph No. 12* (Project on Defence Alternatives).
- Cornish, Paul (2010), 'Strategy in Austerity: The Security and Defence of the United Kingdom', *Chatham House Report*, October 2010.
- Dadwal, Shebonti Ray (2014), 'Arctic: The Next Great Game in Energy Geopolitics?', *Strategic Analysis*, Vol. 38, No. 6, ss. 812–824.
- Daltveit, Egil, Geiner, Jan Fredrik og Ydstebø, Palle (2010), 'Trender i militære operasjoner', *FFI-rapport 2010/00692* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Delhey, Jan og Newton, Kenneth (2005), 'Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Patterns or Nordic Exceptionalism?', *European Social Review*, vol. 21, nr. 4, ss. 311–327.
- Downs, Erica S. (2010), 'Who's Afraid of China's Oil Companies', i Carlos Pascual og Jonathan Elkind, red., *Energy Security: Economics, Politics, Strategy, and Implications* (Brookings Institution Press).
- Dyndal, Gjert Lage (2015), 'Fremveksten av autonome droner – påvirkning på «krigføringen» og problemstillinger for videre debatt', *Sikkerhetspolitisk bibliotek*, nr. 2-2014, (Oslo: Den norske atlantehavskomite).
- Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge (2015), *Et felles løft*.
- European Environment Agency (2005), 'European environment outlook', *EEA Report No. 4/2005*.
- European Environment Agency (2011), 'Global governance – the rise of non-state actors', *EEA Technical report*, No 4/2011.

- Evans, Alex (2010), 'Resource Scarcity, Climate Change and the Risk of Violent Conflict', *World Development Report 2011: Background Paper*.
- Fauske, Maria Fleischer (2011), "'Jeg vil inn i Forsvaret – hvem er jeg?'" – en kvantitativ studie', *FFI-rapport 2011/01204* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt), s. 22.
- Fearon, James D. (2003), 'Ethnic and Cultural Diversity by Country', *Journal of Economic Growth*, vol. 8, no. 2, June 2003, ss. 195–222.
- Fearon, James D. og Laitin, David, 'Ethnicity, Insurgency, and Civil War', *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1, February 2003, ss. 75–90.
- Feng, Chaoling (2015), 'Embracing Interdependence: The Dynamics of China and the Middle East', Working Paper, March 2015 (Brookings Doha Center).
- Finseraas, Henning (2015), 'Etnisitet i Forsvaret: Resultater fra Brigade Nord', upublisert manus.
- FitzGerald, Mary C. (1987), 'Marshal Ogarkov and the New Revolution in Soviet Military Affairs', *CRM 87-2*, January 1987 (Washington: Center for Naval Analyses).
- Fjose, Sveinung, Mellbye, Christian og Grünfeld, Leo A. (2014), 'Norske økonomiske interesser i Angola', *Menon-publikasjon nr. 26/2014* (Menon Business Economics).
- Flikke, Geir (2007), 'Retningen på Russlands forsvars- og sikkerhetspolitikk – fremtidige hovedutfordringer i Norges forhold til Russland', *Globale Norge – hva nå? – Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer* (Utenriksdepartementet).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2009), *How to Feed the World*.
- Freedom House (2015), *Freedom in the World 2015: Discarding Democracy: Return to the Iron Fist*.
- Gat, Azar (2012), 'Is war declining – and why?', *Journal of Peace Research*, Vol. 50, No. 2, ss. 149–157.
- Gautier, Donald L. m.fl. (2009), 'Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic', *Science*, Vol. 324, No. 5831, ss. 1175–1179.
- Glenn, Jerome C. og Gordon, Theodore J. (2002), 'Future international environmental security issues and potential military requirements', *Foresight*, Vol. 4, No. 3, ss. 12–25.
- Glenn, Jerome C., Gordon, Theodore J., og Florescu, Elizabeth (2012), *2012 State of the Future* (The Millennium Project).
- Godzimirski, Jakub M. (2011), 'Diasporer i Norge', *Hvor hender det?*, nr. 22 (Norsk Utenrikspolitisk Institutt).
- Goldman Sachs (2011), 'Population Growth and Ageing in the BRICs', *BRICs Monthly*, Issue No: 11/05, May 31, 2011 (Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research).
- Grandhagen, Kjell (2014), 'Midtøsten og Nord-Afrika – fra vondt til verre', foredrag i Oslo Militære Samfund, 3. mars 2014.
- Gray, Colin (2011), 'Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century', *Strategic Studies Institute Monograph*, April 2011.
- Gray, Colin S. (2010), 'War – Continuity in Change, Change in Continuity', *Parameters*, Vol. 40, No. 2 (Carlisle: US Army War College).
- Greenberg, S. B. og Boorstin, R. O. (2001), 'People on War: Civilians in the line of fire', *Public Perspective*, November/December 2001.

- Gunderson, Åse Wahl (2011), 'Ute, hjemme eller begge deler? En sammenligning av norsk, svensk og dansk forsvarsstruktur', *FFI-rapport 2011/02043* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Haass, Richard N. (2008), 'The Age of Nonpolarity', *Foreign Affairs*, May/June 2008 Issue.
- Haass, Richard N. (2014), 'The Unravelling', *Foreign Affairs*, November/December 2014 Issue.
- Hakvåg, Una og Sendstad, Cecilie (2015), 'Russisk forsvarsøkonomi 2014 – forsvarssatsing i en økonomisk krisetid', *FFI-rapport 2015/00525* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Unntatt offentlighet).
- Hakvåg, Una, Bukkvoll, Tor, og Åtland, Kristian (2011), 'Russisk forsvarsutvikling frem mot 2020 – sluttrapport', *FFI-rapport 2011/01370* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Hakvåg, Una, Hove, Kjetil, og Sendstad, Cecilie (2012), 'Skremmende tall? – realismen i det russiske våpenprogrammet GPV-2020', *FFI-rapport 2012/00356* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Hallams, Ellen og Schreer, Benjamin (2012), 'Towards a 'post-American' alliance? NATO burden-sharing after Libya', *International Affairs*, Vol. 88, No. 2, ss. 313–327.
- Hatlebrekk, Kjetil Anders og Smith, M. L. R. (2010), 'Towards a New Theory of Intelligence Failure? The Impact of Cognitive Closure and Discourse Failure', *Intelligence and National Security*, Vol. 25, No. 2, ss. 147–182.
- Hedenskog, Jakob og Pallin, Carolina Vendil (2013), 'Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2013', *FOI-R--3734--SE* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut).
- Hegghammer, Thomas, 'Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting', *American Political Science Review*, Vol. 107, Issue 01, February 2013, ss. 1–15.
- Heginbotham, Eric m.fl. (2015), 'The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996–2017', *Research Reports RR-392-AF* (Santa Monica, California: RAND Corporation).
- Hegre, Håvard og Nygård, Håvard Mogleiv (2014), 'Peace on Earth? The Future of Internal Armed Conflict', *Conflict Trends 1-2014* (Oslo: Peace Research Institute Oslo).
- Hegre, Håvard, Ellingsen, Tanja, Gates, Scott, og Gleditsch, Nils Petter, 'Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992', *The American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1, March 2001, ss. 33-48.
- Hegre, Håvard, Karlsen, Joakim, Nygård, Håvard Mogleiv, Strand, Håvard, og Urdal, Henrik (2013), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050', *International Studies Quarterly*, Vol. 57, No. 2, ss. 250–270.
- Hegre, Håvard, Nygård, Håvard Mogleiv, og Hultman, Lisa (2011), 'Simulating the Effect of Peacekeeping Operations, 2010-2035', *Lecture Notes In Computer Science*, Vol. 65, No. 89, ss. 325–332.
- Hellum, Nina (2014), "'Sminkedritt over hele vasken" – en kvalitativ feltstudie av kjønnsblandede rom og maskulinitetskultur i Forsvaret', *FFI-rapport 2014/02156* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Hendrix, Cullen S. (2015), 'Global food prices, regime type, and urban unrest in the developing world', *Journal of Peace Research*, Vol. 52, No. 2, ss. 143–157.

