



FFI-RAPPORT

19/00045

Globale trender mot 2040

– et oppdatert fremtidsbilde

Alexander William Beadle
Sverre Diesen
Tore Nyhamar
Eline Knarrum Bostad

Globale trender mot 2040

– et oppdatert fremtidsbilde

Alexander William Beadle
Sverre Diesen
Tore Nyhamar
Eline Knarrum Bostad

Emneord

Prediksjon
Framtidsstudier
Sikkerhetspolitikk
Forsvarspolitik
Forsvarsplanlegging

FFI-rapport

19/00045

Prosjektnummer

1421

Elektronisk ISBN

978-82-464-3217-5

Godkjenner

Alf Christian Hennum, *forskningsleder*

Sigurd Glærum, *forskningssjef*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

Sammendrag

Denne rapporten analyserer den fremtidige utviklingen i Norges globale omgivelser de neste 15–25 årene, og diskuterer mulige implikasjoner for Forsvaret og norsk forsvarsplanlegging.

Dagens trusselbilde fremstår som mer usikkert enn for bare noen få år siden. Selv om verden har blitt fredeligere de siste tiårene, har antallet konflikter økt siden 2012. Fremtidsbildet som skisseres i dagens studier er generelt pessimistisk, i alle fall på kort sikt. Hovedårsaken er den gradvise svekkelsen av den liberale verdensordenen, hvis prinsipper og verdier ikke lenger bare utfordres av revisjonistiske stormakter som Kina og Russland, men nå også av USA selv, etter at Trump ble president. Eroderingen av den liberale ordenen forventes likevel å fortsette uavhengig hva som skjer i USA, fordi den først og fremst skyldes en maktforskyvning fra Vesten til en rekke raskt fremvoksende økonomier, spesielt i Asia. Denne geopolitiske dreiningen er ventet å fortsette i flere tiår, og har allerede kommet til uttrykk gjennom mer stormaktsrivalisering i flere regioner. Resultatet er at faren for mellomstatlig krig nå omtales som større enn før.

Eroderingen av dagens liberale verdensorden vil innebære en svekkelse av Norges egentlige førstelinjeforsvar, i form av regler og prinsipper som beskytter småstater fra stormakter som tar seg til rette. I tillegg har spenningen mellom Russland og Vesten spredt seg mer til Norges nærområder de siste årene. Den største usikkerheten knytter seg likevel til hva som skjer i Russland etter Putin. Et verstefallscenario for Norge er en regionalisering av verden, der aksepten for at stormaktene kan bruke militærmakt innenfor egne innflytelsessfærer stiger. I så fall vil krav om norske innrømmelser fra stormakter kunne bli langt større enn dem vi møter i dag. I en verden som blir farligere for småstater, vil Norges avhengighet av allierte bli enda større.

Samtidig fremstår utsiktene til at Norge vil få alliert støtte som mer usikre, også utover de situasjonene det allerede er tvil om i dag. Selv om våre allierte har økt forsvarsbudsjettene, USA styrket tilstedeværelsen i Europa og NATO satset på kollektivt forsvar de siste årene, vil økonomiske og demografiske utfordringer gjøre det vanskeligere for europeiske land å prioritere forsvar fremover. Asias vekst vil uansett trekke USA østover, mens ringvirkningene av stater som kollapser i Afrika fremstår som den mest sannsynlige sikkerhetsutfordringen for Europa på sikt. Dagens sprikende trusselbilde vil derfor trolig vedvare, mens nasjonalistiske strømninger utgjør en ny trussel for samholdet i NATO. Alliansen vil trolig overleve, men samtidig utvikle seg i retning av å bli et rammeverk for koalisjoner av villige, også for kollektivt forsvar.

Med dagens trender vil Norges største utfordring være å redusere tvilen rundt alliert støtte, uten samtidig å øke spenningen i våre nærområder. Denne utfordringen vil imidlertid ikke forsvinne av seg selv, fordi usikkerheten rundt våre alliertes vilje og evne til å komme Norge til unnsetning kan bli enda tydeligere med tiden. Samtidig kan det bli mer risikabelt å introdusere nye allierte etter at dagens er borte. Nyanser av alliert støtte – med hensyn til hvem, når og hvor mye støtte vi skal forutsette – bør derfor vurderes nøye fra ett scenario til et annet. I dag fremstår tettere nordisk samarbeid som det beste alternativet for å redusere usikkerheten rundt alliert støtte, fordi interessene er så sammenfallende og risikoene relativt små. Norden kan også være en mulig løsning i situasjoner som er for store for Norge, men for små for NATO.

Summary

This study looks at how changes in the global security environment over the next 15–25 years may affect the Norwegian Armed Forces and defence planning. It builds on a range of international future studies, but analyses trends and implications from a Norwegian perspective.

Even though the world has become more peaceful in recent decades, the number of armed conflicts has risen over the last few years and the foundations of the current international system appear to be changing. This is in particular due to a widely expected erosion of today's liberal world order, whose stability, principles and values are now not only challenged by China and Russia, but also by the US itself, following the election of president Trump. Yet, the challenges to the liberal order are likely to persist, regardless of the US, as they are mainly driven by high economic growth in several emerging economies and developing countries, especially in Asia, whose power is expected to grow at the expense of that of the West. This transition of power is expected to continue for decades, and has already led to increased rivalry between states in several regions. All in all, the risk of confrontation between states is considered to be growing.

For Norway, a gradual erosion of the liberal world order will weaken the country's first line of defence, in terms of rules and principles that protect small states from great power politics. Furthermore, the tension between Russia and the West has increasingly spread to the Arctic, where the potential for escalation has risen. The greatest uncertainty, however, pertains to Russia's future after the end of president Putin's final period. A worst case scenario for Norway is a regionalisation of the world, with a greater acceptance of great powers' right to use force within their own spheres of influence. In such a case, the demands for Norwegian concessions from major powers will be far greater than what the country may be confronted with today.

In a more dangerous world for small powers, Norway will become more dependent on allies. Yet, the prospects of receiving allied support may become more uncertain. Despite increases in defence spending, a greater US presence and new collective defence measures in NATO, many European countries will soon be faced with declining and ageing populations that will make it harder to prioritise defence capabilities. Asia's growth will also continue to pull the US towards the East, while the spillover effects of failed states in Africa stands out as the most certain security challenge for Europe in the long run. Thus, today's divided threat perceptions are likely to persist, while the recent surge of nationalism in several allied countries poses a new threat to NATO's cohesion. The alliance is likely to endure, but may become more of an institutional framework for coalitions of the willing, also for collective defence.

In sum, Norway's main challenge will be to reduce the uncertainties surrounding allied support, without simultaneously increasing tensions in the High North. Left unresolved this challenge may grow, as doubts concerning our allies' willingness and ability to assist Norway become more evident. Nuances of allied support – in terms of what, when and from whom Norway may expect assistance – must therefore be reflected in the planning for different scenarios. At present, the shared interests of the Nordic countries make closer ties in this region the best way to close the gap between situations considered to be too big for Norway, but too small for NATO.

Innhold

Forord	6
1 Innledning	7
2 Metode	9
3 Globale trender	14
3.1 Politisk dimensjon	16
3.2 Sosial dimensjon	29
3.3 Teknologisk dimensjon	46
3.4 Økonomisk dimensjon	62
3.5 Miljødimensjon	76
4 Aktører	85
4.1 Russland	86
4.2 NATO	115
4.3 USA	126
4.4 FN	138
4.5 Kina	147
4.6 Ikke-statlige aktører	161
5 Regioner	166
5.1 Arktis	167
5.2 Norden	184
5.3 Europa	192
5.4 Midtøsten og Nord-Afrika	204
5.5 Afrika sør for Sahara	211
6 Oppsummering og implikasjoner	220
6.1 Det globale konfliktnivået ved et mulig vendepunkt	220
6.2 En farligere verden for småstater	224
6.3 Større usikkerhet om alliert støtte på lang sikt	229
6.4 Muligheter og dilemmaer for Norge	234
6.5 Usikkerheter	239
7 Alternative verdener	242
7.1 «Sammenbrudd av verdensorden og institusjoner»	244
7.2 «Global stagnasjon og opprør»	246
7.3 «Reversering av maktforskyvningen»	247
7.4 «Russland og NATO bryter sammen»	250
7.5 «Europeisk samling»	252
7.6 Implikasjoner for forsvarsplanleggingen	253
Referanser	256

Forord

Denne rapporten er den siste publikasjonen i FFIs forskningsprosjekt «Globale trender og militære operasjoner II» (2016–2019). Prosjektets formål er å identifisere og analysere globale utviklingstrekk av relevans for Forsvaret i et 15–25 års perspektiv. Prosjektet skal styrke FFIs støtte til Forsvarets langtidsplanlegging med et lengre tidsperspektiv og en bredere tilnærming enn det som normalt legges til grunn. Prosjektets funn har blant annet blitt brukt i forbindelse med oppdateringen av FFIs scenarioportefølje og i FFIs grunnlagsrapport til neste langtidsplan.

Rapporten gir et oppdatert fremtidsbilde av utviklingen i Norges forsvars- og sikkerhetspolitiske omgivelser. Den tar utgangspunkt i FFIs første fremtidsstudie fra 2015, «Globale trender mot 2040 – implikasjoner for Forsvarets rolle og relevans».¹ Oppdateringen bygger også på funn fra alle prosjektets senere publikasjoner om sentrale temaer som ble diskutert i forrige studie.²

Alle kapitlene i rapporten er forfattet av forskere ved Avdeling Strategiske analyser og fellessystemer. Alle forfattere har bidratt skriftlig til alle kapitler, men Alexander W. Beadle har hatt ansvaret for politiske og sosiale trender, Russland og Arktis, Sverre Diesen for teknologiske og økonomiske trender, NATO, Kina og Europa, Tore Nyhamar for USA, FN og Norden, og Elise K. Bostad for miljøtrender, Midtøsten og Nord-Afrika, og Afrika sør for Sahara.

Rapporten har dratt stor nytte av diskusjoner med medlemmene i prosjektrådet, ledet av Egil Daltveit, der Forsvarsdepartementet, Forsvarets høyskole, Etterretningstjenesten, PRIO og forsvarsgrenenes staber er representert. I dette rådet sitter bl.a. Ole Jørgen Maaø, Per Martin Norheim-Martinsen, Håvard M. Nygård, Tor Ivar Strømmen, og flere andre sivile og militære fra Forsvaret og departementene som ikke nevnes her av sikkerhetshensyn. I tillegg har vi fått innspill av varierende omfang til ulike deler av rapporten fra Vårin Alme, Helene Berg, Øystein Bogen, Tor Bukkvoll, Morten Bøås, Robert Dalsjö, Gjert L. Dyndal, Pernille Engebretsen, Maria F. Fauske, Karsten Friis, Henrik Gråtrud, Jostein Grønflaten, Steinar Gulichsen, Morten Hansbø, Stian Kjeksrud, Bjørn O. Knutsen, Sverre Kvalvik, Brage Lien, Svein Melby, Torgeir Mørkved, Magnus Petersson, Anders Romarheim, Håkon L. Saxi, Vidar B. Skretting, Andreas F. Tollefsen, Øystein Tunsjø, Julie H. Udal, Katarzyna Zysk og Kristian Åtland.

Alexander W. Beadle, redaktør
Kjeller, 5. juli 2019

¹ [Beadle, Alexander W. og Diesen, Sverre \(2015\), 'Globale trender mot 2040 – implikasjoner for Forsvarets rolle og relevans', FFI-rapport 15/01452 \(Kjeller: FFI\).](#)

² [Beadle, Alexander W. \(2016\), 'Å forske på Forsvaret i fremtiden – muligheter, begrensninger og kognitive fallgruver', FFI-rapport 16/01810 \(Kjeller: FFI\); Røed, Lars Jørgen \(2016\), 'Forsvarets deltagelse i internasjonale operasjoner \(1945–2015\) – en kvantitativ studie av norske bidrag', FFI-notat 16/00207 \(Kjeller: FFI\); Diesen, Sverre \(2016\), 'Forsvarets fremtidige operasjoner – en morfologisk analyse av operasjonsspekteret', FFI-rapport 16/02096 \(Kjeller: FFI\); Beadle, Alexander W. \(2018\), 'FFIs prediksjonsturnering – idé- og metodebeskrivelse', FFI-rapport 18/00108 \(Kjeller: FFI\); Diesen, Sverre \(2018\), 'Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt', FFI-rapport 18/00080 \(Kjeller: FFI\); Diesen, Sverre \(2018\), 'Tre scenarier for et fremtidig lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt', FFI-rapport 18/00081 \(Kjeller: FFI\). BEGRENSET; Nyhamar, Tore \(2019\), 'A future Nordic alliance? – prerequisites and possible operations', FFI-rapport 19/00046 \(Kjeller: FFI\); Nyhamar, Tore \(2019\), 'Three Future Scenarios for Nordic Military Operations', FFI-rapport 19/00447 \(Kjeller: FFI\).](#)

1 Innledning

Det viktigste bidraget fremtidsstudier kan gi til Forsvarets langtidsplanlegging, er å hindre at vi låser oss fast i gale eller for snevre antagelser om fremtiden. En vanlig fallgrube er at vi overreagerer på dagsaktuelle hendelser og tillegger dem for stor vekt når vi skal vurdere hva som vil skje fremover. Selv om enkelthendelser kan få stor betydning på kort sikt, bør vi være forsiktige med å trekke bastante konklusjoner om langsiktige investeringer eller konseptuelle valg, basert på bare de siste års utvikling. Samtidig må vi unngå å avfeie informasjon som ikke «passer inn» med det vi allerede tror vil skje på lang sikt. Det er derfor nødvendig å finne en balanse mellom det kortsiktige og det langsiktige perspektivet på fremtiden. For å vurdere hvorvidt det vi tror om fremtiden er feil eller ikke, kreves det kontinuerlige oppdateringer i lys av ny informasjon.

Denne rapporten er en oppdatert litteraturstudie av globale trender og utviklingstrekk innenfor aktører og regioner av relevans for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk de neste 15–25 årene.

Hensikten er å analysere utviklingen i våre omgivelser og mulige implikasjoner ut fra et *norsk* perspektiv, basert på hva dagens studier hevder om fremtiden. Dette er nødvendig, fordi trender kan berøre og få andre konsekvenser for Norge enn for selv våre nærmeste allierte. Rapporten tar også et *lengre* tidsperspektiv enn det som normalt ligger til grunn i åpne trusselvurderinger og andre studier for Forsvaret. Å unngå nærsynthet er spesielt viktig for langtidsplanleggingen i Forsvaret, fordi strukturvalg og materiellinvesteringer som gjøres i dag, kan få implikasjoner i flere tiår fremover. Rapporten er derfor ment som et hjelpemiddel til å løfte blikket lenger inn i fremtiden enn det vi normalt gjør når vi tolker dagens situasjon og begivenheter.

Rapporten tar utgangspunkt i opp mot 300 hypoteser basert på FFIs forrige fremtidsstudie som kom i 2015.³ Disse hypotesene diskuteres i lys av nye hendelser, utviklingstrekk og studier: *Hva har utviklingen vært siden 2015? Hvilke trender har endret retning, hvilke nye utviklingstrekk har kommet til, hvilke implikasjoner ser ut til å materialisere seg, og hvilke gjør det ikke?*

Ambisjonen er ikke å gi ett entydig svar på hvor verden går, men å beskrive både sannsynlige og alternative utviklingsløp i Forsvarets fremtidige omgivelser. Funnene i denne rapporten danner det sikkerhetspolitiske utgangspunktet for FFIs støtte til langtidsplanarbeidet i Forsvaret. Det er derfor lagt størst vekt på trender av betydning for *premissene for forsvarsplanleggingen*, som utviklingen i trusselbildet, utsiktene til alliert støtte og forsvarsbudsjettens størrelse. Av og til inntreffer det imidlertid store hendelser som skaper en helt ny situasjon, ofte kalt strategiske sjokk, som Sovjetunionens kollaps i 1991 og terrorangrepene 11. september 2001. Slike hendelser kan aldri utelukkes, men de er svært sjeldne, vanskelige å forutsi og derfor risikable å basere seg på. Mye av utviklingen i verden, som demografi, økonomisk maktforskyvning og klimaendringer, skjer bare gradvis. Disse utviklingene er observerbare og derfor mulig å vurdere konsekvensene av. Samtidig vil ikke dagens trender fortsette for alltid, og det er derfor spesielt viktig å se etter mulige trendbrudd som kan påvirke premissene for Forsvaret mer grunnleggende.

³ [Beadle, Alexander W. og Diesen, Sverre \(2015\), 'Globale trender mot 2040 – implikasjoner for Forsvarets rolle og relevans'. FFI-rapport 15/01452 \(Kjeller: FFI\).](#)

Innholdet som diskuteres i denne rapporten omhandler derfor antagelser om hva som vil skje gitt at dagens utvikling fortsetter, men også om hvilken betydning andre trender, scenarioer og store, overraskende hendelser kan få. Det inkluderes også flere konkrete prediksjoner av fremtidige hendelser og utfall av betydning for norsk sikkerhetspolitikk. Rapporten tar imidlertid ikke stilling til hva som *bør* gjøres for å håndtere fremtidens utfordringer. Det er opp til leseren å trekke sine egne konklusjoner på grunnlag av det kunnskapsgrunnlaget som presenteres her.

Leseveiledning. Rapporten er først og fremst *et referanseverk*, ikke en sammenhengende fortelling. Hvert delkapittel innenfor globale trender, aktører og regioner kan leses hver for seg. Alle delkapitlene har også et eget sammendrag, mens de viktigste funnene er uthevet i fet skrift i teksten. Det henvises til andre relevante delkapitler (f.eks. 4.1 om Russland) og spesifikke underkapitler (f.eks. 4.1.1 om russiske stormaktsambisjoner). For alle kilder som er fritt tilgjengelige på internett, er klikkbare lenker inkludert i fotnoten. Lesere som bare ønsker en oppsummering av de viktigste funnene, kan gå rett til kapittel 6.

Kapittel 2 beskriver rapportens metode, inkludert hva som menes med hypoteser, prinsipper for langsiktig tenkning og det nye datagrunnlaget som studien bygger på. Deretter følger rapportens hovedkapitler, som beskriver den fremtidige utviklingen gjennom tre ulike tilnærminger.

Kapittel 3 beskriver dagens globale trender innenfor fem dimensjoner (politisk, sosial, teknologisk, økonomisk og miljømessig). Dette kapitlet vil gi leseren en oversikt over «*hvor verden går*». Kapitlene 4 og 5 diskuterer nye hendelser og langsiktige usikkerheter ved utviklingen til seks aktører (Russland, NATO, USA, FN, Kina og ikke-statlige aktører) og fem regioner (Arktis, Norden, Europa, Midtøsten og Nord-Afrika, og Afrika sør for Sahara). I denne oppdateringen er det viet mer plass til å beskrive utviklingen i Russland, USA, Kina og Arktis, ettersom disse har fått spesielt mye oppmerksomhet de siste årene.

I kapittel 6 oppsummeres det nye fremtidsbildet mot 2040 og implikasjonene av dagens trender. I kapittel 7, som er nytt i denne rapporten, skisseres det i tillegg fem «*alternative verdener*». Hensikten er å spenne ut lerretet og å identifisere mulige implikasjoner for Forsvaret, basert på andre retninger som Norges strategiske omgivelser kan tenkes å utvikle seg i enn bare dagens.

Den store bredden av temaer gjør at diskusjonen holdes på et overordnet nivå og avgrenses til implikasjoner for norsk sikkerhetspolitikk og Forsvaret som helhet. Rapporten diskuterer derfor ikke konsekvenser for enkelte forsvarsgrener eller andre sektorer. Delkapitlene følger samme rekkefølge som i FFI's fremtidsstudie fra 2015, men titlene på alle underkapitler er endret for å reflektere det oppdaterte innholdet. I tillegg har rapporten fått flere figurer og mer informasjon (grå bokser) og prediksjoner (oransje bokser) om utvalgte problemstillinger.

Det er imidlertid verdt å merke seg at det i denne rapporten er lagt mest vekt på de potensielle *negative* konsekvensene av dagens trender og alternative utviklingsretninger, nettopp fordi hensikten er å identifisere mulige forsvars- og sikkerhetspolitiske implikasjoner. Det er derfor grunn til å tro at det vil gå bedre med verden enn det leseren kan få inntrykk av her.

2 Metode

Dette kapittelet beskriver de metodiske prinsippene som ligger til grunn for denne rapporten, hva som menes med hypoteser, og det nye datagrunnlaget som oppdateringen er basert på.

2.1 Prinsipper

Fremtidsstudier er ingen eksakt vitenskap. Til forskjell fra nåtiden og fortiden, eksisterer fremtiden kun som tanker i våre hoder. Fremtidsstudier er derfor bare basert på idéer om hva vi tror vil skje og hva det kan bety. Det finnes imidlertid en lang rekke psykologiske mekanismer som gjør at vi tenker «feil». Vi har f.eks. en tendens til å overpredikere endring, både forbedring og forverring. Vi har også vanskelig for å huske usikkerheten vi opplevde før vi visste utfallet av en hendelse. Dermed glemmer vi også hvilke andre utfall som opprinnelig ble skissert. Dersom vi utvikler en sterk tilknytning til f.eks. en bestemt forsvarsløsning eller oppfatning av Russland, er det også vanskeligere å løsrive seg fra etablerte forestillinger når vi skal tolke ny informasjon. Slike mekanismer gjør oss dårligere til å forutsi fremtidige utviklingstrekk og hendelser.

For å motvirke de vanligste mekanismene har vi i denne rapporten forsøkt å etterleve fire metodiske «prinsipper» som har vist seg å gi en høyere evne til å predikere fremtiden:⁴

- **Fordomsfrihet** – For å tenke godt om fremtiden, trenger vi å frigjøre oss mest mulig fra eksisterende forestillinger. For å øke fordomsfriheten har vi brukt studier som argumenterer både *for* og *mot* en bestemt tolkning, eller som belyser en utvikling fra *ulike* sider.
- **Nysgjerrighet** – Kontinuerlig informasjonsinnhenting og overvåking av nyhetsbildet er en forutsetning for å kunne vurdere hvorvidt en oppfatning eller antagelse om fremtiden er feilaktig. I arbeidet med denne rapporten er det derfor gjort et omfattende arbeid med å samle *ny* informasjon om allerede omtalte trender. Der det er avdekket nye utviklingstrekk som kan være relevante å følge med på, beskrives også disse.
- **Nøyaktighet** – En viktig del av det å tenke på fremtiden er hvordan vi behandler usikkerhet. Fristelsen til å hoppe til konklusjoner øker dess lenger frem vi ønsker å se, fordi ubehaget ved ikke å ha svar også øker. Det er derfor lagt vekt på å skille mellom *ulike tidsperspektiver* når en utvikling diskuteres, fordi usikkerheten også vil variere da.
- **Ærlighet** – En sentral del av det å oppdatere et fremtidsbilde, er at vi må lære av tidligere feil og forstå *hvorfor* vi har gjort gale vurderinger, uten å forsøke å rettfærdiggjøre eller unnskyldte dem. Det er derfor lagt spesielt vekt på å diskutere utviklingstrekk som så langt har fått *svekket* troverdighet.

⁴ Prinsippene er fire kjennetegn på en gruppe mennesker som – gjennom måten de tenker på – har en høyere evne til å forutsi fremtiden på kort sikt og til å unngå «mentale snarveier» generelt. For mer om prinsippene og hvilke mennesker som er bedre til å predikere enn andre, se [Beadle, Alexander W. \(2016\). 'Å forske på Forsvaret i fremtiden – muligheter, begrensninger og kognitive fallgruver', FFI-rapport 16/01810 \(Kjeller: FFI\), ss. 24–25, 92–100.](#)

2.2 Hypoteser

En hypotese er «en gjetning, antagelse eller forklaring som synes rimelig ut fra foreliggende kunnskap, og som man forsøker å avkrefte eller bekrefte».⁵ Denne rapporten tar utgangspunkt i 289 hypoteser om Norges forsvars- og sikkerhetspolitiske omgivelser de neste 15–25 årene.⁶

Disse hypotesene er basert på påstander, antagelser eller funn som ble identifisert i forrige fremtidsstudie fra 2015. Hensikten med å formulere hypotesene har vært å ha dem som utgangspunkt for diskusjon av nye hendelser og nye trender, slik vi gjør i denne oppdateringen. For å redusere faren for at ny kunnskap skal påvirke tolkningen av hva som opprinnelig ble tenkt, ble alle hypotesene formulert i januar 2017 og har blitt holdt uendret siden da.

Det er naturligvis for tidlig å trekke endelige konklusjoner om utviklingen etter fire år, som bare utgjør en femtedel av tidsperspektivet på 15–25 år. Vi bør likevel vurdere hypotesene i lys av ny kunnskap for å sikre et mest mulig oppdatert beslutningsgrunnlag. Det er også interessant å vite noe om hva vi kan og ikke kan forutsi innenfor en normal langtidsplanperiode på nettopp fire år.

Noen av hypotesene kan enkelt bekrefte eller avkreftes på bakgrunn av ny informasjon, mens mange påstander om fremtiden er ofte så generelle at det er vanskelig å si om det som ble skissert «stemmer» eller ikke. Det å «treffe» er imidlertid ikke det viktigste i overordnede fremtidsstudier som denne. Verdien ligger først og fremst i å diskutere etablerte sannheter som ellers ikke utfordres, justere antagelser som vi ellers bare hadde videreført, og å tenke over utviklings- trekk av spesielt stor betydning, før det er for sent å gjøre noe med dem.

2.3 Datagrunnlag

Det oppdaterte fremtidsbildet som presenteres her er basert på tre kilder til ny informasjon siden 2015 om utviklingen frem mot 2040: nye hendelser, nye studier, og konkrete estimater fra FFIs prediksjonsturnering. Her følger en deskriptiv gjennomgang av det nye datagrunnlaget.

2.3.1 Nye hendelser

De mest omtalte hendelsene som preget omgivelsene i perioden før FFIs fremtidsstudie kom ut i november 2015, var Russlands intervensjon i Ukraina våren 2014, herjingene til den Islamske Stat (IS) og iverksettelsen av en amerikansk-ledet militær operasjon mot organisasjonen samme år. Like før rapporten ble publisert gikk Russland militært inn på Bashar al-Assads side i Syria, mens det russiske jagerflyet ennå ikke hadde blitt skutt ned ved den tyrkiske grensen.

Det er ikke mulig å lage en fullstendig liste med alle sikkerhetspolitiske hendelser som har skjedd siden forrige rapport. Det kan likevel være nyttig å minne om noen viktige hendelser:

⁵ [Tranøy, Knut Erik. \(2017\). 'Hypotese', *Store norske leksikon* \(sist oppdatert 17. nov. 2017\).](#)

⁶ Alle hypotesene som denne oppdateringen baseres på er samlet i et eget FFI-notat. Se Beadle, Alexander W. (2018), 'Globale trender mot 2040 – hypoteser', *FFI-notat 18/02099* (Kjeller: FFI).

-
-
- Terrorangrepet mot Bataclan og andre steder i Paris, november 2015
 - Den internasjonale klimaavtalen i Paris, desember 2015
 - Sanksjonene mot Iran oppheves, januar 2016
 - Storbritannia stemmer for å forlate EU («Brexit»), juni 2016
 - Kuppforsøket i Tyrkia, juli 2016
 - Arrestasjoner i forbindelse med et planlagt kuppforsøk i Montenegro, oktober 2016
 - USA anklager Russland for hacking i forbindelse med presidentvalget, oktober 2016
 - Donald Trump vinner det amerikanske presidentvalget, november 2016
 - Fredsavtale mellom FARC og den colombianske regjeringen, november 2016
 - Det syriske regimet gjenerobrer Aleppo, desember 2016
 - Det digitale WannaCry-angrepet rammer minst 150 land, mai 2017
 - Montenegro blir det 29. medlemslandet i NATO, juni 2017
 - Nord-Korea tester sitt første interkontinentale ballistiske missil, juli 2017
 - De fleste områder i Irak og Syria er gjenerobret fra IS, november 2017
 - Tyrkia innleder en militæroffensiv mot kurdiske styrker nord i Syria, januar 2018
 - Forgiftning av den russiske, tidligere spionen Sergei Skripal i England, mars 2018
 - Putin gjenvelges for seks nye år som russisk president, mars 2018
 - Lovendring i Kina gjør at president Xi Jinping kan bli sittende på livstid, mars 2018
 - Donald Trump og Nord-Koreas Kim Jong-un møtes for første gang, juni 2018
 - Donald Trump og Vladimir Putin møtes i Finland, juli 2018
 - USA gjeninnfører sanksjoner mot Iran, august 2018
 - Høyrepopulisten Jair Bolsonaro vinner valget i Brasil, oktober 2018
 - Russland tar kontroll over tre ukrainske marineskip ved Kertsjstredet, november 2018
 - USA og Russland varsler hverandre om at de trekker seg fra INF-avtalen, februar 2019
 - Den opprinnelige Brexit-datoen utsettes til oktober samme år, mars 2019

Flere av disse hendelsene kom svært overraskende, som utfallet av Brexit-avstemningen og valget av Trump i 2016. Det er også få av dem som kunne forutsies ut fra tidligere fremtidsstudier. Listen kan således gi en følelse av hvor mange *nye* hendelser vi må regne med kan skje de neste årene. To viktige hendelser blir det amerikanske presidentvalget i 2020 og det russiske i 2024.

Når det er sagt, er det mye lettere å legge vekt på enkelthendelser som oppstår plutselig, enn endringer som skjer gradvis, ofte under overflaten. Det er gjerne at de skiller seg ut som gjør at de oppfattes som en «hendelse». Som gjennomgangen av de globale trendene, aktørene og regionene i påfølgende kapitler viser, har mesteparten av den generelle utviklingen i verden skjedd slik den ble skissert i de tidligere fremtidsstudiene. I et langsiktig perspektiv er det derfor minst like viktig å studere trender og endringer som ikke nødvendigvis har fått konkrete implikasjoner ennå, men som kan påvirke hvor verden går de neste tiårene.

2.3.2 Nye studier

FFIs fremtidsstudie fra 2015 var en bred litteraturstudie av fremtidsstudier gjennomført av en rekke internasjonale aktører, bl.a. NATO, USA, Storbritannia, Frankrike og Sverige:⁷

- *Multiple Futures Project: Navigating towards 2030* (ACT, 2009)
- *Future Character of Conflict* (DCDC, 2010)
- *Global Strategic Trends: Out to 2040* (DCDC, 2010)
- *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (NIC, 2012)
- *Strategic Horizons* (Det franske forsvarsdepartementet, 2012)
- *Perspektivstudien 2013* (Försvarsmakten, 2013)
- *Strategic Foresight Analysis* (ACT, 2013)
- *Global Strategic Trends: Out to 2045* (DCDC, 2014)

Siden den gang har noen av de opprinnelige fremtidsstudiene blitt oppdatert, mens andre – helt nye – har kommet til. De viktigste nye fremtidsstudiene som denne oppdateringen bygger på, er:

- *Future Operating Environment 2035* (DCDC, 2015)
- *Marine Corps Security Environment Forecast: Futures 2030–2045* (USMC, 2015)
- *Joint Operating Environment 2035* (JFD, 2016)
- *Perspektivstudien 2016* (Försvarsmakten, 2016)
- *Global Trends: Paradox of Progress* (NIC, 2017)
- *Strategic Foresight Analysis 2017* (ACT, 2017)
- *Global Strategic Trends: The Future Starts Today* (DCDC, 2018)

I tillegg har vi også brukt oppdateringer av disse studiene fra tiden før og etter de ble publisert. Alle fremtidsstudiene er hovedsakelig basert på eksisterende litteratur og innspill fra eksperter i ulike land. Felles for alle studiene er at de har til hovedhensikt å støtte beslutningstagere med et lengre tidsperspektiv enn normalt. De skisserer derfor for det meste generelle, overordnede trender, men noen av dem inkluderer også scenarier og alternative utviklingsløp. I FFIs fremtidsstudie er utgangspunktet at vi oppsummerer og diskuterer funnene fra alle disse studiene.

Fremtidsstudiene har imidlertid en rekke svakheter. For det første baserer mange av studiene seg på hverandre. At flere studier peker på det samme må derfor *ikke* tolkes som en bekreftelse av funnet. For det andre må noen studier, f.eks. fra NATO, ta politiske hensyn som kan begrense hvilke funn som publiseres. Dette begrenser studienes mulighet til fordomsfri tenkning og til å konkretisere scenarier. For det tredje er alle vestlige studier. Dette gjør at konklusjonene som trekkes kan være påvirket av vestlig form for rasjonalitet som er forskjellig fra andre verdensdeler og kulturer. For det fjerde er det ikke gjennomført noen systematisk studie av treffsikkerheten til overordnede fremtidsstudier. Samtidig har tidligere utgaver av studiene nevnt over (f.eks.

⁷ For en fullstendig litteraturoversikt, se referanselisten i [Beadle og Diesen \(2015\), 'Globale trender mot 2040'](#).

den første *Global Trends 2015* fra 2000) truffet på globale trender, men bommet på mange utviklingsløp i spesifikke land og områder. Dette er i tråd med forskning som har vist at det bare er mulig å forutsi *konkrete* hendelser og utfall 3–5 år frem i tid, mens det utover dette bare er mulig å forutsi *generelle* trender med en tilstrekkelig grad av sikkerhet, som f.eks. Kinas vekst.⁸

Overordnede fremtidsstudier vil alltid være en forenkling av virkeligheten, spesielt når oppgaven er intet mindre enn å beskrive «*hvor verden går*». Dette innebærer en fare for at viktige nyanser og variasjoner overses. For å motvirke dette er det viktig å etterprøve fremtidsstudienes påstander i lys av nyere forskning. Denne oppdateringen bygger derfor, i likhet med FFIs forrige gjennomgang, på en rekke nye bøker og studier. Nettopp fordi rapporten skal belyse temaer fra ulike sider, er det lagt mest vekt på artikler med ulike synspunkter. Studien baserer seg også på de nyeste tallene fra f.eks. De forente nasjoner (FN), Det internasjonale pengefondet (IMF), Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) og Statistisk sentralbyrå (SSB) om befolkningsvekst, bruttonasjonalprodukt (BNP), forsvarsutgifter og innvandring. Som i FFIs studie fra 2015 refererer vi til hvor i de nye fremtidsstudiene påstandene om fremtiden er hentet fra. Funnene fra de gamle fremtidsstudiene, som ligger til grunn for hypotesene som diskuteres, refereres det imidlertid ikke til på nytt i denne rapporten.

2.3.3 Prediksjoner

Det vil alltid være usikkerheter ved fremtidig utvikling, spesielt på lang sikt. Selv om de fleste fremtidsstudier og eksperter tar forbehold om at de ikke skal forutsi fremtiden, er det likevel vanlig med eksplisitte eller implisitte sannsynlighetsvurderinger. Dette gjenspeiles i bruken av ord som «trolig», «mulig» og «tenkelig» for å beskrive utviklingstrekk, også i denne rapporten.

Svakheten med språklige formuleringer som dette, er at de kan skjule potensielt store variasjoner i usikkerheten som ligger bak hver enkelt vurdering. Ord som «mulig» kan f.eks. bety alt fra 20 % til 80 % sannsynlig, avhengig av hvem en spør. En slik forskjell i sannsynlighetsvurderingene kan derfor være en feilkilde for institusjoner og personer som må ta beslutninger basert på andres vurderinger. For å kunne støtte beslutningstagere er det likevel nødvendig å mene noe om fremtiden og implikasjonene. I denne rapporten har vi derfor forsøkt å beskrive hva vi *tror* vil skje og hva det *kan* bety, men samtidig diskutere usikkerheten ved våre antagelser underveis.

Nytt av denne oppdateringen er at vi inkluderer en rekke «prediksjoner», det vil si estimer av sannsynligheten for fremtidige hendelser og utviklingsløp. Disse er hentet fra FFIs prediksjonsturnering, som arrangeres i regi av prosjektet bak denne fremtidsstudien.⁹ Hensikten er å supplere teksten med konkrete beregninger som kan etterprøves og tallfeste usikkerheten som knyttes til et bestemt utfall. For hendelser hvor utfallet er kjent, avsløres det også hvor godt prediksjonene traff. Til sammen inkluderes det prediksjoner på rundt 30 spørsmål, basert på besvarelser fra rundt 600 personer på hvert enkelt. Omtrent halvparten av respondentene er ansatt i forsvarssektoren, en tredjedel har arbeidet med forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål, og ca. én av ti er eksperter som er brukt i media innenfor relevante fagområder.

⁸ Tetlock, Philip (2005), *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?* (Princeton: PUP).

⁹ For mer informasjon, se <https://prediksjonsturnering.ffi.no>. Hensikten med turneringen er å kartlegge det norske forsvars- og sikkerhetspolitiske miljøets evne til å forutsi alt fra politisk og økonomisk utvikling til krig og konflikt.

3 Globale trender

Globale trender er trender som beskriver utviklingen i verden som helhet. De globale trendene kan forstås som «etablerte sannheter» om verdens gang, basert på trender vi ser i dag. For Norge er det helt nødvendig å analysere globale trender, fordi vi som småstat med globale interesser er helt avhengig av hvor verden går, samtidig som vår evne til å påvirke utviklingen er begrenset.

Trendene som beskrives i de nye fremtidsstudiene gjenspeiler mange av de samme som ble oppsummert i FFIs forrige studie. Det gjøres likevel flere nye vurderinger, spesielt i lys av de siste års hendelser. Dette kommer tydeligst frem i den siste amerikanske studien (*Global Trends: Paradox of Progress*). Som tittelen indikerer, er utgangspunktet at vi befinner oss i en paradoksal situasjon, der de positive resultatene fra de industrielle og informasjonsteknologiske revolusjonene har skapt en verden som er både farligere og rikere på muligheter enn tidligere.

Den generelle utviklingen som skisseres i denne og andre studier er at dagens globale trender vil konvergere på måter som øker både antallet og kompleksiteten av en rekke utfordringer. Økonomiske, teknologiske og politiske trender vil gjøre at flere stater, organisasjoner og individer kan utøve makt. Innad i stater vil spenningen forbli høy inntil samfunn og myndigheter forhandler forventningene til hverandre, spesielt i lys av globaliseringen som gjør at verden knyttes stadig tettere sammen, både økonomisk, politisk og kulturelt. Stormakter vil forsøke å hevde sine interesser, men vil også finne at resultatene de kan oppnå er mer flyktige enn før, fordi tradisjonelle former for maktutøvelse er mindre egnet til å sikre og opprettholde utfall i en verden med flere veto-spillere. En av den amerikanske studiens viktigste konklusjoner er at det ikke bare er USAs unipolare periode som er over, men også etterkrigstidens internasjonale rettsorden som er i ferd med å passere. Summen av disse trendene peker mot økt spenning, både innad og mellom stater de neste fem årene, men med flere mulige utviklingsløp på lengre sikt.