- Henriksen, Kristin (2007), 'Fakta om 18 innvandergrupper i Norge', *Rapporter 2007/29* (Statistisk sentralbyrå).
- Hill, Fiona og Lo, Bobo (2013), 'Russia's Pivot', *Foreign Affairs*, 31. juli 2013.
- Hill, Timothy E. (2008), *Reducing an Insurgency's Foothold: Using Army Sustainability Concepts as a Tool of Security Cooperation for AFRICOM* (Carlisle: US Army War College).
- HM Government (2010), *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review* (London: The Stationery Office).
- Holte, N. J. (2009), 'The Arctic region is at a time of Geopolitical transition. Will this transpire through aggressive competition or as peaceful change?', *Seaford House Paper*, July 2009 (Royal College of Defence Studies).
- House, Tamzy J., Near, James B., Shields, William B., Celentano, Ronald J., Husband, David M., Mercer, Ann E., og Pugh, James E. (1996), 'Weather as a Force Multiplier: Owning the Weather in 2025', a research paper presented to Air Force 2025, August 1996.
- Hove, Kjetil og Lillekvelland, Tobias (2014), 'Defence investment cost escalation – a refinement of concepts and revised estimates', *FFI-rapport 2014/02318* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Hultman, Lisa, Kathman, Jacob, og Shannon, Megan (2013), 'United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War', *American Journal of Political Science*, Vol. 57, No. 4, October 2013, ss. 875–891.
- Hultman, Lisa, Kathman, Jacob, og Shannon, Megan (2014), 'Beyond Keeping Peace: United Nations Effectiveness in the Midst of Fighting', *American Political Science Review*, Vol. 108, No. 4, November 2014, ss. 737–753.
- Institute for Security Studies European Union (2011), *Global trends 2030: Citizens in an interconnected and polycentric world*.
- International Energy Agency (2014), *World Energy Outlook 2014*.
- International Institute for Strategic Studies (2015), *The Military Balance 2015*.
- Ipsos MMI for Forsvarets mediesenter (2014), *Forsvarets innbyggerundersøkelse 2014*, juni 2014.
- Ipsos MMI for Forsvarets mediesenter (2015), *Forsvarets innbyggerundersøkelse 2015*, juni 2015.
- Jakobsen, Peter V. og Ringsmose, Jens (2015), 'Size and reputation – why the USA has valued its "special relationships" with Denmark and the UK differently since 9/11', *Journal of Transatlantic Studies*, Vol., No. 2, ss. 135–153.
- Jian, Zhang (2011), 'China's Energy Security: Prospects, Challenges, and Opportunities', *CNAPS Visiting Fellow Working Paper*, July 2011 (Washington, DC: The Brookings Institution).
- Jiang, Julie og Sinton, Jonathan (2011), 'Overseas investments by Chinese national oil companies: Assessing the drivers and impacts', *Information Paper* (International Energy Agency).
- Johansen, Iver (2006), 'Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge', *FFI-rapport 2006/02664* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).

- Johansen, Iver (2010), 'Hva betyr samfunnet for militær effektivitet? En analyse av sosial kapital i produksjonen av militær makt', *FFI-rapport 2010/01176* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Johansen, Per Kristian og Værholm, Monica (2010), 'Makroøkonomiske trender – Forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv', *FFI-rapport 2010/00391* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Johansen, Per Kristian, Andresen, Rolf-Inge Vogt, Berg-Knutsen, Espen, Karlsrud, Øivind, og Kvalvik, Sverre Ruud (2007), 'Norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner - med hvem, med hva og hvorfor?', *FFI-rapport 2007/00679* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Jonsson, Daniel K., Johansson, Bengt, Månsson, André, og Sonnsjö, Hannes (2014), 'Energi, sikkerhet och konflikt i ett framtidsperspektiv', *FOI-R--3813—SE* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut).
- Jurado, Elena (2008), 'Russia's role in a multi-polar world: Between change and stability', *Foresight Project* (Alfred Herrhausen Society, The Deutsche Bank).
- Kay, Sean (2004), 'Globalization, Power, and Security', *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 1, ss. 9–25.
- Kingombe, Christian (2014), 'Africa's Rising Middle Class amid Plenty and Extreme Poverty', *Discussion Paper 167*, October 2014 (European Centre for Development Policy Management).
- Kjølborg, Anders og Nyhamar, Tore (2011), 'Småstater i internasjonale operasjoner', *FFI-rapport 2011/01698* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Kleven, Øyvind (2015), 'Valgdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn: Analyser av mulige effekter av lik valgdeltakelse blant personer med og uten innvandrerbakgrunn', *Rapporter 2015/33* (Statistisk sentralbyrå).
- Knutsen, Bjørn Olav (2010), 'Norge og utviklingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik', *FFI-Fokus 3-10* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Knutsen, Bjørn Olav (2015), 'Going Deep! Acquiring new submarines in common? An analysis of Dutch and Norwegian security interests, defence traditions and concepts for the use of submarines'. *FFI-rapport-2015/01054* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Unntatt offentlighet).
- Kofman, Michael og Rojansky, Matthew, 'A Closer look at Russia's "Hybrid War"', *Kennan Cable*, No. 7, April 2015 (Washington, DC: Woodrow Wilson Center).
- Koopmans, Ruud (2014), 'Religious Fundamentalism and Hostility against Out-groups: A Comparison of Muslims and Christians in Western Europe', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 41, No. 1, ss. 33–57.
- Kotsadam, Andreas og Johnsen, Åshild A. (2015), *Gender in the Norwegian Forces*, upublisert studie (Velferdsinstituttet NOVA), ss. 6–7.
- Koubi, Vally, Spilker, Gabriele, Böhmelt, Tobias og Bernauer, Thomas (2014), 'Do natural resources matter for interstate and intrastate armed conflict?', *Journal of Peace Research*, Vol. 51, No. 2, ss. 227–243.

- Krey, Solveig Marie og Presterud, Ane Ofstad (2011), 'Fleksibiliteten i Forsvarets kostnadsstruktur – analyse basert på KOSTMOD', *FFI-rapport 2011/01541* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Køber, Petter Kristian (2014), 'Velger Forsvaret de rette ungdommene? – analyse av seleksjon, gjennomføring og frafall i førstegangstjeneste 2010-2014', *FFI-rapport 2014/02174* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Køber, Petter Kristian og Strand, Kari Røren (2013), 'Første møte med Forsvaret – en kvantitativ analyse av data fra sesjon i 2012', *FFI-rapport 2013/01850* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Leke, Acha, Lund, Susan, Roxburg, Charles, og Wamelen, Arend van (2010), 'What's driving Africa's growth', *McKinsey Quarterly*, June 2010 (McKinsey og Company).
- Lia, Brynjar og Kjøk, Åshild (2001), 'Islamist insurgencies, diasporic, support networks, and their host states: the case of the Algerian GIA in Europe 1993-2000', *FFI-rapport 2001/03789* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Lia, Brynjar og Nesser, Petter (2014), 'Norske muslimske fremmedkrigere', *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 4, årg. 31, ss. 399–416.
- Lien, Guro og Strand, Kari Røren (2011), 'Fremtidige utfordringer for Forsvarets logistikk – en trendanalyse', *FFI-rapport 2011/00327* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Lucas, Edward (2015), 'The Coming Storm', *Baltic Sea Security Report*, June 2015 (Center for European Policy Analysis).
- MacDermott, Justin, Sörenson Karl, og Derblom, Markus (2010), 'Afrikansk sikkerhet i ett 20-årsperspektiv – Underlag till Perspektivplaneringen', *FOI-R--2897--SE* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut).
- MacDonald, Paul K. og Parent, Joseph M. (2011), 'Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment', *International Security*, Vol. 35, No. 4, ss. 7–44.
- Maoz, Zeev og Russett, Bruce (1993), 'Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986', *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, September 1993, ss. 624–638.
- Mathews, Jessica T. (1997), 'Power Shift', *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1, January/February 1997, ss. 50–66.
- Mearsheimer, John J. (2014), 'Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault', *Foreign Affairs*, September/October 2014 Issue.
- Melby, Svein (2007), 'Utvikling i internasjonal sikkerhetspolitikk - implikasjoner for Norge', *Globale Norge – hva nå? – Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer* (Utenriksdepartementet).
- Mildner, Stormy-Annika, Richter, Solveig, og Lauster, Gitta (2011), red., 'Resource Scarcity – A Global Security Threat?', *SWP Research Paper*, March 2011 (German Institute for International and Security Affairs).
- Mobjörk, Malin og Simonsson, Louise (2011), 'Klimatförändringar, migration och konflikter: samband og förutsägelser', *FOI-R--3297--SE* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut).
- Mousseau, Michael, Hegre, Håvard, og O'neal, John R., 'How the Wealth of Nations Conditions the Liberal Peace', *European Journal of International Relations*, June 2003, Vol. 9, No. 2, ss. 277–314.

- Möckli, Daniel (2012), red., *Strategic Trends 2012* (Zurich: Center for Security Studies).
- Narum, Paul og Diesen, Sverre, 'Norsk forsvarsevne: En varslet avvikling', *Civita-notat*, nr. 10/2015.
- National Intelligence Council (2012), 'Global Water Security', *ICA 2012-08*.
- NATO Science and Technology Organization (2015), 'Cost-Efficiency Implications of International Cooperation', *STO Technical Report, TR-SAS-090*, Final Report of Task Group SAS-090, April 2015.
- Naumann, Klaus, Shalikhvili, John, Inge, The Lord, Lanxade, Jacques, Breemen, Henk van den, Bilski, Benjamin, og Murray, Douglas (2009), *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World: Renewing Transatlantic Partnership* (Lunteren, Nederland: Noaber Foundation).
- Nesser, Petter og Stenersen, Anne (2014), 'The Modus Operandi of Jihadi Terrorists in Europe', *Perspectives on Terrorism*, Vol. 8., No. 6, ss. 2–24.
- Neumann, Iver B., Godzimirski, Jakub M., og Alghasi, Sharam (2011), 'Norges nye vi: Diasporaer som faktor i norsk utenrikspolitikk', *NUPI-rapport* (Norsk Utenrikspolitisk Institutt).
- Norges Rederiforbund (2015), *Krevende farvann – Konjunkturrapport 2015*, april 2015.
- Norheim-Martinsen, Per M. (2011), 'Trender, scenarioer og sorte svaner – utfordringer for fremtidens landmakt', *FFI-rapport 2011/01667* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Norheim-Martinsen, Per Martin, Fridheim, Håvard, og Glærum, Sigurd (2011), 'Paper 12 – Planning for the Future – A Norwegian Perspective', *RTO-MP-SAS-088: Long Range Forecasting of the Security Environment* (NATO Science and Technology Organization).
- OECD (2012), *OECD Economic Surveys – Norway*, February 2012.
- OECD (2012), *OECD Environmental Outlook to 2050*, March 2012.
- Office of the Secretary of Defense (2013), *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*, s. 19.
- Oma, Ida Maria (2008), *Internasjonal militær deltakelse: En analyse av Stoltenberg II-regjeringens sannsynlige avveining mellom kostnader og fordeler av å imøtekomme forespørslers om styrkebidrag til International Security Assistance Force* (Masteroppgave, Universitetet i Oslo).
- Oosterveld, Willem Theo, de Jong, Sijbren, de Spiegeleire, Stephan, Polchar, Joshua, og van Veenstra, Anne-Fleur (2015), 'The Fission of Power: Flex and Flux in an Age of Fragmentation', *Report No. 2015-19* (The Hague Centre for Strategic Studies and TNO).
- Opinion AS for Folk og Forsvar (2014), *Meningsmåling: Holdninger til internasjonalt samarbeid*, desember 2014.
- Opinion AS for Folk og Forsvar (2015), *Meningsmåling: Holdninger til Forsvaret*, juni 2015.
- Perlo-Freeman, Sam, Fleurant, Aude, Wezeman, Pieter D., og Wezeman, Siemon T. (2015), 'Trends in World Military Expenditure, 2014', *SIPRI Fact Sheet*.
- Pettersen, Silje Vatne, 'Hvem bytter til norsk statsborgerskap?', *Samfunnsspeilet 1/2013* (Statistisk sentralbyrå).
- Pew Research Center (2007), 'Latinos and the War in Iraq', 4. januar 2007.
- Pew Research Center (2011), *The Future of the Global Muslim Population: Projections for 2010–2030*, January 2011.