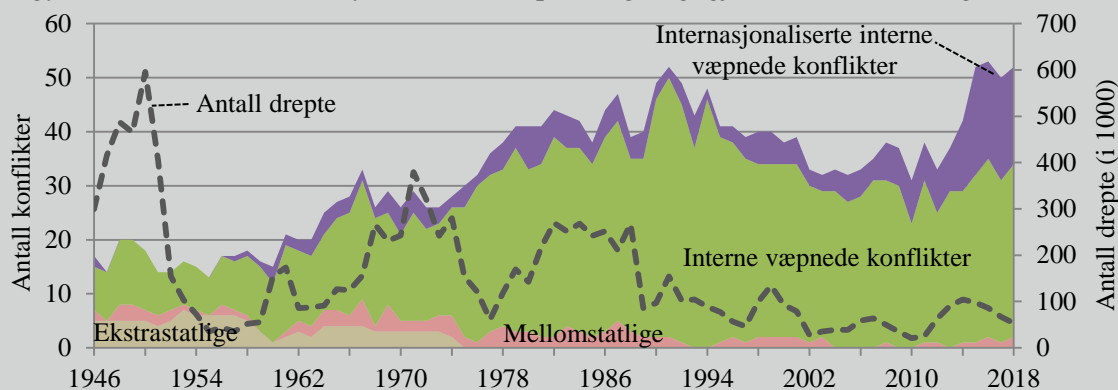
Dette kapittelet beskriver den fremtidige utviklingen innenfor fem ulike dimensjoner av trender:

- **Politisk dimensjon** – Trender som berører aktører, maktforhold, internasjonale relasjoner og det generelle konfliktnivået i den fremtidige verdensordenen.
- **Sosial dimensjon** – Demografiske, kulturelle og verdimeslige endringer som kan påvirke Forsvarets forutsetninger, oppgaver, støtte og rekruttering på ulike måter.
- **Teknologisk dimensjon** – Teknologisk utvikling omfatter hele bredden av menneskelig kunnskap i form av nye produksjonsmidler, prosesser, produkter og tjenester.
- **Økonomisk dimensjon** – Global økonomisk utvikling, forsvarsbudsjetter, etterspørsel etter viktige naturressurser og betydning av norske økonomiske interesser i verden.
- **Miljødimensjonen** – Klimaendringene og miljøets økte strategiske betydning kan etter hvert lede til nye hensyn i både forsvarsplanlegging og gjennomføring av operasjoner.

Alle trender passer ikke nødvendigvis inn i bare én dimensjon. Enhver kategorisering innebærer også en forenkling av virkeligheten. Denne rapportens dimensjoner er én måte å dele inn trender på, og er valgt for å følge samme struktur som i fremtidsstudien fra 2015. I nye fremtidsstudier er det blitt vanligere å dele trender inn mer tematisk (f.eks. i ressurser, mennesker og konflikt).

Boks 3.1 Dagens globale konfliktbilde

Gjennom hele den kalde krigen økte antallet væpnede konflikter i verden. Etter 1991 begynte imidlertid antallet å synke, inntil det plutselig steg igjen rundt 2012 (se figur 3.1).



Figur 3.1 Antall konflikter per type, og antall drepte, 1946–2018. Kilde: UCDP/PRIO.¹⁰

I dag er flesteparten av de mest alvorlige konfliktene «interne», mellom en regjering og en ikke-statlig aktør, eller «internasjonaliserte», der eksterne stater er involvert på minst én av sidene. «Mellomstatlige» konflikter finnes knapt lenger, mens «ekstrastatlige» konflikter, mellom en stat og en ikke-statlig aktør utenfor statens eget territorium, f.eks. i en koloni, tok slutt i 1975. Samtidig er det langt færre som blir drept i dagens konflikter (stiplet linje), til tross for at verdens befolkning har vokst fra rundt 2,5 mrd. til 7,7 mrd. fra 1950 til i dag.

I en litteraturgjennomgang fra 2017 identifiserte RAND en rekke faktorer som påvirker faren for konflikt.¹¹ Faktorer som øker faren for interne konflikter, er svake statlige institusjoner, tidligere konflikt, en stor befolkning og lav sosioøkonomisk utvikling. Faktorer som reduserer faren for mellomstatlig krig, er forekomsten av stabile demokratier, økonomisk vekst og graden av gjensidig avhengighet, mens en svekkelse av disse, samt av internasjonale organisasjoner og USAs dominerende rolle, bidrar til å øke faren. Oppslutning om fredelige former for konfliktløsning er noe som bidrar til å redusere faren for både intern og mellomstatlig konflikt, mens religiøse og etniske ulikheter bidrar til å øke begge.

Disse faktorene gir et utgangspunkt for å vurdere konsekvensene av dagens globale trender. Basert på de siste 30–50 års utvikling, forventer RAND at antallet konflikter vil fortsette å falle frem mot 2040. De antar at fortsatt demokratisering og sterke internasjonale organisasjoner vil kompensere for svekkelsen av USAs rolle. De antar også at slutten på den kalde krigen har gjort stedforetrederkrig langt mindre vanlig. Basert på de siste 10 årene ser imidlertid utviklingen langt mindre fredelig ut. Tidspunktet det tas utgangspunkt i, er derfor avgjørende for våre prediksjoner av det fremtidige konfliktnivået.

¹⁰ Antall konflikter (minst 25 drepte per år) er hentet fra [UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset \(v. 19.1\)](#). Antall drepte fra [PRIO Battle Deaths Data \(v. 3.1\)](#) for 1946–2008, og frem til 2018 fra [UCDP Battle-Related Deaths \(v. 19.1\)](#). Konflikter mellom ikke-statlige aktører er ikke med. Det er mange flere av dem, men de er langt mindre dødelige.

¹¹ [Szayna, Thomas S.; O'Mahony, Angela; Kavanagh, Jennifer; Watts, Stephen; Frederick, Bryan; Norlen, Tova C.; Voorhies, Phoenix \(2017\), 'Conflict Trends and Conflict Drivers', RAND Research Report, RR-1063-A.](#)

3.1 Politisk dimensjon

Sammendrag. Verdens maktforhold endres hovedsakelig av tre politiske trender. For det første pågår det en maktforskyvning fra Vesten til fremvoksende stormakter i Asia og Latin-Amerika. Denne kan på sikt redusere USAs interesse for Europa og skape større konkurranse mellom landets allierte om amerikansk oppmerksomhet, men ingen av disse implikasjonene har materialisert seg så langt. Fremvoksende stormakter har imidlertid blitt mer villige til å bruke militærmakt i egne regioner. Verste-fallscenarioet med krig mellom USA og Kina omtales ikke som mer umiddelbart sannsynlig, men de siste års utvikling har gitt grunnlag for pessimisme for utviklingen i forholdet mellom landene.

For det andre pågår det også en forskyvning av makt fra stater til ikke-statlige aktører, som forventes å få større påvirkning på politiske beslutninger og endre måten makt utøves på. For det tredje er den relative verdien av harde og myke virkemidler i endring. Bruk av militære maktmidler beholder sin nytteverdi i lys av økt spenning mellom stater. Samtidig er det blitt vanligere at stater også anvender en kombinasjon av harde og myke virkemidler for å utøve press, under terskelen for krig. Dette omfatter også midler i grenselandet mellom hard og myk makt, i form av irregulære virkemidler som påvirkningsoperasjoner, cyberoperasjoner, krig ved stedfortreder og andre former for såkalt «hybrid» krigføring.

Til sammen peker de politiske trendene mot en stadig mer multipolar verden, der makten fordeles mer jevnbyrdig mellom flere aktører, både statlige og ikke-statlige. Vedvarende uenighet mellom fremtidens stormakter kan true dagens liberale verdensorden, som er småstaten Norges egentlige førstelinjeforsvar. Det er heller ikke gitt at hybridkrig og stedfortrederkrig nødvendigvis vil dominere krigføringen på lang sikt, hvis verden utvikler seg mot regionale og mindre gjensidig avhengige interessesfærer. I sum kan Norge bli mer avhengig av andrelinjeforsvaret, i form av forsvarsalliansen NATO, spesielt i saker der den internasjonale tolkningen er uklar, samtidig som våre alliertes evne og vilje vil svekkes og en større spenning globalt kan øke sjansen for at de er opptatt andre steder.

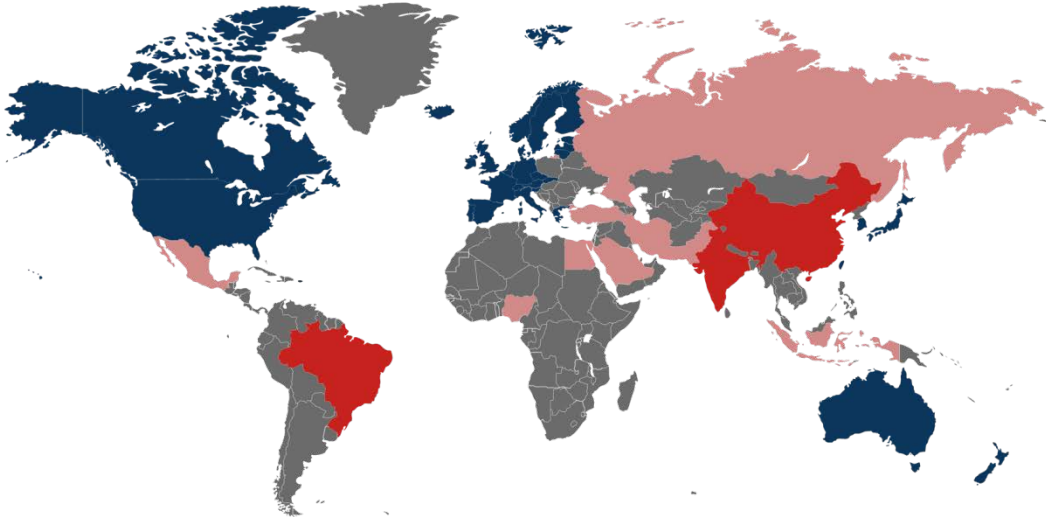
3.1.1 Maktforskyvning fra Vesten til fremvoksende makter

Den mest etablerte oppfatningen i dagens fremtidsstudier er at det **pågår en maktforskyvning fra vestlige industriland til en rekke stater i Asia og Latin-Amerika**.¹² Flere av disse landene har allerede oppnådd status som store eller mellomstore makter i egne regioner og til dels globalt. Kina, India og Brasil har lenge blitt omtalt som «fremvoksende stormakter», mens andre studier regner også land som Indonesia, Mexico, Tyrkia, Saudi-Arabia, Nigeria, Egypt, Pakistan og Iran blant de «fremvoksende økonomiene».¹³ Russland grupperes ofte sammen med de frem-

¹² En av endringene fra NATOs forrige til dagens studie var å endre navnet på trenden «*Shift of Global Power*» til «*The Re-distribution of Geostrategic Power*» for å understreke at utviklingen trekker i flere retninger og kan snu.

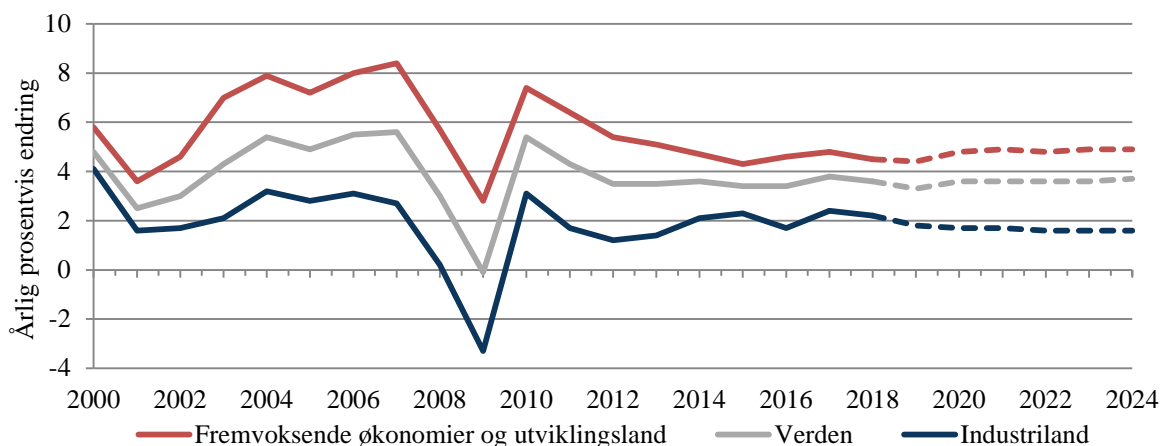
¹³ Det er ingen konsensus om hvilke land som er «fremvoksende stormakter». For en diskusjon av begrepet, se [Carvalho, Benjamin de \(2014\), 'Hva er en emerging power? Noen konseptuelle betraktninger rundt fremvoksende \(stor\)makter', *Internasjonal politikk*, 72:1, ss. 147–156.](#)

voksende økonomiene, men omtales i de fleste studier som en «gjenoppstående» (*resurgent*) stormakt, fordi landet tidligere har vært en supermakt. Den pågående maktforskyvningen kan derfor sies å dreie fra de blå til de røde landene i kartet under (se figur 3.2).



Figur 3.2 Land som normalt regnes som industriland (blå), fremvoksende stormakter (mørk rød) og de største fremvoksende økonomiene, inkl. Russland (lys rød).

Den viktigste driveren bak dagens maktforskyvning er en høyere gjennomsnittlig BNP-vekst i de fremvoksende økonomiene og en rekke utviklingsland, sammenlignet med verden generelt og industriland spesielt (se figur 3.3). Det forventes at den høyere veksten i dagens relativt sett mindre utviklede deler av verden vil fortsette, både på kort og lang sikt, selv om det er usikkert nøyaktig *hvor mye* og til *hvem* makten vil forskyve seg mest (se 3.4.1 i økonomisk dimensjon).



Figur 3.3 Reell BNP-vekst for landkategorier, 2000–2024. Kilde: IMF.¹⁴

¹⁴ IMF bruker betegnelsen *advanced economies* om land som tradisjonelt omtales som industriland, og *emerging market and developing economies* om det som her omtales som fremvoksende stater og utviklingsland. Figuren er basert på IMF's *World Economic Outlook*, april 2019. For alle tall, se [IMFs nettside](#).

Maktforskyvningen forventes å gi de fremvoksende økonomiene gradvis mer militær makt, ettersom et lands militære styrke tradisjonelt har hengt tett sammen med dets økonomiske. Makt kan imidlertid måles på andre måter og avhenger også av hvordan den anvendes (se boks 3.2).

Boks 3.2 Hva er «makt»?

Et sentralt spørsmål innenfor internasjonal politikk, er hva som ligger i begrepet «makt». I denne rapporten legges det til grunn en bred definisjon, der makt forstås som aktørers muligheter til å få gjennomslag for sine ønsker og behov. Hva slags makt vi snakker om (f.eks. militær, økonomisk og ideologisk) vil variere i rapporten, fordi vi studerer svært forskjellige typer aktører, fra stater til internasjonale institusjoner og enkeltgrupper.

En klassisk definisjon av makt er at en aktør har makt over en annen, i den grad han kan *tvinge* den andre til å gjøre noe han ellers ikke ville gjort.¹⁵ I forsvarssammenheng vil dette langt på vei sammenfalle med «hard makt», som militær og økonomisk makt.¹⁶ Analyser av faren for konflikt mellom USA og Kina lener seg ofte på en slik forståelse av makt. Militærmakt kan også måles både kvantitativt, f.eks. størrelsen på forsvarsbudsjettet eller antallet styrker, og kvalitativt, f.eks. hvor godt trent og erfarne styrkene er.

Den økte betydningen av kommunikasjon er samtidig et av de viktigste trekkene ved en globalisert verden. I den sammenheng har begrepet «myk makt» blitt vanligere, og brukes om alle andre virkemidler som kan påvirke, men som ikke er harde.¹⁷ I stedet for å tvinge, handler myk makt om tiltrekning, der andre aktører *ønsker* å gjøre det en vil. Myk makt kan f.eks. måles ut fra appellen til et lands kultur, politiske idealer og verdier. Diskusjoner om Kinas «Beijing-konsensus», som et alternativt politisk og økonomisk system til «Washington-konsensusen», legger denne forståelsen av makt til grunn. Både hard og myk makt handler om å påvirke beslutninger, og begge typer må derfor legges til grunn for vår forståelse av dagens politiske situasjon.

Et siste spørsmål handler om *hvordan* makten utøves. Et begrep som har fått mye oppmerksomhet de siste årene er «hybridkrig», som kan involvere både harde og myke virkemidler, men skiller seg fra det vi tradisjonelt forstår som «krig» eller «fred».¹⁸ Det «nye» ligger i kombinasjonen av militære og ikke-militære midler som gjør det vanskelig for den som blir angrepet å definere situasjonen som en krigshandling, vite hvem som står bak, og dermed finne den riktige responsen. Konflikten avgjøres heller ikke bare militært, men vel så mye i folks oppfatning om hva som skjer og hvem som har «rett».

¹⁵ Dahl, Robert A. (1957), 'The concept of power', *Behavioral Science*, 2:3, ss. 201–215, ss. 202–203.

¹⁶ Morgenthau, Hans J. og Thompson, Kenneth W. (1985), *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (NY: A. A. Knopf); Carr, Edward Hallett (2001), *The Twenty Years' Crisis, 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations* (NY: Palgrave).

¹⁷ Begrepet *soft power* stammer fra Nye, J. S. (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (NY: Public Affairs), mens konseptet kommer fra Organski, A. F. K. (1968), *World Politics*, 2. utg. (NY: A. A. Knopf).

¹⁸ For en gjennomgang av hva som menes med hybridkrig i dag, se [Bredesen, Maren Garberg og Reichborn-Kjennerud, Erik \(2016\). 'Hybrid krigføring – hva er det?'. *Hvor hender det?*, Nr. 7.](#)

En første implikasjon av dagens maktforskyvning er at **de fremvoksende stormaktene vil bli mer villige til å ta i bruk militære virkemidler for å nå egne målsettinger**. Flere av de tidligere nevnte fremvoksende maktene har allerede opptrådd mer selvhevdende, spesielt i egne regioner. Dette gjelder ikke minst i Syria, der nesten alle lokale stormakter har involvert seg militært og i noen tilfeller kommet i direkte væpnet kontakt. I november 2015 skjøt Tyrkia ned et russisk fly på grensen til Syria. I januar 2018 gikk Tyrkia inn i nordvest-Syria for å bekjempe en kurdisk gruppe, som var støttet av USA. I februar samme år ble et israelsk fly skutt ned etter å ha angrepet iranske og syriske mål. Samme måned ble flere russiske operatører fra private sikkerhetsstyrker drept i et amerikansk angrep. Krigen i Syria kan derfor være et eksempel på potensialet for feilgrep og eskalering i fremtidige konflikter som involverer flere stormakter. I tillegg til Midtøsten peker NATO på de tidligere sovjetiske områdene, Nord-Afrika og Stillehavsregionen i Asia som de mest sårbare områdene hvor maktforskyvningen kan lede til mer stormaktsrivalisering og ha størst potensial for å eskalere til mellomstatlig konflikt.¹⁹

En annen implikasjon er at maktforskyvningen **kan løfte terskelen hos våre allierte for å intervenere utenfor egne interesseområder**. Til støtte for denne hypotesen taler det at USA har unngått større konfrontasjoner med andre stormakter og latt Russland spille den mest fremtredende rollen i Syria. På den ene siden kan det synes som om USA har trukket seg enda mer tilbake og gitt Russland enda større spillerom under D. Trump. På den annen side argumenterte også Barack Obama for å trekke amerikanske styrker ut av Irak før han ble president, og det var under hans presidentskap at det ble gjort forsøk på å *restarte* forholdet til Russland (bare ett år etter landets angrep på Georgia i 2008) og USA ønsket at andre land skulle stå i fronten under Libya-operasjonen i 2011. Det har imidlertid ikke dukket opp nye konflikter i andre regioner med stormakter som har satt våre alliertes vilje til å intervenere på prøve. Det er derfor for tidlig å trekke konklusjoner om våre alliertes eventuelt reduserte vilje til å intervenere andre steder i fremtiden. At både Russland og Kina forventes å videreføre en offensiv utenrikspolitisk linje i sine egne nærområder (som Azovhavet og Sør-Kina-havet), reiser imidlertid spørsmålet om, og eventuelt når, USA kan føle seg tvunget til å ty til makt for å beskytte landets strategiske kjerneinteresse i form av fri ferdsel på havet og uhindret adgang i cyber-, luft- og verdensrommet.

En tredje og mer aktuell konsekvens av maktforskyvningen er at den **kan lede til økt konkurranse mellom USAs allierte om amerikansk oppmerksomhet og velvilje innad i Europa**. Bakgrunnen for denne antagelsen er at håndteringen av fremvoksende stormakter i andre regioner, spesielt Asia, vil bli viktigere for USA og dermed redusere landets interesse for Europa og NATO på lang sikt. Flere europeiske land har selv reist tvil om hvorvidt den amerikanske sikkerhetsgarantien fortsatt gjelder, ikke minst fordi forholdet mellom USA og flere europeiske land har blitt mer anstrengt etter at Trump kom til makten. På den annen side er det økende interesse for amerikansk deltagelse på trening og øvelser i Europa, samtidig som USA har forsterket, ikke redusert, tilstedeværelsen i Europa de siste årene. USA har også sendt flere styrkebidrag til Midtøsten for å bekjempe IS. Dette reiser et annet spørsmål på lang sikt; nemlig om den amerikanske «returen til Europa» er en kortvarig variasjon, eller om det er et mer grunnleggende brudd med Obama-administrasjonens dreining mot Asia (se 4.3 om USA).

¹⁹ [ACT \(2017\), Strategic Foresight Analysis 2017](#), s. 21.

Den fjerde og farligste konsekvensen av maktforskyvningen er **økt spenning og fare for væpnet konflikt mellom USA og Kina**, som er de klart mektigste statene i verden i dag. Denne antagelsen bygger på politiske teorier som hevder at nye stormakter som utfordrer eksisterende hegemoner, slik Kinas vekst utfordrer USAs globale maktposisjon og sikkerhetsgarantier i Asia, øker faren for krig.²⁰ I FFIs forrige fremtidsstudie var konklusjonen at erfaringen så langt har vært blandet, men med grunnlag for optimisme. Kina hadde inntil da oftere tilpasset seg eksisterende normer enn å utfordre dem. Faren for krig mellom USA og Kina omtales ikke som mer overhengende enn i tidligere fremtidsstudier, men det fremstår i dag som situasjonen gir større grunn til pessimisme. Siden 2015 har Kina fortsatt militariseringen av Sør-Kina-havet og videreført en selvhevdende utenrikspolitikk som begynte i 2010 (se 4.5 om Kina).

Det har imidlertid fremdeles ikke inntruffet en like alvorlig hendelse som da et amerikansk overvåkningsfly og et kinesisk jagerfly kolliderte i 2001. Større militær aktivitet øker likevel faren for at små feilskjær kan inntreffe og føre til store hendelser. Her er det også verdt å merke seg at gjensidig økonomisk avhengighet, som i tidligere studier har blitt trukket frem som en viktig motvekt til mellomstatlig konfrontasjon,²¹ ikke nødvendigvis vil være nok i seg selv til å forhindre væpnet konflikt, ifølge den siste amerikanske fremtidsstudien.²² I stedet forventes det at store og mellomstore stater vil forsøke å redusere den gjensidige avhengighet som gjør dem avhengig av handel og sårbar for økonomiske sanksjoner. Hvis de lykkes, vil handlingsrommet deres til å forfølge sine interesser mer aggressivt, og dermed faren for krig, også øke.

En utvikling som kan peke i denne retningen, er at **USA har ført en mer proteksjonistisk politikk under Trumps ledelse**. Det er vanskelig å vurdere om USA faktisk blir mer økonomisk uavhengig, men spenningen med andre land har økt. I 2018 ble spenningen mellom USA og dets største handelspartnere omtalt som det høyeste siden starten på 1980-tallet, bl.a. som følge av USAs innføring av toll på stål fra flere allierte.²³ USA og Kina har i flere runder innført toll på import av varer fra hverandre. Kina har sagt at det ikke ønsker en handelskrig, men at landet er forberedt om den kommer. Kinas evne til å straffe USAs innføring av toll med samme mynt er imidlertid mindre enn USAs, fordi USA importerer langt mer fra Kina enn omvendt. Kina har samtidig innrettet den økte tollene mot produkter som er svært viktige for Trumps velgermasse, som forsterker den potensielle effekten dette kan ha på amerikansk politikk.

Til tross for Trumps tvitring om at handelskriger er enkle å vinne, er **den historiske erfaringen med handelskriger tvetydig**.²⁴ Historisk har handelen falt, arbeiderklassen mistet jobber, levestandarden sunket, allianser har blitt slitt og det generelle spenningsnivået økt.²⁵ Samtidig omtales dagens tiltak bare som «trefninger» i en amerikansk forhandlingsstrategi, og ikke noe som

²⁰ Se f.eks. Mearsheimer, John J. (2014), *The Tragedy of Great Power Politics* (NY: W. W. Norton & Co.) og [Mearsheimer, John J. \(2014\). 'Can China Rise Peacefully?', *The National Interest*, 25. okt. 2014.](#)

²¹ I en litteraturgjennomgang av hva som påvirker faren for mellomstatlig konflikt trekkes gjensidig økonomisk avhengighet og utbredelse av konsoliderte demokratier som de faktorene som bidrar mest konfliktdependende. Se [Szayna m.fl. \(2017\). 'Conflict Trends and Conflict Drivers'.](#)

²² [NIC \(2017\), *Global Trends*, s. 31.](#)

²³ ['Trump's Warning Shot on Trade Risks Igniting a Wider Conflict', *The New York Times*, 10. mars 2018.](#)

²⁴ Se f.eks. [Little, Becky \(2018\), 'The Great Depression Lesson About "Trade Wars"', *History*, 5. mars 2018,](#) og [Hankla, Charles \(2018\), 'What history teaches us about who wins in trade wars', *MarketWatch*, 4. apr. 2018.](#)

²⁵ ['Trump's Warning Shot on Trade Risks Igniting a Wider Conflict'.](#)

nødvendigvis vil lede til en reell global handelskrig.²⁶ Det kan imidlertid ikke utelukkes at beslutninger som ikke er ment å skape konflikt, likevel øker spenningsnivået, usikkerheten og dermed også sannsynligheten for misforståelser. Trump har imidlertid møtt motstand fra både amerikanske selskaper og sitt eget republikanske parti. Amerikansk handelspolitikk etter Trump vil derfor kunne være avgjørende for den gjensidige avhengigheten på sikt. En usikkerhetsfaktor er om Kina vil svare med andre sikkerhetspolitiske midler, f.eks. ved å øke den militære tilstedeværelsen i Sør-Kina-havet eller presset på Taiwan.²⁷ Vi vurderer det likevel som lite sannsynlig at Norge vil bli direkte involvert i en eventuell krig mellom USA og Kina (se 4.5.3).

De siste årene er det egentlig **krig mellom USA og Nord-Korea som har blitt diskutert mest**. Det er i utgangspunktet vanskelig å se for seg at Norge vil delta i en eventuell krig mot Nord-Korea av de samme grunnene som gjør det lite sannsynlig med norsk deltagelse i en krig med Kina: den geografiske distansen til operasjonsområdet er stor, det er usikkert om mange andre europeiske land vil delta, og det vil være andre, mer aktuelle allierte for USA i området. I tillegg vil USA være mindre avhengig av allierte i en krig mot Nord-Korea enn mot Kina. Samtidig er det vanskelig å sammenligne de to scenarioene, når begge er svært lite sannsynlige i utgangspunktet. Det kan også tenkes at en «transaksjonell» president som Trump kan kreve europeiske bidrag i Asia i bytte mot USAs fortsatte deltagelse i NATO, uavhengig av argumentene imot.

3.1.2 Større makt til ikke-statlige aktører

En annen overordnet trend i dag er at det **pågår en forskyvning av makt fra statlige til ikke-statlige aktører**, som organisasjoner, multinasjonale selskaper, aktivistnettverk, diasporasamfunn, væpnede grupper, kriminelle organisasjoner og individer (se 4.6 om ikke-statlige aktører). Bakgrunnen er bl.a. at staten gradvis har mistet noe av kontrollen over flyten av informasjon, at ikke-statlige aktører har større evne til å tilpasse seg plutselige endringer og teknologisk utvikling som skaper nye muligheter for å mobilisere grupper på tvers av landegrensener.

Stater forventes fortsatt å være de viktigste aktørene i verden, men alle dagens fremtidsstudier forventer at **stater vil måtte dele mer makt og ansvar med ikke-statlige aktører**.²⁸ Det har allerede blitt mulig for ikke-statlige aktører å bygge opp økonomiske verdier, tilhengere og innflytelse som tidligere har vært forbeholdt stater. Den islamske stat (IS) har vist hvor raskt det er mulig å bygge opp et alternativ til dagens stater med global appell, mens hackernetverket Anonymous viste hvordan også ikke-statlige aktører kan «gå til krig» ved å angripe tusenvis av IS-kontoer på Twitter.²⁹ Ikke-statlige aktører har også fått en større rolle i verdensrommet, gjennom at flere private selskaper har skutt opp egne raketter og satellitter bare det siste året.³⁰

²⁶ [‘A Trade Skirmish Is Underway. That Doesn’t Mean a Trade War Is Near’, *The New York Times*, 8. mars 2018.](#)

²⁷ [‘Trump Doubles Down on Potential Trade War With China’, *The New York Times*, 5. apr. 2018.](#)

²⁸ De fleste studiene behandler ikke-statlige aktører i alle kapitler, men de omtales spesielt i [DCDC \(2015\), *Future Operating Environment 2035*](#), ss. 11–12; [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), ss. 27–29, og [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 28, ss. 204–205.

²⁹ [‘Islamic State Twitter accounts get a rainbow makeover from Anonymous hackers’, *The Guardian*, 17. juni 2018.](#)

³⁰ [‘Private group in ‘world first’ cheap rocket launch’, *Financial Times*, 21. jan. 2018,](#) og [‘In a giant step for the private space industry, SpaceX launches its Falcon Heavy rocket’, *Los Angeles Times*, 6. feb. 2018.](#)

Globaliseringen bidrar også til at **midlene og kanalene som brukes til å utøve makt endres**. Utviklingen og spredningen av globale kommunikasjonsnettverk gjør bl.a. at det oppstår flere og mer desentraliserte nettverk som kan utfordre nasjonale sikkerhetssystemer og dagens regler og lover. Cyberdomenet er eksempelvis i liten grad regulert på samme måte som andre domener som hav og luft, og har derfor blitt omtalt som det nye «ville vesten».³¹ Effekten av hendelser, som i seg selv ikke er signifikante, kan også bli forsterket når de deles raskt et enormt antall ganger. Ikke-statlige aktører som er flinke til å sette agendaen forventes derfor å få større evne til å påvirke politiske beslutningsprosesser i alle land, inkludert Norge, f.eks. om bruk av Forsvaret i konfliktområder som aktørene har koblinger til eller sterke interesser i. Like fullt kan stater også bruke ikke-statlige aktører i andre land til å spre falsk eller misledende informasjon for å påvirke opinion og beslutningstagere. Statlige myndigheter kan også bruke private selskaper til å oppnå nasjonale mål. De siste årene har det f.eks. vært mye oppmerksomhet rundt koblingene mellom russiske myndigheter og selskaper som har forsøkt å påvirke amerikanske valg og mellom kinesisk etterretning og teknologiselskapet Huawei, som PST har advart mot også i Norge. Det er imidlertid grunn til å anta at både bruken og håndteringen av ikke-statlige aktører vil være svært ulik i demokratiske land og autoritære regimer med sterkt sentralisert kontroll.³²

Samlet sett kan forskyvningen av makt til ikke-statlige aktører **redusere noe av effekten av den geopolitiske maktforskyvningen**, som i utgangspunktet bare handler om overføring av makt mellom stater. I stedet forventes det at makt i større grad vil fordeles på *både* stater og ikke-statlige aktører. Det er således vanskelig å se for seg at stater vil bli mindre utfordret av ikke-statlige aktører som kan true statens voldsmonopol, myndighetenes legitimitet eller beslutningsevne, slik vi allerede har sett i en rekke land de siste tiårene.

Tvert imot kan det tenkes at **det internasjonale systemet kan bli mer ustabil ved at stater i seg selv svekkes**, f.eks. gjennom at maktforskyvningen til ikke-statlige aktører bare fortsetter eller ved at stater lykkes med å påvirke andre lands nasjonale beslutningsprosesser. Tradisjonelt har stater vært ansett som de viktigste aktørene i internasjonal politikk og det antas at statenes representanter handler på vegne av staten, i alle fall i demokratiske land. Ett av spørsmålene som etterforskningen av Russlands innblanding i det amerikanske presidentvalget har reist, er hva som skjer dersom andre stater faktisk lykkes med å manipulere et valg så mye at det ikke lenger er folket som har valgt presidenten og hans administrasjon. En annen potensielt destabiliserende utvikling er om nasjonale ledere, også i vestlige land, i større grad anses å handle ut fra private, ikke nasjonale, interesser, slik Trump også har blitt anklaget for.³³

3.1.3 Endringer i synet på harde og myke virkemidler

De fleste studier i dag er enige om at makt ikke bare handler om «harde» virkemidler, som militære styrker og økonomisk størrelse, men også om myke virkemidler, som appellen til et lands

³¹ 'Obama: Cyberspace Is The New 'Wild West'', *National Public Radio*, 13. feb. 2015.

³² For en diskusjon av forskjellene mellom demokratiske og autoritære staters muligheter for bruk av ikke-statlige aktører i konfliktsammenheng, se Diesen, Sverre (2018), 'Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt', *FFI-rapport 18/00080* (Kjeller: FFI).

³³ Alme, Vårin (2018), 'Når alt blir personlig. Trump i internasjonal politikk', *Internasjonal politikk*, 76:3, ss. 241–249.

kultur og politiske system (se boks 3.2 i 3.1.1). Fremtidsstudier fra første halvdel av 2010-tallet antok at myke virkemidler ville bli gradvis viktigere for å oppnå nasjonale målsettinger i en stadig mer globalisert verden.³⁴ En hypotese i FFIs forrige fremtidsstudie var derfor at myk makt kan bli enda viktigere for å ivareta norske sikkerhetspolitiske interesser i en verden som blir gradvis mer dominert av nettverk og *ad hoc* koalisjoner. Dette kunne således være en positiv utvikling for Norge, som anses for å være en stat som har høy internasjonal status og ligger høyt oppe på rankingene over land med mest myk makt.³⁵

De siste års fremtidsstudier har imidlertid **et mer delt syn på den relative nytteverdien av harde og myke virkemidler**. På den ene siden peker det amerikanske marinekorpsets studie fra 2015, i likhet med tidligere studier, på en stadig mer *begrenset* nytteverdi av hard militærmakt.³⁶ Dette synet bygger bl.a. på antagelser om at vestlige land vil anse maktbruk som et brudd på moralske, juridiske og etiske grenser og ha en lavere toleranse for sivile og egne tap, og at presjonsstyrte våpensystemer vil gjøre det mulig å bruke militærmakt mer selektivt fremover. I tillegg vil fremtidige kriger oftere bli utkjempet i befolkningstette områder, som gjør at beslutningstagere vil foretrekke mykere virkemidler og konfliktløsninger. I den sammenheng må militære styrker i større grad forstås som ett av flere relevante virkemidler for staten. Dette synet på fremtidens maktbruk er i tråd med det siste tiårets akademiske oppfatninger av militærmaktens (begrensede) evne til å avgjøre væpnede konflikter.³⁷ Felles for studiene er imidlertid at de ofte omhandler militærmaktens rolle i lavintensive operasjoner mot væpnede ikke-statlige aktører.

På den annen side peker nyere fremtidsstudier på **en økt betydning av militærmakt, spesielt som middel for avskrekking**. Dette gjelder spesielt NATOs fremtidsstudie, der betydningen av kollektivt forsvar har blitt større. Begrunnelsen er bl.a. oppfatningen om at «maktpolitikken er tilbake», spesielt med henvisning til forholdet til Russland. NATO må derfor på nytt se på sine avskrekkingstiltak og beslutningsprosesser. Dette synet representerer en viss endring fra tidligere studier, og er mer i tråd med litteraturen som vektlegger de harde virkemidlenes (evige) nytteverdi.³⁸ Det amerikanske etterretningsmiljøets fremtidsstudie sitt syn ligger et sted midt imellom.³⁹ Her understrekes det at materiell makt fortsatt vil være statens primære verktøy, men at det vil bli relativt mindre nødvendig for å sikre målsettinger. De mektigste aktørene i fremtiden vil være stater, grupper og individer som utnytter materielle kapabiliteter, nettverk og informasjon på en raskere, mer integrert og tilpassningsdyktig måte enn tidligere generasjoner.

De ulike synene viser at den relative nytteverdien av harde og myke maktmidler alltid vil avhenge av den strategiske konteksten. I et norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk perspektiv må

³⁴ Se f.eks. [NIC \(2012\), *Global Trends 2030*](#), ss. 19–20; [ACT \(2013\), *Strategic Foresight Analysis 2013*](#), s. 10.

³⁵ På *Soft Power*-indeksen lå Norge på 13. plass i 2018 (ned fra 12. i 2017, men opp fra 15. plass i 2016), bl.a. som følge av landets politiske system og effektivitet, høye levestandard og gode resultater i vinter-OL i Pyeongchang. [McClory, Jonathan \(2018\), *The Soft Power 30 – A Global Ranking of Soft Power, 2018*](#). Se <https://softpower30.com>.

³⁶ [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), ss. 63–76.

³⁷ Se Smith, Rupert (2006), *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* (London: Penguin), og Simpson, Emile (2012), *War from the Ground Up: Twenty-First Century Combat as Politics* (London: Hurst).

³⁸ Echevarria, Antulio J. (2018), 'How Sanguine Can We Be about Great-Power War?', *Infinity Journal*, 6:3, ss. 12–16.

³⁹ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 28.

Forsvarets nytteverdi sees i sammenheng med hvilke aktører som representerer den potensielt største trusselen mot Norge og hvilket syn de har på nytteverdien av harde virkemidler.

Ifølge dagens fremtidsstudier er **Russland en aktør som vektlegger de harde maktmidlene**, og som forventes å fortsette å gjøre det i overskuelig fremtid (se 4.1 om Russland). Dette synet bygger bl.a. på antagelsen om at landet har begrenset myk makt til å oppnå sine målsettinger ved bruk av andre virkemidler.⁴⁰ Russland har ingen politisk eller økonomisk modell som appellerer på samme måte som Kinas, og landets bruk av militærmakt i Georgia, Ukraina og Syria har forsterket det stereotypiske bildet av landet som en hard makt. Dette gjør den relative betydningen av harde virkemidler også større for Norge, og en eventuell svekkelse av våre nærmeste alliertes harde maktmidler, mer alvorlig. De siste årene har også Russland brukt et bredt spektrum av virkemidler for å destabilisere andre land, som cyber- og påvirkningsoperasjoner, økonomisk press, støtte til lokale opposisjonsgrupper og i ytterste konsekvens bruk av fordekte styrker. I dag omtales denne kombinasjonen av konvensjonelle og irregulære maktmidler som «hybridkrig» eller «gråsonekrig», og anses som en betydelig utfordring i mange vestlige land.⁴¹

3.1.4 Dagens liberale verdensorden utfordres

Summen av den globale maktforskyvningen og omfordeling av makt til ikke-statlige aktører pekte ifølge FFIs forrige fremtidsstudie mot en verdensorden i grunnleggende endring.

Denne konklusjonen bygget på en antagelse om at **USAs rolle som eneste supermakt snart eller allerede er over**. I en studie fra 2017, som for første gang måler endringene i staters samlede globale innflytelse de siste 50 årene, underbygges denne hypotesen.⁴² USA anses fortsatt for å ha mest innflytelse i verden, men andelen har vært synkende i flere år, målt i både hard og myk makt. Ikke overraskende er Kina den store vinneren. Kinas innflytelse er heller ikke lenger avgrenset til egen region, men omtales som økende verden over. Russland har derimot tapt mye av sin globale innflytelse siden Sovjetunionens tid og regnes som omtrent like stor som i 2000.

Videre peker flere av dagens fremtidsstudier på **en gradvis mer multipolar verdensorden**, der makten vil fordeles stadig mer jevnbyrdig mellom flere ulike poler, og ikke en bipolar, polysentrisk eller ikke-polar verden som også ble diskutert i FFIs forrige fremtidsstudie fra 2015.⁴³ Den amerikanske etterretningens fremtidsstudie tar dette lengst. Den hevder at det ikke bare går mot slutten på en USA-ledet verden, men også mot slutten på den liberale verdensordenen fra etterkrigstiden (se boks 3.3).

⁴⁰ Rutland, Peter og Kazantsev, Andrei (2016), 'The limits of Russia's 'soft power'', *Journal of Political Power*, 9:3, ss. 395–416.

⁴¹ [Palmer, Diego A. Ruiz \(2015\), 'Back to the future? Russia's hybrid warfare, revolutions in military affairs, and Cold War comparisons', *NATO Defense College Research Paper*, No. 120, October 2015](#); [Cantwell, Douglas \(2017\), 'Hybrid Warfare: Aggression and Coercion in the Gray Zone', *Insights*, 21:14, 29. nov. 2017](#).

⁴² [Moyer, Jonathan D.; Sweijts, Tim; Burrows, Mathew J., og Manen, Hugo Van \(2018\), *Power and influence in a globalized world* \(Washington DC: Atlantic Council\)](#).

⁴³ [USMC \(2015\)](#) og [JFD \(2016\)](#) peker på at verden blir stadig mer multipolar. [ACT \(2017\)](#) peker også mot multipolaritet i maktfordelingen, men nevner det bare én gang. [NIC \(2017\)](#) omtaler ikke én bestemt type polaritet. [DCDC \(2018\)](#) bruker «multipolaritet» som én av fire verdener som alle trendene i rapporten skal vurderes opp mot.

Boks 3.3 «Den liberale verdensordenen»

Det er ulike syn på hva som ligger i dagens «verdensorden». Definisjonene strekker seg fra at nasjonalstater samarbeider for å oppnå sikkerhet og utvikling, til en USA-ledet rettsorden, og til en verden basert på liberale verdier som representative demokratier, menneskerettigheter, selvråderett og fredelig løsninger på konflikter. Det vi kan kalle den liberale verdensordenen kan imidlertid oppsummeres i tre ulike, men relaterte deler:⁴⁴

- 1) **En rettsbasert orden**, der stater handler i tråd med et sett med regler som de har blitt enige om, spesielt prinsippet om ikke-innblanding i andre lands interne anliggender, forbudet mot militær maktbruk annet enn i selvforsvar, avtaler om territorielle og økonomiske rettigheter, og at konflikter skal løses med fredelige midler. Denne rettsbaserte ordenen er forankret i institusjoner som FN, Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbanken. USA har vært den viktigste bidragsyteren til og arkitekten bak flere av de sentrale institusjonene i denne rettsordenen, som har tjent landet godt.
- 2) **Et sikkerhetsfellesskap**, der USA har etablert og vært garantisten til en rekke allianser, spesielt NATO, som har spilt en avgjørende rolle for å stabilisere verden etter andre verdenskrig og i å sikre amerikansk dominans under og etter den kalde krigen.
- 3) **En liberal orden**, der USA har formet det internasjonale systemet i tråd med sine egne verdier, som personlig sikkerhet, ytringsfrihet, selvbestemmelse og frihandel. Sentralt er idéen om en variabelsum-tenkning, der økonomisk vekst gir mer til fordeling og mindre kamp om ressurser, i motsetning til nullsum-tenkning, der den enes gevinst er den andres tap. Etter den kalde krigen har imidlertid noen verdier kommet i konflikt med reglene i den rettsbaserte ordenen, som da NATO intervenerte i Serbia uten et mandat fra FNs sikkerhetsråd for å beskytte den albanske sivilbefolkningen.

Alle disse aspektene ved dagens liberale verdensorden anses å være under større press.⁴⁵

For det første forventes det at **dagens etablerte regler og normer vil utfordres** i lys av maktforskyvningen fra vestlige stormakter til fremvoksende økonomier og dagens utviklingsland. Størrelsen alene gjør de fremvoksende maktene til viktigere aktører innenfor alt fra internasjonal politikk og handel til klimaendringer og konflikthåndtering. Disse statene har imidlertid ofte andre tolkninger av dagens normer og regler enn de etablerte stormaktene. Dette gjelder spesielt staters ansvar utenfor egne grenser ifm. menneskerettighetsbrudd, mens konsensus om nye normer kan bli mer flyktige. Normer for håndteringen av klimaendringer anses som den mest aktuelle kandidaten for å skape et sett med felles prinsipper i det 21. århundre.

⁴⁴ Se 'Is There a Liberal International Order?', ss. 23–32, i [IISS \(2018\), 'Strategic Policy Issues', *The Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics*, ss. 23–67.](#)

⁴⁵ For mer om årsakene til svekkelsen av dagens verdensorden, se Haass, Richard (2017), *A World in Disarray* (NY: Penguin Press). For en oppsummering, se [Haass, Richard N. \(2018\), 'Liberal World Order, R.I.P.', *Council on Foreign Relations*, 21. mars, 2018.](#) Haass peker spesielt på svekkelsen av demokratiet, motreaksjonene på globalisering, mer proteksjonisme, fremvekst av regionale ordener, stormaktsrivaliseringens retur, det store gapet mellom de globale utfordringene og håndteringen av dem, og USAs reduserte oppslutning om den liberale ordenen under Trump.

En viktigere faktor kan bli hvordan «kampen om narrativet»⁴⁶ vil forsterke eller undergrave dagens normer og forslag til fredelige løsninger. Til forskjell fra sist det var like mange konflikter som i dag (se figur 3.1), er det ikke observert en lignende økning i antallet fredsavtaler, slik tilfellet var ved slutten på den kalde krigen.⁴⁷ Det kan også bli vanskeligere for stater å implementere upopulære avtaler, dersom maktforskyvningen gjør det lettere for individer og grupper å blokkere utfall enn det vil være for demokratiske myndigheter å etablere politisk konsensus.⁴⁸

For det andre forventes det at **dagens multilaterale institusjoner vil svekkes**. Til tross for at de fremvoksende stormaktene er svært ulike, befinner mange av dem seg «på utsiden» av sentrale organisasjoner, som FNs sikkerhetsråd, og har ikke like mye makt som størrelsen deres skulle tilsi.⁴⁹ En konsekvens er at dagens organisasjoner trolig vil få større konkurranse fra alternative politiske strukturer i regi av de fremvoksende statene. Det er allerede etablerte en rekke organisasjoner som omfatter alt fra finansielt og økonomisk partnerskap, som den kinesiske *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), til fullskala politiske grupper, som BRICS og *Shanghai Cooperation Organization*. I dag anses disse organisasjonene for å være supplerende kanaler, som er delvis komplementerende og delvis konkurrerende, men i fremtiden kan de få en mer avgjørende rolle i takt med maktforskyvningen. Dagens institusjoner vil fortsatt ha en rolle å spille, men de vil, ifølge en av de amerikanske fremtidsstudiene, være mest effektive når stormaktene kan enes om saker som fredsbevaring og humanitær assistanse.⁵⁰ Økt konkurranse stormakter imellom vil imidlertid begrense evnen til internasjonal krisehåndtering, og motstridende interesser vil fortsette å forhindre større reformer av f.eks. FNs sikkerhetsråd (se 4.4.2).

I den forbindelse vil USAs fremtidige rolle, som grunnleggeren og lederen av den liberale og rettsbaserte økonomiske verdensorden, bli kritisk. Trumps motstand mot multilaterale handelsavtaler har skapt stor usikkerhet over hele verden. Betydningen av USAs videre kurs på dette området følger både av den amerikanske økonomiens betydning i kraft av sin størrelse, og av at USA i kraft av sin politiske og økonomiske tyngde har vært garantisten for at reglene gradvis har vunnet aksept og blitt fulgt av andre land. Hvis landet gir avkall på denne rollen, og i stedet fører en proteksjonistisk politikk der det utnytter sin makt til å presse mindre land i rene bilaterale økonomiske relasjoner, vil trolig en rekke andre land som til nå ikke har våget å utfordre det multilaterale systemets spilleregler, lettere kunne gjøre det også. I så fall vil de langsiktige skadene på hele det globale økonomiske systemet kunne bli meget store.⁵¹

⁴⁶ Uttrykket «kampen om narrativet» kommer fra teorien om påvirkningsoperasjoner, der *narrativ* (fortelling) viser til en aktørs fremstilling av den overordnede bakgrunnen for en konflikt, og hvilken rolle og interesser de ulike aktørene har. Narrativet om konflikten utgjør dermed et rammeverk for å tolke enkelthendelser, der det narrative som over tid fremstår som mest konsistent med hendelsesforløpet, vil være det som etter hvert får størst gjennomslag i kampen om sannheten. Se f.eks. Mackay, Andrew og Tatham, Steve (2011), *Behavioural Conflict: Why Understanding People and Their Motivations Will Prove Decisive in Future Conflict* (Saffron Walden: Military Studies Press), s. 73 ff.

⁴⁷ [Pettersson, Therése; Högladh, Stina og Öberg, Magnus \(2019\), 'Organized violence, 1989–2018 and peace agreements', *Journal of Peace Research*, Special Data Feature, ss. 1–15.](#)

⁴⁸ Se f.eks. [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 18; [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), ss. 30–31; og [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), ss. 105–123.

⁴⁹ Hart, Andrew F. og Jones, Bruce D. (2011), 'How Do Rising Powers Rise?', *Survival*, 52:6, ss. 63–88.

⁵⁰ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 19.

⁵¹ [Posen, Adam S. \(2018\), 'The Post-American World Economy: Globalization in the Trump Era', *Foreign Affairs*, March/April 2018.](#)

For det tredje forventes det at **verden kan utvikle seg i retning av regionale innflytelsessfærer**.⁵² Etter hvert som USAs rolle reduseres, forventes fremvoksende stormakter som Kina og Russland å bli dristigere og mer villige til å hevde sine interesser i egne nærområder, samtidig som de i større grad kan ha evne til å motsette seg innblanding fra andre stormakter. En utvikling av flere rivaliserende maktsentra omtales i den amerikanske etterretningens studie som «mulig» i løpet av fem år.⁵³ Stormakter som lykkes med å etablere et regionalt hegemoni, kan også forsøke å utvide sin maktprosjeksjon globalt, f.eks. ved å utfordre dagens stormakters dominans på havet og i cyber-, luft- og verdensrommet.⁵⁴

Summen av de politiske trendene peker mot en mer ustabil verden. Risikoen for mellomstatlig konflikt kan øke til det høyeste nivået siden den kalde krigen, hvis stormaktene får større tro på at materiell styrke kan håndtere eskaleringen.⁵⁵ Selv om mellomstatlig krig unngås, vil uenighet mellom stormaktene likevel kunne forhindre internasjonalt samarbeid.

En implikasjon, som allerede delvis har materialisert seg, er **mer stedfortrederkrig mellom stormaktene**, der stater og koalisjoner finansierer, bevæpner og støtter både statlige og ikke-statlige aktører til å føre striden på sine vegne (se 4.6.2). Allerede i 2013 ble det hevdet at vi ville se mer – ikke mindre – stedfortrederkrig, som følge av stormakters ønske om å unngå direkte konfrontasjon med andre stormakter, lavere appetitt i Vesten for langvarige utenlandsoperasjoner og fremveksten av nye stormakter.⁵⁶ Denne hypotesen er styrket i lys av konfliktene i Ukraina, Syria og Jemen, der en rekke væpnede grupper med stater i ryggen har spilt avgjørende roller på bakken. Siden 2014 har det også blitt stadig flere konflikter der styrker fra eksterne stater har støttet én eller begge sider.⁵⁷ Mer stedfortrederkrig og svakere oppslutning om fremforhandlede løsninger forventes å medføre at borgerkriger varer lenger og oftere ender med seier til én av partene, slik som under den kalde krigen.⁵⁸

Det er imidlertid **ikke gitt at indirekte former for krigføring nødvendigvis vil dominere mellomstatlig konfrontasjon på lang sikt**. To av de viktigste forklaringene på hvorfor væpnet konflikt mellom stater anses som lite sannsynlig i dag, er at kostandene ved å krige mot land som en er økonomisk avhengig av, og de militære ressursene det krever å gjøre det, er høyere enn gevinsten. På den ene siden kan disse kostnadene tenkes å falle, hvis fremvoksende stormakter faktisk lykkes med å bli mer økonomisk uavhengige og verden blir mer regionalisert. På den annen side vil kostnadene ved å føre krig mot andre stater likevel forbli høye, så lenge den teknologiske utviklingen gjør enheter og våpen dyre i bruk. Et avgjørende spørsmål på sikt er derfor om de økonomiske og sosiale kostnadene ved å *føre* krig mot en annen stat fortsatt vil

⁵² [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 17–18, 57; [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 31–44. Se også det tredje scenario («Orbits») i [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 54–56.

⁵³ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 88.

⁵⁴ Omtales ofte som *global commons*. [JFD \(2016\), *Joint Operating Environment 2035*](#), s. 29. Denne frykten har vart lenge, men synes å bli stadig mer aktuell. Se f.eks. [Posen, Barry \(2003\), 'Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony', *Quarterly Journal: International Security*, 28:1, Summer 2003, ss. 5–46.](#)

⁵⁵ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. x.

⁵⁶ [Mumford, Andrew \(2013\), 'Proxy Warfare and the Future of Conflict', *The RUSI Journal*, 158:2, ss. 40-46](#), og [Mumford, Andrew \(2017\), 'The New Era of the Proliferated Proxy War', *The Strategy Bridge*, 16. nov. 2017.](#)

⁵⁷ [Pettersson m.fl. \(2019\), 'Organized violence, 1989–2018 and peace agreements'.](#)

⁵⁸ [Howard, Lise og Stark, Alexandra \(2018\), 'Why Civil Wars Are Lasting Longer', *Foreign Affairs*, 27. feb. 2018.](#)

være en tilstrekkelig begrensende faktor til å forhindre at krig mellom stater bryter ut, hvis de politiske kostnadene ved å gå til krig blir mindre. Svaret på dette spørsmålet vil bl.a. avhenge av hvorvidt det vil skje teknologiske gjennombrudd som kan gjøre det mulig å sette kostbare systemer ut av drift ved hjelp av relativt billige virkemidler (se 3.3 om teknologiske trender), og hvor lenge dagens «hybride» virkemidler vil være like effektive som i dag (se 4.1.2).

Til sammen tilsier dagens politiske trender **en svekkelse av Norges egentlig førstelinjeforsvar**, som er de internasjonale lovene, reglene og multilateralismen som utgjør småstaters garanti i møte med stormakter.⁵⁹ Usikkerheten ved trendene knytter seg i hovedsak til *hvor mye verdensordenen vil utfordres, hva det vil innebære i praksis, og når konsekvensene vil inntreffe*. Internasjonale regler forventes å bli mest utfordret i områder hvor de allerede er dårlig definerte, som kyststaters økonomiske soner, luftforsvarsidentifiseringssoner og bruk av verdensrommet og cyberdomenet for økonomiske og militære hensikter.⁶⁰ I en slik verden kan spesielt suvereniteten over Svalbard fremstå som en potensielt større sårbarhet for Norge (se 5.1.4).

En skjøre verdensorden **leder samtidig til økt norsk avhengighet av alliert militær støtte**, fordi terskelen for maktbruk senkes. Samtidig kan en høyere fare for konflikt mellom stater øke sannsynligheten for at våre allierte vil være opptatt andre steder, i tillegg til at den økonomiske maktforskyvningen gjør at deres militære evne gradvis blir mindre relativt til andre stormakter.

Boks 3.4 En vanskeligere verden for småstater som Norge

I 2018 beskrev S. Lodgaard ti grunner til at verden er i ferd med å falle fra hverandre.⁶¹ Her viste han spesielt til hvordan folkeretten, rollen til myk makt, multilateralisme og USAs globale lederskap svekkes. Resultatet er at geopolitikkens nullsumtenkning, der den enes gevinst er den andres tap, vinner terreng. I et tilsvarende Ø. Tunsjø påpekte Ø. Tunsjø at dette egentlig bare er en «normalisering» av internasjonal politikk.⁶² Ifølge Tunsjø befinner vi oss allerede i en bipolar verdensorden med USA og Kina ved roret, der tradisjonelle politiske mekanismer som maktbalansering og atomvåpen også kan bidra til fred og stabilitet. I en slik verden må småstater og institusjoner overleve og øve innflytelse i skyggen av stormaktspolitikken, men dette er ifølge Tunsjø en kunst «som mange beslutningstagere og stater har glemt etter tre tiår i ly av en USA-ledet liberal verdensorden». Begge to delte imidlertid konklusjonen om at verden allerede har blitt en «en hardere og mer krevende verden, særlig for små land» som Norge.⁶³

⁵⁹ I sin første redegjørelse for Stortinget la utenriksminister I. E. Søreide vekt på viktigheten av å forsvare verdiene Norge bygger sin utenrikspolitikk på, fra demokrati og menneskerettigheter til frihandel og internasjonale regler. Våren 2019 skal det leveres en ny melding om Norges interesser i en multilateral verdensorden. Se [Søreide, Ine Erikssen \(2018\), 'Utenrikspolitisk redegjørelse', Regjeringen.no, 27. feb. 2018.](#)

⁶⁰ JFD (2016), *Joint Operating Environment 2035*, s. 7.

⁶¹ [Lodgaard, Sverre \(2018\), 'Verden faller fra hverandre', Aftenposten, 6. mai 2018.](#)

⁶² [Tunsjø, Øystein \(2018\), 'Verden faller ikke sammen, den normaliseres', Aftenposten, 17. mai 2018.](#)

⁶³ [Lodgaard, Sverre \(2018\), 'Anarki er den nye «normaltilstanden» i internasjonal politikk', Aftenposten, 28. mai 2018.](#)

3.2 Sosial dimensjon

Sammendrag. Det er i dag tre demografiske trender som er relativt sikre: Verdens befolkning blir stadig større, eldre og mer urbanisert. Det vil imidlertid være store regionale variasjoner. Nesten all befolkningsvekst og urbanisering vil skje i de minst utviklede delene av verden, der de kan komme til å representere «et tveegget sverd» med potensial for både stor økonomisk vekst og sosial uro. Svake stater forventes derfor å dominere det globale konfliktbildet, mens urbane operasjonsmiljøer kan bli mer aktuelle. Aldring kan true økonomisk vekst i Europa og Kina, men kan også bidra til en fredeligere verden.

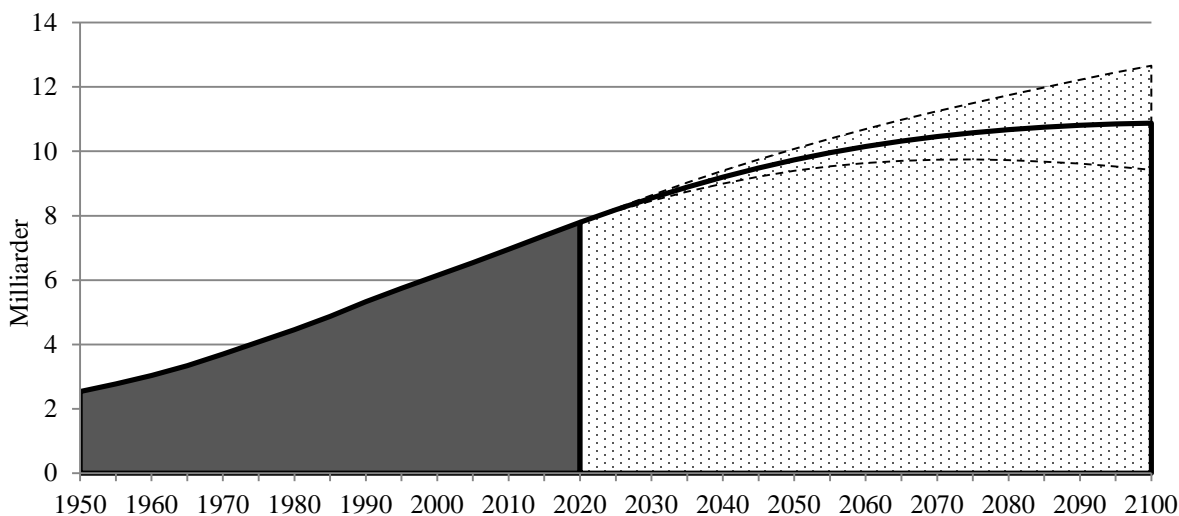
Fortsatt høy internasjonal migrasjon forventes å skape et minst like stort behov for håndtering av folkestrømmer som i dag. På kort sikt er det motreaksjonene på globaliseringen og innvandringen til Vesten som har fått størst konsekvenser i form av større misnøye og polarisering. Innvandring synes ikke å ha påvirket norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk så langt, men kan likevel få større betydning etter hvert som andelen personer med innvandrerbakgrunn fortsetter å øke, spesielt de neste tiårene. Norge er imidlertid ikke spesielt utsatt for motreaksjonene på globaliseringen sammenlignet med mange av våre allierte. Dersom de innenrikspolitiske utfordringene hos våre allierte gjør det vanskeligere å etablere politisk konsensus internt eller kollektivt i NATO, kan dette representere en ny usikkerhet ved utsiktene til alliert hjelp til Norge i en krisesituasjon.

Selv om verneplikten har blitt beholdt eller gjeninnført i flere land de siste årene, enten symbolsk eller som rekrutteringsmekanisme, forventes det ikke at profesjonaliseringstrenden vil reverseres. Det er for tidlig å vurdere konsekvensene av flere kvinner i Forsvaret, men det kan potensielt redusere de kjønnsbestemte forskjellene i befolkningens syn på forsvarspolitiske spørsmål.

3.2.1 Demografiske trender

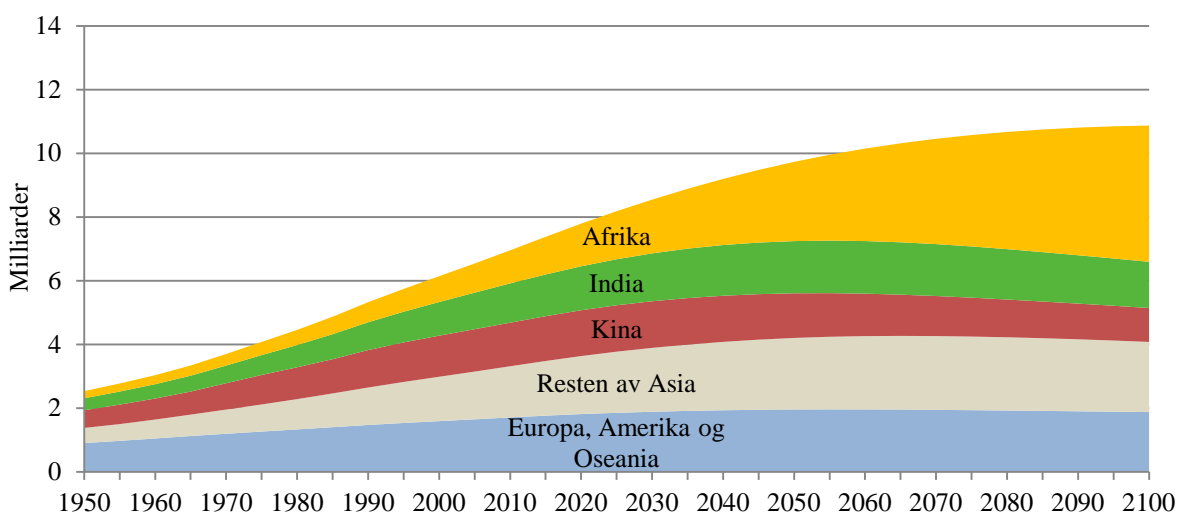
Den viktigste demografiske trenden i dag er at **verdens befolkning vil øke med flere milliarder**. Ifølge FNs nyeste fremskrivning vil verdens samlede befolkning vokse fra 7,7 mrd. i 2019 til 9,2 mrd. i 2040, før veksten vil flate ut mot 10,9 mrd. i 2100.⁶⁴ Selv med de laveste anslagene vil det bli 9 mrd. mennesker i verden i 2040 og 9,4 mrd. i 2100, mens med de høyeste anslagene vil verdens befolkning bli 9,4 mrd. allerede i 2040 og hele 12,7 mrd. i 2100 (se figur 3.4).

⁶⁴ Alle tall er basert på mellomalternativet i [UN Department of Economic and Social Affairs \(2019\). Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects: The 2019 Revision](#), heretter UN DESA (2019), *World Population Prospects 2019*. Prediksjonene er noe lavere enn FNs beregninger fra 2015 og 2017, der verdens befolkning i begge tilfeller var ventet å vokse til 11,2 mrd. i 2100. Nedjusteringen skyldes lavere fødselsrater.



Figur 3.4 Verdens befolkningsvekst, historisk og fremskrevet med mellomalternativet og 95 % prediksjonsintervall (stiplet linje), 1950–2100. Kilde: FN.⁶⁵

Veksten vil imidlertid være **svært ulikt fordelt i forskjellige regioner og land** (se figur 3.5). All befolkningsvekst vil skje i de mindre utviklede regionene av verden, spesielt i deler av Asia og i afrikanske land.⁶⁶ Halvparten av all vekst mot 2050 vil finne sted i bare ni enkeltland: India, Nigeria, Pakistan, DR Kongo, Etiopia, Tanzania, Indonesia, Egypt og USA.⁶⁷ Dette vil lede til dramatiske endringer i den regionale fordelingen av verdens befolkning (se boks 3.5).



Figur 3.5 Verdens befolkningsvekst i utvalgte land og regioner, 1950–2100. Kilde: FN.⁶⁸

⁶⁵ Alle tall er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\). World Population Prospects 2019](#).

⁶⁶ FN deler verden inn i mer utviklede regioner (Europe, Nord-Amerika, Australia/New Zealand og Japan) og mindre utviklede (Afrika, Asia (unntatt Japan), Mellom- og Sør-Amerika, Melanesia, Mikronesia and Polynesia). Av verdens befolkningsvekst fra 2020 til 2050 (1,94 mrd.) vil bare 6 mil. (0,3 %) skje i de mer utviklede og 1,93 mrd. (99,7 %) i de mindre. Fra 2020 til 2100 vil de mindre utviklede også stå for all veksten i verden (3,1 mrd.), pluss kompensere for et fall på 30 mill. i de mindre utviklede. Alle tall er basert mellomalternativet i [UN DESA \(2019\). World Population Prospects 2019](#). De mindre utviklede regionenes andel av veksten er enda høyere enn i FNs tidligere beregninger.

⁶⁷ [UN DESA \(2019\). World Population Prospects 2019: Highlights](#), s. 12.

⁶⁸ Alle tall er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\). World Population Prospects 2019](#).

Boks 3.5 En demografisk forskyvning mot Afrika

Afrikas befolkning vil doble seg i løpet av noen tiår.⁶⁹ Folketallet forventes å vokse fra 1,3 mrd. i 2020 til 2,1 mrd. i 2040, før det stiger videre til 4,3 mrd. i 2100. Afrikas andel av verdens befolkning vil derfor å øke fra 17 % i dag til 23 % i 2040, og til 39 % i 2100.

Til sammenligning vil Asias befolkning vokse fra 4,6 mrd. i 2020 til 5,2 mrd. i 2040, mens andelen vil falle fra 60 % til 56 % som følge av en enda raskere vekst i Afrika. India vil imidlertid overgå Kina som verdens mest folkerike land i løpet av 2020-tallet, og vil fortsette å vokse til 1,6 mrd. i 2040. Kinas befolkning vil derimot vokse frem til 2030, før den begynner å falle ned til 1,4 mrd. i 2040, som er omtrent som i dag. Indias andel av verdens befolkning vil da være 17 %, sammenlignet med Kinas 16 %. I 2100 vil Asias samlede befolkning utgjøre 43 %, mens Indias andel vil falle til 13 % og Kinas til 10 %.

Europa, Amerika og Oseanias samlede befolkning forventes å vokse fra 1,8 mrd. i 2015 til 1,9 mrd. i 2040, men andelen av verdens befolkning vil falle fra 23 % til 21 % som følge av veksten i andre regioner. At fallet ikke blir større, skyldes at USAs befolkning vil vokse. Europas samlede befolkning vil derimot synke fra dagens 750 mill. til 730 mill. i 2040, og til 630 mill. i 2100. Europas andel av verdens befolkning forventes derfor å falle betydelig, fra 10 % i 2015 til 8 % i 2040, og til 6 % i 2100. I 1980 var andelen 16 %.

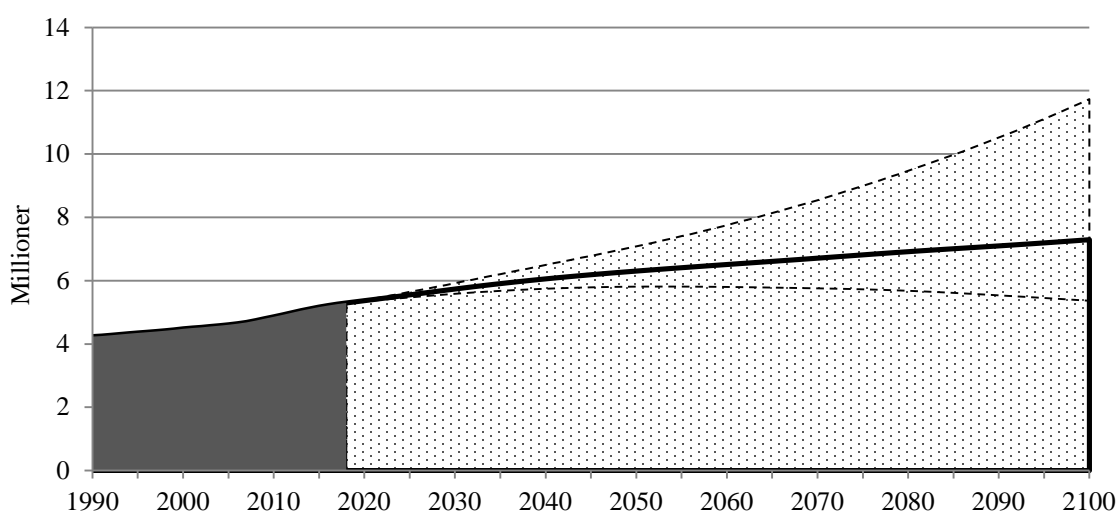
	1980	2020	2040	2060	2100
Afrika	0,5 mrd. (11 %)	1,3 mrd. (17 %)	2,1 mrd. (23 %)	2,9 mrd. (29 %)	4,3 mrd. (39 %)
India	0,7 mrd. (16 %)	1,4 mrd. (18 %)	1,6 mrd. (17 %)	1,7 mrd. (16 %)	1,5 mrd. (13 %)
Kina	1 mrd. (22 %)	1,4 mrd. (18 %)	1,4 mrd. (16 %)	1,3 mrd. (13 %)	1,0 mrd. (10 %)
Resten av Asia	1 mrd. (21 %)	1,8 mrd. (23 %)	2,1 mrd. (23 %)	2,3 mrd. (23 %)	2,2 mrd. (20 %)
Europa, Amerika, Oseania	1,3 mrd. (30 %)	1,8 mrd. (23 %)	1,9 mrd. (21 %)	2,0 mrd. (19 %)	1,9 mrd. (17 %)
Totalt	4,5 mrd.	7,8 mrd.	9,2 mrd.	10,2 mrd.	10,9 mrd.

Fordelingen av verdens befolkning ser ikke vesentlig annerledes ut i 2040 eller 2060 med det høyeste anslaget til FNs beregninger. Alle regioner vil generelt vokse mer. Forskjellen blir først tydeligere mot slutten av århundret, der Afrikas, Indias og Kinas andeler i 2100 vil bli større (hhv. 42 %, 17 % og 11 %), mens andelen til resten av Asia blir lavere (18 %). Europas andel forblir uendret (6 %) sammenlignet med FNs mellomalternativ.

⁶⁹ Alle tall i denne boksen er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\). World Population Prospects 2019](#).

Norge vil være et av landene med høyest befolkningsvekst i Europa. Av 48 europeiske land vil Norge være ett av 21 land som forventes å ha en positiv befolkningsutvikling fra 2020 til 2040, og ett av 15 land i perioden frem til 2100.⁷⁰ Nesten alle landene der befolkningen vil øke, befinner seg imidlertid i Nord- og Vest-Europa, mens befolkningen vil falle i sør og øst. Bare Luxemburg og Monaco forventes å ha en høyere prosentvis vekst enn Norge frem til 2100.

I SSBs nyeste befolkningsfremskrivning vil Norges befolkning vokse fra 5,3 mill. i 2018 til 6,1 mill. i 2040, til 6,5 mill. i 2060 og til 7,3 mill. i 2100.⁷¹ Selv i det laveste alternativet vil befolkningen fortsatt øke til 5,7 mill. i 2040, men deretter synke til 5,4 mill. i 2100. I det høyeste alternativet vil befolkningen vokse til 6,5 mill. i 2040 og hele 11,7 mill. i 2100 (se figur 3.6).



Figur 3.6 *Befolkningsvekst i Norge, historisk og fremskrevet med hovedalternativet og alternativene med høy og lav nasjonal vekst, 1990–2100. Kilde: SSB.*⁷²

Forventningene til befolkningsveksten i Norge er imidlertid justert noe lavere. Sammenlignet med SSBs forrige fremskrivning fra 2016 er de nyeste forventningene til Norges befolkning 0,2 mill. lavere for 2040, 0,5 mill. lavere for 2060 og 1,1 mill. lavere for 2100, men samtidig ikke særlig mye lavere enn i beregningen fra 2014 som ble brukt i FFIs forrige fremtidsstudie.⁷³

En av årsakene til den nedjusterte veksten, er at fruktbarheten i Norge har sunket de siste årene. I 2017 var antallet barn som norske kvinner føder rekordlave 1,62, sammenlignet med 1,76 i 2014 og 1,98 i 2009.⁷⁴ SSB forventer imidlertid at fallet vil stoppe opp og gradvis stige til 1,76

⁷⁰ Alle tall er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\), World Population Prospects 2019](#).

⁷¹ Alle tall er basert på SSBs befolkningsfremskrivning fra 2018, [tabell 11667](#).

⁷² Alle tall er hentet fra SSBs befolkningsfremskrivning fra 2018, [tabell 11667](#). Historisk utvikling er basert på [tabell 06913](#). Fremtidig utvikling er basert på alternativene MMMM, HHMH og LLML i [tabell 11667](#).

⁷³ For SSBs 2014-fremskrivning, se [Tønnessen, Marianne, Syse, Astri, og Aase, Kjersti Norgård \(2014\), 'Befolkningsframskrivinger 2014-2100: Hovedresultater', Økonomiske analyser 4/2014 \(SSB\), ss. 30–36](#). For 2016-fremskrivningen, se [tabell 11167](#).

⁷⁴ ['Rekordlav fruktbarhet', SSB, 6. mars 2018](#).

barn per kvinne.⁷⁵ Norge skiller seg dermed ikke lenger ut som et av landene i Europa med høyest fruktbarhet.⁷⁶ Andre årsaker til nedjusteringen er lavere forventninger til fremtidig innvandring og at befolkningen i Norge var lavere i 2018 enn det SSB antok at den ville være da forrige befolkningsfremskrivning ble publisert. Norges andel av Europas befolkning forventes likevel å vokse – fra 0,7 % i 2015 til 0,83 % i 2040, 0,93 % i 2060 og 1,12 % i 2100.⁷⁷

En annen demografisk trend er at **stadig flere mennesker i verden vil bo i urbane områder**.⁷⁸ FNs siste beregning fra 2018 estimerer, i likhet med tidligere studier, at rundt 65 % av verdens befolkning vil bo i byer i 2040 sammenlignet med 55 % i dag og 30 % i 1950.⁷⁹ Mesteparten av urbaniseringen vil imidlertid skje der hvor befolkningsveksten er stor og andelen som allerede bor i urbane områder er relativt liten, det vil si de mindre utviklede delene av verden.

En tredje global demografisk trend er at **hele verdens befolkning blir eldre**. Den globale medianalderen har økt fra 24 år i 1950 til 30 år i 2015, og vil øke ytterligere til 35 år i 2040 og 42 år i 2100.⁸⁰ Personer som er minst 65 år er nå den raskest voksende aldersgruppen i verden.⁸¹ Denne aldringen vil påvirke alle regioner, men på ulike måter. Utviklingen er mest dramatisk for de mer utviklede landene i verden, der gjennomsnittsalderen og andelen arbeidsføre vil falle mest.

Aldringen forventes å **svekke det økonomiske vekstpotensialet**, spesielt i Kina, Russland og Europa. Kina risikerer «å bli gammelt før det blir rikt» og aldringen kan dermed motvirke den økonomiske veksten i andre asiatiske land, spesielt Japan og Sør-Korea (se 4.5 om Kina). Europa skiller seg ut fra alle andre regioner ved å ha *både* en synkende og en aldrende befolkning. Dagens demografiske trender peker derfor fortsatt på Europa som en region i relativ tilbakegang. Norges befolkning vil også aldres, men ikke like mye som en del andre europeiske land. Om 15 år vil det imidlertid for første gang være flere eldre enn barn og unge også i Norge.⁸²

Selv om andelen unge vil falle globalt, vil **den unge og arbeidsføre andelen av befolkningen vokse i afrikanske land sør for Sahara og i deler av Asia, Mellom- og Sør-Amerika**.⁸³ På den ene siden er befolkningsveksten og økningen i arbeidsføre en viktig driver bak den forventede økonomiske veksten i mange utviklingsland og fremvoksende stater (se 3.4.1). På den annen side er svært usikkert i hvor stor grad landene vil være i stand til å utnytte det demografiske potensialet og håndtere presset som befolkningsveksten og urbaniseringen skaper. Nigeria,

⁷⁵ [Leknes, Stefan; Løkken, Sturla A.; Syse, Astrid og Tønnessen, Marianne \(2018\). 'Befolkningsframskrivningene 2018 – Modeller, forutsetninger og resultater', *Rapporter 2018/21* \(SSB\), s. 5.](#)

⁷⁶ ['Highest fertility rates in Europe still below 'replenishment level'', *Financial Times*, 28. mars 2018.](#) For situasjonen ti år tilbake, se ['Kvinner i Norge blant Europas mest fruktbare', *SSB*, 19. juni 2007.](#)

⁷⁷ Basert på SSBs befolkningsfremskrivning fra 2018, [tabell 11667](#), for Norges befolkning, og FNs for Europas. FNs fremskrivninger for Norge er imidlertid litt høyere enn SSBs. Med FNs beregninger fra 2019 for Norge, vil Norges andel av Europas befolkning bli noe høyere, med hhv. 0,86 % i 2040, 1,00 % i 2060 og 1,27 % i 2100.

⁷⁸ [DCDC \(2015\), *Future Operating Environment 2035*](#), ss. 2–3; [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), s. 12; [JFD \(2016\), *Joint Operating Environment 2035*](#), ss. 11–12; [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), ss. 38–39; [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 166; og [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), ss. 64–66, 135.

⁷⁹ [UN DESA \(2018\), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*.](#)

⁸⁰ Alle tall er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\), *World Population Prospects 2019*.](#)

⁸¹ [UN DESA \(2019\), *World Population Prospects 2019: Highlights*](#), ss. 16–17.

⁸² [Tønnessen, Marianne \(2018\), 'Lavere befolkningsvekst framover', *SSB*, 26. juni 2018.](#)

⁸³ [UN DESA \(2019\), *World Population Prospects 2019: Highlights*](#), s. 14.