- Pew Research Center (2014), 'Origins and Destinations of the World's Migrants, from 1990-2013', 2. september 2014.
- Pew Research Center (2015), 'Ratings of Muslims rise in France after Charlie Hebdo, just as in U.S. after 9/11', 3. juni 2015.
- Population Reference Bureau (2013), *2013 World Population Data Sheet*.
- PricewaterhouseCoopers (2015), *The World in 2050*, February 2015.
- Pupavac, Vanessa, 'The politics of emergency and the demise of the developing state: problems of humanitarian advocacy', *Development in Practice*, Vol. 16, No. 3 & 4, ss. 255–269.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2007), 'Becoming a Global Security Operator: The Fragility of Peace and Norway's Security Interests in a Globalised World', *Globale Norge – hva nå? – Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer* (Utenriksdepartementet), ss. 39–47.
- Ravndal, Jacob Aasland (2011), 'Arktis som "global allmenning" – mulige begrensninger i tilgangen til de nordlige havområdene', *FFI-rapport 2011/001524* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Raynova, Denitsa og Ian Kerns (2015), 'The Wales Pledge Revisited: A Preliminary Analysis of 2015 Budget Decisions in NATO Member States', *Policy-Brief*, February 2015 (European Leadership Network).
- Reinvang, Rasmus og Vennemo, Haakon, 'Norsk økonomi og økosystemer i utlandet: Kartlegging og virkninger', *Rapport 2013/04* (Vista Analyse AS).
- Rottem, Svein Vigeland (2012), 'Sikkerhet i nord – er vi forberedt?', *rapport fra Sikkerhetspolitisk konferanse 2012*.
- Saffo, Paul (2007), 'Six rules for effective forecasting', *Harvard Business Review*, July-August 2007.
- Schünemann, Julia og Cilliers, Jakkie (2013), 'The Future of Intrastate Conflict in Africa', *ISS Paper 246*, May 2013 (Institute for Security Studies).
- Shepherd, Andrew, Mitchell, Tom, Lewis, Kirsty, Lenhardt, Amanda, Jones, Lindsey, Scott, Lucy, og Muir-Wood, Robert (2013), *The geography of poverty, disasters and climate extremes in 2030* (Overseas Development Institute, UK Met Office & Risk Management Solutions).
- Skjelland, Espen, Glærum, Sigurd, Hennum, Alf Christian, Barstad, Andreas, og Hanson, Torbjørn (2015), 'Operasjonell nektelse – et radikalt terskelforsvar', *FFI-rapport 2015/01450* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Begrenset).
- Slettebakk, Rune T. (2012), 'Don't blame the weather! Climate-related natural disasters and civil conflict', *Journal of Peace Research*, Vol. 49, No. 1, ss. 163–176.
- Snyder, Glenn H. (1984), 'The Security Dilemma in Alliance Politics', *World Politics*, Vol. 36, No. 4, July 1984, ss. 461–495.
- Sonnsjö, Hannes (2011), 'Regions vulnerable to climate change - findings and methodological considerations', *FOI-R--3308--SE* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut).
- Statistisk sentralbyrå (2009), 'Stortingsvalet, 2009', 15. oktober 2009.
- Statistisk sentralbyrå (2011), 'Kommunestyre- og fylkestingsvalget, 2011', 4. november 2011.
- Statistisk sentralbyrå (2014a), 'Befolkningsframskrivninger, 2014–2100', 17. juni 2014.
- Statistisk sentralbyrå (2014b), 'Holdninger til innvandrere og innvandring', 2. desember 2014.

- Statistisk sentralbyrå (2015a), 'Kommunestyre- og fylkestingsvalget, personer med stemmerett, 2015, endelige tall', 4. september 2015.
- Statistisk sentralbyrå (2015b), 'Innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre, 1. januar 2015'.
- Steindal, Eirik (2013), 'Norsk utvinningsindustri i Afrika', *Rapport 4/2013* (Framtiden i våre hender).
- Storey, Ian, 'China's Malacca dilemma', *China Brief*, Vol. 6, No. 8, 12 April 2006.
- Sverdrup, Ulf, Ulstein, Joakim Hertzberg, Pedersen, Mikkel Frøsig, Leira, Halvard, og Ulriksen, Ståle (2012), *Norske interesser – sett fra utestasjonene* (Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt).
- Taule, Liv, 'Norge – et sekulært samfunn?', *Samfunnsspeilet 1/2014* (Statistisk sentralbyrå), ss. 9–16.
- Tejpar, Johan og Gasinska, Karolina (2012), 'Sikkerhetsutvecklingen i Afrika söder om Sahara i ett 10-årsperspektiv', *FOI-R--3537--SE* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut).
- Thune, Henrik (2013), 'Hva er Norge i verden?', *Hvor hender det?*, nr. 18 (Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt).
- Tordo, Silvana, Tracy, Brandon S., og Arfaa, Noora (2011), 'National Oil Companies and Value Creation', *World Bank Working Paper No. 218* (Washington, DC: The World Bank).
- Treverton, Gregory F. og Jones, Seth G. (2005), 'Measuring National Power', *Conference Proceedings* (RAND National Security Research Division).
- Tunnsjø, Øystein (2008), 'Kinas vekst – implikasjoner for norsk sikkerhetspolitikk', (Utenriksdepartementet).
- Tunnsjø, Øystein (2011), 'Geopolitical shifts, great power relations and Norway's foreign policy', *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, No. 1, ss. 60–77.
- Tunnsjø, Øystein (2015), 'The Return of Bipolarity', presentert på *International Studies Association* (ISA), Toronto, 28. mars 2014.
- Tønnessen, Marianne, Brunborg, Helge, Cappelen, Ådne, Skjerpen, Terje og Texmon, Inger (2012), 'Befolkningsframskrivninger 2012-2100: Inn- og utvandring', *Økonomiske analyser 4/2012* (Statistisk sentralbyrå).
- Tønnessen, Marianne, Syse, Astri, og Aase, Kjersti Norgård (2014), 'Befolkningsframskrivninger 2014-2100: Hovedresultater', *Økonomiske analyser 4/2014* (Statistisk sentralbyrå), ss. 30–36.
- U.S. Energy Information Administration (2014), *Norway*.
- U.S. Geological Survey (2008), 'Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle', *USGS Fact Sheet 2008-3049*.
- Ulriksen, Ståle (2007), 'Norske sikkerhetspolitiske utfordringer', *Globale Norge – hva nå? – Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer* (Utenriksdepartementet), ss. 79–87.
- UN Department of Economic and Social Affairs (2013), *World Population Prospects: The 2012 Revision*.
- UN Department of Economic and Social Affairs (2014), *World Urbanization Prospects*.
- UN Department of Economic and Social Affairs (2015), *World Population Prospects: The 2015 Revision*.
- United Nations Environment Programme (2009), *From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment*.

- United Nations General Assembly and Security Council (2000), *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305-S/2000/809, 21. august 2000.
- Uniting Our Strengths for Peace – Politics, partnership and People*, 16. juni 2015.
- Urdal, Henrik (2006), 'A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence', *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 3, September 2006, ss. 607–629.
- Urdal, Henrik (2011), 'Demography and Armed Conflict: Assessing the Role of Population Growth and Youth Bulges', *CRPD Working Paper No. 2*, September 2011.
- Valasek, Tomas (2011), *Governments Need Incentives to Pool and Share Militaries*, 1. november 2011.
- Vamraak, Tore og Berg-Knutsen, Espen (2006), 'Makroøkonomiske trender – Forsvaret i en makroøkonomisk ramme 1960–2040', *FFI-rapport 2006/00003* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Van Puyvelde, Damien, 'Hybrid war – does it even exist?', *NATO Review*, 6. mai 2015.
- Vatne, Dagfinn Furnes (2012), 'Makroøkonomiske trender 2012 – forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv', *FFI-rapport 2012/00031* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Weart, Spencer (2011), 'Climate Modification Schemes', *The Discovery of Global Warming*, June 2011 (American Institute of Physics).
- Wiggen, Kjersti Stabell og Aalandlid, Vebjørn (2014), 'Valgdeltagelsen blant personer med innvanderbakgrunn ved stortingsvalget 2013', *Rapporter 2014/32* (Statistisk sentralbyrå).
- Wijninga, Peter, Oosterveld, Willem Theo, Galdiga, Jan Hendrik, og Marten, Philipp (2014), 'State and non-state actors: beyond the dichotomy', *Strategic Monitor 2014: Four Strategic Challenges* (Hague Centre for Strategic Studies), ss. 139–162.
- Williams, Phil (2008), *Violent non-state actors and national and international security* (International relations and security network, ETH Zurich).
- Windvik, Ronny, Diesen, Sverre, Broen, Torgeir, og Johnsen, Siw Tynes (2013), 'Cyberdomenet – cyberoperasjoner og cybermakt', *FFI-rapport 2013/01125* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Begrenset).
- Wæver, Ole (2008), 'Sekulære småstater i en verden af globaliseret religion', *Globale Norge – hva nå? – Mangfold, identitet og utenrikspolitiske utfordringer* (Utenriksdepartementet).
- YouGov UK (2014), 'Report on British attitudes to defence, security and the armed forces', 25. oktober 2014.
- Zhovtobryukh, Yuriy, Nordkvelde, Marius, og Reve, Torger (2013), *Norske selskapers etableringer i Afrika: Klynger og nettverk som drivkraft for norsk næringslivs etableringer i Afrika, sør for Sahara 2000-2012* (Handelshøyskolen BI).
- Østerud, Øyvind, 'The Challenges of Hybrid Warfare', *Security Brief 2-2015* (Den Norske Atlanterhavskomite).
- Åtland, Kristian (2010), 'The Security Implications of Climate Change in the Arctic Ocean', *FFI-rapport 2010/01097* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt).
- Åtland, Kristian (2014), 'Interstate Relations in the Arctic: An Emerging Security Dilemma?', *Comparative Strategy*, Vol. 33, No. 2, ss. 145–166.

Åtland, Kristian, Enstad, Johannes Due, Bukkvoll, Tor, og Hakvåg, Una (2014), 'Russlands intervensjon i Ukraina – mål, midler og konsekvenser', *FFI-rapport 2014/01314* (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt) (Unntatt offentlighet).

Offisielle dokumenter og utredninger

Etterretningstjenesten (2015), *Fokus 2015*.

Finansdepartementet (2013), Meld. St. 12 (2012–2013), *Perspektivmeldingen 2013*.

Forsvarsdepartementet (2009), *Evne til innsats – strategisk konsept for Forsvaret*.

Forsvarsdepartementet (2012), Prop. 73 S (2011–2012), *Et forsvar for vår tid*.

Forsvarsdepartementet (2014), 'Ny langtidsplan for forsvarssektoren – anmodning om forsvarssjefens tilrådning om den videre utviklingen av Forsvaret', 1. oktober 2014.

Forsvarsdepartementet (2007), *Sikkerhet i samverkan: forsvarsberedningens omvärldsanalys*, Ds 2007:46.

Forsvarsdepartementet (2013), *Vägval i en globaliserad värld*, Ds 2013:33.

Stoltenberg, Thorvald (2009), *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*, 9. februar 2009.

The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, 27–29 May 2008.

The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2013), *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*.

The White House (2015a), *Presidential Memorandum: United States Support to United Nations Peace Operations*, 28. september 2015,

The White House (2015b), *Remarks by President Obama at U.N. Peacekeeping Summit*, 28. september 2015.