Vietnam og Pakistan er eksempler på land med stort vekstpotensial, men hvor utviklingen vil avhenge av landenes evne til å skape tilstrekkelig arbeidsplasser til de unge. Selv relativt unge stater vil likevel få stadig flere eldre å ta vare på, målt i antall mennesker, som kan medføre større press på infrastrukturen og velferdssystemet. En viktig faktor vil være hvor godt landene klarer å integrere flere kvinner i arbeidslivet, både for egen og for global økonomisk vekst.⁸⁴ Et forhold som derimot kan redusere verdien av en større andel unge arbeidsplasser i utviklingsland, er mulig teknologisk utvikling som reduserer behovet for dem (se boks 3.6).

Boks 3.6 Kan digitaliseringen føre produksjonen tilbake til industrilandene?

I rike land bidrar automatisering og robotisering til å erstatte arbeidstakere med lavest utdannelse og skyve dem ned i mer lavtlønnede, tjenesteytende yrker. De med best utdannelse og kvalifikasjoner ser derimot ut til å kunne utnytte de nye mulighetene som teknologien fører med seg i arbeidsmarkedet. Dermed oppstår en polarisering, som forsterker konsekvensen av at lavkostnadsland allerede har overtatt mye av produksjonen.⁸⁵

En potensiell ny utfordring for utviklingslandene i fremtiden er at *low-value-added manufacturing*, som historisk sett har vært springbrettet til økonomisk utvikling for fattige land, kan gå i retning av å trenge stadig færre ufaglærte arbeidere etter hvert som automatisering, kunstig intelligens og andre fremskritt innenfor produksjonsteknikk gjør seg gjeldende.⁸⁶ Dermed kan deler av produksjonstapet til fattigere land reduseres, og potensielt tenkes å komme tilbake til mer teknologisk utviklede land. En slik utvikling vil imidlertid bl.a. avhenge av om utviklingslandene også greier å automatisere sin egen industriproduksjon. Uansett vil det også være færre jobber som kommer tilbake til dagens industriland, med mindre digitaliseringen også skaper helt nye yrker og arbeidsplasser.

Om dette hersker det imidlertid stor usikkerhet. På den ene siden hevdes det at sysselsetting og lønninger uansett vil reduseres som følge av robotisering, fordi det å investere i roboter er rimeligere enn å basere seg på arbeidskraft, og roboter kan i flere sammenhenger gjøre jobben bedre enn mennesker.⁸⁷ På den annen side hevdes det at digitaliseringen vil skape flere jobber enn den erstatter, fordi det digitaliseringen egentlig gjør, er å øke produktiviteten og dermed frigjøre menneskelig arbeidskraft til andre og mer verdiskapende aktiviteter innenfor andre sektorer.⁸⁸ Det synes derfor å være for tidlig å ha bastante oppfatninger om de samlede virkningene på sikt av digitalisering og robotisering.

⁸⁴ [NIC \(2017\), *Global Trends*, s. 8.](#)

⁸⁵ For en diskusjon av konsekvensene av globaliseringen for det norske arbeidsmarkedet, se [Skjæveland, Arent \(2015\), 'Globalisering og det norske arbeidsmarkedet', *Magma*, 5/2015, ss. 53–64.](#)

⁸⁶ [NIC \(2017\), *Global Trends*, s. 9.](#)

⁸⁷ ['Robotisering vil gi færre jobber og lavere lønn', *Teknisk Ukeblad*, 1. juli 2017.](#) Her viser professor T. W. Andreasen ved Norges Handelshøgskole til en studie fra *Massachusetts Institute of Technology* og *Boston University*.

⁸⁸ ['Digitalisering skaper nye jobber', *viderebloggen.no*, 13. sep. 2017.](#)

3.2.2 Utviklings- og konfliktpotensial

De demografiske trendene representerer «et tveegget sverd» for utviklingslandene, med **potensial for stor økonomisk vekst, men også for sosial uro**. Det er bred enighet om at folkerike land har større sannsynlighet for å oppleve intern væpnet konflikt enn mindre land.⁸⁹ Årsakene er at en stor befolkning ofte også innebærer større heterogenitet av grupper, flere potensielle rekrutter til opprørsgrupper, og at det gjerne er større områder for staten å kontrollere. Faren for konflikt øker imidlertid ikke proporsjonalt med befolkningen. Studier har typisk vist at 1 % befolkningsvekst øker faren for intern væpnet konflikt med 0,3 %.⁹⁰

Økonomisk vekst reduserer derimot konfliktfaren ved å styrke gjensidige avhengigheter mellom samfunnsgrupper, redusere generell misnøye, øke kostnadene for å rekruttere opprørere og styrker statens evne til å bekjempe opprør. Tidligere forskning har også funnet en sammenheng mellom store andeler unge og økt fare for intern væpnet konflikt, terrorisme og sosial uro. Men det er hovedsakelig andre faktorer, som svak statlig styring, fallende økonomisk vekst, store ulikheter og den unge befolkningens mulighet for politisk deltagelse, utdanning og arbeid, som anses for å være viktigere forklaringer på fremtidig konfliktnivå enn andelen unge i seg selv.⁹¹ Det finnes ingen direkte korrelasjon mellom rask urbanisering og sosial uro i urbane områder, men svært folkerike byer opplever oftere uro enn andre.⁹² Samtidig forventes presset på naturressurser og konsekvensene av klimaendringene å ramme nettopp de mindre utviklede områdene av verden mest (se 3.4.4 om naturressurser og 3.5.2 om klimaendringer). Det er derfor flere grunner til å anta at svake stater fortsatt vil dominere det globale konfliktbildet på sikt, selv om omfanget er vanskelig å forutsi, og hvilke spesifikke land det vil gjelde enda vanskeligere.⁹³

Urbaniseringen forventes også å gjøre det **mer aktuelt med militære operasjoner i tettbebygde områder**. Terrorismen er allerede hovedsakelig et urbant fenomen, og urbane områder har større sannsynlighet for å oppleve en blanding av kriminalitet, terrorisme og konflikt. På den ene siden forventes det at fremtidens urbane operasjonsmiljø vil bli mer komplekst og krevende for militære styrker.⁹⁴ På den annen side kan det tenkes at dette vil skape større uvilje mot å engasjere seg her i første omgang, nettopp fordi faren for utilsiktet skade og egne tap øker. I de siste fremtidsstudiene legges det også mer vekt på konsekvensene av urbanisering i kystnære og

⁸⁹ For en gjennomgang av hvilke faktorer som henger sammen med økt konfliktfare for interne væpnede konflikter, se [Hegre, Håvard, Karlsen, Joakim, Nygård, Håvard Mogleiv, Strand, Håvard, og Urdal, Henrik \(2013\), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050', *International Studies Quarterly*, 57:2, ss. 250–270.](#)

⁹⁰ [Hegre, Håvard \(2013\), 'Peace on Earth?: The future of internal armed conflict', *Significance*, 10:1, ss. 4–8, s. 5.](#)

⁹¹ Urdal, Henrik (2006), 'A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence', *International Studies Quarterly*, 50:3, 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.

⁹² [Buhaug, Halvard og Henrik Urdal \(2013\), 'An urbanization bomb? Population growth and social disorder in cities', *Global Environmental Change*, 23:1, ss. 1–10.](#) Sosial uro defineres her som demonstrasjoner, opprør og væpnet konflikt, men ikke generell kriminalitet. Se også [Bahgat, Karim; Buhaug, Halvard og Urdal, Henrik \(2018\), 'Urban Social Disorder: An Update', *PRIO Paper*.](#)

⁹³ For en litteraturgjennomgang av trender i dagens konflikter og viktige årsaker til borgerkriger og mellomstatlig krig, som kommer til samme konklusjon, se [Szayna m.fl. \(2017\), 'Conflict Trends and Conflict Drivers'.](#)

⁹⁴ Se Kilcullen, David (2013), *Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla* (NY: OUP); Norheim-Martinsen, Per M. (2015), 'Urban Operations' i Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century* (London: Routledge), ss. 137–154; og [Oosterveld, Willem; Bergema, Reinier; Siebenga, Rianne og Schneider, Bernhard \(2018\), *Resilient Cities, Safe Societies* \(HCSS\).](#)

lavtliggende strøk, fordi det er disse områdene som er mest utsatte for økende havnivå og hyppigere flom og stormer.⁹⁵ Det at stadig flere mennesker vil bo her, gjør også at omfanget av rene naturkatastrofer vil bli større enn i dag. Dersom urbane omgivelser blir mer aktuelt som operasjonsmiljø, vil det skape større forskjell mellom det Forsvaret må forberede seg på av operasjoner hjemme og ute, mens det norske operasjonsmiljøet kan bli mer fremmed for allierte styrker. Det finnes imidlertid ingen nye eksempler på større urbane operasjoner i regi av et NATO-land.

I motsetning til mange andre fremtidsstudier peker marinekorpsets på at **noen demografiske trender kan gjøre verden mer fredelig**. Her viser marinekorpsets studie til RANDs forskning på koblinger mellom demografi og militærmakt.⁹⁶ For det første kan en eldre befolkning trekke mer ressurser fra forsvar til pensjoner, helse og omsorg. For det andre vil det bli en mindre andel personer mellom 20 år og 60 år, som tradisjonelt regnes som viktigst for et lands militærmakt ved å være dem som tjenestegjør, skaper mest økonomiske verdier og utvikler nasjonens tekniske ekspertise og kapabiliteter. For det tredje vil ikke befolkningsveksten i de nye fremvoksende statene nødvendigvis ha like mye å si for deres militære evne som før, fordi personell har blitt mindre viktig for styrkeforholdet mellom stater enn før (se 3.2.5 om profesjonalisering). En aldrende verdensbefolkning, om enn saktere i utviklingsland, kan i motsetning til andre politiske og sosiale trender derfor peke mot en *lavere* fare for konflikt.

3.2.3 Internasjonal migrasjon og innvandring til Norge

En fjerde demografisk trend er migrasjon.⁹⁷ De siste tiårene har internasjonal migrasjon økt som følge av åpnere grenser, transnasjonale nettverk, kommunikasjonsteknologi, behov for arbeidskraft og økonomiske forskjeller. Fremtidig migrasjon er imidlertid vanskeligere å forutsi enn andre demografiske trender, bl.a. fordi den kan påvirkes mer av politiske beslutninger.⁹⁸

Derfor er det ikke overraskende at det finnes **ulike estimater på den fremtidige migrasjonsutviklingen**. Ifølge FNs befolkningsfremskrivning fra 2012 nådde migrasjonen fra mindre til mer utviklede regioner toppen i perioden 2000–2010, og det forventes at den vil falle i løpet av første halvdel av det kommende århundret.⁹⁹ Ifølge FNs fremskrivning fra 2017 har den gjennomsnittlige årlige nettomigrasjon til Europa vært omtrent halvparten i perioden 2010–2015 (0,8 mill. per år) av det den var i 2000–2010 (1,7 mill. per år).¹⁰⁰ Det vil imidlertid være store variasjoner mellom regioner. Ifølge FN ville USA, Tyskland, Canada, Storbritannia, Australia og Russland bli de største nettomottagerne av internasjonale migranter mot 2050, mens India, Bangladesh, Kina, Pakistan og Indonesia vil være de største avsenderlandene.¹⁰¹ FNs studie fra

⁹⁵ Se f.eks. [DCDC \(2015\), *Future Operating Environment 2035*](#), s. 25; [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), ss. 53–62; og [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 10.

⁹⁶ [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), s. 15, som viser til [Libicki, Martin C.; Shatz, Howard J., og Taylor, Julie E. \(2011\), *Global Demographic Change and Its Implications for Military Power* \(RAND\)](#).

⁹⁷ Med internasjonal migrasjon menes det her netto migrasjon, som er forskjellen mellom antallet personer som innvandrer og utvandrer til et bestemt land eller en region.

⁹⁸ For en studie med befolkningsfremskrivninger som i større grad tar høyde for usikkerhetene ved migrasjon, se [Azose, Jonathan J.; Ševčíková, Hana, og Raftery, Adrian E. \(2016\), 'Probabilistic population projections with migration uncertainty', *PNAS*, 113:23, ss. 6460–6465](#).

⁹⁹ [UN DESA \(2012\), *World Population Prospects: The 2012 Revision – Highlights and Advance Tables*](#), s. 21.

¹⁰⁰ [UN DESA \(2017\), *World Population Prospects: The 2017 Revision – Key findings and advance tables*](#), s. 9.

¹⁰¹ [UN DESA \(2017\), *World Population Prospects: The 2017 Revision – Key findings and advance tables*](#), s. 10.

2017 skrev imidlertid lite om en forventet oppgang eller nedgang i migrasjon generelt. FNs siste beregning fra 2019 gjør heller ikke det, men bekrefter en nedgang i internasjonal migrasjon i perioden 2010–2020 sammenlignet med 2000–2010.¹⁰² Ifølge det amerikanske etterretningsmiljøet vil internasjonal migrasjon derimot fortsatt være høy og fortsette å vokse de neste to tiårene, som følge av økonomiske forskjeller, flukt fra konflikter og forverrede klimamessige forhold.¹⁰³

En mulig konsekvens av internasjonal migrasjon er, ifølge en annen amerikansk studie, at det **kan oppstå store, kulturelt segregerte urbane enklaver og fysisk adskilte flyktningleirer i flere deler av verden.**¹⁰⁴ Dette kan i noen tilfeller føre til økt spenning, opprør og konflikter. Fortsatt stor internasjonal migrasjon kan også lede til flere murer, økt behov for å patruljere farvann og mer overvåking for å håndtere migrantstrømmer. Lignende bekymringer skisseres også i andre studier, men mindre eksplisitt. Det er i sum enighet om at det globale behovet for grenseovervåking, håndtering av masseforflytninger og humanitære katastrofer vil øke.

De siste årene har andelen personer med innvandrerbakgrunn i Norge økt mye – fra 14,8 % i 2014 til 17,7 % i 2019.¹⁰⁵ En viktig årsak er at det i 2015 kom over 30 000 asylsøkere til Norge. Inntil da hadde nettoinnvandringen imidlertid vært synkende i flere år, etter en periode med spesielt høy innvandring som følge av EU-utvidelsen i 2004 og en bedre økonomisk situasjon i Norge enn i mange andre land etter finanskrisen i 2008. De siste årene har mellom én av to og tre av fire asylsøkere fått innvilget søknaden om opphold.¹⁰⁶ I 2016 forventet SSB at asylsøkerbølgen ville føre til en kortvarig økning, men at nettoinnvandringen ville stabilisere seg på et noe lavere, men relativt høyt nivå i tiårene fremover.¹⁰⁷ Ankomsttallene er nå svært lave.¹⁰⁸

Basert på SSBs siste fremskrivning fra 2018 vil **andelen personer med innvandrerbakgrunn i Norge fortsette å øke de neste tiårene** (se figur 3.7). I SSBs hovedalternativ vil denne andelen øke til 24 % i 2040, til 29 % i 2060 og til 31 % i 2100.¹⁰⁹ Dette er imidlertid betydelig lavere andeler enn i SSBs beregning fra 2016.¹¹⁰ Da ble andelen fremskrevet til 27 % i 2040, til 33 % i 2060 og til 36 % i 2100, altså hhv. 3, 4 og 5 prosentpoeng høyere enn i SSBs nyeste beregning.

¹⁰² [UN DESA \(2019\), *World Population Prospects 2019: Highlights*](#), ss. 32–33.

¹⁰³ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 10.

¹⁰⁴ [JFD \(2016\), *Joint Operating Environment 2035*](#), s. 11.

¹⁰⁵ Med innvandrerbakgrunn menes det her både «innvandrere» og «norskfødte med innvandrerforeldre» i SSBs tall. Tallene er hentet fra [tabell 05182](#) (historisk innvandrerandel) i SSBs statistikkbank (sist oppdatert 5. mars 2019).

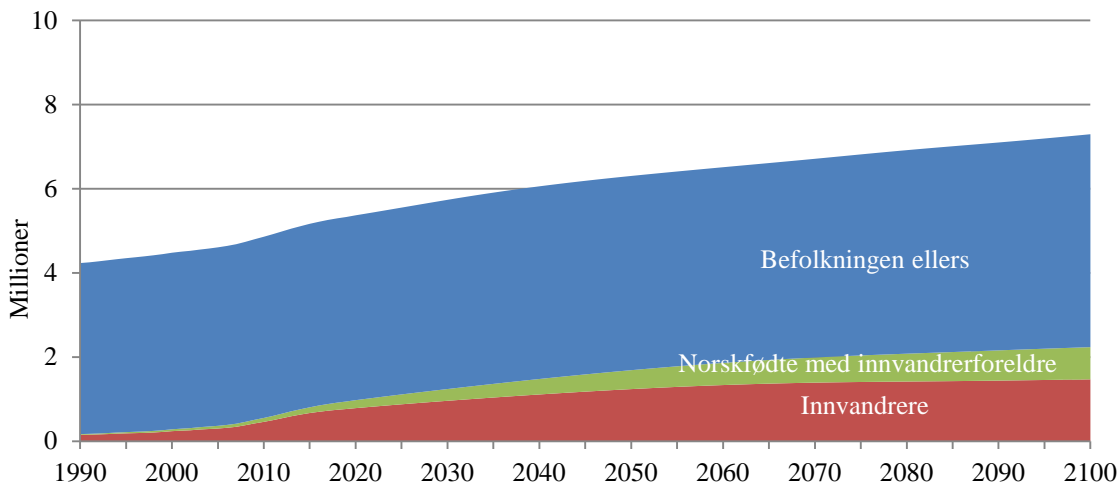
¹⁰⁶ [‘Stadig flere har krav på asyl i Norge’, *NRK*, 8. okt. 2019.](#)

¹⁰⁷ [Tønnessen, Marianne; Leknes, Stefan og Syse, Astrid \(2016\), ‘Befolkningsframskrivninger 2016-2100: Hovedresultater’, *Økonomiske analyser 3/2016*, ss. 4–13.](#)

¹⁰⁸ I 2018 søkte under 3000 om asyl i Norge, som er det laveste siden midten av 1990-tallet. Se [‘2654 asylsøkere til Norge i fjor – 900 færre enn året før’, *Aftenposten*, 8. jan. 2019.](#)

¹⁰⁹ Basert på hovedalternativet (MMMM) i SSBs befolkningsframskrivning fra 2018, [tabell 11667](#), samt [tabell 05182](#) (sist oppdatert 5. mars 2019) og [tabell 06913](#) (sist oppdatert 22. feb. 2019) for historisk utvikling 1990–2019.

¹¹⁰ Basert på hovedalternativet (MMMM) i SSBs befolkningsframskrivning fra 2016, derav [tabell 11167](#).



Figur 3.7 Norges befolkning med SSBs hovedalternativ, 1990–2100. Kilde: SSB.

Andelen personer med innvandrerbakgrunn vil likevel øke, uansett hvilket alternativ som legges til grunn.¹¹¹ Ifølge SSBs nyeste alternativ med «høy» innvandring vil andelen personer med innvandrerbakgrunn i Norge stige til 27 % i 2040, 35 % i 2060, og 45 % i 2100. I alternativet med «lav» innvandring vil andelen fortsatt stige, men til 23 % i 2040, 26 % i 2060, og 24 % i 2100. Uansett alternativ forventes andelen med innvandrerbakgrunn å øke raskere frem mot 2060, enn i årene videre frem mot 2100. Det er med andre ord for tidlig å vurdere konsekvensene av innvandring til Norge, men endringene vil trolig være størst de neste 40 årene.

En første mulig implikasjon som ble diskutert i FFIs fremtidsstudie, var at **en større andel personer med innvandrerbakgrunn kan påvirke norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk**. Her ble det bl.a. spekulert i om diasporasamfunn i Norge vil kunne mobilisere for eller mot norske militære bidrag i utenlandsoperasjoner, endre befolkningens holdninger til militær maktbruk generelt og til Forsvarets rolle spesielt, fordi personer med innvandrerbakgrunn oftere har stemt på partier på venstresiden. Det har imidlertid skjedd lite som underbygger denne hypotesen de siste årene, og det har (fortsett) ikke kommet studier av innvandreres syn på Forsvaret spesielt.

En forutsetning for at en større andel personer med innvandrerbakgrunn kan påvirke norsk innenrikspolitikk, er at denne gruppen deltar i det politiske systemet. Siden stortingsvalget i 1997 har andelen stemmeberettigede personer med innvandrerbakgrunn økt fra rundt 2 % (70 000) til omtrent 6 % i 2013 (213 000).¹¹² Ved stortingsvalget i 2017 steg andelen stemmeberettigede personer med innvandrerbakgrunn ytterligere til 7 %.¹¹³ Valgdeltagelsen til personer

¹¹¹ Alle tallene i dette avsnittet er basert på alternativene for høy innvandring (MMMh) og lav (MMML) innvandring i SSBs befolkningsfremskrivning fra 2018, [tabell 11667](#) og [tabell 05182](#) (sist oppdatert 5. mars 2019).

¹¹² [Wiggen, Kjersti Stabell og Aalandslid, Vebjørn \(2014\), 'Valgdeltagelsen blant personer med innvandrerbakgrunn ved stortingsvalget 2013', Rapport 2014/32 \(SSB\)](#), 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 ['Kommunestyre- og fylkestingsvalget, personer med stemmerett', SSB, 4. sep. 2015](#).

¹¹³ ['Færre innvandrere stemmer', SSB, 4. sep. 2017](#).

med innvandrerbakgrunn økte også fra 53 % i 2013 til 55 % i 2017, men valgdeltagelsen er fortsatt mye lavere enn for nordmenn uten innvandrerbakgrunn (80 % i 2017).¹¹⁴

En annen mulig konsekvens av økt innvandring som ble skissert i 2015, er at **Forsvaret kan få en større rolle i håndteringen av sikkerhetstrusler innad i Norge**. Mer utbredt bruk av militære styrker for å håndtere interne sikkerhetsutfordringer er en utvikling som har blitt observert i flere europeiske land etter økningen i antall terrorangrep de siste årene, spesielt i Frankrike. I Sverige har det også blitt diskutert om militæret bør settes inn mot gjengmiljøer som opererer i områder med store andeler innvandrere og som ofte har koblinger til utlandet.¹¹⁵ I Norge er det vedtatt en ny instruks for Forsvarets bistand til politiet, men det har ikke oppstått alvorlige hendelser som har satt den på prøve. Instruksen er uansett bare ment å skulle forenkle og forkorte beslutningsprosessen i en krisesituasjon.¹¹⁶ Utviklingen i Norge representerer derfor så langt ikke noen grunnleggende endring i synet på bruken av Forsvaret i forbindelse med innenrikspolitiske sikkerhetsutfordringer, hverken med eller uten koblinger til innvandring. Forutsetningen for at det skal oppstå et større behov for bruk av Forsvaret i håndteringen av interne sikkerhetsutfordringer, er derfor at disse utfordringene får et omfang hvor politiets ressurser er utilstrekkelige. I tillegg vil det ikke være praktisk mulig å sette inn hæravdelinger med det utstyret og den treningen som interne sikkerhetsoppdrag krever, så lenge de består av en stor andel vernepliktige under opplæring. Spørsmålet er derfor om denne begrensningen vil føre til at en slik utvikling ikke vil skje i Norge, eller om den vil føre til en forsterkning av profesjonaliseringstrenden.

En tredje konsekvens som har blitt skissert er muligheten for at **identitetsbaserte konflikter andre steder i verden kan «overføres» til Norge**, der de etniske eller religiøse skillelinjene kan gjenspeiles i norske diasporasamfunn. Det har imidlertid ikke vært eksempler på identitetsbaserte konflikter som sprer seg til Norge siden 2015, men det har skjedd i andre land (se 5.4.3). På den ene siden har en studie fra 2016 om hva økt rivalisering mellom sunni- og sjia-muslimer globalt betyr for Norge vist at den viktigste skillelinjen går mellom moderate og ekstreme, på tvers av sunni-sjia-skillet, som eksemplifisert i demonstrasjonen mot islamistisk ekstremisme og terror i 2014.¹¹⁷ På den annen side forventes mesteparten av innvandringen til Norge å komme fra ustabile deler av verden, der det oftere enn andre steder eksisterer etniske og religiøse spenninger. Ifølge SSBs siste fremskrivning vil f.eks. andelen personer i Norge med bakgrunn fra land utenfor Vesten og EU øke fra 10 % i 2018 til 17 % i 2040, og til 21 % i 2060.¹¹⁸

3.2.4 Motreaksjoner på globaliseringen

Globalisering handler om at økonomiske, politiske, materielle og kulturelle forflytninger, kontakter og påvirkninger skjer i en verdensomspennende målestokk.¹¹⁹ Det er enighet om at

¹¹⁴ [‘Litt flere innvandrere stemte ved valget’, *Klar Tale*, 8. des. 2017.](#)

¹¹⁵ [‘Sveriges statsminister utelukker ikke å sette inn militæret mot gjengkriminaliteten’, *Aftenposten*, 18. jan. 2018.](#)

¹¹⁶ [‘Har fastsatt ny instruks for Forsvarets bistand til politiet’, *Regjeringen.no*, 16. juni 2017.](#)

¹¹⁷ [Linge, Marius \(2016\), ‘Sunnite-Shiite Polemics in Norway’, *FLEKS – Scandinavian Journal of Intercultural Theory and Practice*, 3:1, ss. 1–18.](#)

¹¹⁸ Basert på hovedalternativet i SSBs tall fra [Statistikkbanken for 2018-fremskrivningen \(tabell 11667\)](#). Inkluderer innvandrere og norskfødte med foreldre fra landgruppe 3 (Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenfor EU).

¹¹⁹ [Fosshagen, Kjetil \(2017\), ‘Globalisering’, *Store norske leksikon* \(sist oppdatert 17. okt. 2017\).](#)

dagens globalisering skjer raskere og i større skala enn tidligere, men det er delte meninger om de viktigste driverne er teknologi og kapitalisme, stormaktene eller modernisering i seg selv.

Innenfor den sosiale dimensjonen representerer **politiske motreaksjoner på globaliseringen en ny utvikling** i løpet av de siste årene. Motreaksjonene har tydeligst kommet til uttrykk gjennom Brexit-avstemningen i 2016, valget av Donald Trump samme år og at EU- og innvandringskritiske partier har fått rekordstor oppslutning i flere europeiske valg siden 2015. Bakgrunnen for motreaksjonene er bl.a. at globaliseringen har gjort at lavkostnadsland har overtatt mye av produksjonen fra rike land og at de positive og negative effektene av globaliseringen har blitt svært ulikt fordelt innad i ulike land. Vinnerne i globaliseringen har stort sett vært de allerede rikeste i den utviklede del av verden og middelklassen i de fremvoksende økonomiene i Asia, mens de største taperne har vært den tradisjonelle arbeiderklassen og deler av middelklassen i den rike del av verden.¹²⁰ Dette har også ført til et oppsving for økonomisk nasjonalisme, proteksjonisme og oppslutning om populistiske og nasjonalistiske partier og ledere i mange vestlige land.¹²¹

Motreaksjonene må imidlertid forstås som symptomer på staters manglende evne til å imøtekomme befolkningens krav til sikkerhet, velstand og håndtering av globale utfordringer, som finanskriser, innvandring og klimaendringer. Resultatet er en «tillitskrise», der folk ikke stoler like mye på internasjonale institusjoner, myndigheter, eksperter og pressen som før.¹²² I USA har f.eks. innbyggerne den laveste tilliten til myndighetene siden første måling i 1958.¹²³

Dersom gapet mellom myndigheters evne og befolkningens forventninger fortsetter å øke, kan det lede til **mer misnøye, demonstrasjoner, ustabilitet og radikalisering**. Det amerikanske etterretningsmiljøets studie forventer at en mer sammenvevd verden vil føre til *mer*, ikke mindre, spenning mellom ulike idéer og identiteter.¹²⁴ Dette kan handle om alt fra ideologi og etnisitet til spenninger mellom urbane og rurale, unge og eldre, utdannede og ikke utdannede, rike og fattige. I tillegg kommer et stadig mer segregert medielandskap, som kan bidra til å «herde» ulike identiteter. Den britiske fremtidsstudien peker spesielt på «religiøs nasjonalisme» som en potensielt viktigere kilde til spenning innad og mellom land, spesielt i Asia, Afrika og Midtøsten.¹²⁵ I Europa har politiske ledere i Ungarn, Tyrkia og Polen brukt nasjonalisme til å konsolidere makt og trukket landene i en mer autoritær retning, samtidig som det utenrikspolitiske trusselbildet ofte skisseres i eksistensielle ordelag. Dette har bidratt til å øke spenningen mellom land, f.eks. mellom Tyrkia og europeiske land etter kuppforsøket i 2016, men også innad i EU.

¹²⁰ [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 17; [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 11–13.

¹²¹ Økonomiske nasjonalister mener at hensynet til nasjonalstaten er overordnet, og at økonomisk politikk og maktpolitikk går hånd i hånd, mens økonomisk liberalisme tenderer til å se dem som konkurrenter om knappe goder («smør eller kanoner»). Se Gilpin, Robert (1987), *The Political Economy of International Relations* (Princeton, Princeton University Press), ss. 31–32. Populisme brukes om ideologier, strategier eller kommunikasjonsformer som appellerer til «folket», som motsetning til «eliten». For mer om dagens oppslutning om populistiske partier og forskjeller i Europa, se [Rooduijn, Matthijs \(2018\), 'Why is populism suddenly all the rage?', *The Guardian*, 20. nov. 2018.](#)

¹²² [Bøås, Morten og Sending, Ole Jacob \(2018\), 'Den store tillitskrisen', *Dagens næringsliv*, 3. jan. 2018.](#)

¹²³ ['Public Trust in Government: 1958–2017', *Pew Research Center*, 14. des. 2017.](#)

¹²⁴ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 17–18.

¹²⁵ [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 112.

Et kjennetegn på motreaksjonene mot globaliseringen har vært **økt motstand mot innvandring i flere vestlige land, men det er ikke gitt at den vil være like sterk på sikt**. En Chatham House-studie viste f.eks. at 55 % av befolkningene i ti europeiske land mente at «all ytterligere innvandring fra hovedsakelig muslimske land burde stanses». ¹²⁶ I den sammenheng er det verdt å merke seg at andelen muslimer i EU og EØS-land forventes å øke mot 2050, selv om all innvandring ble stanset i dag. ¹²⁷ Chatham House-studien fant imidlertid liten sammenheng mellom holdningene til muslimer og hvor mange som faktisk bodde i landene. Det er derfor ikke sikkert at en økt innvandrersandel faktisk vil ha så mye å si for mostanden i befolkningen. Alder og utdanningsnivået til respondentene var mer avgjørende for befolkningens syn på muslimer. Motstanden var størst blant pensjonister og lavere jo høyere utdannet respondentene var.

På den ene siden kan en europeisk befolkning som blir stadig eldre få *større* motstand mot innvandring, hvis fremtidens pensjonister ligner dagens. På den annen side kan aldri bety *mindre* motstand mot innvandring, fordi dagens eldre etter hvert vil erstattes av dagens yngre og mer utdannede generasjoner. En rapport fra 2018 fant også at dagens høyreekstremister i Norge er færre, eldre og mindre voldelige enn tidligere, bl.a. fordi de ikke klarer å engasjere de unge på samme måte som før. ¹²⁸ Antallet høyreekstremister er også på vei ned ellers i Europa, selv om det kanskje var en liten økning i forbindelse med flyktningkrisen, spesielt i Tyskland. ¹²⁹

Fremtidige holdninger til innvandring og dermed potensialet for spenning på sikt er derfor vanskelig å forutsi, uten en bedre forståelse av kausalsammenhengene. I Norge svarte f.eks. 28 % av velgerne ved stortingsvalget i 2017 at innvandring var en viktig sak for dem, som er en stor økning fra 16 % i 2009 og 4 % i 2001. ¹³⁰ Samtidig har det ikke skjedd vesentlige endringer i nordmenns syn på innvandrere som en mulig sikkerhetstrussel, til tross for flyktningestrømmen i 2015 og terrorbølgen i Europa de siste årene. Andelen som er «helt» eller «nokså» enig i at «innvandrere flest er en kilde til usikkerhet i samfunnet» har variert fra 28 % i 2014 til 26 % i 2015, 32 % i 2016 og 27 % i 2017. ¹³¹ Også SSB har funnet en sammenheng mellom høyere utdanningsnivå, mer kontakt med innvandrere og mer liberale holdninger i Norge. ¹³²

Hvis motreaksjonene på globaliseringen i Vesten ikke håndteres, kan det likevel føre til **en ero-dering av verdier som demokrati, liberalisme, toleranse og mangfold**. En slik utvikling vil forsterke utfordringene som den geopolitiske maktforskyvningen allerede skaper for den liberale verdensordens normer og regler (se 3.1.4). I ytterste konsekvens kan utviklingen nå et punkt der legitimiteten til dagens demokratiske institusjoner utfordres, også fra innsiden. ¹³³ På den ene siden forventes det at viktige drivere bak motreaksjonene vil fortsette, inkludert innføring av ny teknologi, f.eks. automatisering og kunstig intelligens, som kan true arbeidsmarkedet både in-

¹²⁶ [Goodwin, Matthew; Raines, Thomas, og Cutts, David \(2017\), 'What Do Europeans Think About Muslim Immigration?', Chatham House, 7. feb. 2017.](#)

¹²⁷ ['Europe's Growing Muslim Population', Pew Research Center, 29. nov. 2017.](#)

¹²⁸ [Bjørge, Tore \(2018\), red., 'Høyreekstremisme i Norge: Utviklingstrekk, konspirasjonsteorier og forebyggingsstrategier', PHS Forskning, Nr. 4.](#)

¹²⁹ ['Høyreekstremistar vert stadig færre og eldre', NRK, 22. okt. 2018.](#)

¹³⁰ ['Drøyt 1 av 4 tenkte på innvandring da de stemte', SSB, 13. nov. 2017.](#)

¹³¹ ['Holdninger til innvandrere og innvandring', SSB, 12. des. 2017.](#)

¹³² ['Nordmenn er blitt mer positive til innvandrere', forskning.no, 12. des. 2017.](#)

¹³³ [Oliker, Olga \(2017\), 'Putinism, Populism and the Defence of Liberal Democracy', Survival, 59:1, ss. 7–24.](#)

nenfor manuelt arbeid og godt betalte jobber som i finanssektor og helsevesen.¹³⁴ På den annen side kan sterkere skillelinjer bidra til å engasjere befolkningen og øke valgdeltagelsen, som igjen støtter opp om og validerer demokratiet. Motreaksjonene på globaliseringen kan derfor også ha noen fordeler, inkludert å bidra til å korrigere retningen på «*mainstream*» politikk.¹³⁵

I mars 2018 mente deltagerne (n=622) i FFIs prediksjonsturnering at det er 31 % sannsynlig at Donald Trump vil delta i og vinne det neste presidentvalget i 2020, mens det er 42 % sannsynlig at han vil delta, men tape.

I mars 2019, rett før Storbritannia skal forlate EU, mente deltagerne (n=603) at det mest sannsynlig (51 %) ikke vil bli avholdt noen ny folkeavstemning om Storbritannias EU-medlemskap de neste to årene. Ved en eventuell ny folkeavstemning vurderte imidlertid deltagerne det som 37 % sannsynlig at flertallet vil stemme *for* EU-medlemskap og 12 % sannsynlig at flertallet vil stemme *mot*.

I et sikkerhetspolitisk perspektiv er kanskje den viktigste implikasjonen at motreaksjonen på globaliseringen **kan svekke forutsetningene for internasjonalt samarbeid og true samholdet mellom allierte**.¹³⁶ I NATOs fremtidsstudie pekes det spesielt på at populistiske grupperinger, som er motstandere av etablerte institusjoner, kan bli en større bekymring, fordi de kan svekke alliansens evne til å bli enige om store mål, komplisere beslutningstaking, og gjøre det lettere for motstandere å utnytte tillitskrisen og eksisterende splittelser innad i NATO.¹³⁷

På den ene siden er ikke Norge blant landene som er mest sårbare for de direkte konsekvensene av sosial uro eller spredning av falsk informasjon, fordi befolkningen i Norden har en generelt høyere tillit til nasjonalforsamling, partier og politikere enn i resten av Europa.¹³⁸ Tilliten i Norge har til og med økt siden målingen startet i 2002. Det finnes lite forskning på polarisering i Norge, men en mindre undersøkelse fra NRK fra 2018 fant at det er lite (om noe) som tyder på at det faktisk har blitt større politisk polarisering, selv om det oppleves slik.¹³⁹

På den annen side er det mulig at **en svekkelse av våre alliertes politiske prosesser kan redusere utsiktene alliert støtte til Norge**, fordi det er i disse landene beslutningene om å bistå Norge i en eventuell krisesituasjon skal tas. I våre allierte land er tilliten generelt lavere og vanskelighetene med å etablere politisk konsensus kan derfor bli større, selv sammenlignet med i dag. Fortsatt polarisering og tillitskrise i andre vestlige land, spesielt våre viktigste allierte, kan derfor bidra til ytterligere usikkerhet om støtte til Norge i krisesituasjoner. Dette kommer i tillegg til allerede forskjellige trusseloppfatninger innad i NATO (se 4.2.3).

¹³⁴ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 187–189.

¹³⁵ [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 41. Her vises det til Abramowitz, Alan I. (2010), *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy* (Yale University Press), s. 5, 6.

¹³⁶ [Forsvarsmakten \(2016\), *Perspektivstudien 2016*](#), s. 8.

¹³⁷ [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 32–33.

¹³⁸ [Kleven, Øyvind \(2016\), 'Nordmenn på tillitstoppen i Europa', *Samfunnspeilet 2/2016 \(SSB\)*](#).

¹³⁹ [Prebensen, Jacob Christian \(2018\), 'Blir Norge mer polarisert', *NRK beta*, 21. sep. 2018](#).

3.2.5 Profesjonalisering, verneplikt og flere kvinner i Forsvaret

Et siste aspekt ved den sosiale dimensjonen er utviklingen i de enkelte lands forsvar. Her har trenden i Europa vært en gradvis profesjonalisering i stedet for satsing på mer personell. Bakgrunnen er bl.a. at oppfinnelsen av atomvåpen har gjort totale kriger mellom stater mindre vanlig og dermed behovet for mobilisering av landenes samlede menneskelige ressurser mindre aktuelt.¹⁴⁰ Samtidig har den teknologiske utviklingen gjort kapital og teknologi viktigere enn personell i tilfelle høyintensiv krigføring mellom stater, uavhengig av atomvåpen. En stats militære kapasitet begrenses i dag av hvor store styrker den kan utruste, ikke hva den kan bemanne. Personell anses som langt viktigere i mindre intensive operasjonstyper, som fredsbevaring og opprørsbekjempelse, men større deltagelse i denne typen operasjoner har ikke medført gjeninnføring av verneplikt i europeiske land. Det skyldes trolig at verneplikt ikke oppfattes som legitimt annet enn i eksistensielle konflikter på eget territorium, siden ingen vestlige land der verneplikten er bevart, bruker vernepliktsavdelinger i slike operasjoner.