UN Security Council (2015), 'Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict', *S/2015/453*, 18. juni 2015.

United Nations Convention on Law of the Sea.

Utenriksdepartementet (2009), St.meld. nr. 15 (2008-2009), *Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*.

Utenriksdepartementet (2011), Meld. St. 7 (2011–2012), *Nordområdene – visjon og virkemidler*.

Utenriksdepartementet (2014), 'Nordkloden: Verdiskaping og ressurser. Klimaendringer og kunnskap. Utviklingen nord på kloden angår oss alle', statusrapport for nordområdene 2014.

Utenriksdepartementet (2015), Meld. St. 37 (2014–2015), *Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken*.

Østerud, Ø., Engelstad, F., Meyer, S., Selle, P., og Skjeie, H. (2003), Norges offentlige utredninger (NOU): 19, *Makt og demokrati – Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*.

Nyhetsartikler, intervjuer, kronikker, pressemeldinger, blogginnlegg og taler

'Endret klima gir ikke krig', *forskning.no*, 8. september 2010, <http://forskning.no/demokrati-krig-og-fred-afrika-okonomi/2010/09/endret-klima-gir-ikke-krig>.

'Naturkatastrofer er konfliktdpende', *forskning.no*, 24. januar 2012, <http://forskning.no/klima-krig-og-fred/2012/01/naturkatastrofer-er-konfliktdpende>.

- ‘Bidrar norske oljeselskaper til å øke risikoen for borgerkrig?’, *Aftenposten*, 16. januar 2015, <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Kronikk-Bidrar-norske-oljeselskaper-til-a-oke-risikoen-for-borgerkrig--7863464.html>.
- ‘China Deploys Troops in South Sudan to Defend Oil Fields, Workers’, *The Wall Street Journal*, 9. september 2014, <http://www.wsj.com/articles/china-deploys-troops-in-south-sudan-to-defend-oil-fields-workers-1410275041>.
- ‘China Ends One-Child Policy, Allowing Families Two Children’, *New York Times*, 29. oktober 2015, <http://www.nytimes.com/2015/10/30/world/asia/china-end-one-child-policy.html>.
- ‘Countries pledge 40,000 U.N. peacekeepers at U.N. summit’, *Reuters*, 28. september 2015,
- ‘Disse sakene mener velgerne er viktigst’, *NRK*, 5. september 2013, <http://www.nrk.no/valg2013/dette-mener-velgerne-er-viktigst-1.11221022>.
- ‘Do you foresee UN Security Council reform in the near future, and if so, in what form?’, *Council on Foreign Relations*, 2. april 2013, <http://www.cfr.org/international-organizations-and-alliances/do-you-foresee-un-security-council-reform-near-future-if-so-form/p30362>.
- ‘E.U. Agrees to Naval Intervention on Migrant Smugglers’, *New York Times*, 18. mai 2015, <http://www.nytimes.com/2015/05/19/world/europe/european-union-human-trafficking-military.html>.
- ‘Ekspertter avliver Frp-myte: - Vi blir ikke minoritet i eget land’, *NRK*, 6. mars 2013, <http://www.nrk.no/norge/ekspertter-avliver-frp-pastand-1.10937380>.
- ‘En verden i endring – hva betyr det for Norge og norske interesser?’, redegjørelse av utenriksminister Jonas Gahr Støre på det årlige stasjonssjefsmøtet, Oslo, 23. august 2010, https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/innlegg_stasjonssjef/id613241/.
- ‘En verden i endring’, kronikk av utenriksminister Espen Barth Eide i *Bergens Tidende*, 13. mars 2013, https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/kronikk_endring/id717086/.
- ‘EU’s top trading partners in 2014: the United States for exports, China for imports’, *Eurostat*, 27. mars 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6760204/6-27032015-AP-EN.pdf>.
- ‘Faren for oljekatastrofe i nord’, *Aftenposten.no*, 19. oktober 2011, <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Faren-for-oljekatastrofe-i-nord-6385417.html>.
- ‘Fem nordiske ministre i felles kronikk: Russisk propaganda bidrar til å så splid’, *Aftenposten*, 9. april 2015, <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Fem-nordiske-ministre-i-felles-kronikk-Russisk-propaganda-bidrar-til-a-sa-splid-7967230.html>.
- ‘Forsker på asiatisk interesse for Arktis’, *Forskningsrådet*, 13. februar 2013, http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Forsker_pa_asiatisk_interesse_for_Arktis/1253983727066?WT.mc_id=nyhetsbrev-ForskningsradetNorsk.
- ‘Forsvaret har sendt norske spesialstyrker mot Algerie’, *Aftenposten*, 18. januar 2013, <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Forsvaret-har-sendt-norske-spesialstyrker-mot-Algerie--7095757.html>.
- ‘Fortsatt åpent om Statoil-gass i Tanzania’, *Bistandsaktuelt*, 8. mai 2015, <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2015/statoil-tanzania/>.
- ‘Forventer økt terrortrussel mot Norge med norske soldater i Irak’, *VG*, 29. mai 2015, <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/forventer-oekt-terrortrussel-mot-norge-med-norske-soldater-i-irak/a/23461117/>.

- ‘Framtidas konflikter står om vann’, *Dagsavisen*, 29. august 2014, <http://www.dagsavisen.no/verden/framtidas-konflikter-st%C3%A5r-om-vann-1.289620>.
- ‘Global conflicts on the rise’, *Uppsala University*, 17. juni 2015, <http://www.uu.se/en/media/news/article/?id=4906&area=2,6,10,16,25&typ=artikel&lang=en>.
- ‘Here are the 5 most important issues for voters ahead of the General Election’, *BT*, 31. mars 2015, <https://home.bt.com/news/news-extra/here-are-the-5-most-important-issues-for-voters-ahead-of-the-general-election-11363972418744>.
- ‘Hvor mange muslimer er det i Norge?’, *forskning.no*, 4. februar 2013, <http://forskning.no/meninger/leder/2013/02/hvor-mange-muslimer-er-det-i-norge>.
- ‘Hybridkrig skaper nye utfordringer’, *NUPI*, 21. mai 2015, <http://www.nupi.no/Aktuelt/Hybridkrig-skaper-nye-utfordringer>.
- ‘India to Diversify Sources of Crude Oil Imports and Reduce Imports from Middle East’, *International Business Times*, 23. juli 2014, <http://www.ibtimes.co.uk/india-diversify-sources-crude-oil-imports-reduce-imports-middle-east-1457980>.
- ‘Innvandringsdebatt på feil premisser’, kronikk av PRIO-forskere på *NRK Ytring*, 8. september 2015, <http://www.nrk.no/ytring/innvandringsdebatt-pa-feil-premiss-1.12540720>.
- ‘Innvandringsdebattens tabu’, kronikk av Helge Lurås på *NRK Ytring*, 4. september 2015, <http://www.nrk.no/ytring/innvandringsdebattens-tabu-1.12533590>.
- ‘Just not that into us: America has moved on from the special relationship’, *The Telegraph*, 15. januar 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/11346924/-Just-not-that-into-us-America-has-moved-on-from-the-special-relationship.html>.
- ‘Kartlegger norske bedrifter’, *Bistandsaktuelt*, 11. mars 2013, <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter-og-reportasjer/arkiv-nyheter-og-reportasjer/kartlegger-norske-bedrifter>.
- ‘Konflikten i Mali angår oss’, kronikk i *VG* av daværende utviklingsminister Heikki Eidsvoll Holmås, 14. mai 2013, https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/kronikk_mali/id726974/.
- ‘Let them eat baklava’, *The Economist*, 17. mars 2012, <http://www.economist.com/node/21550328>.
- ‘Mangler oversikt over norske arbeidere i utlandet’, *Aftenposten*, 22. januar 2013, <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Mangler-oversikt-over-norske-arbeidere-i-utlandet-7098844.html>.
- ‘Mer krig og konflikt i verden’, *forskning.no*, 18. januar 2015, <http://forskning.no/krig-og-fred/2015/01/mer-krig-og-konflikt-i-2014>.
- ‘More U.S. Troops to Aid Uganda Search for Kony’, *Washington Post*, 23. mars 2014, http://www.nytimes.com/2014/03/24/world/africa/obama-is-sending-more-resources-for-joseph-kony-search.html?_r=0.
- ‘Norge gir mest bistand – verden mindre interessert’, *Aftenposten*, 13. mars 2013, <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Norge-gir-mer-bistand---verden-mindre-interessert-7145307.html>.
- ‘Norsk næringsliv i Afrika’, tale ved næringsminister Monica Mæland på Norwegian-African Business Association (NABA)s generalforsamling, 28. mai 2014 (Nærings- og fiskeridepartementet), <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Norsk-naringsliv-i-Afrika/id765078/>.
- ‘Norske bedrifter vil tjene seg rike i Afrika’, *Aftenposten*, 18. oktober 2012, <http://www.aftenposten.no/okonomi/Norske-bedrifter-vil-tjene-seg-rike-i-Afrika-7020868.html>.

- ‘Økt tilstrømning av flyktninger og asylsøkere til Norge’, *PST*, 24. september 2015, <http://www.pst.no/media/pressemeldinger/okt-tilstromning-av-flyktninger-til-norge/>.
- ‘Oljefondet skal investere mer i Afrika’, *Aftenposten*, 10. august 2013, <http://www.aftenposten.no/okonomi/Oljefondet-skal-investere-mer-i-Afrika-7276198.html>.
- ‘Opposisjonen oppgitt over Faremo’, *Adressa*, 23. februar 2011, <http://www.adressa.no/nyheter/innenriks/article1593554.ece>.
- ‘Partiledere vil ha lovavklaring om militærmakt mot sivile’, *Aftenbladet*, 18. februar 2013, <http://www.aftenbladet.no/nyheter/politikk/Partiledere-vil-ha-lovavklaring-om-militarmakt-mot-sivile-3124874.html>.
- ‘Pentagon Signals Security Risks of Climate Change’, *New York Times*, 13. oktober 2014, http://www.nytimes.com/2014/10/14/us/pentagon-says-global-warming-presents-immediate-security-threat.html?_r=0.
- ‘PST: Ekstreme islamistiske miljøer blant de største truslene mot Norge’, *VG*, 4. februar 2015, www.vg.no/nyheter/innenriks/politiets-sikkerhetstjeneste-pst/pst-ekstreme-islamistiske-miljoer-blant-de-stoerste-truslene-mot-norge/a/23388713/.
- ‘Samer’, *Store Norske Leksikon*, <https://snl.no/samer>.
- ‘Skole og miljø viktigst for velgerne’, *NRK*, 28. august 2009, <http://www.nrk.no/norge/skole-og-miljo-viktigste-valg-saker-1.6751557>.
- ‘Somaliere flinkest til å stemme’, *NRK*, 2. september 2015, <http://www.nrk.no/buskerud/somaliere-flinkest-til-a-stemme-1.12529765>.
- ‘Stadig økende uro i Angola’, *Aftenposten*, 10. mars 2011.
- ‘Store penger, tett tåke: Norge, Statoil og Angola’, *Fellesrådet for Afrika*, 15. september 2014, <http://www.afrika.no/Detailed/25286.html>.
- ‘Stratfor has 11 chilling predictions for what the world will look like a decade from now’, *Business Insider*, 16. juni 2015, <http://www.businessinsider.com/stratfor-has-11-chilling-predictions-for-what-the-world-will-look-like-a-decade-from-now-2015-6?op=1>.
- ‘Survey Finds Africa Is Most Religious Part of World’, *Huffington Post*, 15. juni 2010, http://www.huffingtonpost.com/2010/04/15/survey-finds-africa-is-most-religious-part-of-world_n_539704.html.
- ‘Sverige og Finland får NATO-avtale’, *NRK*, 27. august 2014, <http://www.nrk.no/verden/sverige-og-finland-far-nato-avtale-1.11901498>.
- ‘The History Of Weather Modification, How Far Back Does It Go?’, *GeoEngineering Watch*, 10. mars 2014, <http://www.geoengineeringwatch.org/the-history-of-weather-modification-is-very-long-and-extensive-indeed-those-that-deny-this-have-simple-not-investigated/>.
- ‘The World in 2015’, *The Economist*, 1. januar 2015.
- ‘This threat will stay for us for at least a decade’, *Zeit Online*, 22. januar 2015, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-01/thomas-hegghammer-syria-returnees>.
- ‘U.S., UN press Europe to return to peacekeeping’, *Military Times*, 26. mars 2015, <http://www.militarytimes.com/story/military/pentagon/2015/03/26/us-un-press-europe-to-return-to-peacekeeping/70477138/>.
- ‘US-China Rivalry More Dangerous Than Cold War?’, *The Diplomat*, 28. januar 2014, <http://www.thediplomat.com/2014/01/us-china-rivalry-more-dangerous-than-cold-war/>.
- ‘Vedtatt uttalelse fra fylkesårsmøte 2013’, *sv.no*, 4. februar 2013, <http://arkiv2.sv.no/Fylkes-og-lokallag/More-og-Romsdal/Nyheter/More-og-Romsdal-SV-sier-nei-til-norske-styrker-i-Mali>.