I FFIs forrige fremtidsstudie var derfor en av hypotesene at **profesjonaliseringen vil fortsette og vernepliktens betydning for den militære evnen vil svekkes**. Den mest åpenbare nye utviklingen er Sveriges gjeninnføring av verneplikten i 2017, der opp mot 6000 menn og kvinner av et årskull på ca. 100 000, vil kalles inn årlig til militær tjeneste fra 2021.¹⁴¹ Fra før har Litauen gjeninnført verneplikt i 2015, mens Estland har hatt det siden 1990-tallet. I Litauen kalles omtrent 18 % inn, mens i Estland er andelen høyere.¹⁴² Norge og Danmark har også verneplikt fra før, men kaller i likhet med andre land bare inn et begrenset antall. Vernepliktsordningen er derfor utbredt i Norden og Baltikum, men begrunnelsen er hovedsakelig rekrutteringshensyn – det å kunne selektere «de beste» – ikke å rekruttere like mange soldater som tidligere, siden det bare er en liten andel av de vernepliktige som blir kalt inn til tjeneste i de fleste land. Unntaket er Finland, som har bevart et mobiliseringsforsvar og kaller inn en stor andel menn til førstegangstjeneste hvert år.¹⁴³ I Serbia diskuteres det også å gjeninnføre en tre- eller seksmåneders verneplikt for å styrke landets militære beredskap i lys av økt spenning på Balkan.¹⁴⁴

Samtidig handler gjeninnføringen om mer enn vernepliktens instrumentelle verdi. I

Sverige kan gjeninnføringen tolkes som et politisk signal om at landet anser sikkerhetssituasjonen som mer alvorlig. I Frankrike er det også besluttet å gjeninnføre førstegangstjenesten fra 2019, men her handler det om å bygge nasjonal identitet og gjennomføringen blir underlagt utdanningsdepartementet.¹⁴⁵ Det er altså ulike nasjonale årsaker til de siste årenes gjeninnføring av verneplikt, selv blant våre nærmeste allierte, og det til tross for at mange står overfor den samme ytre trusselen. I noen fremtidsstudier skisseres det å kunne rekruttere nok personell som en mulig utfordring, uavhengig av operasjonstype, mens private sikkerhetstyrker og autonome

¹⁴⁰ [Libicki m.fl. \(2011\). *Global Demographic Change and Its Implications for Military Power*.](#)

¹⁴¹ Fra 2018 vil 4000 menn og kvinner kalles inn til militær tjeneste, og dette antallet vil øke til 6000 innen 2021.

Se [‘Sweden brings back military conscription amid Baltic tensions’](#), *BBC*, 2. mars 2017.

¹⁴² [Braw, Elisabeth \(2017\), ‘Bring back the draft. No, really.’, *Politico*, 21. jan. 2017](#). For Estland, se [Wikipedia](#).

¹⁴³ [‘Finland - Military Personnel – Conscription’](#), *GlobalSecurity.org*. For en diskusjon av den finske forsvarsmodellen, se [‘Fordeler og ulemper med Finlands løsning’](#), *Aftenposten*, 11. apr. 2016.

¹⁴⁴ [‘Serbia may reintroduce compulsory military service: president’](#), *Reuters*, 21. aug. 2018.

¹⁴⁵ [‘Macron’s national service programme dismissed as ‘big teenagers’ party’](#), *The Telegraph*, 27. okt. 2018.

systemer kan samtidig kompensere for dette gapet.¹⁴⁶ En forklaring på hvorfor verneplikten bare gjeninnføres i begrenset grad, er at moderne materiell og operasjonskonsepter krever lengre opplæringstid enn før. Et rimelig forhold mellom opplæringstid og nytteperiode vil da føre til en lengre samlet tjeneste enn det som vil aksepteres i dagens samfunn. I tillegg er det et beredskapsmessig problem at store deler av styrkene til enhver tid er under opplæring og derfor ikke kan brukes operativt. Det er bare land som fortsatt ser for seg en eksistensiell krig, som Israel og Finland, som har beholdt kombinasjonen av verneplikt og en stor mobiliseringshær.

En annen utvikling som ble fremhevet i FFIs forrige fremtidsstudie var **en økende andel kvinner i de væpnede styrkene, også i stridende roller**. Siden 2006 har Forsvaret hatt en ambisjon om å rekruttere flere kvinner til Forsvaret. Fra 2015 ble Norge det første NATO-landet som innførte allmenn verneplikt, som betyr at verneplikten nå også gjelder for kvinner. FFIs forskning har vist at en økt kvinneandel bidrar til å endre kvinnenes rolle i Forsvaret, der de i større grad kan delta i tjenesten på lik linje med menn og i mindre grad må tilpasse seg en mannsdominert kultur. Forsvaret har imidlertid slitt med å holde på kvinnene.¹⁴⁷ Mens én av fire soldater inne til førstegangstjeneste nå er kvinner,¹⁴⁸ utgjør de likevel bare én av ti militært ansatte, fordi kvinner ofte slutter etter få år. Det er imidlertid for tidlig å si om innføringen av allmenn verneplikt vil føre til en større andel kvinner som blir værende i Forsvaret på sikt. Én av konsekvensene som ble skissert i 2015 var likevel at kvinnelig verneplikt vil bety forholdsvis lite innad i organisasjonen, fordi kvinner og menn som søker seg til Forsvaret ligner på hverandre.

De siste årene har det imidlertid blitt reist et spørsmål om flere kvinner i stridende roller vil svekke Forsvarets stridsevne.¹⁴⁹ H. Høiback viser til kamphandlinger som et eksempel på en særdeles kraftkrevende utholdenhetsaktivitet, der de fleste menn vil være bedre egnet, fysisk sett, enn de fleste kvinner. Hvis vi ønsker flere kvinner i Forsvarets spisse ende, må vi derfor også akseptere at stridsevnen faller. Det finnes imidlertid lite forskning på kvinners stridsevne. Spørsmålet vil imidlertid ikke bli noe mindre aktuelt, dersom Forsvaret lykkes med å øke andelen kvinner i militære stillinger fra 12 % i dag til målet om 20 % innen 2020, eller til en enda større andel på lengre sikt.¹⁵⁰ I en litteraturstudie fra 2016 fant FFI at kvinner har fysiske egenskaper som kan være positive for militærspesifikke oppgaver med lang varighet, men har mindre maksimal styrke, større kuldesensitivitet og er mer utsatt for belastningsskader og tretthetsbrudd enn menn.¹⁵¹ Svaret på hvordan økt kvinneandel vil endre Forsvarets evner, avhenger derfor av hvilke situasjoner det er snakk om. På lang sikt forventes det at mellomstatlig krig og høyintensiv strid kan bli mer aktuelt (se 3.1.4 om politiske trender), men også at svake stater og lavintensive operasjoner fortsatt vil dominere det globale konfliktbildet (se 3.2.2 om demografi).

¹⁴⁶ Av de nye fremtidsstudiene, se f.eks. [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 217–218, og [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 19, 137.

¹⁴⁷ For mer om de siste funnene om antall kvinner, holdninger og kultur som kvinner møter i Forsvaret, se [VITEN 1/2017, 'Slik får Forsvaret flere kvinner', *FFI-rapport 17/00889* \(Kjeller: FFI\)](#).

¹⁴⁸ I 2016 utgjorde kvinner 26 % av alle som møtte til førstegangstjeneste, uavhengig av alder. Se ['Nå er én av tre 19-åringer i førstegangstjeneste en kvinne', *Aftenposten*, 18. juli 2016](#).

¹⁴⁹ Se [Høiback, Harald \(2017\), 'Svekker stridsevnen', *Forsvarets forum*, 28. nov. 2018](#), og ['Forsvaret ønsker ikke negative forskningsresultater om verneplikt for kvinner', *forskning.no*, 25. nov. 2017](#).

¹⁵⁰ ['Kritisk rapport: Forsvaret langt unna egne kvinne-mål', *VG*, 27. aug. 2018](#).

¹⁵¹ [Bækken, Lasse Vestli og Teien, Hilde Kristin \(2016\), 'Allmenn verneplikt – militært multifaktoriet stress – er det kjønnsforskjeller?', *FFI-rapport 16/01581* \(Kjeller: FFI\)](#).

Økt rekruttering av kvinner vil uansett kunne føre til at det **vil bli mindre forskjeller i befolkningens syn på Forsvaret og norsk forsvarspolitik**. Menn har historisk sett vært mer positive til Forsvaret enn kvinner. Det eneste forsvarspolitiske spørsmålet i Folk og Forsvars undersøkelser hvor kvinner er mer positive enn menn, har til nå vært nettopp spørsmålet om Norge bør beholde verneplikten. Hvorfor det er slik, sier ikke undersøkelsene noe om, men ifølge de siste undersøkelsene er dette fortsatt tilfelle.¹⁵² På spørsmålet om Norge bør ha et militært forsvar, har gapet mellom kvinner og menns syn likevel blitt mindre siden 2013. I 2017 svarte for første gang en høyere andel kvinner (89 %) enn menn (88 %) «ja» på også dette spørsmålet, men i den nyeste målingen fra 2018 var det igjen flere menn (90 %) enn kvinner (84 %) som mente at Norge burde ha et militært forsvar. På spørsmål om størrelsen på dagens forsvarsbudsjett, finnes det bare tall for de tre siste årene. I 2016 mente 52 % (menn) og 38 % (kvinner) at budsjettet var «for lite», mot 57 % (menn) og 41 % (kvinner) i 2017 og 53 % (menn) og 34 % (kvinner) i 2018. Det er derfor for tidlig å kunne si noe om hvorvidt kvinnelig verneplikt og økt kvinneandel påvirker synet på Forsvaret og forsvarspolitikken. En svakhet ved disse undersøkelsene er likevel at de ikke eksplisitt stiller respondentene spørsmål om hvordan de vil prioritere forsvar i forhold til andre fellesgoder dersom de må velge. Svarene har derfor begrenset verdi når det gjelder å måle den reelle oppslutning om Forsvaret.

¹⁵² Alle tall her er basert på Folk og Forsvars spørreundersøkelser av nordmenns holdninger til Forsvaret, gjennomført aug. 2018. For alle undersøkelsene er n lik ca. 1000. For alle undersøkelser, se: <http://www.folkogforsvar.no/>.

3.3 Teknologisk dimensjon

Sammendrag. Dagens teknologiske trender kjennetegnes av at både hastigheten på utviklingen og spredningen av kunnskap går raskere enn noensinne. Kommersiell teknologiutvikling har allerede blitt et reelt alternativ til militær utvikling, men statlig medvirkning vil fortsatt være sentral. Land med høyere økonomisk vekst vil derfor også kunne oppnå et høyere moderniseringstempo, og dermed korte ned på Vestens teknologiske forsprang.

De viktigste militærteknologiske trendene anses å ligge innenfor forbedringer i menneskers fysiske og kognitive evner, robotikk og autonome systemer som utnytter kunstig intelligens, 3D-printing, kvantedatamaskiner, stordata og nye energikilder og lagringsmedier. Disse utviklingene forventes å føre til raskere og mer langtrekkende missiler, ubemannede systemer i alle domener, forbedrede sensorer, presisjonsstyrt ammunisjon, autonome våpensystemer, nye typer masseeffektvåpen og direktive energivåpen. Resultatet er større muligheter for et høyt nivå av nettverksbasert forsvar og flere aktører med større evne til å nekte andre tilgang til eller bevegelsesfrihet i egne områder.

Sammen med bedre presisjonsvåpen kan masseproduksjon av relativt billige, men effektive autonome systemer potensielt føre til en avgjørende dreining bort fra dagens store og dyre våpenplattformer. Atommaktens kjernevåpenarsenal vil bestå og moderniseres, men flere aktører kan få tilgang på ulike typer masseødeleggelsesvåpen. Kunstig intelligens kan potensielt revolusjonere krig som fenomen. «Rene» cyberkriger anses ikke som sannsynlige, men operasjoner i cyberdomenet blir vanligere og kan skape andre utfordringer for håndteringen av sikkerhetsdilemmaet enn operasjoner i den fysiske verden.

De fleste konsekvensene av den teknologiske utviklingen vil være de samme for det norske som andre lands forsvar. Som småstat har vi imidlertid noen spesielle utfordringer. Den største faren er at moderne, kostbare systemer bare lar seg anskaffe i et så lite antall at vi kommer under kritiske minsteverdier for når det har en hensikt å ha et system i inventaret. Relatert til dette er det også en fare ved manglende teknologisk modernisering, hvis vi mister våpensystemer som gjør at vi ikke lenger er interoperable med våre viktigste allierte. Under disse forholdene kan det også bli utfordrende å skulle innføre helt nye våpen, som vi tidligere ikke har hatt i det hele tatt, som autonome våpen. Akkurat denne teknologien knytter det seg også prinsipielt flere rettslige og etiske spørsmål til, men konsekvensene av ikke å henge med i utviklingen, kan bli svært store.

En mulig reversering av globaliseringen vil trolig medføre en nedbremsing av teknologiutviklingen, men neppe stanse eller snu den. En plutselig endring i forholdet mellom pris og ytelse for en type våpen er det trendbruddet som har størst potensiale i dag, og som kan ha størst konsekvenser for småstater som Norges forsvarsevne. Et relatert trendbrudd er at det kan bli så billig å produsere meget effektive våpen, at militærmakt igjen blir mer personell- enn kapitalintensivt. En slik utvikling vil imidlertid kunne innebære en ytterligere svekkelse av europeiske lands relative militære evne, som følge av synkende folketall.

3.3.1 Raskere teknologisk utvikling og spredning

Teknologiutviklingen er et viktig premiss for den forsvars- og sikkerhetspolitiske utvikling. Teknologi påvirker ikke bare militært materiell og operasjonskonsepter direkte, men har også indirekte konsekvenser for hvordan militærmakten anvendes og hva slags makt som tas i bruk. Teknologiutviklingen er med andre ord både en fundamental trend i seg selv og en driver for andre trender. Teknologiutviklingens betydning for militære forhold har alltid vært stor, men vil trolig øke ytterligere i årene fremover, fordi konsekvensene av å sakke akterut teknologisk kan bli større. Dette skyldes to forhold, henholdsvis spredningseffekten og utviklingshastigheten.

Det globale kommunikasjons- og informasjonssystemet gjør at **spredning av kunnskap går raskere enn noensinne**.¹⁵³ Spredningen gir også ikke-statlige aktører muligheter for å utvikle og ta i bruk utstyr og våpensystemer som før var forbeholdt stater.¹⁵⁴ Dette bidrar dermed til den globale forskyvningen av makt fra stater til ikke-statlige aktører (se 3.1.2), både når det gjelder *påvirkningsmakt* i form av den eksplosive veksten i håndholdte kommunikasjonsplattformer og *fysisk makt* i form av våpen og annet materiell. Spredningen omfatter også små og mellomstore stater som tidligere ikke ville ha økonomi til å utvikle egen høyteknologi, men som nå vil kunne skaffe seg nødvendige kunnskaper uten å drive egen forskning og produsere til dels avansert materiell ved hjelp av forenklede produksjonsmetoder som additiv fremstilling (3D-printing). Denne prosessen omtales gjerne som «demokratiseringen» av teknologi og informasjon.¹⁵⁵

Mens spredningseffekten ble fremhevet mest i grunnlagsstudiene i FFIs fremtidsstudie fra 2015, legges det i dag større vekt på at også **teknologiutviklingen går raskere**.¹⁵⁶ Dette har flere årsaker. Blant de viktigste er at kommersiell teknologiutvikling har blitt et reelt alternativ til dedikert militær utvikling.¹⁵⁷ Dette gjelder både kvalitativt, fordi den kommersielle utviklingen skal dekke et marked som etterspør høy kvalitet, og kvantitativt, fordi dette markedet er mange ganger større enn det militære, og kommersiell industri derfor mer konkurransedyktig økonomisk. Samtidig er det et trekk ved utviklingen at algoritmer og annen programvare som tas frem av ett selskap, umiddelbart deles og kan benyttes fritt av andre selskaper i utviklingen av nye løsninger på andre områder, såkalt «*open source*»-utvikling. Det gjelder også kunnskap som, ut fra tradisjonell tankegang, ville vært behandlet som forretningshemmeligheter.¹⁵⁸ Basiskunnskap innenfor ulike vitenskapsdisipliner kombineres dermed på måter som gjør at det oppstår sterke synergier, og dette skaper en nærmest eksponentiell teknologisk utviklingshastighet.¹⁵⁹ Et eksempel er utviklingen av selvkjørende biler, som kombinerer billige, enkle GPS-løsninger og

¹⁵³ For mer om global spredning av informasjon, se [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), ss. 48–51.

¹⁵⁴ For mer om relaterte sikkerhetsutfordringer, se [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 215–219.

¹⁵⁵ Friedman, Thomas L. (1999), *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization* (NY: Random House).

¹⁵⁶ Se [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), ss. 46–47. Unntaket kan være under verdenskrigene, da teknologiutviklingen kan ha gått enda raskere med den totale mobiliseringen som da fant sted, også av forskningsressurser.

¹⁵⁷ For mer om kommersialisering av teknologiutviklingen, se [DCDC \(2015\), *Future Operating Environment 2035*](#), ss. 19, 38–39; [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), ss. 52–53, og om verdensrommet spesielt, se [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 157–158.

¹⁵⁸ Ved design av neste generasjon JAS-39 Gripen kampfly vil f.eks. mer enn 90 % av programvaren være *open source*-design, ifølge SAABs *Chief Technology Officer*, Pontus de Laval, under et seminar i Stockholm om militærteknologisk utvikling i regi av Kungliga Krigsvetenskapsakademien, 11. april 2018. For et amerikansk eksempel, se [‘DARPA launches first phase of “open source” vehicle design challenge’](#), *Ars Technica*, 3. okt. 2012.

¹⁵⁹ [‘Tech-leder Silvija Seres i intervju med Shifter’](#), *Shifter*, 8. nov. 2016.

elektroniske kart med moderne sensorteknologi. Når utviklingshastigheten øker, blir også de operative konsekvensene av å ligge på etterskudd teknologisk, større.

Statlig medvirkning vil likevel være sentral ved utviklingen av teknologi for militære formål. Dette gjelder spesielt komplekse og kostbare våpenplattformer, der en rekke ulike våpen- og sensorsystemer skal integreres på samme plattform. Årsaken er staters evne til å ta økonomisk risiko på områder som ikke har et umiddelbart potensial for kommersielle utnyttelse. At det er stormakten USA som er først ute med å teste nytt materiell, f.eks. av den første bombekasteren som benyttet 3D-printet ammunisjon i 2017,¹⁶⁰ er som ventet. Det betyr imidlertid ikke at det ikke er små stater med færre ressurser som kan ha størst nytte av teknologien på lang sikt.

Så lenge statlig finansiering av teknologisk forskning er vesentlig, kan land med høyere økonomisk vekst oppnå et høyere moderniseringstempo, og dermed **korte ned på Vestens teknologiske forsprang** (se 3.4.2 om forsvarsøkonomisk utvikling).¹⁶¹ Dagens fremtidsstudier forventer derfor at Vesten vil kunne miste mye av sitt teknologiske hegemoni frem mot 2040.¹⁶² Det er likevel grunn til å tro at vestlige land vil stå relativt sett sterkest på de områdene hvor de største utfordringene er knyttet til integreringen av mange ulike typer teknologi på store plattformer, fordi utfordringen her er like mye helheten og en kompleks arkitektur som det enkelte system. Evne til systemintegrasjon og design av arkitektur for systemer av systemer, der til dels meget forskjellige komponenter settes sammen, vil derfor bli like viktig som fremskritt på det enkelte teknologiområde. Multidisiplinær forskning som kombinerer kunnskap fra vitenskapelige miljøer i flere land, vil dermed utfordre tradisjonelt militært hemmelighold og forretningsmessig proprietære rettigheter, men kan gi et betydelig forsprang på rent nasjonal forskning.¹⁶³

En ytterligere utfordring for vestlig militært teknologisk dominans er at produksjon av en rekke komponenter i moderne forsvarsmateriell er overført til lavkostnadsland, spesielt elektroniske komponenter. USA og andre vestlige land beholder bare den kompetansekrevede integrasjonen av de samme komponentene til avanserte systemer, som igjen integreres på avanserte plattformer. Etter hvert som militært materiell blir stadig mer avhengig av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, vil det med andre ord kunne bli svært vanskelig å produsere forsvarsmateriell som ikke inneholder komponenter fremstilt eksempelvis i Kina (se 3.4.4 om naturressurser), med mindre man er villig til å betale den ekstrakostnaden det vil ha å produsere det i Vesten.¹⁶⁴

¹⁶⁰ [‘Made to measure: the next generation of military 3D printing’, *Army Technology*, 23. jan. 2018.](#)

¹⁶¹ Dette er et av kjennetegnene på ett av tre scenarier («Future B») i [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), s. iv, ss. 20–23. Se også [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 235, for mer om hvordan Kinas bruk av penger på forskning er i ferd med å ta igjen USAs.

¹⁶² [DCDC \(2015\), *Future Operating Environment 2035*](#), s. 5; [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), ss. 63–66; [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), ss. 48–49, og [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 19.

¹⁶³ [JFD \(2016\), *Joint Operating Environment 2035*](#), s. 16.

¹⁶⁴ Se f.eks. [‘US put China-made parts in F-35 fighter program’, *CNBC*, 3. jan. 2014.](#)

3.3.2 Militærteknologisk utvikling generelt

Nettopp fordi utviklingen går så raskt og konsekvensene av å falle etter er så store, får dagsaktuelle trender innenfor militærteknologi alltid mye oppmerksomhet i forsvars- og sikkerhetspolitiske fremtidsstudier. Tempoet i utviklingen gjør samtidig at studier av fremtidens krig og teknologiens påvirkning ofte har et kortere tidsperspektiv enn de forsvars- og sikkerhetspolitiske.¹⁶⁵

Det er generell konsensus innenfor de fleste av dagens fremtidsstudier at de viktigste forskningsområdene for utviklingen av militærteknologi i årene fremover er disse:¹⁶⁶

- forbedring av fysisk og kognitiv yteevne hos mennesker (*human augmentation*)
- erstatning av mennesker ved hjelp av robotikk og autonome systemer som utnytter kunstig intelligens
- forenklet produksjon og logistikk ved additiv produksjon (3D-printing)
- forbedret beslutningsstøtte ved hjelp av kunstig intelligens og prosessering av store datamengder (*big data*)
- nye energikilder og lagringsmedier for energi

Utviklingen har imidlertid ikke kommet like langt på alle områdene. Noen områder, f.eks. stor-dataanalyse og 3D-printing, er allerede langt fremme, mens andre er på et tidligere stadium.

Omsatt i våpensystemer og materielltyper forventes forskningen å gi en vekst i utviklingen av:

- missilvåpen (både ballistiske missiler og kryssermissiler), herunder hypersoniske våpen
- ubemannede systemer i alle domener, herunder droner og koordinerte dronesvermer med kapasitet til å oppholde seg lenge i et innsettingsområde (*loitering*), der den optimale utnyttelse ofte ligger i en kombinasjon av bemannede og ubemannede systemer
- forbedrete sensorer
- presisjonsstyrt ammunisjon
- autonome våpensystemer, det vil si våpen som innenfor forhåndsprogrammerte begrensninger er i stand til å finne og engasjere mål uten direkte menneskelig medvirkning eller bekreftelse
- masseeffektvåpen, det vil si våpen som kan ramme store områder eller befolkningsgrupper, men ikke nødvendigvis med dødelig virkning
- målspesifikke miner
- direkte energivåpen
- omfattende økning i utnyttelse av verdensrommet fra statlige og ikke-statlige aktører

¹⁶⁵ Dette underkapittelet er i hovedsak basert på [DCDC \(2015\), *Future Operating Environment 2035*](#), [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), og [JFD \(2016\), *Joint Operating Environment 2035*](#).

¹⁶⁶ For en gjennomgang av hvordan teknologisk utvikling kan en rekke ulike områder, utover det rent militære, se [ACT \(2018\), *Strategic Foresight Analysis \(SFA\) Workshop Report, 24.–25. apr. 2018, Cádiz, Spania*](#).

Et gjennomgående poeng er at **det største potensialet ligger i kombinasjonen av fremskritt på ulike områder**.¹⁶⁷ Dette gjør samtidig at usikkerheten om hvilken ny utvikling som kan bli mest avgjørende – og når – også blir større. En konsekvens av flere av utviklingene som trekkes frem er at mulighetene for å realisere et høyt nivå av nettverksbasert forsvar ser ut til å øke. Sensorsystemer integrert med autonome våpen og engasjementsalgoritmer basert på kunstig intelligens vil f.eks. kunne bekjempe mål automatisk i tråd med en prioriterings- eller preferansefunksjon som kan endres fortløpende. Kombinert med forbedret batteriteknologi og evne til å høste energi fra omgivelsene kan slike våpensystemer utplasseres i utsatte områder hvor de vil kunne ligge passive, men likevel forbli operative i lang tid. Samtidig vil mange av de samme militærteknologiene gjøre at flere aktører vil ha evne til å nekte andre tilgang til, og bevegelsesfrihet i, et operasjonsområde (*Anti Access* og *Area Denial*, A2/AD). Dette gjelder både store og små aktører, som underbygger hypotesen om at kostnadene ved å intervensere i andre staters nærrområder vil øke. Denne utviklingen gjelder ikke bare de fysiske domeneene, men også det elektromagnetiske spektrum og cyberdomenet.

Samtidig er det slik at **mesteparten av dagens teknologiutvikling skjer innenfor sivil, kommersiell sektor**. Det betyr at militære operasjoner trolig bare vil bli stadig mer avhengige av sivil teknologi, som sivil kommunikasjonsinfrastruktur.¹⁶⁸ Det forventes også at tingenes internett vil fortsette å bli utvidet og vil kunne omfatte alle systemer som vi vil ønske å styre fra avstand. Kvantedata maskiner kombinert med kunstig intelligens vil kunne prosessere enorme mengder data og dermed løse problemer som i dag fremstår som uløselige, bl.a. innenfor kryptologi. Dette åpner spesielt for revolusjonering av gjenkjenningsskapiteten, med passive, sanntids multisensorer basert på en kombinasjon av ulike typer sensortechnologi. I rommet forventes det at mikrosatellitter og *near space*-systemer vil erstatte store satellitter, fordi de er langt billigere og raskere å bringe i bane.¹⁶⁹ Dette gjør at ikke-statlige aktører og småstater som Norge også kan få tilgang til verdensrommet og det voksende markedet innenfor romteknologi.

3.3.3 Utvalgte teknologiområder

Teknologiutviklingen påvirker alle sider ved organisering, utrustning, trening og anvendelse av militære styrker, både i strategisk forstand (det som angår militære maktmidlers anvendelighet som instrument for politikken) og i taktisk eller operasjonell forstand (hvordan militære styrker opererer på stridsfeltet). I den forbindelse er det noen utviklingstrekk som anses å ha særlig stort potensial til å påvirke fremtidens krigføring og væpnede styrker de neste tiårene.

De aller fleste fremtidsstudier peker på at **autonomi er et spesielt viktig teknologiområde**.¹⁷⁰ Det finnes ingen presis eller omforent definisjon på autonomi, nettopp fordi graden av autonomi kan variere voldsomt avhengig av kompleksiteten i algoritmene som styrer. En enkel definisjon

¹⁶⁷ [DCDC \(2015\), *Future Operating Environment 2035*](#), ss. 18–19; [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), ss. 14–20; [JFD \(2016\), *Joint Operating Environment 2035*](#), ss. 16–17, og [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 175–181.

¹⁶⁸ [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), ss. 54–55.

¹⁶⁹ [JFD \(2016\), *Joint Operating Environment 2035*](#), s. 17.

¹⁷⁰ Se f.eks. [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 16, ss. 45–47; [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 177, og [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 93, 144.

av autonomi er handlinger som utføres uten menneskelig initiering, mens den mest krevende er at en maskin forstår sine omgivelser og kan ta egne valg basert på denne forståelsen. Masseproduksjon av autonome systemer med høy dødelighet og overlevelsessevne kan i ytterste konsekvens medføre en avgjørende dreining fra store og kostbare våpenplattformer til et større antall mindre plattformer som er «gode nok», men som kan erstattes langt enklere og billigere hvis de går tapt.¹⁷¹ En slik utvikling kan i så fall få store konsekvenser både for grunnleggende strategiske prioriteringer og for konseptuelle operative forhold. Eksempelvis settes det allerede spørsmålsteget ved overlevelsessevnen til hangarskip, og dermed ved fremtiden til dagens største symbol på stormaktsstatus og evne til global maktprojeksjon.¹⁷² I Norge kunne en avgjørelse om å gå bort fra store plattformer f.eks. innebære en stans i anskaffelsen av nye ubåter og en eventuell ny fregatt, som potensielt kan ta like lang tid å få på plass som enklere alternativer.

Det knytter seg også **særlige forventninger til militær anvendelse av kunstig intelligens**. Kunstig intelligens (*artificial intelligence*, AI) kan sammen med sensorer og våpen i autonome systemer bekjempe et stort antall ulike mål basert på engasjementsalgoritmer. Roboter forutsetter ikke kunstig intelligens for å øke kampkraften, men det vil i noen sammenhenger gi bedre kvalitet. Potensialet i kunstig intelligens anses som så stort at det stadig diskuteres om vi står overfor en *revolusjonær* utvikling. USAs tidligere forsvarsminister, general J. Mattis, har f.eks. sagt at kunstig intelligens ikke bare endrer væpnede konflikters karakter, men endrer selve krigens natur som fenomen, noe som frem til nå har vært ansett som upåvirkelig av ytre forhold.¹⁷³

Utviklingen innenfor **autonomi og kunstig intelligens reiser også juridiske og etiske spørsmål** med hensyn til hvor langt systemene skal tillates å kunne fatte beslutninger selv. Vestlige land vil trolig fortsatt insistere på en grad av *man-in-the-loop* av etiske årsaker. Det er til og med tatt initiativ for å forby autonome våpen helt.¹⁷⁴ Autoritære regimer og ikke-statlige aktører, som legger mindre vekt på internasjonal rett, vil trolig ikke begrenses av de samme etiske hensyn. Det blir også enda mindre sannsynlig om respekten for dagens regler og normer svekkes globalt.

Utviklingen innenfor autonomi og kunstig intelligens forventes derfor å fortsette på tross av de etiske sidene ved bruken av dem, fordi denne diskusjonen til syvende og sist kan fremstå som akademisk i konfrontasjon med alternativet, som er høyere personellkostnader i fred og flere falne og større materielle ødeleggelser i krig.¹⁷⁵ Aktører som ikke lar seg begrense i utnyttelsen av autonome systemer vil nemlig kunne høste store tidsgevinster relativt til motstandere som ikke gjør det. Denne problemstillingen må forventes å få stor oppmerksomhet i årene fremover, og kostandene ved ikke å henge med i utviklingen kan bli store, også for Norge (se boks 3.7).

¹⁷¹ [JFD \(2016\), *Joint Operating Environment 2035*](#), s. 18.

¹⁷² [Kazianis, Harry J. \(2017\), 'Face It, The Mighty U.S. Aircraft Carrier is Finished', *The American Conservative*, 29. nov. 2017.](#)

¹⁷³ ['Artificial intelligence poses questions for nature of war: Mattis', *Phys.org*, 18. feb. 2018.](#) Dette poenget gjentas også i [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 145.

¹⁷⁴ Om initiativ for forbud mot autonome våpen, se *Survival*, 59:5 fra 2017. For mer om europeiske lands arbeid for å kodifisere bruken av autonome våpen i henhold til internasjonal lov, se f.eks. [EU \(2017\), *Convention on Certain Conventional Weapons - EU Statement on Lethal Autonomous Weapons Systems \(LAWS\)*](#), 13. nov. 2017.

¹⁷⁵ [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), s. 64, og [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 144.

Boks 3.7 Bør det satses på autonome våpensystemer i Norge?¹⁷⁶

Autonome militære systemer, eller militære roboter, er sensorer og våpen som finner og engasjerer mål uten direkte menneskelig medvirkning eller bekreftelse for hvert engasjement. Selv om visjonene om *killer robots* som tilsidesetter menneskeskapte algoritmer helt, vil forbli *science fiction* lenge enda, går utviklingen på området likevel meget raskt.

Spredning av kunnskap og mulighetene for additiv produksjon (3D-printing) gjør det umulig å stanse fremstillingen av roboter og autonome systemer hos både statlige og ikke-statlige aktører. I tillegg må vi regne med at slike våpen vil få stor betydning på det fremtidige stridsfeltet, der graden av autonomi og samspill med mennesker og bemannede våpenplattformer vil variere. Den største gevinsten ved autonome systemer, spesielt der de kombineres med kunstig intelligens, er en mangedobling av engasjementshastighet og operativt tempo. Det vil gi helt avgjørende fordeler overfor en motstander som er avhengig av menneskelig medvirkning på alle nivåer og i alle deler av en operasjonssyklus.

Skulle Norge velge å *avstå* fra å satse på autonome systemer i rimelig utstrekning, vil vi derfor pålegge oss selv restriksjoner som i verste fall kan gjøre motstand til en formålsløs ofring av menneskeliv i møtet med angriperens roboter. Vi vil dermed sette oss i en meget krevende stilling, der vi prøver å opprettholde et forsvar med store, kostbare, men stadig færre våpenplattformer, som samtidig blir stadig mer sårbare for svermer av roboter. Forsvaret bør derfor utvikles med en balanse mellom bemannede og ubemannede systemer. Det finnes en rekke mulige satsingsområder for autonomi, som heller ikke er spesielt kontroversielle, f.eks. situasjonsforståelse, logistikk, elektronisk krigføring og objektsikring, der krevende og risikable oppgaver løses raskere og bedre av ubemannede systemer. Ved utvikling av slike systemer kan Forsvaret tjene mye på å samarbeide med industri som utvikler autonome systemer for sivil sektor. Som et stort, tynt befolket, velstående og teknologisk avansert land med et høyt kostnadsnivå, vil dessuten Norge være mer avhengig av robotisering og autonomi enn mange andre land.

Alternativt kan Norge *satse alt* på robotikk og potensielt få mer kampkraft for mindre penger. Selv små stater og grupper kan tenkes å produsere alt de trenger selv for å utvikle autonome systemer som kan gi en bedre evne til å nekte adgang til eget territorium. Teknologiene som trengs er stort sett de samme som trengs innen sivil næringsutvikling og offentlig beredskap. Dette vil kunne redusere nødvendigheten av å samarbeide mer med andre land i noen grad, fordi stordriftsfordelene ved flernasjonalt samarbeid blir mindre viktige. Dette kan også tenkes å kompensere for lavere forsvarsbudsjetter, der anskaffelser som ikke lenger er nødvendige avvikles, og det i stedet satses på å bruke det sivile samfunnets ressurser og robotikk for sterkest mulig totalforsvarevne. I sum reiser dagens teknologi- og kostnadsutvikling spørsmålet om risikoen ved å fortsette som før er større enn ved en radikal satsing på autonome våpensystemer.

¹⁷⁶ Denne boksen er basert på et skriftlig innspill fra FFI-forsker Morten Hansbø, januar 2019. Se også [Hansbø, Morten \(2017\), 'Robotikk, kampkraft og bærekraft i framtidens forsvar', *Norsk Militært Tidsskrift*, 3/2017, ss. 4–11.](#)

Parallelt med at det kommer helt nye teknologier, vil det **fortsatt være et kappløp mellom nye våpen og beskyttelsestiltak**. I den sammenheng pekes det i dagens fremtidsstudier f.eks. på missiler med hypersoniske hastigheter (> mach 5) og større robusthet mot elektroniske mottiltak, men som samtidig vil være sårbare for nye våpen basert på direktiv energi eller ikke-kjernefysisk elektromagnetisk puls.¹⁷⁷ Forsøk med slike våpen forventes å øke i omfang, bl.a. fordi de ikke forbruker vanlig ammunisjon og fordi «prosjektilet» beveger seg med lyshastigheten og ikke avbøyes av tyngdekraften. Dagens utfordringer med disse våpnene, spesielt med tanke på energikilder og -lagringskapasitet, forventes å være overvunnet innen 2040.¹⁷⁸ Dette vil f.eks. gjøre det mulig å bruke laservåpen på vesentlig mindre plattformer enn bare store marinefartøyer, hvor det til nå har vært eksperimentert med slike våpen. Et annet kappløp som forventes å bli mer aktuelt er konkurransen mellom sensor- og kamuflasjeteknologi (mellom «*hiders*» og «*seekers*»). Hvis alt som kan ses også kan treffes, øker igjen betydning av ikke å bli sett. Det vil si at økende presisjon på våpensystemene øker betydningen av evnen til skjul. Dette omtales gjerne som *sensor and counter-sensor battles*.¹⁷⁹

Et presisjonsvåpen er et våpen, eller mer presist en type ammunisjon, der prosjektilbanen kan påvirkes under hele flukten mot målet.¹⁸⁰ Dette gjør det mulig å treffe punkt- eller enkeltmål med stor sikkerhet og på stor avstand med mindre fare for omfattende ødeleggelser også i målets omgivelser. En videreutvikling av dagens presisjonsvåpen kan åpne for avstandsbe- kjempelse av store og sofistikerte plattformer med relativt sett enkle våpen. Store plattformer eller avdelinger kan også bekjempes av systemer som infiltrerer området de befinner seg i, f.eks. ved at droner enkeltvis penetrerer, ødelegger eller forpurrer, mens evnen til å mette, forvirre og overmanne et forsvar kan styrkes ytterligere om dronene opererer i svermer. Autonom nærbe- kjempelse kan således bli like viktig som bekjempelse fra avstand.

Som beskrevet i FFIs fremtidsstudie fra 2015 fører teknologiutviklingen til en økende betydning av nektelsesstrategier på bekostning av strategier for å kontrollere områder i høyintensive kon- flikter.¹⁸¹ Langtrekkende presisjonsvåpen kan også senke risikoen ved, og dermed terskelen for, konflikt, ved å muliggjøre bekjempelse av mål på andre lands territorium uten å krenke dets luftrom, land- eller sjøområde. Dette er i neste omgang et incentiv for forkjøpsangrep, og det knytter seg derfor en eskaleringsdynamikk til slike våpen som er lite utforsket.¹⁸²

Med økende kapasitet for presisjonsangrep kan det imidlertid også komme **en økende forvent- ning om enda færre falne og mindre ødeleggelse**, med lavere aksept for feilbombing og util- siktede ødeleggelser. Util siktede tap og ødeleggelser vil i seg selv være argumenter til motpar- ten i den parallelle kampen om virkelighetsbeskrivelse og moralsk legitimitet. Dette vil bli et problem så lenge ikke noe presisjonsvåpen er bedre enn det etterretningsgrunnlaget bruken baserer seg på, altså at begrensningen ikke er våpenet selv, men situasjonsforståelsen på et komplekst og uoversiktlig stridsfelt. Juridisk, etisk og moralsk begrunnet «*lawfare*» kan derfor

¹⁷⁷ [DCDC \(2015\), *Future Operating Environment 2035*](#), s. 17.

¹⁷⁸ [JFD \(2016\), *Joint Operating Environment 2035*](#), ss. 19–20.

¹⁷⁹ [JFD \(2016\), *Joint Operating Environment 2035*](#), ss. 17–18.

¹⁸⁰ Påvirkningen kan skje forskjellige måter, f.eks. ved hjelp av varmesøking, radarstyring eller laserstråler.

¹⁸¹ [Beadle og Diesen \(2015\), 'Globale trender mot 2040'](#), s. 41.