- ‘Why is no-one talking about defence cuts?’, *BBC*, 24. april 2015, <http://www.bbc.com/news/uk-32435850>.
- ‘Why The World Is Spinning Into Crisis Everywhere’, *Huffington Post*, 23. juli 2014, http://www.huffingtonpost.com/2014/07/23/world-in-crisis_n_5614634.html.
- Blank, Stephen (2013), ‘China’s Arctic Strategy’, *The Diplomat*, 20. juni 2013, <http://thediplomat.com/2013/06/chinas-arctic-strategy/>.
- Braw, Elisabeth (2015), ‘Conscription in the Baltics’, *World Affairs*, 3. mars 2015, <http://www.worldaffairsjournal.org/blog/elisabeth-braw/conscription-baltics>.
- Brunborg, H. og Østby, L. (2011), ‘Antall muslimer i Norge’, *Dag og Tid*, 16. desember 2011.
- Campbell-Mohn, Emma, ‘China: The World’s New Peacekeeper?’, *The Diplomat*, 8. april 2015, <http://thediplomat.com/2015/04/china-the-worlds-new-peacekeeper/>.
- Carr, Andrew, ‘Russia’s Pacific sea cruise is not a demonstration of power’, *The Interpreter*, 13. november 2014, <http://www.lowyinterpreter.org/post/2014/11/13/Russias-Pacific-sea-cruise-is-not-a-demonstration-of-power.aspx?COLLCC=1997381105&>.
- Diesen, Sverre (2012), ‘Evner Vesten å bruke makt rasjonelt?’, *Minerva*, 7. juni 2012, <http://www.minervanett.no/evner-vesten-a-bruke-makt-rasjonelt/>.
- Falls, Scott (2014), ‘The Future of the UN Security Council (Part II): The Reform Paradox’, *The Atlantic Council of Canada*, 15. august 2014, <http://natocouncil.ca/the-future-of-the-un-security-council-part-ii-the-reform-paradox/>.
- Gates, Robert, ‘The Security and Defense Agenda (The Future of NATO)’, 10. juni 2011.
- Hegghammer, Thomas, ‘Number of foreign fighters from Europe in Syria is historically unprecedented. Who should be worried?’, *Washington Post*, 27. november 2013, <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2013/11/27/number-of-foreign-fighters-from-europe-in-syria-is-historically-unprecedented-who-should-be-worried/>.
- Hirsch, Michael (2014), ‘Ukraine and the Clash of Civilizations’, *National Journal*, 5. mars 2014, <http://www.nationaljournal.com/white-house/2014/03/05/ukraine-clash-civilizations>.
- Hompland, Andreas (2007), ‘Velferdens paradokser – kommunens dilemma’, *Dagens Perspektiv*, 3. juni 2007, <http://www.dagensperspektiv.no/velferdens-paradokser-%E2%80%93-kommunens-dilemma>.
- <http://www.reuters.com/article/2015/09/29/us-un-assembly-peacekeepers-idUSKCN0RS2E4-20150929>.
- Leira, Halvard (2013), ‘Tilbake til fremtiden’, kronikk i *VG*, 24. februar 2013, http://pluss.vg.no/2013/02/24/1131/1131_20338365.
- Mearsheimer, John J. (2014), ‘Can China Rise Peacefully?’, *The National Interest*, 25. oktober 2014, <http://www.nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>.
- OECD (2012), *OECD Environmental Outlook to 2050*, March 2012, <http://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/49846090.pdf>.
- Ramani, Samuel (2015), ‘Yevgeny Primakov – The Ideological Godfather of Putinism’, *Huffington Post*, 15. juli 2015, http://www.huffingtonpost.com/samuel-ramani/yevgeny-primakov-the-ideo_b_7799410.html.
- Samantha Power, USAs FN-ambassadør, i Brussel, 9. mars 2015, <http://usun.state.gov/briefing/statements/238660.htm>.

- Schrad, Mark Lawrence (2014), 'Ukraine and ISIS are not justifications of a "clash of civilizations"', *The Washington Post*, 22. september 2014, <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/09/22/ukraine-and-isis-are-not-justifications-of-a-clash-of-civilizations/>.
- Trenin, Dmitri, '2014: Russia's New Military Doctrine Tells It All', *Carnegie, Moscow Center*, 29. desember 2014, <http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=57607>.
- Tunsjø, Øystein (2011), 'Norske utenrikspolitiske interesser når verden endres', *Samtiden*, 21. februar 2011, <http://samtiden.no/2011/02/21/norske-utenrikspolitiske-interesser-nar-verden-endres/>.
- Walt, Stephen M. (1999) 'The Ties That Fray: Why Europe and America are Drifting Apart', *The National Interest*, No. 54, Winter 1998/1999, <http://www.comw.org/pda/swalt.pdf>.
- Walt, Stephen M. (2014), 'There's No Partnership in Pivot', *Foreign Policy*, 8. juli 2014.
- Zedillo, Ernesto (2005), 'A World Without the UN?', *Forbes*, 28. mars 2005, http://www.forbes.com/free_forbes/2005/0328/041.html.

Kart og illustrasjoner

- Afrika sør for Sahara: [Ezeu/Lew Palm \[Public domain\], via Wikimedia Commons](#)
- Arktis: [Heraldry \[Creative Commons 3.0\], via Wikimedia Commons](#)
- Europa: [San Jose \[Public domain\], via Wikimedia Commons](#)
- FN: [Joowwww \[Public domain\], via Wikimedia Commons](#)
- Kina: [FB \[Public domain\], via Wikimedia Commons](#)
- Midtøsten og Nord-Afrika: [Gringer \[Public domain\], via Wikimedia Commons](#)
- NATO og USA: [Ssolbergj \[Creative commons 3.0\], via Wikimedia Commons](#)
- Norge og Norden: [S. Solberg J. \[Creative Commons 3.0\], via Wikimedia Commons](#)
- Russland: [Petr Dlouhý \[Public domain\], via Wikimedia Commons](#)