¹⁸² [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 20.

komme til å innskrenke det militære handlingsrommet.¹⁸³ Utviklingen på dette området er derfor et godt eksempel på hvordan teknologien alltid påvirker det vi kaller krigens sosiale kontekst.¹⁸⁴

Større tilgjengelighet på presisjonsstyrte våpensystemer kan samtidig gi **større makt til ikke-statlige aktører med en destabiliserende politisk agenda**. Sammen med utviklingen av presisjonsvåpnene kan dette også akselerere trenden mot urbanisering av konflikter, fordi et urbant stridsmiljø gjør det vanskeligere å identifisere mål og unngå utilsiktede konsekvenser.¹⁸⁵ Strid under slike betingelser vil derfor bli tilstrebet av asymmetriske aktører i konflikter med vestlige land, hvor det er lavere politisk aksept for den type utilsiktede materielle ødeleggelser og tap av uskyldige liv som ellers følger av strid i tettbebyggelse. NATO er oppmerksom på de spesielle militære og politiske utfordringer som følger av dette, og har utarbeidet en egen studie med sikte på å bedre effektiviteten og begrense skadevirkningene ved operasjoner i urbane strøk.¹⁸⁶ Anbefalingene her vektlegger god etterretning, delegering av kommando og kontroll til det lavest mulige nivå, ikke-kinetiske påvirkningsoperasjoner og andre tiltak for å sikre minimering av fysisk maktbruk og høyest mulig presisjon der det likevel er nødvendig.

Dagens fremtidsstudier forventer at **kjernevåpenarsenalene vil bestå, men flere aktører kan også få tilgang på masseødeleggelsesvåpen**.¹⁸⁷ En rekke atommakter har i dag konkrete planer for å modernisere sine kjernevåpen.¹⁸⁸ Flere andre stater og ikke-statlige aktører vil også kunne skaffe seg slike våpen, på tross av ikke-spredningsavtaler og forsøk på å hindre det. Ikke-statlige aktører kan også tenkes å være mer tilbøyelige til å bruke et kjernevåpen, hvis de er uten tilknytning til et avgrenset territorium og dermed mindre sårbare for kjernefysisk gjengjeldelse.

Det er imidlertid **delt meninger om sannsynligheten for bruk av masseødeleggelsesvåpen**. Noen hevder at det vil bli mer sannsynlig at stater bruker taktiske kjernevåpen innenfor rammen av en konvensjonell konflikt eller som svar på et omfattende cyberangrep.¹⁸⁹ Betydelig usikkerhet om hva slik bruk kan føre til, gjør imidlertid at terskelen trolig vil være høy, selv for mindre ansvarlige stater og aktører. For røverstater og terrorister fremstår bruk av andre masseødeleggelsesvåpen (biologiske, kjemiske eller radiologiske) som mer sannsynlig enn kjernevåpen. I en spesiell klasse er biologiske våpen som enten kan rettes mot bestemte grupper og individer (direktive biologiske våpen) eller fremstilles som patogen (sykdomsfremkallende mikroorganismer). Det vil også være mulig å fremstille våpen som kombinerer bioteknologi og nanoteknologi, f.eks. nanopartikler av karbon som kan fremkalle luftveis- og pustevanskeligheter.

¹⁸³ [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), s. 64. *Lawfare* (juridisk krigføring) handler om å bruke lover og rettsapparat mot en fiende, f.eks. ved å utfordre lovligheten av utenrikspolitikken, binde opp tiden deres eller vinne «PR-seiere». Se også [Siedler, Ragnhild E. \(2018\), 'Balansgang når mye står på spill – en case-studie om rådgivere i joint targeting', *FFI-rapport 18/02274* \(Kjeller: FFI\)](#).

¹⁸⁴ For mer om dette, se [Beadle og Diesen \(2015\), 'Globale trender mot 2040'](#), s. 61.

¹⁸⁵ [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), ss. 65–66.

¹⁸⁶ Se 'Annex D – Summary of Urbanization Study' i [ACT \(2017\), *Framework for Future Alliance Operations*](#).

¹⁸⁷ [JFD \(2016\), *Joint Operating Environment 2035*](#), ss. 8–9; [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 26; [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 20–21, 218–219; [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), ss. 139–141.

¹⁸⁸ Om Russlands og USAs modernisering av kjernevåpen, se f.eks. [Pifer, Steven \(2016\), 'Pay attention, America: Russia is upgrading its military', *Brookings*, 5. feb. 2016](#) og [Panda, Ankit \(2018\), 'U.S. Nuclear Weapons Modernization', *Council on Foreign Relations*, 7. feb. 2018](#).

¹⁸⁹ Se fotnoter 41 og 42 i [DCDC \(2015\), *Future Operating Environment 2035*](#), s. 17–18. DCDC opprettholder dette synspunktet også i [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), ss. 140–141.

I oktober 2017 svarte deltagerne (n=610) i FFIs prediksjonsturnering at det var 18 % sannsynlig at en stat eller allianse av stater vil bruke ett eller flere kjernevåpen i forbindelse med en væpnet konflikt i løpet av de neste 10 årene. Fagfolk med kompetanse innenfor krig, konflikt og teknologi (n=136) anslo sannsynligheten for å være litt, men ikke mye lavere (15 %).

Cyberdomenet er i dag regnet som et fjerde, virtuelt operasjonsdomene, i tillegg til land-, sjø- og luft/romdomenet. Det er imidlertid **stor spredning i antagelsene om cyberdomenets betydning** – fra visjoner om rene cyberkriger til cyberoperasjoner som en styrkemultiplikator eller avgjørende forutsetning i operasjoner som fortsatt vil være dominert av fysiske maktmidler.¹⁹⁰ Rene cyberkriger anses imidlertid som lite sannsynlig, bl.a. fordi resultatet av et cyberangrep er svært usikkert, også for angriperen, samtidig som skadepotensialet er for begrenset både i omfang og varighet til å bli en alvorlig trussel mot statssikkerheten.¹⁹¹ Samtidig har inntrengning i datasytemer for å stjele hemmeligheter eller informasjon, blitt en del av normalsituasjonen.

En potensielt større utfordring er at **cyberdomenet kan komplisere staters «sikkerhetsdilemma»**, der staters handlinger for å øke egen sikkerhet, f.eks. militær opprustning, kan tolkes som offensive av andre stater, og dermed føre til at de gjør det samme. Bakgrunnen for dette er at cyberoperasjoner for å trenge inn i andre lands datasytemer er meget krevende og derfor må påbegynnes lang tid i forveien. Dette gjelder uansett om formålet bare er å drive etterretning, å angripe datasytemene, eller bare å ha muligheten for begge deler en gang i fremtiden. De fleste stater vil derfor ha et incentiv til å trenge seg inn i andre lands datasytemer, mens hensiktene vil variere mye. Problemet er at for staten som oppdager en inntrengning, vil det være vanskelig å vite om operasjonen bare har defensive formål eller om den skal brukes til å angripe, nettopp fordi den samme tilgangen kan benyttes til begge deler. Ifølge B. Buchanan kan cyberoperasjoner derfor ha en destabiliserende effekt på forholdet mellom stater, som vil kreve andre typer tiltak for å håndtere sikkerhetsdilemmaet enn i den fysiske verden.¹⁹² Jo flere stater som utvikler evnen til inntrengning, desto større problem forventes dette dilemmaet å bli.

I oktober 2018 mente deltagerne (n=576) i FFIs prediksjonsturnering at det var 35 % sannsynlig at et digitalt angrep vil forårsake alvorlig forstyrrelse av norsk kritisk infrastruktur i løpet av det neste året.

¹⁹⁰ For en diskusjon om hvor stor trusselen om «cyberkrig» er, se f.eks. Valeriano, Brandon og Maness, Ryan C. (2015), *Cyber War versus Cyber Realities: Cyber Conflict in the International System* (Oxford: OUP).

¹⁹¹ Windvik, Ronny; Diesen, Sverre; Broen, Torgeir og Johnsen, Siw Tynes (2013), 'Cyberdomenet – cyberoperasjoner og cybermakt', *FFI-rapport 13/01125* (Kjeller: FFI), s. 58. BEGRENSET.

¹⁹² Buchanan, Ben (2017), *The Cybersecurity Dilemma: Hacking, Trust and Fear Between Nations* (Oxford: OUP). For en oppsummering, se [Buchanan, Ben \(2017\), 'The Cybersecurity Dilemma: Where Thucydides Meets Cyberspace', *Council on Foreign Relations*, 30. jan. 2017.](#)

3.3.4 Konsekvenser for Norge som småstat

I utgangspunktet vil de fleste konsekvenser av teknologiutviklingen være det **samme for det norske forsvaret som for andre lands forsvar**. Det er likevel spesielle utfordringer knyttet til innføring av helt nye våpensystemer og materielltyper for småstater som Norge, derved at Forsvaret allerede er meget lite. Flere av de nye kapabilitetene vil ikke la seg innføre uten at et allerede lite antall mer tradisjonelle plattformer og systemer reduseres ytterligere eller forsvinner helt. Dette vil erfaringsmessig skape debatt og motforestillinger fra de fagmiljøer som føler sin funksjon eller rolle truet. Avgjørende i den forbindelse vil det være om forsvarsbudsjettene de neste 10–15 år bevarer sin kjøpekraft ved at budsjettutviklingen følger den reelle kostnadsutviklingen, og således bevarer et minimum av handlingsrom for utskifting av eldre materielltyper.

Den teknologiske utviklingshastigheten utfordrer generelt strukturutvikling, anskaffelsesrutiner og systemforvaltning i levetidsperspektivet for militært materiell. Det legges derfor spesielt vekt på at militære organisasjoner **vil måtte bli i stand til å gjennomføre teknologiske generasjonsskifter hurtigere**.¹⁹³ Dette skaper både økonomiske og byråkratiske utfordringer. Teknologisk stagnasjon vil imidlertid ha en rekke negative effekter. I forhold til en motstander med høy evne til modernisering vil en stat som sakker akterut teknologisk ha et alvorlig handicap. Det samme gjelder innad i en allianse, der interoperabilitet forutsetter et noenlunde likt teknologisk nivå på sentrale områder som eksempelvis informasjons- og kommunikasjonssystemer.

Enklest vil det være på de områdene hvor den teknologiske moderniseringen følger som en naturlig konsekvens av en ordinær gjenanskaffelsesprosess, som forbedrete sensorer, kommunikasjonsutstyr og ammunisjonstyper. Et annet område er forbedrete rutinefunksjoner, f.eks. forenkling av logistikkjeden ved at våpenplattformene vil ha innebygde sensorer som overvåker slitningsgrad og automatisk rekvirerer en erstatning av seg selv som så produseres nær brukeren ved hjelp av 3D-printing. Som et lite land med store områder som må overvåkes, vil det for Norge være **spesielt interessant å følge med på utviklingen av lavbanesatellitter og autonome sensorbærende droner med stor rekkevidde og utholdenhet**.

Det vil være mer utfordrende for Norge i situasjoner der innføringen av moderne teknologi har prinsipielle eller konseptuelle konsekvenser, som å anskaffe en type våpen vi tidligere ikke har hatt i strukturen eller der et nytt system forutsetter endringer i operasjonskonseptene som får innflytelse på hele forsvarsstrukturen. Autonome våpen kan være et eksempel på nettopp dette. Endelig vil det være våpensystemer som det uansett ikke vil være formålstjenlig for et lite forsvar å innføre med mindre de økonomiske rammene endres dramatisk, f.eks. ballistiske missiler.

Fordi det norske forsvaret ikke uten videre vil kunne følge med i utviklingen over hele bredden av nye militære kapabiliteter, vil det være **en større fare for at det oppstår gap i interoperabiliteten med viktige allierte**. Dette forsterker igjen presset på både Norge og andre små land med hensyn til forsterket satsing på flernasjonalt forsvarssamarbeid.

¹⁹³ Se f.eks. [DCDC \(2015\), *Future Operating Environment 2035*](#), ss. 14–15, 34, 38

3.3.5 Konsekvenser for mellomstatlig krig

I dag anser vestlige land **krig som et uttrykk for et sammenbrudd av mer akseptable former for internasjonal konflikthåndtering**.¹⁹⁴ Det fremstår som lite sannsynlig med en fornyet politisk aksept for omfattende tap av menneskeliv og materielle ødeleggelser, med mindre eksistensielle, mellomstatlige konflikter gjenoppstår som et realistisk og kalkulert alternativ. Denne antagelsen baserer seg på at ingen av de politiske, økonomiske, sosiale eller miljømessige utfordringene som menneskeheten står overfor, vil la seg løse gjennom totale kriger mellom militært avanserte nasjoner. Totale kriger vil tvert imot bare kunne forverre utfordringene, ikke minst gjennom den økte risikoen for bruk av kjernevåpen som slike konflikter innebærer.

Dette utelukker samtidig ikke mer begrensede, men høyintensive, mellomstatlige kriger. Et hovedfunn i flere av dagens fremtidsstudier, er at spenningen mellom stormaktene og faren for krig er økende (se 3.1 om politiske trender). Den politiske aksepten for bruk av makt vil trolig være størst der en stat har grunn til å anta et gunstig utfall, f.eks. på grunn av et tilstrekkelig stort teknologisk forsprang på motstanderen. Mellom jevnbyrdige stormakter, spesielt atommakter, vil imidlertid uvissheten om utfallet kombinert med vissheten om enorme kostnader, uansett utfall, bidra til å gjøre krig lite sannsynlig, så lenge vi forutsetter at de følger av en bevisst og kalkulert beslutning. Det er likevel verdt å merke seg at NATOs fremtidsstudie omtaler oppfatningen om at en fremtidig verdenskrig er usannsynlig, som et *alternativt* perspektiv.¹⁹⁵

Dersom mellomstatlige konflikter skulle bli mer aktuelt igjen, er det likevel grunn til å anta at **kriger mellom stater ikke vil kunne vare like lenge som tidligere**. Ødeleggelsesevnen ved moderne våpen er allerede stor, og den forventes ikke å bli mindre fremover. Selv uten atomvåpen vil det være både materielt og politisk vanskeligere å bære så store tap som vi kan forvente over tid, med mindre konflikten er ubetinget eksistensiell. Spredningen av masseødeleggelsesvåpen til mindre ansvarlige aktører representerer samtidig en risiko for et tilbakefall til eksistensielle konflikter, men da på en annen måte enn vi tradisjonelt har forestilt oss.

Militære organisasjoner som lykkes best vil være de som greier å utnytte mulighetene ved ny teknologi, samtidig som de greier å gjøre seg mest mulig robust mot sårbarhetene. Et interessant trekk ved teknologiutviklingen er at den i perioder kan favorisere bestemte strategier, som verdien av å gå på offensiven fremfor defensiven, eller førsteslag fremfor andreslag (se boks 3.8).

¹⁹⁴ Mueller, John (1989), *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War* (NY: Basic Books) og Garnett, John (2002), 'The Causes of War and the Conditions of Peace', i Baylis, John; Wirtz, James; Cohen, Eliot og Gray, Colin S., red., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies* (Oxford: OUP).

¹⁹⁵ [ACT \(2017\), Strategic Foresight Analysis 2017](#), s. 21. Kilden til dette synet er den kinesiske militære strategien fra 2015, hvor det står at: «*The forces for world peace are on the rise, so are the factors against war. In the foreseeable future, a world war is unlikely, and the international situation is expected to remain generally peaceful. There are, however, new threats from hegemonism, power politics and neo-interventionism. International competition for the redistribution of power, rights and interests is tending to intensify.*» En engelsk oversettelse av den kinesiske strategien er tilgjengelig på [The Jamestown Foundations nettsider](#).

Boks 3.8 Vil atommaktenes andreslagsevne svekkes?

Utviklingen innenfor cyber- og romsystemer, missilforsvar, langtrekkende konvensjonelle våpen og autonome systemer kan potensielt true atommakters andreslagsevne.¹⁹⁶ Kina og Russland frykter at langtrekkende konvensjonelle våpen kan slå ut deler av deres atomvåpen og styringen over egne våpen, samtidig som et fiendtlig missilforsvar vil kunne håndtere de fleste gjenværende atomvåpnene de har mulighet til å fyre av. Dagens amerikanske missilsystemer kan ikke håndtere en stor salve med interkontinentale ballistiske missiler fra en atommakt, men det er ikke gitt at denne situasjonen vil vedvare lenge.

Ifølge én av de amerikanske fremtidsstudiene vil også flere av USAs motstandere investere i hypersoniske våpen fremover, og det forventes at minst én stat vil ta i bruk et hypersonisk våpensystem i løpet av de neste to tiårene.¹⁹⁷ Det første landet som lykkes med å utvikle et fungerende hypersonisk våpensystem vil få en betydelig militær fordel som følge av hastigheten de da kan angripe mål med. Hypersoniske missiler trekkes derfor frem som et våpen som potensielt kan brukes i stedet for kjernevåpen i et eventuelt førsteslag. En kompliserende faktor er at USA bruker samme rombaserte arkitektur til konvensjonell krigføring som til kommando, kontroll og varsling av atomvåpen. Det innebærer at et konvensjonelt angrep kan bli misforstått som et forkjøpsangrep med atomvåpen.¹⁹⁸ I tillegg kan økt presisjon med konvensjonelle, strategiske våpen virke destabiliserende i seg selv, fordi regnestykket blir et helt annet om et missil nærmest sikkert vil treffe, sammenlignet med en treffprosent på 50/50. Oppsummert skaper flere av dagens teknologiske trender bekymring for at atommaktene kan oppfatte at de mister evnen til å gjengjelde et førsteslagsangrep, som er selve grunnpilaren i doktrinen om atomvåpenbalansen. Da kan kriser potensielt raskere kan eskalere til krig, inkludert med bruk av atomvåpen.

3.3.6 Mulige trendbrudd

Med utgangspunkt i dagens utvikling er det **mulig å tenke seg til minst tre slags trendbrudd**:

- Det første er teknologiske gjennombrudd som gjør det mulig å fremstille *helt nye våpen* eller våpen som kan ha en revolusjonerende virkning på krigføringen, slik tilfellet var med stigbøylene, kruttet, atombomben og tilsvarende historisk sjeldne gjennombrudd.
- Det andre er gjennombrudd der ny teknologi gjør det mulig å utvide krigføringen til å omfatte *helt nye domener*, f.eks. ved oppfinnelsen av undervannsbåten, flymaskinen og datasystemer som gjorde det mulig å føre krig i cyberdomenet.
- Det tredje er brudd der ny teknologi *endrer dramatisk forholdet mellom kostnad og ytelse* for å skape en bestemt våpenvirking, f.eks. da ekstremt kostbare ridderrustninger gikk fra å være tilnærmet usårlige så lenge ridderen ikke kunne rives ned av hesten, til å kunne gjennomtrenges av et billig og enkelt våpen som armbrøsten.

¹⁹⁶ Dette avsnittet er basert på [‘Not so MAD: Why nuclear stability is under threat’, *The Economist Special report: The future of war*, 27. jan. 2018.](#)

¹⁹⁷ JFD (2016), *Joint Operating Environment 2035*, s. 19, 30.

¹⁹⁸ [‘Not so MAD: Why nuclear stability is under threat’.](#)

Den første typen teknologisk drevne paradigmeskifter i form av helt nye og revolusjonerende våpensystemer er meget sjeldne, men kan ikke utelukkes. Gitt at nye militære systemer i dag fremkommer som et resultat av omfattende forskning, der det er vanskelig å hemmeligholde hva denne forskningen i hovedsak retter seg mot og hvor langt den er kommet, er det likevel en begrenset sannsynlighet for at det plutselig skal dukke opp helt andre og mer revolusjonerende våpensystemer enn dem vi kjenner til i dag, og som vi har omtalt over. Det samme gjelder den andre muligheten hvor krigføringen utvides til helt nye domener, utover den muligheten som allerede eksisterer for en ytterligere bruk av verdensrommet for militære formål. Dette vil i så fall representere like mye en politisk utvikling som en teknologisk.

Det er derfor **en plutselig endring i forholdet mellom pris og ytelse for en type våpen eller våpenvirkning som fremstår mest aktuelt** av de tre typene trendbrudd som er skissert over. På dette området åpner det seg interessante perspektiver når vi vet at en enkel rotordrevet drone som kan ødelegge et moderne stridskjøretøy i dag koster ca. \$1000, mens et moderne kamphelikopter koster nærmere \$100 mill. i anskaffelse. Det kan med andre ord anskaffes i størrelsesordenen ett hundre tusen droner for samme kostnad som ett kamphelikopter, samtidig som helikopteret med sin våpenlast bare vil kunne ødelegge 5–10 mål av samme type som hver drone.¹⁹⁹ Samtidig er prisen på dronene forventet å gå ned, mens prisen på helikopteret sannsynligvis vil gå opp. Dette er med andre ord en utvikling som kan lede til radikale brudd med hele den måten militære organisasjoner er bygget opp og opererer på i dag. Dette gjelder ikke minst for småstater som Norge, som har måttet redusere forsvarsstrukturen ned mot kritisk masse for en rekke systemer på grunn av de stadig høyere enhetskostnadene for nye våpensystemer.

I februar 2018 mente deltagerne (n=620) i FFIs prediksjonsturnering at det var 50 % sannsynlig at ikke-statlige aktører ville stå bak 1–3 angrep med svermer av droner, 18 % sannsynlig med 4–6 angrep, og 7 % med minst 7 angrep i løpet av de neste fire månedene. Det skjedde imidlertid ingen slik angrep, som deltagerne bare vurderte som 25 % sannsynlig. Måneden før spørsmålet ble stilt, ble russiske baser i Syria angrepet av det som da ble omtalt som første gang en ikke-statlig aktør har utført et angrep med flere droner samtidig.

Et relatert trendbrudd er at det **kan bli så billig å produsere meget effektive våpen at militærmakt igjen blir personell- eller arbeidsintensivt og ikke kapitalintensivt**. Dette vil representere en reversering av utviklingen siden andre verdenskrig, der teknologi og kapital har blitt stadig mer avgjørende i mellomstatlige konflikter. En slik utvikling kan også aktualisere verneplikt som et økonomisk gunstig bemanningsprinsipp. Den økonomiske fordelene vil likevel måtte avveies mot en antatt synkende aksept for tap av tvangsutskrevne mannskapers liv, spesielt i liberale demokratier og i kriger som ikke anses som eksistensielle for nasjonen selv. For Vesten vil imidlertid en slik utvikling kunne representere en ytterligere svekkelse av europeiske lands relative militære evne, ettersom dagens militærteknologiske overtak vil få mindre betydning,

¹⁹⁹ [Ryan, Mike \(2017\), 'Building a Future: Integrated Human-Machine Military Organization', *The Strategy Bridge*, 11. des. 2017.](#)

samtidig som tilgangen på militært personell vil falle, både absolutt, som følge av aldringen, og relativt, ettersom Europas andel av verdens befolkning vil fortsette å falle fremover.

Teknologiske nyvinninger kan også **bidra indirekte til konseptuell nytenkning om hvordan krig kan føres**. Evne til å se teknologiens potensial for å utvikle ny strategi eller nye operative konsepter har historisk gitt store utslag, også i situasjoner der begge parter i en konflikt har hatt kunnskap om og tilgang til samme teknologi, men der den ene part har utnyttet den konseptuelt på en overlegen måte. Et kjent eksempel er hvordan Tyskland i perioden 1939–1941 lyktes med å organisere egne panserdivisjoner bygget rundt stridsvogner som var både færre og til dels teknisk dårligere enn de alliertes, men der de alliertes konseptuelle tilnærming var mindre effektiv. Tilsvarende hendelser kan ikke utelukkes i fremtiden, og er snarere den mest sannsynlige form for trendbrudd så lenge omfattende forsknings- og utviklingsaktivitet hos alle de førende stormaktene gjør at ingen aktør får et avgjørende teknologisk forsprang.

Teknologiske trendbrudd kan også utløses av en utilsiktet katastrofe, f.eks. bruk av masseødeleggelsesvåpen. Skulle dette skje, er det sannsynlig at det ville få en helt fundamental konsekvens for fremtidige globale regimer for utvikling, produksjon og utplassering av slike våpen, og for militærteknologi generelt. Ett av de tre scenarioene i den amerikanske fremtidsstudien inkluderer f.eks. bruk av atomvåpen i en konflikt mellom India og Pakistan på slutten av 2020-tallet.²⁰⁰ Her skisseres denne hendelsen som en sterk påminnelse til alle stormaktene av konsekvensene av fortsatt rivalisering, og som noe som banet vei til nye nedrustningsavtaler og fornyet internasjonalt samarbeid for å håndtere konflikter andre steder i verden.

3.3.7 En mulig reversering av globaliseringen

Globaliseringen er et grunnleggende premiss for dagens teknologiske utvikling, ettersom akseleerende spredning av kunnskap i verden er en viktig årsak til tempoet i teknologiutviklingen.²⁰¹ I lys av motreaksjonene på globaliseringen siden 2015 (se 3.2.4), er det imidlertid **ikke helt utenkelig at globaliseringen kan stanse opp eller bli bremsset kraftig ned** på kort eller lang sikt.

Forbindelsen mellom globaliseringen og teknologiutviklingen har to sentrale komponenter: én forskningskomponent og én produksjonskomponent. Forskningskomponenten er en konsekvens av globale verdikjeder, der den beste kompetansen ansettes uavhengig av nasjonalitet av flernasjonale selskaper som driver distribuert utvikling av varer og tjenester over hele verden. Produksjonskomponenten består i at et system, der enkeltbedrifter står for hele fremstillingen av et produkt, erstattes av et annet system, der underleverandører over hele verden står for delleveranser som sikrer en mer effektiv utnyttelse av den samlede, globale kompetanse og kapasitet.

En reversering, eller i det minste oppbremsing, av globaliseringen **vil kunne medføre en mer proteksjonistisk økonomisk politikk og en delvis renasjonalisering av produksjonen av varer og tjenester**. Dette vil i så fall øke kostnadene og svekke selskapenes overskudd, som i neste omgang vil gi færre ressurser til forskning og utvikling, og føre til en langsommere tekno-

²⁰⁰ Se scenarioet «Orbits» i [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 54–57.

²⁰¹ [DCDC \(2015\), *Future Operating Environment 2035*](#), s. 4.

logisk utvikling. Et mindre overskudd og reduserte skatteinntekter vil imidlertid også kunne påvirke prioriteringen mellom forsvar og andre samfunnsoppgaver i en rekke land, og dermed forsterke effekten fra privat sektor. En mer proteksjonistisk politikk vil også innebære at konkurransen på verdensbasis svekkes, og dermed fører til at incentivet til innovasjon reduseres.

Samlet sett vil en reversering av globaliseringen derfor trolig **bremse den generelle teknologiutviklingen, men ikke stanse den helt opp**. I ytterste konsekvens kan dette reversere dagens situasjon, der mesteparten av teknologiutviklingen skjer innenfor sivil, kommersiell sektor, slik at militært materiell igjen blir basert på dedikert militær teknologiutvikling.

3.4 Økonomisk dimensjon

Sammendrag. Verdensøkonomien forventes å fortsette å vokse de neste tiårene, men veksten vil ikke bli jevnt fordelt. USA, Kina og India vil bli de tre klart største økonomiene, mens resten av de fremvoksende økonomiene vil utgjøre en stadig større andel av verdensøkonomien. Fortsatt økonomisk vekst i mindre utviklede deler av verden anses som avgjørende for at andelen land som opplever væpnet konflikt skal fortsette å falle på sikt.

USA, Kina og India vil bruke klart mest penger på forsvar de neste tiårene, og gapet ned til resten vil øke. De fremvoksende økonomiene står imidlertid for en stadig større andel av verdens samlede forsvarsutgifter. Få studier predikerer fremtidige forsvarsbudsjetter, men det forventes at land i regioner hvor det brukes relativt mye på forsvar nå, som Asia og Midtøsten, også vil gjøre dette fremover. Utviklingen i de globale forsvarsutgiftene reflekterer således den politiske maktforskyvningen, spesielt Europas relative tilbakegang.

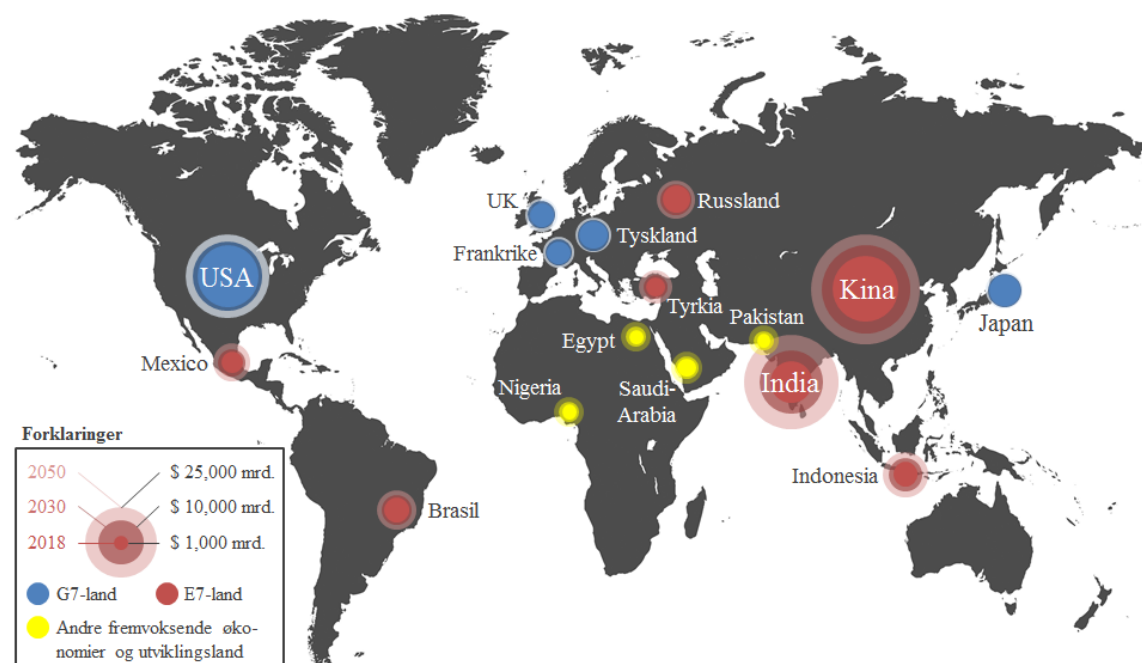
Norge vil trolig stå overfor de samme økonomiske utfordringene som kan lede til økt press på forsvarsbudsjettene i Europa og som gjør det vanskelig å nå NATOs mål om 2 % av BNP på forsvar. Forsvar er ikke blant de viktigste sakene for norske velgere, selv i sikkerhetspolitisk mer krevende og økonomisk gode tider. Det er derfor usikkert om Forsvarets gjeldende langtidsplans økonomiske rammer vil la seg videreføre på sikt. På den ene siden vil Norge være bedre stilt for å bruke penger på forsvar enn mange andre europeiske land. På den annen side er norsk økonomi spesielt avhengig av utviklingen i oljeprisen.

Den globale etterspørsel etter energi, mat og vann vil øke betydelig de neste tiårene. Etterspørselen forventes imidlertid å bli størst i fremvoksende økonomier og utviklingsland, spesielt i Asia. Sammenhengene mellom ressursknapphet og konflikt er tvetydige, men spesielt vann kan ha et økende potensial som konfliktårsak og maktmiddel i krig. Behovet er også økende for såkalte sjeldne jordartsmetaller. Land kan tenkes å strupe andre lands tilgang på alle disse naturressursene for å utøve press. Økt konkurranse om naturressurser kan derfor lede til økt spenning mellom land, og i ytterste konsekvens bruk av militær-makt for å sikre tilgangen på dem. Det er imidlertid vanskelig å forutsi utviklingen og konsekvensene av den økte etterspørselen, fordi dette er et område hvor teknologiske gjennombrudd kan få stor betydning for fordeling og mer effektiv bruk av naturressurser.

En omfattende renasjonalisering og regionalisering vil på sikt kunne medføre kraftig stagnasjon og global økonomisk tilbakegang. En større tilbøyelighet i USA til å akseptere arbeidsledighet og fattigdom i utsatte lag av befolkningen, kan imidlertid bli en ond sirkel som forsterker motstanden mot globaliseringen. Et trendbrudd med store konsekvenser for Norge vil være om overgangen fra fossil til fornybar energi går mye raskere enn antatt. Dette vil redusere statens inntekter og få ringvirkninger for hele økonomien, inkludert forsvarsbudsjettet. Et cyberangrep mot store deler av det internasjonale finanssystemet vil også kunne ramme det norske oljefondets inntjening, men det anses ikke å være en stor risiko for at store deler av fondets beholdning vil bli gå tapt permanent.

3.4.1 Global økonomisk vekst

Det er en bred oppfatning at **verdensøkonomien vil fortsette å vokse, men gradvis saktere.**²⁰² Ifølge en studie fra PwC vil verdensøkonomiens størrelse doble seg rundt 2040 sammenlignet med i dag, basert på en årlig BNP-vekst på 2,6 % i perioden fra 2016 til 2050.²⁰³ PwC forventer imidlertid at veksten vil avta fra 3,5 % i årene frem mot 2020, til 2,7 % på 2020-tallet, 2,5 % på 2030-tallet og 2,4 % på 2040-tallet. Denne veksten baserer seg på en relativt høy gjennomsnittlig BNP-vekst i en rekke fremvoksende økonomier og utviklingsland (se figur 3.8).



Figur 3.8 Verdens største økonomier i 2016, 2030 og 2050, målt i BNP og justert for KKP i 2016-USD. Kilde: PwC.²⁰⁴

I økonomisk sammenheng skilles det mellom dagens syv største industriland, også kalt «G7-landene» (Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Storbritannia og USA), og de syv største fremvoksende økonomiene, også kalt «E7-landene» (Brasil, Kina, India, Indonesia, Mexico, Russland og Tyrkia). Den høye økonomiske veksten i **E7-landene har allerede redusert gapet**

²⁰² Se DCDC (2018), *Global Strategic Trends*, ss. 84–85; [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 11–12, og [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), ss. 58–59. NIC (2017) skiller seg noe ut ved å skrive om «svak økonomisk vekst de neste årene».

²⁰³ [PwC \(2017\), *The World in 2050: The Long View: How will the global economic order change by 2050?*](#), heretter PwC (2017), *The World in 2050*. PwCs fremskrivning er basert på en modell med vekt på utviklingen innenfor demografi og produktivitet, som er grunnleggende drivere av økonomisk vekst. De antar generelt vekstvennlige *policies* (ingen vedvarende tilbakegang mot proteksjonisme) og at det ikke skjer noen eksistensielle katastrofer (som atomkrig). PwC måler hovedsakelig størrelsen på landenes økonomi i BNP, justert for kjøpekraftsparitet (KKP). Med denne måten å måle på, får fremvoksende økonomier og utviklingsland større økonomi enn ved f.eks. målt i MER. For mer om fordeler og ulemper med disse to måtene å måle størrelsen på lands økonomi, se [Gunnion, Lester \(2016\), 'Comparing economies: How is economic size measured and why does it matter?', *Behind the Numbers*, July 2016 \(Deloitte\)](#). Se også PwC-rapportens delkapittel 2.4 for hva som har endret seg siden forrige rapport fra 2015. De har f.eks. endret forutsetningene for produktiviteten i USA, men opprettholder at de generelle trendene forblir de samme.

²⁰⁴ Basert på tabell 2 i [PwC \(2017\), *The World in 2050*](#), s. 23. Alle tall er også tilgjengelig på [rapportens nettside](#).

opp til G7-landene, og vil bli klart størst om ikke lenge. I 1995 var størrelsen på økonomiene til E7-landene omtrent halvparten av G7-landenes, mens i 2015 var de omtrent like store. Innen 2050 forventer PwC at størrelsen på E7-landenes økonomier vil være dobbelt så stor som G7-landenes, og til sammen utgjøre omtrent halvparten av verdens samlede BNP.²⁰⁵

De tre klart **største enkeltøkonomiene forventes å bli Kina, USA og India** (se tabell 3.X). Justert for kjøpekraftsparitet (KKP), har Kina allerede passert USA, mens India forventes å passere USA mellom 2030 og 2050. Ifølge PwCs beregninger vil Kina, India og USA i 2050 ha et større samlet BNP (\$136 700 mrd.) enn alle de neste 29 landene til sammen (ca. \$123 000 mrd.). Disse tre landene vil således tilhøre en egen liga sammenlignet med resten av verden.

	2016		2030		2050	
	Land	BNP (KKP)	Land	BNP (KKP)	Land	BNP (KKP)
1.	Kina	\$21 269	Kina	\$38 008	Kina	\$58 499
2.	USA	\$18 562	USA	\$23 475	India	\$44 128
3.	India	\$8 721	India	\$19 511	USA	\$34 102
4.	Japan	\$4 932	Japan	\$5 606	Indonesia	\$10 502
5.	Tyskland	\$3 979	Indonesia	\$5 424	Brasil	\$7 540
6.	Russland	\$3 745	Russland	\$4 736	Russland	\$7 131
7.	Brasil	\$3 135	Tyskland	\$4 707	Mexico	\$6 863
8.	Indonesia	\$3 028	Brasil	\$4 439	Japan	\$6 779
9.	Storbritannia	\$2 788	Mexico	\$3 661	Tyskland	\$6 138
10.	Frankrike	\$2 737	Storbritannia	\$3 638	Storbritannia	\$5 369

Tabell 3.X Verdens største økonomier, basert på fremskrevet BNP-størrelse, justert for KKP, i 1 000 mrd. 2016-USD. Kilde: PwC.²⁰⁶ G7-land i blått. E7-land i rødt.

Indonesia, Brasil og Mexico forventes å klatre flere plasser på rangeringen over verdens største økonomier. Tyskland, Storbritannia og Frankrike vil falle, mens Russland blir på 6. plass i hele perioden, og vil i 2050 ha et BNP som utgjør en like stor andel av USAs BNP som i dag (20 %). Av E7-landene er det bare Tyrkia (den eneste av våre allierte) som *ikke* vil være blant de ti største økonomiene i 2050. Til sammen vil det være fire G7-land og seks E7-land blant topp ti.

Det har imidlertid vært store variasjoner i den økonomiske veksten til enkeltland. Både India og Kina har hatt høy BNP-vekst i lang tid, men Kinas vekst har vært gradvis avtagende og Brasil har opplevd negativ vekst en periode de siste årene. Fremtidig økonomisk vekst er i tillegg utsatt for uventede hendelser som kan påvirke hele verdensøkonomien, som finanskrisen i 2008 (se trendbruddet i figur 3.3 i underkapittel 3.1.1). PwCs forventning om et fall i verdens BNP-vekst baserer seg nettopp på en antagelse om at mange industrialiserte land vil oppleve en markant

²⁰⁵ PwC (2017), *The World in 2050*, s. 2, 4.

²⁰⁶ Basert på tabell 2 i PwC (2017), *The World in 2050*, s. 23. Alle tall er også tilgjengelig på [rapportens nettside](#). PwC fremskriver veksten i de 32 største økonomiene i verden, som til sammen utgjør 85 % av verdens BNP i dag.

nedgang i andelen arbeidsføre, mens de fremvoksende statenes vekstrate vil modereres etter hvert som økonomiene deres modnes, i tråd med eksisterende forskning.²⁰⁷ Det er også verdt å notere seg at PwCs studie er én av svært få studier som forsøker å forutsi den globale økonomiske utviklingen flere tiår frem i tid – og at det derfor finnes få alternative synspunkter. Det er heller ikke gitt at å justere BNP for KKP, slik PwC gjør, er den beste måten å måle makt på.²⁰⁸

Fortsatt økonomisk vekst er et premiss for videre reduksjon av det globale konfliktnivået. Nesten alle kriger er i dag interne væpnede konflikter. PRIO har tidligere predikert at andelen land i verden som vil oppleve konflikt vil fortsette å falle fra ca. 15 % i 2009 til ca. 12 % i 2030 og ca. 10 % i 2050.²⁰⁹ Denne prediksjonen baserer seg på fremskrivninger av faktorer som korrelerer med økt fare for konflikt, som befolkningsvekst, barnedødelighet, andelen unge uten utdanning, etnisk dominans, oljeavhengighet, tidligere konflikthendelser og naboland i krig. En av antagelsene som ligger til grunn for at disse faktorene vil utvikle seg i en positiv retning, er at de forrige tiårs økonomiske vekst i den mindre utviklede delen av verden vil fortsette og at dette vil føre til velstandsøkning, utdanning og større muligheter for mesteparten av befolkningen.²¹⁰ En verdensøkonomi som derimot stagnerer, kan således true trenden mot en fredeligere verden. Alternativt kan trenden snu dersom dagens handelssystem endres så mye at dagens fattigste land ikke får muligheten til å vokse økonomisk, redusere fattigdommen og unngå konflikt.

Det er derfor grunn til å anta at **Kinas økonomiske utvikling vil bli avgjørende for resten av verden**, ettersom landets vekst har vært en viktig driver for andre lands vekst gjennom etter-spørselen etter råvarer. Kina går nå gjennom en omstilling fra en investeringsdrevet til en mer balansert, forbruker- og servicebasert økonomi. I overgangsperioden anses Kina som sårbar for selv kortvarige økonomiske sjokk og et eventuelt fall i kinesisk vekst vil få konsekvenser for mange råvareprodusenter.²¹¹ Det er også usikkerheter ved om de fremvoksende økonomiene og utviklingslandene vil greie å bygge ut infrastrukturen, skaffe befolkningen tilstrekkelig utdanning, gjennomføre nødvendige institusjonelle reformer og etablere den politiske og sosiale stabiliteten som er forutsetningen for å trekke til seg investeringer og diversifisere økonomien.²¹²

Basert på en videreføring de siste tiårenes årenes fordeling av økonomisk vekst forventes det likevel at den økonomiske utviklingen i fremvoksende stormakter og utviklingsland vil fortsette å ligge relativt høyt, selv om utviklingen stagnerer i enkeltland eller verden som helhet.²¹³ Det er derfor en utbredt antagelse i alle dagens fremtidsstudier om at den økonomisk drevne maktforskynningen bort fra vestlige stormakter vil fortsette (se 3.1.1).

²⁰⁷ Her viser [PwC \(2017\), *The World in 2050*](#) til [Pritchett, Lant og Summers, Lawrence H. \(2014\), 'Asiaphoria Meets Regression to the Mean', *NBER Working Paper No. 20573*](#).

²⁰⁸ For en diskusjon av ulike måter å måle en stats makt og innflytelse på, se [Beckley, Michael \(2018\), 'The Power of Nations: Measuring What Matters', *International Security*, 43:2, ss. 7–44](#).

²⁰⁹ 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, Håvard og Nygård, Håvard Mokleiv \(2014\), 'Peace on Earth? The Future of Internal Armed Conflict', *Conflict Trends*, 1–2014 \(PRIO\)](#).

²¹⁰ Økonomisk vekst identifiseres sammen med staters institusjonelle kapasiteter som de to viktigste faktorene for redusert fare for intern væpnet konflikt i en litteraturgjennomgang av trender som påvirker det globale konfliktbildet. Se [Szayna m.fl. \(2017\), 'Conflict Trends and Conflict Drivers'](#).

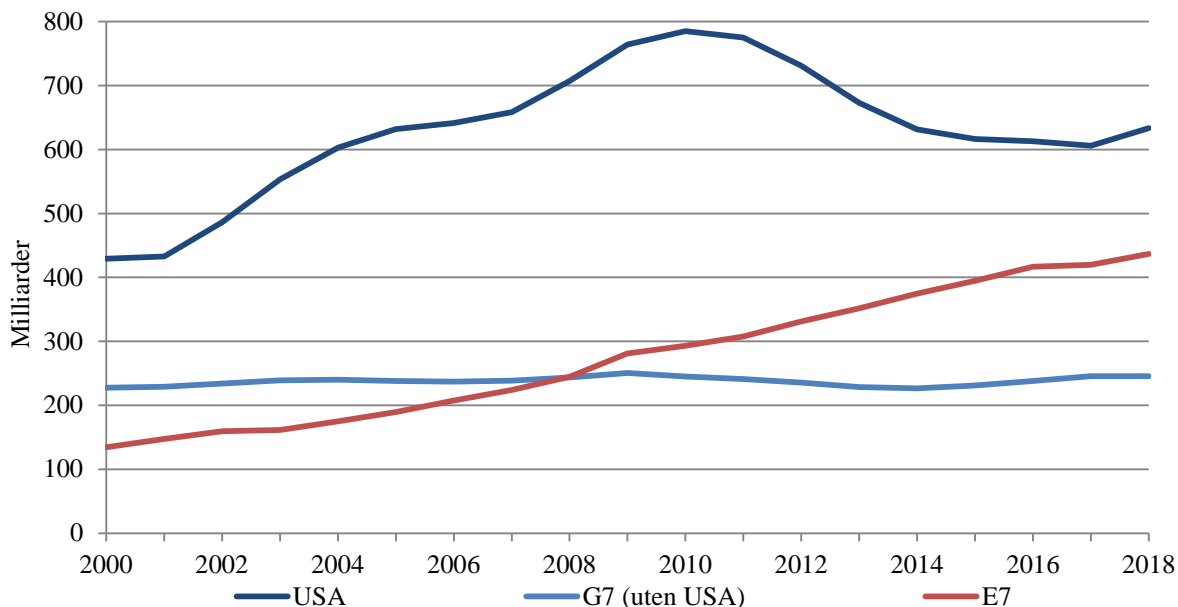
²¹¹ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss.184–185.

²¹² [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 11, og [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 58.

²¹³ ['Every One of the World's Big Economies Is Now Growing', *New York Times*, 27. jan. 2018](#).

3.4.2 Global forsvarsøkonomisk utvikling

En implikasjon av dagens globale økonomiske trender er at **de fremvoksende økonomiene vil bruke enda mer penger på forsvar**. Dette skyldes ikke bare en høy vekstrate, men også en stor vilje til å bruke en betydelig BNP-andel til militære formål. Helt siden 2009 har E7-landene samlet sett brukt mer penger på forsvar enn G7-landene, hvis USA holdes utenfor (se figur 3.9).



Figur 3.9 Forsvarsutgifter i USA, de andre G7-landene og alle E7-landene, 2000–2018. Målt i mrd. 2017-USD og justert for inflasjon. Kilde: SIPRI.²¹⁴

Ifølge SIPRI økte verdens samlede forsvarsutgifter i 2018 til det høyeste nivået siden den kalde krigen (\$1,822 mrd.).²¹⁵ Det er **USA, Kina, Saudi-Arabia, India, Frankrike og Russland som bruker mest på forsvar** i dag. USA sto alene for mer enn tredel av de globale forsvarsutgiftene (\$649 mrd.), mens Kina brukte nest mest (\$250 mrd.). Saudi-Arabia, India, Frankrike og Russland brukte alle mellom \$60 mrd. og \$70 mrd. på forsvar. Selv om E7-landene bruker mye på forsvar, er de ikke allierte, som G7-landene. Av de 15 landene som brukte mest på forsvar, er 7 NATO-medlemmer, og de sto til sammen for 48 % (\$880 mrd.) av verdens forsvarsutgifter.

Siden 2009 har økningen i forsvarsutgiftene til de 15 landene som brukte mest i 2018, vært størst i Kina (83 %), Tyrkia (65 %), India (29 %), Saudi-Arabia (28 %), Sør-Korea (28 %) og Russland (27 %), mens det er USA (-17 %), Storbritannia (-17 %) og Italia (-14 %) som har kuttet mest. Regionalt har økningen vært størst i Asia og Oseania (46 %) og Afrika (9 %). Veksten i Asia synes ikke å være drevet bare av høy økonomisk vekst, men også av at flere land er

²¹⁴ Basert på [SIPRI Military Expenditure Database](#), 1949–2018. Alle tall er i 2017-USD og justert for inflasjon.

²¹⁵ Tallene i følgende avsnitt er i 2018-USD og fra [Tian, Nan; Fleurant, Aude; Kuimova, Alexandra; Wezeman, Pieter D., og Wezeman, Siemon T. \(2019\). 'Trends in World Military Expenditure, 2018', SIPRI Fact Sheet, april 2019.](#) SIPRIs definisjon av forsvarsutgifter er bredere enn bare forsvarsbudsjettet. Den inkluderer også mer enn hva vanligvis forstås med forsvarsutgifter i Norge, som utgifter til paramilitære styrker og sivile forskningsprogrammer.

bekymret for Kina. Siden 2009 har forsvarsutgiftene også økt i Sentral-Europa (35 %) og Øst-Europa (29 %), mens de har falt i Amerika (-14 %) og Vest-Europa (-5 %) i sammenheng med tilbaketrekningen fra Irak og Afghanistan. SIPRI har ikke beregnet Midtøstens forsvarsutgifter som følge av usikre tall, men økningen har vært stor og 6 av de 10 landene som bruker størst andel av BNP på forsvar ligger her. Globalt har derimot denne andelen sunket til 2,1 % av BNP på forsvar, som er det laveste siden slutten på den kalde krigen.

De faktiske størrelsene på lands forsvarsutgifter, og hvordan disse er i forhold til hverandre, kan vi imidlertid ikke vite helt sikkert. SIPRI konverterer forsvarsutgifter i lokal valuta om til amerikanske dollar. Mye av militær handel skjer imidlertid ikke i de vestlige og internasjonale markedene, og SIPRIs metode reflekterer ikke forskjellen mellom ulike lands prisnivå. Dersom SIPRIs tall hadde blitt justert for KKP, slik PwC gjør med landenes BNP (se 3.4.1), hadde budsjettene til fremvoksende økonomier og utviklingsland økt betydelig, mens industrilandenes ikke hadde endret seg mye.²¹⁶ SIPRI justerer imidlertid ikke for KKP, fordi de vurderer påliteligheten til kjøpekraftjusterte tall som mindre. Dette skyldes flere metodiske aspekter, som at KKP hovedsakelig er ment for å måle kjøp og forbruk av sivile, ikke militære, varer og tjenester. På den annen side tar altså SIPRIs metode ikke fullt høyde for at fremvoksende økonomier og utviklingsland får mer forsvar for pengene. Det medfører også **en fare for at den militære evnen til ikke-vestlige stormakter er langt større** enn det SIPRIs tall tilsier.²¹⁷

SIPRI gjør heller ingen beregninger av de globale forsvarsutgiftene i fremtiden, men ifølge den britiske fremtidsstudien fra 2014 ville USA, Kina og India bruke mest på forsvar de neste tiårene.²¹⁸ Deretter følger Russland og Storbritannia. Gapet mellom de tre største (USA, Kina og India) og ned til resten, vil imidlertid øke. Ifølge denne studien, som til forskjell fra SIPRIs er justert for KKP, vil også Brasil klatre fra 9. til 6. plass, og dermed passere Frankrike, Japan og Tyskland. Den nyeste britiske fremtidsstudien fra 2018 sier ikke noe om enkeltlands forsvarsutgifter, annet enn at regionene som i dag bruker mye på forsvar trolig også vil sette av en relativt høy andel av BNP på forsvar i fremtiden.²¹⁹ Den siste amerikanske studien sier heller ikke noe om forsvarsutgiftene vil øke i verden generelt, men påpeker at land i Asia trolig vil øke sine budsjetter i tråd med den økonomiske veksten for å sikre seg mot Kinas vekst og amerikansk usikkerhet, mens Russland fortsatt vil prioritere forsvar høyt.²²⁰

Utviklingen i de globale forsvarsutgiftene **reflekterer dagens politiske maktforskyvning, og spesielt de europeiske stormakters relative tilbakegang**. For europeiske land vil også kombinasjonen av en rekke innenrikspolitiske faktorer, som mer anstrengt økonomi, endret demografi, stigende forventninger til sosiale ytelser i befolkningen som følge av bl.a. medisinske fremskritt og en trussel utenfra som oppfattes som moderat, gjøre det krevende å oppfylle NATOs målset-

²¹⁶ Beregninger indikerer at budsjettene til flesteparten av de fremvoksende økonomier og utviklingsland hadde blitt omtrent dobbelt så høye. For mer om de ulikemåtene å måle forsvarsutgifter på, se [SIPRIs nettside](#).

²¹⁷ [Kofman, Michael \(2019\), 'Russian defense spending is much larger, and more sustainable than it seems', *Defense News*, 3. mai 2019](#). På den annen side igjen kan et mindre utviklet lands massehær være mindre «produktiv», i form av mindre kompetent per hode, men dette er svært vanskelig å måle.

²¹⁸ [DCDC \(2014\), *Global Strategic Trends*](#), s. 94. Her var forsvarsutgiftene justert for KKP og målt i 2012-USD.

DCDCs beregninger bygget på en egen studie fra det britiske forsvarsdepartementet fra 2014.

²¹⁹ [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 127.

²²⁰ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 95, 126.

ting om at landene skal bruke 2 % av BNP på forsvar (se 4.2 om NATO). I tillegg kommer utfordringene ved at mange vestlige land har valgt å omfordele virkningene av finanskrisen i 2008 ved å ta opp lån, som har økt statsgjeldens størrelse i forhold til BNP dramatisk.²²¹

3.4.3 Norsk forsvarsøkonomisk utvikling

Med en åpen økonomi og tett integrasjon med verdensøkonomien vil Norge komme til å **merke mange av de samme forsvarsøkonomiske utfordringer som andre europeiske land**. Den norske regjeringen har så langt uttalt seg uforpliktende om en budsjettvekst opp mot 2 % av BNP innen 2024, slik NATO ønsker og USA forlanger. Det viktigste økonomiske spørsmålet for en bærekraftig forsvarsstruktur og forsvarsevne er imidlertid ikke selve bevilgningsnivået, men hvorvidt budsjettutviklingen følger det reelle kostnadsnivået knyttet til drift og fornyelse av forsvarsstrukturen. Denne kostnadsveksten følger med god tilnærming veksten i industrialiserte lands økonomi. I praksis er det derfor viktigere med en *stabil* BNP-andel til forsvar enn en andel som av og til er høyere, men som svinger i takt med forsvarspolitiske konjunkturer.²²²

I det lange tidsperspektiv er det imidlertid grunn til å tro at **forsvar kan få hardere konkurranse fra andre deler av statsbudsjettet**, spesielt fra helsevesen og eldreomsorg. Fra 1994 til 2016 ble f.eks. Helsedepartementets budsjett mellom fire- og femdoblet i faste kroner.²²³ Denne trenden vil trolig også gjelde i årene fremover. Samtidig forventes statens utgifter til pensjoner å vokse raskere enn inntektene med ca. 5 mrd. kr per år fra slutten av 2020-tallet.²²⁴

Til tross for at forsvarspolitiske spørsmål hadde en vesentlig større plass enn ved tidligere stortingsvalg i 2017, ikke minst som følge av Russlands intervensjon i Ukraina i 2014, var det ingen partis velgere som hadde forsvar blant de tolv viktigste sakene for dem.²²⁵ Faktisk var det bare 3,6 % som nevnte NATO, forsvars- og sikkerhetspolitikk eller en samlepott av diverse utenrikspolitiske saker, som det viktigste.²²⁶ Det er derfor lite som tilsier at viljen til å bruke penger på Forsvaret vil være særlig robust, i alle fall i økonomisk vanskeligere tider.

En annen utfordring er at **de sikkerhetspolitiske argumentene for å bruke penger på forsvar kan bli svekket**, uten at den reelle situasjonen har forbedret seg. I dag er det først og fremst det anspente forholdet til Russland som forklarer de siste års budsjettvekst i Europa, inkludert i Norge. Dette forholdet forventes også å forbli dårlig de kommende årene (se 4.1.1). En mulig konsekvens er imidlertid at dagens situasjon kan bli «normalisert», ved at også Norges dårligere forhold til Russland tas for gitt og dermed ikke utløser spesiell bekymring, så lenge situasjonen ikke forverrer seg *ytterligere*. Dette vil i så fall føre til at politikernes og befolkningens vilje til å finansiere forsvar kan bli svekket, uten at «trusselen» egentlig har blitt noe mindre.

²²¹ ACT (2017), *Strategic Foresight Analysis 2017*, s. 64.

²²² Gulichsen, Steinar (2015), 'Prinsipper for en bærekraftig forsvarsøkonomi'. *FFI-rapport 15/01432* (Kjeller: FFI).

²²³ Berg, Ida Helene og Kvalvik, Sverre (2015), 'Makroøkonomiske trender 2015 – utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi', *FFI-rapport 15/00322* (Kjeller: FFI), s. 13.

²²⁴ Finansdepartementet (2017), Meld. St. 29 (2016–2017), *Perspektivmeldingen*.

²²⁵ Bergh, Johannes og Karlsen, Rune (2017), 'Politisk dagsorden og sakseiarskap ved stortingsvalget i 2017'.

²²⁶ Korrespondanse med Johannes Bergh og D. H. Hov, juni 2018, ifm. prosjektet [Stortingsvalgundersøkelsen 2017](#).

På tross av at Forsvarets gjeldende langtidsplan (2017–2020) markerte et gjennombrudd for prinsippet om samsvar mellom budsjettutvikling og kostnadsutvikling i forsvarssektoren, er det derfor usikkert om den siste langtidsplanens økonomiske rammer vil la seg videreføre.

I 2016 brukte Norge 1,6 % av BNP på forsvar. I oktober 2017 mente deltagerne (n=591) i FFIs prediksjonsturnering at det er 58 % sannsynlig at Norge vil bruke minst 1,7 % av BNP på forsvar i 2020, 26 % sannsynlig at andelen vil være 1,60–1,69 % og bare 16 % sannsynlig at den vil ligge under 1,6 %.

På den ene siden vil de økonomiske utfordringene trolig være mindre i Norge enn i andre europeiske land, gitt mer optimistiske demografiske fremskrivninger (se 3.2.1) og en petroleumssektor som kan sikre staten høye oljeinntekter. Norge vil derfor **fortsatt være et NATO-land som relativt sett kan bruke mye på forsvar** og ha en høy investeringsandel i sine budsjetter. Presset fra NATO på den norske regjering vil i så fall kunne bli svakere enn på mange andre.²²⁷ Det betyr også at utviklingen av det norske forsvaret vil avhenge relativt mer av hvordan de forsvars- og sikkerhetspolitiske institusjonene i Europa og Vesten utvikler seg enn de politiske, økonomiske og sosiale basistrendene. Forslag om å unnta forsvarsinvesteringer fra handlingsregelen har heller ikke fått gjennomslag, trolig fordi det oppfattes som politisk vanskelig.

På den annen side er det noen spesifikt norske forhold som skaper usikkerhet om fremtidige forsvarsbudsjetter, spesielt oljeinntektene.²²⁸ **Utviklingen av oljeinntektene kan få stor innflytelse på forsvarsbevilgningene** som følge av disses antatt lavere prioritet enn andre sentrale velferdsgoder som etter hvert vil komme under press. En usikkerhet i den forbindelse er likevel at, mens velferd i Norge tradisjonelt har vært offentlig finansiert, vil en tilstrekkelig kraftig økning i statens utgifter til helse og omsorg kunne tvinge frem en sterkere politisk aksept for private løsninger – rett og slett fordi behovet øker så mye at det ikke vil la seg dekke bare ved omprioriteringer innenfor offentlige budsjetter. En sterkere privatisering av velferden representerer i så fall en form for «skjult reserve» for andre poster på statsbudsjett som kan bidra til å skjerme disse selv i tider med stigende press på og forventninger til velferdstjenester.

Deltagerne i FFIs prediksjonsturnering har forsøkt å predikere oljeprisutviklingen med lite hell. På spørsmål om hva oljeprisen vil være om fire måneder traff deltagerne (n=357) i september 2017 bare litt bedre enn tilfeldig gjetning. Deltagerne som hadde oppgitt økonomikompetanse traff i snitt dårligere enn resten. På spørsmål om hva den gjennomsnittlige oljeprisen ville være fra mars til juli 2018 traff 60 % av deltagerne (n=612) dårligere enn gjetning. At oljeprisen ville stige til over \$80 i løpet av året ble også bare vurdert som 23 % sannsynlig av deltagerne (n=658).

²²⁷ Skjelland, Espen; Diesen, Sverre; Glærum, Sigurd; Gulichsen, Steinar; Hakvåg, Una; Køber, Petter Kristian, og Øhrn, Morten (2018), 'Hvis Forsvaret får økte budsjetter', *FFI-rapport 18/00572* (Kjeller: FFI). BEGRENSET, s. 54.

²²⁸ Skjelland m.fl. (2018), 'Hvis Forsvaret får økte budsjetter', ss. 23–24.

Oljeinntektens betydning for regjeringens økonomiske handlefrihet vil imidlertid kunne bli avgjørende for mange av de lavere prioriterte samfunnsoppgavens mulighet for å bevare sitt bevilgningsnivå. Verdens totale energibehov forventes å øke (se 3.4.4), og mye av behovet vil fortsatt måtte dekkes av fossilt brensel frem mot 2040. En annen utvikling som kan påvirke de norske oljeinntektene, er hvor raskt fornybar energi kan komme til å dekke det økte forbruket, som igjen vil avhenge av oljeprisen og av hvor høye norske utvinningskostnader er sammenlignet med andre oljeeksporterende land som konkurrerer om å dekke restbehovet. Samtidig vil en synkende etterspørsel fra petroleumssektoren til andre deler av norsk næringsliv, også kunne gi merkbare utslag for statens inntekter og dermed forsvarsbudsjettene.²²⁹

Norge kan derfor få flere utfordringer med å opprettholde en satsing på forsvar utover 2020-tallet. Konsekvensen er at det kan bli enda vanskeligere å opprettholde hele spekteret av kapabiliteter i forsvarsstrukturen. I tillegg betyr det at **Norge trolig vil bli enda mer avhengig av allierte**. Dette reflekteres til dels i gjeldende langtidspan, der det er tatt et strategisk valg ved å prioritere kapasiteter som maritime patruljefly og undervannsbåter. Dette er typiske *stand alone*-strukturelementer som kan gi verdifulle bidrag til NATO, uten å måtte inngå i taktiske enheter med andre våpenplattformer og -systemer. Det innebærer samtidig at eventuelle nedtrekk i strukturen vil måtte tas i form av reduksjoner innenfor mer generisk kampkraft, hvor avhengigheten av alliansen vil øke tilsvarende.

3.4.4 Naturressurser og konflikt

De neste tiårene forventes det en økt etterspørsel og potensielt større konkurranse om naturressurser som energi, mat, vann og viktige mineraler.²³⁰ Den viktigste driveren er befolkningsveksten i verden, men presset på alle disse ressursene er allerede stort i mange regioner. Klimaendringene vil samtidig gjøre flere områder uegnet for matproduksjon, men kan også åpne andre områder. Likevel forventes de negative konsekvensene å være større enn de positive i dagens fremtidsstudier, som har et generelt pessimistisk syn på ressursutviklingen.²³¹

Den globale **etterspørselen etter energi kan øke med opp mot 50 %** de neste 20–30 årene. Anslagene som brukes i dagens fremtidsstudier spriker imidlertid mye, fordi det brukes ulike kilder og tidsperspektiver. Det amerikanske marinekorpsets fremtidsstudie fra 2015 bruker et anslag på 50 % økt etterspørsel mot 2040.²³² Det internasjonale energibyrået (IEA) anslo derimot at behovet ville øke med 37 % fra 2014 til 2040,²³³ mens de i 2017 anslo at etterspørselen ville øke med 30 % mot 2040.²³⁴ I IEAs nyeste studie fra 2018 forventes det at etterspørselen vil øke med «mer enn en fjerdedel» mot 2040, basert på hovedscenariot i analysen, der annonserte

²²⁹ [Finansdepartementet \(2017\), Perspektivmeldingen](#), s. 101.

²³⁰ [USMC \(2015\), Marine Corps Security Environment Forecast](#), ss. 26–34; [NIC \(2017\), Global Trends](#), s. 24; [ACT \(2017\), Strategic Foresight Analysis 2017](#), ss. 60–61; [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), s. 14, ss. 31–46.

²³¹ Se f.eks. [USMC \(2015\), Marine Corps Security Environment Forecast](#), s. 31.

²³² [USMC \(2015\), Marine Corps Security Environment Forecast](#), s. 32.

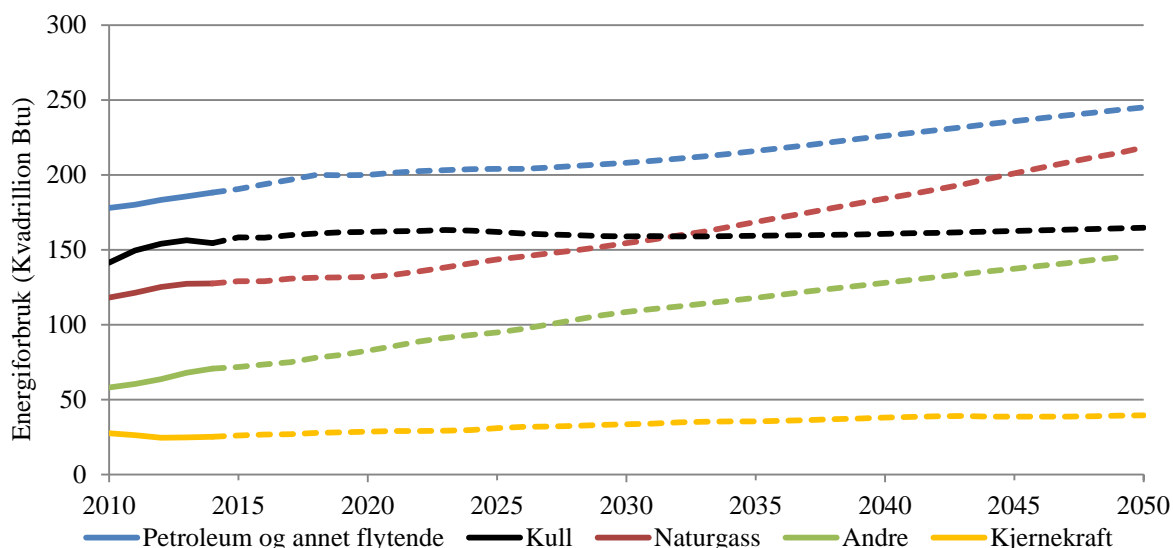
²³³ [IEA \(2014\), World Energy Outlook 2014](#).

²³⁴ [IEA \(2017\), World Energy Outlook 2017](#).

målsettinger og vedtatt energipolitikk følges opp.²³⁵ Ifølge den siste britiske fremtidsstudien, som ser helt frem til 2050, forventes derimot energibehovet å øke med mellom 40 % og 60 %.²³⁶

Det er imidlertid enighet om at **mesteparten av økningen i energietterspørselen vil komme fra Asia**, spesielt i folkerike, tidligere utviklingsland, som India og Kina. Ifølge IEA vil 40 % av den globale energietterspørselen i 2040 komme fra fremvoksende økonomier i Asia og 20 % fra Europa og Nord-Amerika, som vil representere en reversering sammenlignet med i dag.²³⁷ En viktig driver er fremveksten av en middelklasse med et høyere forbruksmønster, slik som i industrialiserte land. Samtidig vil ikke energibehovet vokse like raskt de neste tiårene som de forrige, fordi tempoet i befolkningsveksten vil avta, økonomier har blitt mer service- og mindre produksjonsbaserte og en rekke energieffektiviseringstiltak er iverksatt, spesielt i industrien.²³⁸

Selv om andre, spesielt fornybare, kilder blir viktigere, forventes det at fossile brennstoff (olje, kull og gass) fortsatt vil forbli de viktigste kildene i flere tiår. Ifølge beregninger fra Det amerikanske energibyrået (EIA) vil petroleum og andre flytende energikilder fortsatt være de viktigste i 2050, mens naturgass vil bli viktigere enn kull på 2030-tallet (se figur 3.10).²³⁹



Figur 3.10 Global energiforbruk, fordelt på kilde, 2010–2050. Kilde: EIA.²⁴⁰

Det er derfor god grunn til å anta at **olje og gass fortsatt vil spille en viktig rolle i geopolitiske forhold**. Fossil energi er likevel ikke en ressurs hvor det ikke finnes alternativer. Utvinning av jordens olje- og gassreserver er i stedet et spørsmål om avveininger mellom miljøkonsekvenser,

²³⁵ [IEA \(2018\), World Energy Outlook 2018](#).

²³⁶ [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), s. 34.

²³⁷ [IEA \(2018\), World Energy Outlook 2018](#).

²³⁸ [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), s. 34.

²³⁹ [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), s. 35.

²⁴⁰ [EIA \(2017\), International Energy Outlook 2017](#). Tabellen er basert på databasen på [EIAs nettside](#). Tallene fra 2010 til og med 2014 er historiske, mens fra 2015 til og med 2050 er de fremskrevet.

markedspris og utvinningskostnader. Det er også verdt å merke seg at olje ikke er en hovedårsak til interne konflikter i dagens Midtøsten, som i stedet skyldes andre typer motsetninger.

Verdens matforsyning trues både av klimaendringer, fordelingsproblemer og endret konsum, kjennetegnet av større etterspørsel etter kjøtt på bekostning av ris, mais og soya. Dette gir et mer arealintensivt landbruk, samtidig som matforsyning også konkurrerer med bioenergi om arealbruken. Knapphet på mat er imidlertid først og fremst et fordelingsproblem, ettersom verdens totale matvareproduksjon anses som tilstrekkelig.²⁴¹ Problemet forverres av at de områdene hvor det allerede er matmangel, også er der behovet vil øke mye som følge av befolkningsvekst og hvor muligheter for matproduksjon kan være begrenset på grunn av svakt styresett, krigshandlinger (f.eks. ødelagte avlinger og økte priser) og klimaendringer (f.eks. jorderosjon og tørke). Det kan heller ikke utelukkes at Norge vil rammes av knapphet på matvarer, som følge av klimaendringenes påvirkninger på produksjonen i andre land som det importeres fra.²⁴²

Det er likevel ingen direkte sammenheng mellom matmangel og utbrudd av væpnede konflikter, men **matmangel kan forsterke andre årsaker til konflikt og forverre konsekvensene når det skjer**.²⁴³ Det betyr at antall underernærte mennesker i verden kan øke, hvis områder som har stor befolkningsvekst, og allerede er utsatt for matknapphet, rammes av konflikt.

Den globale **etterspørselen etter vann forventes å øke med 20–30 %** mot 2050.²⁴⁴ De viktigste driverne er befolkningsvekst, urbanisering, økonomisk vekst og høyere konsum, spesielt innenfor produksjon samt irrigasjon i landbruket. Den største økningen forventes å skje i Afrika, Asia, Sentral- og Sør-Amerika, men behovet vil øke i alle regioner unntatt Vest-Europa. Selv om de fleste land vil ha nok vann til å dekke behovene, gjør problemer med fordelingen og vedlikehold av systemer at mye av det tilgjengelige vannet ikke blir utnyttet, også i vestlige land. En annen utfordring er at kvaliteten på vannet synker som følge av forurensning, slik at nesten halvparten av verdens befolkning kan mangle tilgang på rent vann i 2050, spesielt i Asia.²⁴⁵ Til forskjell fra energi og mat, finnes det sjelden erstatninger for vann, enten det er til direkte konsum for mennesker og beitedyr, for sanitær- og hygieneformål eller til irrigasjon.

Historisk sett har knapphet på vann oftere ført til avtaler om deling av ressursen enn det har ført til væpnet konflikt.²⁴⁶ Dette forutsetter imidlertid at den samlede tilgangen på vann innenfor vedkommende område er tilstrekkelig til at alle aktører ser sine interesser bedre tjent med en avtale om deling enn med konflikt. Dersom knappheten tiltar, både som konsekvens av et større behov og en redusert forekomst, vil denne forutsetningen kunne bryte. Mer enn 30 land, nesten halvparten i Midtøsten, forventes å oppleve et ekstremt press på vannressurser innen 2035.²⁴⁷ Det knytter seg allerede politisk spenning til fordelingen av vannet fra «flernasjonale» elver som Nilen, Eufrat og Tigris. Spesielt der elver demmes opp for å bruke vannet til irrigasjon, reduse-

²⁴¹ [UN FAO \(2018\), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018*](#).

²⁴² [Botnan, Jan Ivar \(2015\), 'Matusikkerhet i et klimaperspektiv', *FFI-rapport 15/02223* \(Kjeller: FFI\)](#).

²⁴³ [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 \(World Food Programme\)](#).

²⁴⁴ For mer om vann, se [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), ss. 40–43.

²⁴⁵ [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 41.

²⁴⁶ [NIC \(2012\), 'Global Water Security', *ICA 2012-08*](#), s. 3.

²⁴⁷ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 24. Se også [Aqueducts Water Risk Atlas på nettsiden til World Resources Institute](#).

res vannmengden så kraftig at det kan skape store problemer for landene nedstrøms, samtidig som dette spørsmålet ikke er regulert av internasjonalt anerkjente regler.²⁴⁸

Det er derfor mulig å tenke seg at det historiske mønsteret kan brytes ved at **vann kan bli en viktigere kilde til spenning, både innad og mellom stater**.²⁴⁹ Siden 2015 har bl.a. forholdet mellom Etiopia, Egypt og Sudan tilspisset seg som følge av Etiopias store demningsprosjekt.²⁵⁰ Byggingen av demningen startet i april 2011 og to tredjedeler er nå ferdig, men ingen avtale er nådd mellom landene. Uavhengig av demningen forventes Egypt å oppleve vannknapphet allerede i 2025, så Etiopias demningsprosjekt vil være en av de største testene på kort sikt.²⁵¹

Det har også blitt **vanligere å bruke naturressurser som våpen**, spesielt av ikke-statlige aktører.²⁵² Et eksempel som ofte trekkes frem er hvordan Den islamske stat (IS) kuttet kritiske vannkilder, oversvømte store områder og forurenset vannkilder i Irak og Syria.²⁵³ IS sin kontroll over Mosul-demningen har også blitt beskrevet som en viktig faktor i USAs beslutning om å iverksette operasjoner mot gruppen i august 2014. Større knapphet på naturressurser som følge av klimaendringene kan derfor gi naturressurser en enda viktigere rolle, også i måten krig føres på.

Endelig peker fremtidsstudiene også på **en økt etterspørsel etter sjeldne jordartsmetaller** (*rare earth metals*). Dette er en gruppe på 17 metaller som er viktig i fremstilling av elektroniske komponenter, som mobiltelefoner, bilbatterier og medisinsk utstyr. Økt produksjon av teknologiprodukter har skapt et stort behov for disse jordartene. Jordartene er imidlertid ikke spesielt sjeldne, selv om det er krevende å utvinne dem fra de mer alminnelige mineralene de ofte er bundet til. Hverken NATOs eller de amerikanske fremtidsstudiene omtaler konfliktpotensialet forbundet med jordartsmetaller. De to siste britiske fremtidsstudiene peker derimot på at land kan tenkes å begrense tilgangen på dem, i likhet med andre naturressurser, for å oppnå geopolitiske gevinster.²⁵⁴ I den sammenheng er det verdt å nevne at Kina kontrollerer nesten all produksjon av sjeldne jordarter. Økt behov for naturressurser kan derfor lede til økt spenning, og bruk av militærmakt for å sikre tilgangen på dem kan ikke utelukkes.

Naturressurser er samtidig et område hvor det i alle fremtidsstudier forventes at **større teknologiske gjennombrudd kan påvirke både etterspørsel og produksjon**, f.eks. innenfor energilagring, vannrensing og genmodifisering av mat, men de store mulighetene gjør det samtidig vanskeligere å forutsi fremtiden.²⁵⁵ Ny teknologi kan også gjøre det mulig å utvinne ressurser i områder som tidligere ikke har vært tilgjengelige (Arktis) eller som er omstridt (Sør-Kina-

²⁴⁸ [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 61.

²⁴⁹ [Busby, Joshua W. \(2017\), 'Water and U.S. National Security', *Council on Foreign Relations*, 18. jan. 2017.](#)

²⁵⁰ [Cook, Steven A. \(2018\), 'Is War About to Break Out in the Horn of Africa? Will the West Even Notice?', *Council on Foreign Relations*, 16. jan. 2018.](#)

²⁵¹ ['The 'water war' brewing over the new River Nile dam', *BBC*, 24. feb. 2018.](#)

²⁵² [Nett, Katarina og Rüttinger, Lukas \(2016\), *Insurgency, Terrorism and Organised Crime in a Warming Climate* \(Berlin: adelphi\)](#), s. iv.

²⁵³ Lossow, Tobias von (2016), 'The Rebirth of Water as a Weapon: IS in Syria and Iraq', *The International Spectator*, 51:3, ss. 82–99; King, Marcus Dubois (2016), 'The Weaponization of Water in Syria and Iraq', *The Washington Quarterly*, 38:4, ss. 153–169.

²⁵⁴ [DCDC \(2014\), *Global Strategic Trends*](#), s. 28, og [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 38.

²⁵⁵ Se f.eks. [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 37.

havet).²⁵⁶ Ifølge NATO vil summen av utviklingstrekkene gjøre naturressurser til en viktigere brikke i maktpolitikken.²⁵⁷ Spørsmålet om de mest negative prediksjonene til dagens fremtidsstudier vil slå til, avhenger derfor av i hvilken grad teknologiutviklingen vil løse knapphetsproblemene som identifiseres i dag, og dernest hvordan kombinasjonen av økonomisk vekst og politiske prioriteringer vil bidra til en bedre fordeling innad i og mellom land. Den videre teknologiske utviklingen kan også få stor betydning for den globale økonomiske veksten (se boks 3.9).

Boks 3.9 Sammenheng mellom teknologisk utvikling og økonomisk vekst

Et kjernesporsmål i diskusjonen om mulighetene for fortsatt økonomisk vekst, er den fremtidige betydningen av innovasjon og teknologisk utvikling sammenlignet med betydningen av andre innsatsfaktorer, som arbeidskraft og kapital.

Enkelte økonomer tillegger teknologiutviklingen helt overordnet betydning, og hevder at langsiktig økonomisk vekst bare er mulig ved produktivetsforbedring som følge av teknologisk utvikling.²⁵⁸ Andre økonomer har påpekt at, selv om teknologiutvikling åpenbart er viktig, resulterte ikke den eksplosive utviklingen av informasjonsteknologi på 1970- og 1980-tallet i USA i en tilsvarende amerikansk produktivetsøkning umiddelbart.²⁵⁹ Den forventede veksten som kunne tilbakeføres til IT-utviklingen, kom ikke før på 1990-tallet, som følge av at en rekke mekanismer bidro til å skape en forsinkelse i koblingen mellom teknologiutvikling og vekst. Det amerikanske konsulentfirmaet McKinsey har argumentert for at disse forsinkelsesmekanismene også kan forklare den relativt langsomme veksten i verdensøkonomien i dag, på tross av en rivende utvikling innenfor IT.²⁶⁰

Gitt at det forventes at kunnskaps- og teknologiutvikling vil både foregå og spre seg stadig raskere (se 3.3.1), er det derfor en rimelig hypotese at den videre utviklingen også vil bidra til økonomisk vekst, og således dempe virkningen av noen av de faktorene som kan peke i negativ retning. Usikkerheten på dette området spenner imidlertid over et meget stort mulighetsrom – fra meget pessimistiske, og til dels dystopiske, fremtidsperspektiver med vekt på problemene skapt av globaliseringen, til de mest optimistiske drevet av forhåpningene til en teknologidrevet vekst som vil løse en rekke av de samme problemene.

3.4.5 Muligheter for trendbrudd

De populistiske strømningene som har blitt forsterket av motreaksjonene på globaliseringen, kan i ytterste konsekvens tenkes å føre til **en renasjonalisering og regionalisering av økonomien**, med merkantilisme og proteksjonisme som sine fremste kjennetegn. Det synes å være enighet blant økonomer om at dette vil føre til kraftig stagnasjon og økonomisk tilbakegang på sikt, men

²⁵⁶ [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), s. 26f; [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 60.

²⁵⁷ [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 61.

²⁵⁸ [Solow, Robert M. \(1956\), 'A Contribution to the Theory of Economic Growth', *The Quarterly Journal of Economics*, 70:1, ss. 65–94.](#)

²⁵⁹ Kjent som Solows «*computer paradox*».

²⁶⁰ [Krishnan, M.; Mischke, J. og Reemes, J. \(2018\), 'Is the Solow Paradox Back?', *McKinsey Quarterly*, June 2018.](#)

dette bekymrer ikke de populistiske bevegelsene som opererer med en kortere tidshorisont.²⁶¹ Det virker imidlertid som det er enighet om at globaliseringsskepsisen kan holde seg sterk i lang tid, uten at det er mulig å tidfeste varigheten eller anslå omfanget av konsekvensene. I en slik situasjon er det likevel et poeng at det er betydelig forskjell på USA og Europa når det kommer til evne og vilje til å føre en utjevne fordelingspolitikk for å dempe de negative virkningene av globalisering. Den amerikanske tilbøyeligheten til i større grad å akseptere arbeidsledighet og fattigdom, vil imidlertid kunne bli en ond sirkel, som kan forsterke det negative synet på globaliseringen i de mest utsatte lagene av befolkningen. En potensielt destabiliserende effekt av denne siden ved det amerikanske samfunnet, er den sterke sammenhengen mellom fattigdom og sosiale indikatorer som rase, sivilstatus og utdanningsnivå.²⁶² Foruten å akselerere de uheldige sosiale og økonomiske konsekvensene, kan dette også forsterke proteksjonisme og isolasjonisme generelt på en måte som får sikkerhetspolitiske konsekvenser.

De negative konsekvensene av globaliseringsskepsisen kan også forsterkes av muligheten for **en full handelskrig mellom USA og landets viktigste handelspartnere** (EU, Kina, Canada og Mexico), slik president Trumps innføring av beskyttelsestoll på en rekke utenlandske varer kan føre til (se 3.1.1). Det er likevel en alminnelig oppfatning at de uheldige sidene ved dette er så omfattende og rammer alle berørte lands økonomier så negativt, at muligheten for et trendbrudd i form av en permanent tilbakevending til global merkantilisme ikke anses som reell.²⁶³

Et annet trendbrudd, med potensielt meget store konsekvenser for Norge, er at **overgangen fra fossil til fornybar energi kan tenkes å gå mye raskere enn antatt**, og at det da inntreffer en form for knekkpunkt for oljeinntektene ved en akselerert overgang til en «grønn økonomi». Oljeanalytikeren T. Saltvedt har f.eks. pekt på muligheten for at den globale etterspørselen etter olje vil begynne å falle før 2030,²⁶⁴ mens Equinor i desember 2018 kunngjorde at selskapet skal investere 7,3 mrd. kroner i gassfeltet Troll, for å kunne drive utvinning til etter 2050. Gitt statens tap av oljeinntekter og ringvirkningene for norsk økonomi for øvrig av store overinvesteringer, vil konsekvensene for norsk forsvarsøkonomi kunne bli store, hvis Saltvedt har rett.

Av enkelthendelser som kan tenkes å påvirke norsk økonomi, er det mulig å tenke seg **et cyberangrep mot hele eller deler av det internasjonale finanssystemet**, som kan forårsake stor skade og internasjonal økonomisk uro. Dette vil i en periode også kunne gå ut over det norske oljefondets inntjening, statens inntekter og, i siste instans, også forsvarsbudsjettet. Imidlertid anses det ikke å være noen stor risiko for at fondets beholdning vil bli utsatt eller at store verdier vil kunne gå tapt som følge av et slikt angrep, utover det som følger av en eventuell kursnedgang eller lignende. Dette har sammenheng med at datasystemenes nedetid ved et slikt angrep vil være begrenset, og at den finansielle status fra før angrepet vil kunne gjenopprettes.²⁶⁵

²⁶¹ [‘Europe’s populists are waltzing into the mainstream’, *The Economist*, 3. feb. 2018.](#)

²⁶² [Fontenot, Kayla; Semega, Jessica, og Kollar, Melissa \(2018\), ‘Income and Poverty in the United States: 2017’, *Current Population Reports*, P60-263 \(United States Census Bureau\).](#)

²⁶³ Se f.eks. [‘A full-blown trade war between America and China looks likely’, *The Economist*, 21. juni 2018](#), og [‘Could a trade war derail global growth?’, *The Economist*, 21. juni 2018.](#)

²⁶⁴ [‘Oljeanalytiker Thina M. Saltvedt: – Folk bare lo av meg’, *Dagens Næringsliv*, 15. des. 2017.](#)

²⁶⁵ Se f.eks. [Mee, Paul og Schuermann, Til \(2018\), ‘How a Cyber Attack Could Cause the Next Financial Crisis’, *Harvard Business Review*, 14. sep. 2018.](#)

3.5 Miljødimensjon

Sammendrag. Etter hvert som klimaendringene merkes bedre, forventes det at miljøet vil få en større strategisk betydning. På den ene siden skisseres klimaendringene som et politikkområde som kan bidra til mer, ikke mindre, internasjonalt samarbeid og oppslutning om multilaterale institusjoner. På den annen side vil den globale gjennomsnittstemperaturen fortsette å stige de neste tiårene, selv om målene i dagens avtaler om utslippskutt nås. Det mest avgjørende kan bli hvorvidt fremvoksende økonomier og utviklingsland klarer å vokse økonomisk og begrense utslippene samtidig, og hva som skjer i Kina og India.

Mer ekstremvær og naturkatastrofer kan i seg selv øke behovet for humanitære innsatser i berørte områder, men også begrense tilgjengeligheten på både egne nasjonale og våre alliertes ressurser i eventuelle kriser på hjemmebane. Klimaendringene forventes også å bidra til økt spenning mellom land og befolkningsgrupper, føre til mer migrasjon og forsterke presset fra andre globale trender som befolkningsvekst, urbanisering og ressursknapphet.

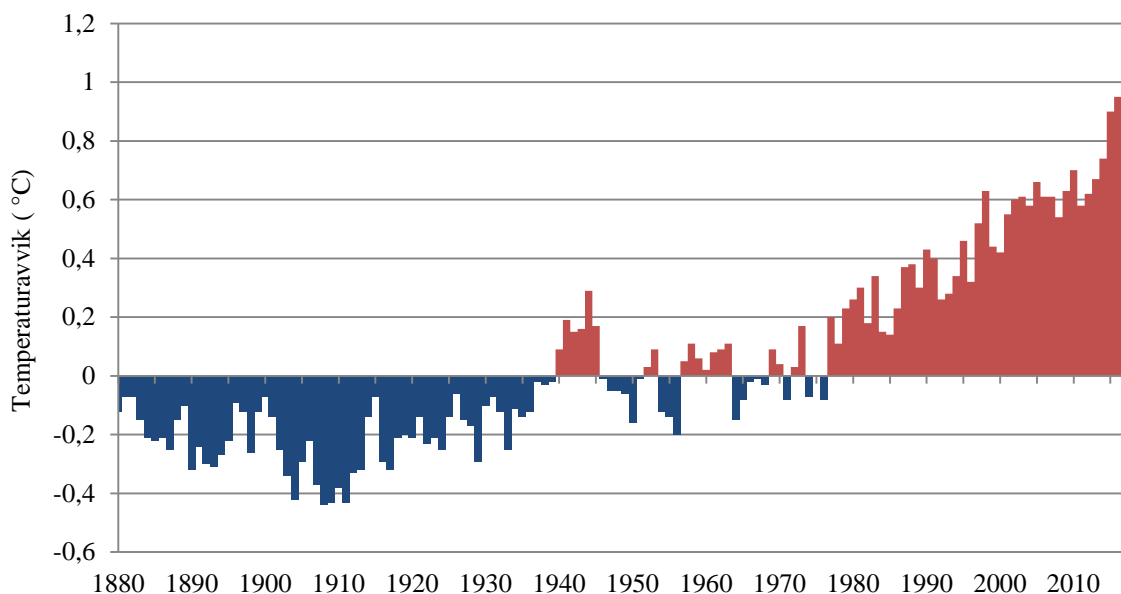
Det er imidlertid lite som tyder på at klimaendringene i seg selv vil bli en hovedårsak til væpnet konflikt. I stedet er det de væpnede konfliktene som kan gjøre det vanskeligere å håndtere dem. Områdene som har dårligst forutsetninger for å håndtere klimaendringene i dag, er ofte de samme områdene hvor konfliktrisikoen allerede er størst, spesielt Afrika sør for Sahara og Sør-Asia. Fredsoperasjoner kan således bli mer relevante nettopp for å håndtere klimaendringene.

Tiltak for å motvirke globale klimaendringer er imidlertid ikke de samme som de som reduserer faren for konflikt. Tvert imot kan noen trender, som økonomisk vekst, redusere faren for konflikt og samtidig forverre klimaendringene. Fremtidig konfliktnivå og behovet for militære operasjoner vil avhenge av hvor godt verden klarer å sikre forutsetningene for en fredelig utvikling, samtidig som konsekvensene av klimaendringene begrenses.

Miljøets økende betydning kan også påvirke Forsvarets organisering, planlegging og gjennomføring av operasjoner på lengre sikt. Forsvaret vil måtte bidra med miljøskadebegrensende tiltak i tråd med den generelle utviklingen, men teknologisk utvikling kan også skape nye muligheter og gevinster. Det å begrense miljøskader kan bli en viktigere målsetting i operasjoner generelt. Hvis klimahensyn blir viktigere strategisk, kan det også tenkes at det å beskytte miljøet fra angrep fra andre aktører blir et eget hovedmål for operasjoner. Utvikling av metoder for å modifisere været kan tenkes å øke spenningen mellom land. Samtidig vil det ikke bli enklere å utvikle internasjonale retningslinjer for testing av slike metoder i en verden der dagens lover og regler blir mer utfordret.

3.5.1 Klimaendringer

Det er en utbredt enighet om at dagens globale oppvarming vil føre til mer issmelting, stigende havnivå, endrede regnfallmønstre og hyppigere ekstremvær.²⁶⁶ Historisk har gjennomsnittstemperaturen på jorden steget gradvis siden målingene begynte på slutten av 1880-tallet, men økningen har vært spesielt stor fra 1950-tallet (se figur 3.11). Det er bred enighet om at økningen skyldes økt innhold av drivhusgasser i atmosfæren, knyttet til menneskelig aktivitet.



Figur 3.11 Global årlig gjennomsnittstemperatur i perioden 1880–2018, målt i °C og vist i avvik fra gjennomsnittet for perioden 1901–2000. Kilde: NOAA.²⁶⁷

De siste årene har verden vært varmere enn det som noen gang tidligere har blitt målt, og **den globale gjennomsnittstemperaturen vil fortsette å stige i flere tiår fremover**. I 2018 rapporterte Verdens meteorologiske organisasjon (WMO) at den globale gjennomsnittstemperaturen nå er ca. 1 °C høyere sammenlignet med førindustriell tid (1850–1900).²⁶⁸ 2018 var det fjerde varmeste året som noen gang er målt. Det har bare vært varmere i 2015, 2016 og 2017. Hvis dagens utslipp fortsetter å øke i samme tempo som i dag, forventes det at den globale gjennomsnittstemperaturen vil bli 1,5 °C varmere enn førindustriell tid rundt 2040, og mer enn 3 °C varmere i 2100.²⁶⁹ Det er imidlertid store regionale variasjoner i den globale oppvarmingen. Jo lenger nord, jo varmere blir det, og oppvarmingen vil bli raskest i Arktis (se 5.1 om Arktis).

²⁶⁶ [ACT \(2017\), Strategic Foresight Analysis 2017](#), s. 67–68; [NIC \(2017\), Global Trends](#), ss. 21–25; [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), ss. 31–57.

²⁶⁷ Basert på tall fra databasen til [National Oceanic and Atmospheric Administration \(NOAA\)](#). Hentet 15. mars 2019.

²⁶⁸ [World Meteorological Organization \(2018\), WMO Provisional statement on The State of the Global Climate in 2018, 29. nov. 2018](#). WMO baserer sine estimater på fem ulike datasett som måler den globale oppvarmingen. For mer om hvordan global oppvarming måles, se [Drange, Helge \(2019\), 'Global oppvarming: Slik beregnes temperaturøkningen', Energi og Klima, 7. feb. 2019](#).

²⁶⁹ For en oppsummering fra Miljødirektoratet, se ['Globale klimaendringer – hva skjer?', Miljøstatus, 21. des. 2018](#).

En av de viktigste, nye hendelsene de siste årene er Parisavtalen fra desember 2015, der de fleste land har forpliktet seg til å redusere utslipp for å holde oppvarmingen under 2 °C og prøve å begrense den til 1,5 °C.²⁷⁰ Avtalen ble hyllet som et historisk gjennombrudd.²⁷¹ I 2017 varslet imidlertid president Trump at USA trekker seg fra 2020. At Kina har vært tydelig på at landet likevel vil stå ved avtalen, er i tråd med forventningen om at Kina vil ta mer ansvar globalt.²⁷²

På den ene siden trekker dagens fremtidsstudier frem klimaendringene som **ett av få politikk-områder som kan bidra til mer internasjonalt samarbeid og større oppslutning om multilaterale institusjoner**, nettopp fordi mange aktører vil ha en felles interesse av å bidra til å redusere de negative effektene.²⁷³ I beste fall kan klimaendringene forene myndigheter, selskaper og sivilsamfunn i «en ny æra» med forsterket globalt engasjement. En slik utvikling vil i så fall kunne motvirke trender som trekker i motsatt retning (se 3.1 om politiske trender).

På den annen side forventes det at **klimaendringenes effekter vil vedvare i minst to tiår til**, selv om målene i Parisavtalen hadde blitt møtt allerede i dag.²⁷⁴ Til det kommer tiltakene for sent. De tiltak som blir implementert kan derimot være avgjørende for utviklingen på lang sikt.

Etter noen år med utflåting øker imidlertid verdens CO₂-utslipp igjen (se boks 3.10). En ny FN-rapport fra 2018 hevder også at 1,5 °C-målet vil sprekke allerede i 2040, med de løftene som er gitt så langt.²⁷⁵ For å begrense oppvarmingen til 1,5 °C må utslippene bli 45 % lavere i 2030 enn i 2010.²⁷⁶ I 2050 må de være på netto null. Forbruket av olje må reduseres opp mot 40 % innen 2030, og opp mot 90 % innen 2050. Gassforbruket må også mer enn halveres innen 2050 i de fleste scenarier.²⁷⁷ Slike kutt står i sterk kontrast til forventningene til energibyråer om at fossile brennstoff vil forbli de viktigste energikildene i flere tiår fremover (se 3.4.4). FN-rapporten viste også at de negative effektene av oppvarming vil bli langt verre ved en litt høyere temperatur, som at dobbelt så mange mennesker vil mangle vann ved 2 °C som ved «bare» 1,5 °C.²⁷⁸

Fremtidige kutt i klimagassutslipp vil avhenge av om fremvoksende økonomier og utviklingsland klarer å vokse økonomisk og begrense utslippene samtidig, og spesielt hva som vil skje i Kina og India.²⁷⁹ Det forventes at Kina vil opprettholde sine forpliktelser på sikt, men det spekuleres i om landet vil redusere sin støtte til monitoreringsmekanismene sammen med andre utviklingsland som står bak store utslipp, hvis kuttene kan true den økonomiske veksten.²⁸⁰

²⁷⁰ [‘What is the Paris Agreement?’, UNFCCC.](#)

²⁷¹ [‘Paris climate change agreement: the world’s greatest diplomatic success’, *The Guardian*, 14. des. 2015.](#)

²⁷² Se f.eks. [‘China urges US not to withdraw from Paris accord on climate change ahead of Trump visit’, *South China Morning Post*, 31. okt. 2017;](#) [‘China Unveils an Ambitious Plan to Curb Climate Change Emissions’, *The New York Times*, 19. des. 2017.](#)

²⁷³ [NIC \(2017\). *Global Trends*](#), s. 66; [ACT \(2017\). *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 69.

²⁷⁴ [ACT \(2017\). *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 67; [NIC \(2017\). *Global Trends*](#), s. 22. Se også [Norsk klimastiftelse \(2017\), *2 °C: Operasjon Nullutslipp*.](#)

²⁷⁵ [‘FN-rapport: Målet for Parisavtalen kan bli brutt allerede i 2040’, *Dagbladet*, 16. juni 2018.](#)

²⁷⁶ [‘Klimapanelet: Verdens utslipp må halveres de neste 12 årene’, *Aftenposten*, 8. okt. 2018.](#)

²⁷⁷ [‘#SR15 - FN’s klimapanel’s spesialrapport om 1,5 °C’, *Cicero*, hentet 8. okt. 2018.](#)

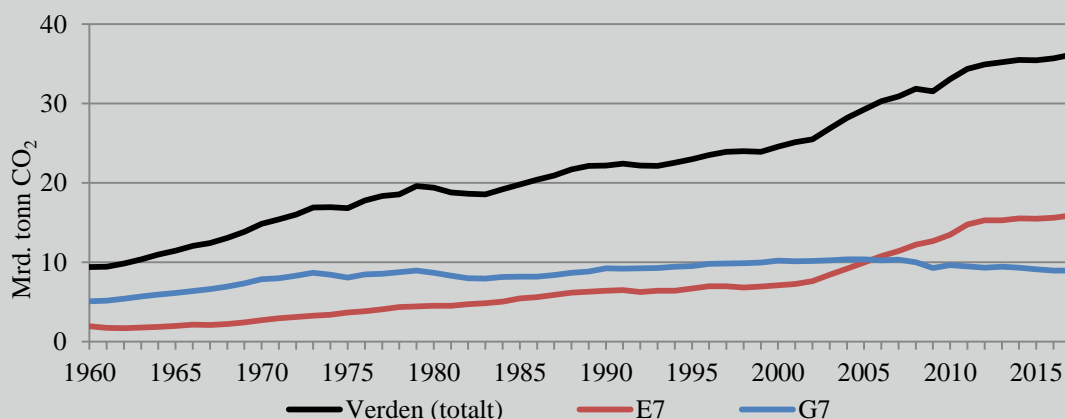
²⁷⁸ [‘Fire viktige punkt i FN’s 1,5-gradersrapport’, *Universitetet i Bergen*, 8. okt. 2018.](#)

²⁷⁹ [‘Norske klimaforskere: Derfor er Parisavtalen en suksess’, *VG*, 12. des. 2017.](#)

²⁸⁰ [NIC \(2017\). *Global Trends*](#), s. 23.

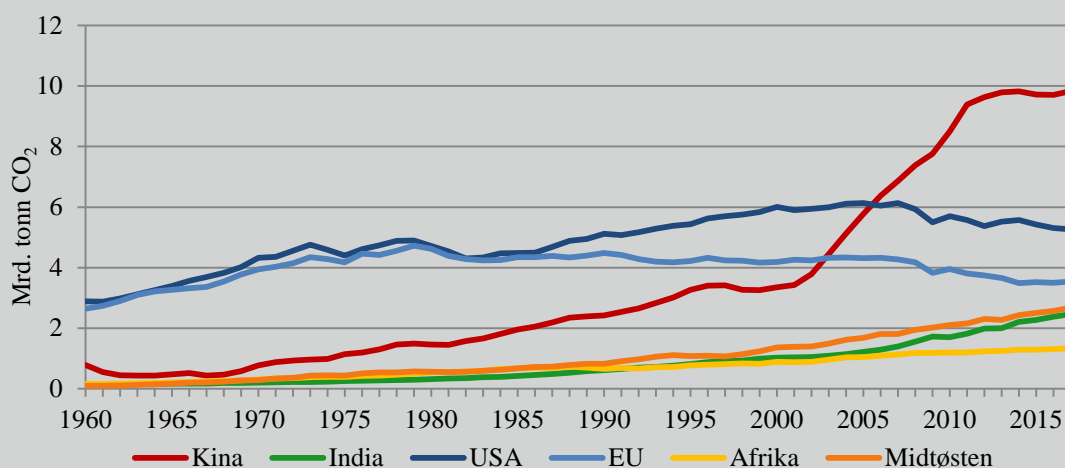
Boks 3.10 Historisk utvikling i det globale klimagassutslippet

De siste årene har verdens klimagassutslipp fortsatt å vokse, men i et saktere tempo.²⁸¹ Veksten skyldes i hovedsak økte utslipp fra E7-landene (se figur 3.12), som i 2017 sto for 44 % av det globale utslippet, opp fra 29 % i 2000. Utslippene varierer med økonomiske konjunkturer. Økningen til E7-landene henger derfor sammen deres høye økonomiske vekst (se 3.1.1), mens finanskrisen i 2008 ga en markant nedgang i hele verdens utslipp.



Figur 3.12 CO₂-utslipp fra fossile brennstoff og industri, 1960–2017. Kilde: GCP.

USA, Kina og India er i dag de landene med størst utslipp, men trendene er forskjellige. USAs utslipp synker, mens Kinas har stabilisert seg noe på et svært høyt nivå etter ti år med en dramatisk økning. Indias utslipp er det samme som hele Midtøstens, og stigningen er omtrent lik for begge. Afrikas utslipp og vekst er til sammenligning relativt lave.



Figur 3.13 CO₂-utslipp fra fossile brennstoff og industri, 1960–2017. Kilde: GCP.

²⁸¹ Alle tall er hentet fra [The Global Carbon Project \(GCP\)](#), som igjen bygger på datasett fra [United Nations Framework Convention on Climate Change \(UNFCCC\)](#) og [Carbon Dioxide Information Analysis Center \(CDIAC\)](#).

3.5.2 Konsekvenser for konfliktnivå

De fleste fremtidsstudiene omtaler klimaendringene som en trusselforsterkende faktor.²⁸² Det skisseres at klimaendringene kan forsterke eksisterende konfliktårsaker, øke spenningen mellom land og forverre de negative konsekvensene av andre globale trender, som befolkningsvekst, urbanisering og ressursknapphet (se 3.2.1 og 3.4.4). Det finnes imidlertid bare svake og til dels **motstridende funn om sammenhengen mellom klimaendringer og konflikt.**²⁸³

På den ene siden argumenterer noen studier for en *direkte* sammenheng mellom klimaendringer og økt konfliktfare, og advarer mot fremtidens «klimakriger».²⁸⁴ Et eksempel er at menneskeskapt klimaendringer var en viktig forklaring på utbruddet av den syriske borgerkrigen.²⁸⁵ På den annen side er det andre som vektlegger mer *indirekte* sammenhenger, der risikoen kan øke fordi klimaendringene fører til synkende jordbruksproduksjon, høyere matvarepriser og redusert økonomisk vekst.²⁸⁶ Andre studier igjen peker på at naturkatastrofer kan ha en konfliktreduserende effekt, ved å svekke aktørers evne til å kjempe og skape andre behov for befolkningen.²⁸⁷

Ifølge H. Buhaug er det i sum **lite som tyder på at «villere, våtere, tørrere og varmere vær» vil bli hovedårsakene til konflikt i fremtiden.**²⁸⁸ I stedet mener han at «væpnede konflikter har en mye større negativ innvirkning på en befolknings evne til å håndtere flom, tørke og hettebølger enn det sistnevnte fenomen har på risikoen for væpnet konflikt». Fredsbygging kan derfor bli det mest effektive tiltaket for å redusere klimaendringenes negative konsekvenser i de mest sårbare områdene.²⁸⁹ Regionene som i dag regnes for å ha være mest utsatt for klimaendringene og samtidig dårligst stilt til å håndtere dem, er Afrika sør for Sahara og Sør-Asia (se figur 3.14).

²⁸² Engelsk: *threat multiplier*. Se [ACT \(2017\), Strategic Foresight Analysis 2017](#), ss. 67–72; [NIC \(2017\), Global Trends](#), s. 16; [USMC \(2015\), Marine Corps Security Environment Forecast](#), s. 38. Se også [Climate Council of Australia \(2015\), Be Prepared: Climate Change, Security and Australia's Defence Force](#).

²⁸³ For en gjennomgang av dagens forskning på sammenhengene mellom klima og konflikt, se [Detges, Adrien \(2017\), Climate and Conflict: Reviewing the Statistical Evidence – A Summary for Policy-Makers](#) (Berlin: adelphi).

²⁸⁴ Se f.eks. Dyer, Gwynne, (2008), *Climate Wars* (Random House Canada); [Burke, Marshall B. m.fl. \(2009\), 'Warming Increases the Risk of Civil War in Africa', Proceedings of the National Academy of Sciences, 106:49, ss. 20670–20674](#); Welzer, Harald (2012), *Climate Wars: What People Will Be Killed for in the 21st Century* (Polity Press: Cambridge); og [Levy, Barry S.; Sidel, Victor W., og Patz, Jonathan A. \(2017\), 'Climate Change and Collective Violence', Annual Review of Public Health, 38, ss. 241–257](#).

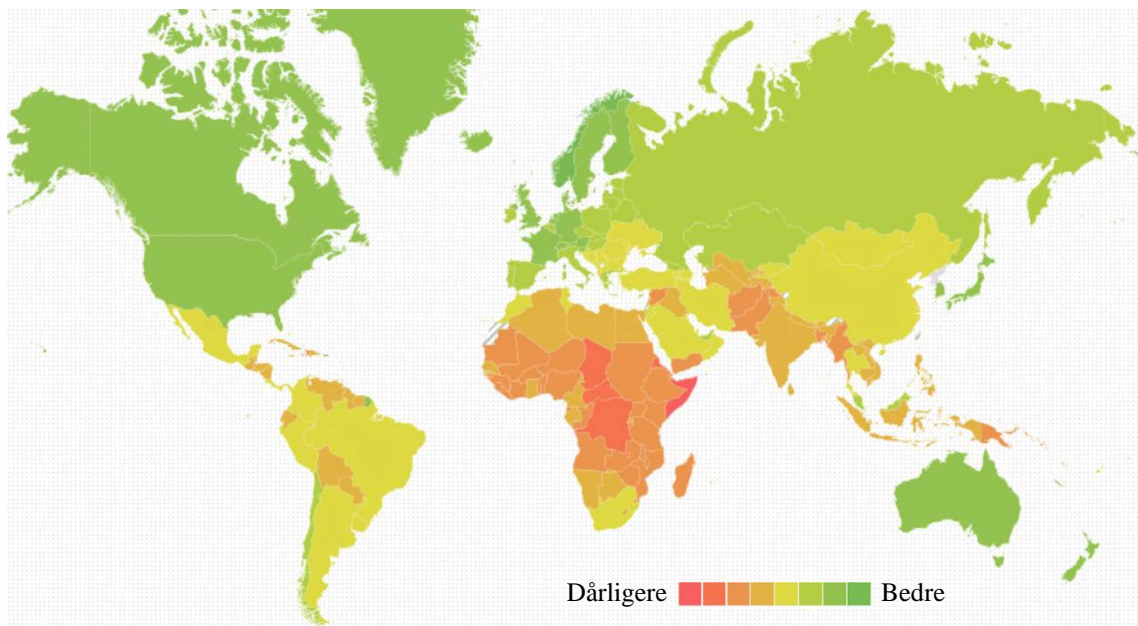
²⁸⁵ [Kelley, Colin P.; Mohtadi, Shahrzad; Cane, Mark A.; Seager, Richard og Kushnir, Yochanan \(2015\), 'Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought', Proceedings of the National Academy of Sciences, 112:11, ss. 3241–3246](#).

²⁸⁶ Se [Buhaug, Halvard \(2016\), 'Climate Change and Conflict: Taking Stock, Peace Economics', Peace Science and Public Policy, 22:4, ss. 331–338](#); [Selby, Jan; Dahi, Omar S.; Fröhlich, Christiane og Hulme, Mike \(2017\), 'Climate change and the Syrian civil war revisited', Political Geography, 60, September 2017, ss. 232–244](#), og [Busby, Joshua, 'The State of the Field in Climate and Conflict', The Center for Climate & Security, 20. mars 2018](#).

²⁸⁷ Se f.eks. Enia, Jason (2012), 'Peace in its wake? The 2004 tsunami and internal conflict in Indonesia and Sri Lanka', *Journal of Public & International Affairs*, 19:1, ss. 7–27.

²⁸⁸ [Buhaug, Halvard \(2017\), 'Klima, fred og sikkerhet', Klima, 27. jan. 2017](#).

²⁸⁹ Se [Buhaug \(2016\), 'Climate Change and Conflict: Taking Stock, Peace Economics'](#).



Figur 3.14 Sårbarhet for klimaendringene, basert på en kombinasjon av hvor utsatt landene er og deres evne til å håndtere dem. Kilde: ND-GAIN-index, 2017-data.²⁹⁰

En annen følge av klimaendringene er at de **kan skape folkevandringer bort fra de hardest rammede områdene**.²⁹¹ I 2016 var det f.eks. 23,5 mill. mennesker fordrevet som følge av værrelaterte katastrofer.²⁹² Fremtidig migrasjon er vanskelig å forutsi, men de fleste studier forventer at det vil bli mer klimadrevet migrasjon fremover.²⁹³ Det diskuteres f.eks. om kombinasjonen av fattigdom, svekket jordbruksproduksjon, store miljøødeleggelser og betydelig befolkningsvekst kan føre til en økende migrasjon i Afrika, spesielt i Sahel-regionen.²⁹⁴ De fleste på flukt i dag forblir likevel i regionen de flykter fra. Gitt en videreføring av dagens trender er det likevel mulig å tenke seg at stadig mer folkerike afrikanske land vil få større vanskeligheter med å absorbere migrasjonsbølger og at flere migranter derfor kan reise mot Europa i fremtiden.

Tiltak for å motvirke klimaendringene er imidlertid ikke alltid de samme som vil redusere faren for konflikt. Mens økonomisk vekst er assosiert med lavere fare for intern væpnet konflikt, er det også assosiert med høyere klimagassutslipp og dermed større klimaendringer som må håndteres. Andre trender kan derimot bidra til både økt press på miljøet og fare for konflikt i seg selv, som stor befolkningsvekst. Fremtidig konfliktnivå og behovet for militære operasjoner vil derfor avhenge av hvor godt verden klarer å begrense klimaendringenes konsekvenser for de mest sårbare delene av verden samtidig som forutsetningene for en mer fredelig utvikling ivaretas (se boks 3.11).

²⁹⁰ Notre Dame Global Adaptation Initiative. For mer informasjon, se <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>.

²⁹¹ NIC (2017), *Global Trends*, ss. 21–22; EY (2018), *Utredning om konsekvenser for Norge av klimaendringer i andre land*, s. 7.

²⁹² 'State of Climate in 2017 – Extreme weather and high impacts', WMO, 22. mars 2018.

²⁹³ NIC (2017), *Global Trends*, s. 211.

²⁹⁴ Torelli, Stefano, M. (2017), 'Climate-driven migration in Africa', *European Council on Foreign Relations*, 20. des. 2017.

Boks 3.11 Konfliktfare i ulike klimahåndteringsscenarier

De siste årene har det blitt utviklet fem scenarier for verdens sosioøkonomiske utvikling (*Shared Socioeconomic Pathways*, SSP), basert på om hvorvidt verden vil ha få store eller små utfordringer med å begrense og/eller tilpasse seg klimaendringene.²⁹⁵ Store utfordringer med å begrense klimaendringene kan f.eks. være en sterk avhengighet av fossilt brennstoff, mens utfordringer med å tilpasse seg kan f.eks. være en lav økonomisk vekst.

- 1) *Sustainability* (SSP1) – små utfordringer for begrensning og tilpasning. Verden omstiller seg i en mer klimavennlig retning, med et lavere forbruk, men med fortsatt sosioøkonomisk utvikling og mindre forskjeller mellom og innad i land
- 2) *Middle of the Road* (SSP2) – middels utfordringer for begrensning og tilpasning. Verden fortsetter omtrent som i dag, der vekst og goder blir ulikt fordelt og globale institusjoner arbeider sakte, men sikkert, for en mer bærekraftig utvikling.
- 3) *Fragmentation* (SSP3) – store utfordringer for begrensning og tilpasning. Nasjonalisme, proteksjonisme og innenrikspolitiske utfordringer veier tyngre enn hensynet til globale utfordringer. Investeringer i utdanning og teknologi reduseres, den økonomiske veksten er treg, det materielle forbruket er høyt og ulikhetene vedvarer.
- 4) *Inequality* (SSP4) – små utfordringer for begrensning, men store for tilpasning. De sosioøkonomiske forskjellene øker i og mellom land. Teknologit utviklingen er høy i den rike verden, mens veksten er lavere og den sosiale uroen større i den fattige.
- 5) *Conventional development* (SSP5) – store utfordringer for begrensning, men små for tilpasning. Det investeres i innovasjon, utdanning og teknologi, samtidig som utnyttelse av fossile ressurser skaper rask vekst og et større forbruk i hele verden.

I en studie av faren for konflikt innenfor hver av de fem SSP-ene har forskere funnet at forskjellene vil være små for vestlige land.²⁹⁶ Forskjellen vil være imidlertid langt større i alle deler av Asia og Afrika. Her forventes konfliktnivået å falle i SSP1 og SSP5, fordi begge scenarioene forutsetter en positiv utvikling innenfor økonomi og utdanning samt relativt lav befolkningsvekst. Av de to er SSP1 det klart mest miljøvennlige scenarioet, men konfliktfaren er enda mindre i SSP5, som er det minst miljøvennlige. Behovet for å håndtere de indirekte konsekvensene av klimaendringene vil imidlertid være størst her. I SSP2, som er en videreføring av dagens trender, vil konfliktnivået også synke, men ikke like mye. Konfliktnivået vil derimot stige i både SSP3 og SSP4, der det forutsettes en relativt høy befolkningsvekst og lav sosioøkonomisk utvikling. Konfliktnivået vil stige aller mest i SSP3, som også ligner delvis på den utviklingen som det fryktes at verden kan gå i ved en eventuell global handelskrig eller amerikansk isolasjonisme (se 3.1.1).

²⁹⁵ For en oppsummering av de fem utviklingsretningene, se [Hausfather, Zeke \(2018\), 'Explainer: How 'Shared Socioeconomic Pathways' explore future climate change', *Carbon Brief*, 19. apr. 2018.](#)

²⁹⁶ [Hegre, Håvard; Buhaug, Halvard; Calvin, Katherine V.; Nordkvelle, Jonas; Waldhoff, Stephanie T.; og Gilmore, Elisabeth \(2016\), 'Forecasting civil conflict along the shared socioeconomic pathways', *Environmental Research Letters*, 11:054002.](#)

3.5.3 Nye krav, operasjoner og trusler

Den økte vektleggingen av miljø forventes også å føre til en rekke nye hensyn som må ivaretas i militære organisasjoners utstyr, organisering, planlegging og gjennomføring av operasjoner.

En konsekvens av dagens klimaendringer er at det forventes mer ekstremvær og naturkatastrofer, som igjen **kan øke behovet for rent humanitære innsatser**.²⁹⁷ De siste årene har det igjen blitt satt en rekke rekorder, både når det gjelder nedbørmengder, høye eller lave temperaturer og tørke.²⁹⁸ Flere studier har koblet disse rekordene til klimaendringene og vist at de ikke ville vært mulige i førindustriell tid.²⁹⁹

I tillegg trekker NATOs siste fremtidsstudie frem at militære bidrag til humanitære operasjoner andre steder i verden også **kan begrense tilgjengeligheten på både egne, nasjonale ressurser og alliansens samlede evne til å respondere i kriser**.³⁰⁰ Tidligere antagelser om at bidrag til beredskapen hjemme og innsatser utenlands kan bli mer etterspurt, fremstår derfor som fortsatt aktuelle. Forsvaret har imidlertid ikke hatt noen uvanlige bidrag av denne typen de siste årene.

En annen implikasjon av økt vekt på miljøhensyn er muligheten for **nye eller endrede krav til Forsvarets utstyr, baser og støtteelementer**. En konsekvens av flere humanitære bidrag, som ble identifisert av FFI allerede for syv år siden, var større etterspørsel etter medisinske doser og sanitetsutstyr som er beregnet på eldre, kvinner og barn, og ikke bare unge menn som de i hovedsak er i dag.³⁰¹ Stigende havnivå vil også kunne true kystnære baser og hyppigere uvær rundt flyplasser kan skade fasiliteter eller hindre bruk. Vannknapphet i operasjonsområder vil øke kravene til vannforsyning. NATOs nyeste fremtidsstudie peker også på hvordan de allierte generelt må bli bedre til å ta hensyn til klimaendringene i selve operasjonsplanleggingen.³⁰²

NATOs studie forventer også **et større press på alle lands forsvar om å gjennomføre tiltak for å begrense miljøskader**. På den ene siden har det ikke kommet nye miljøkrav med operativ betydning for Forsvaret siden 2015, men på lang sikt vil dette være i tråd med en global utvikling der miljøhensyn og klimamål blir viktigere innenfor alle sektorer. På den annen side poengteres det at klimatilpasningen også vil få positive effekter for militære styrker, f.eks. gjennom nye teknologiske løsninger som bidrar til å redusere avhengigheten av energiforsyninger.³⁰³

²⁹⁷ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 21–22; [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), s. v; [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 72, og [EY \(2018\), *Utredning om konsekvenser for Norge av klimaendringer i andre land*](#), s. 7.

²⁹⁸ [‘Norsk klimaforsker urolig: – Verre og mer hyppig ekstremvær’, VG, 13. feb. 2017.](#)

²⁹⁹ Se [Knutson, Thomas R.; Kam, Jonghun, Kam; Zeng, Fanrong og Wittenberg, Andrew T. \(2018\), ‘CMIP5 Model-based Assessment of Anthropogenic Influence on Record Global Warmth During 2016’](#) og [Imada, Y.; Shiogama, H.; Takahashi, C.; Watanabe, M.; Maeda, S.; Mori, M. og Kamae, Y. \(2018\), ‘Climate change increased the likelihood of the 2016 heat extremes in Asia’](#), begge fra spesialnummeret [‘Explaining Extreme Events of 2016 from a Climate Perspective’, *Bulletin of the American Meteorological Society*, 99:1.](#)

³⁰⁰ [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 72.

³⁰¹ [Lien, Guro og Strand, Kari Røren \(2011\), ‘Fremtidige utfordringer for Forsvarets logistikk – en trendanalyse’, *FFI-rapport 11/00327* \(Kjeller: FFI\)](#), s. 42.

³⁰² [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 70.

³⁰³ [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), ss. 69–70.

En annen hypotese har vært at begrensning av miljøskader kan bli en viktigere målsetting i gjennomføring av operasjoner, spesielt der ressursene er knappe eller «beskyttelse av miljøet» er en forutsetning for å lykkes med oppdraget. Et steg i denne retningen ble tatt da **FNs sikkerhetsråd i mars 2018 anerkjente at klimaendringer utgjorde en trussel mot freden i Somalia**. Denne beslutningen har blitt omtalt som et «gjennombrudd i klimakampen» og kan tenkes å åpne opp for anerkjennelse av samme problem i andre konflikter.³⁰⁴

Hvis klima blir viktigere strategisk, kan det samtidig bli **en potensielt viktigere målsetting å kunne beskytte miljørelaterte mål fra andre aktører**. FFIs forrige fremtidsstudie diskuterte bl.a. om ødeleggelse av miljøet i seg selv kan bli en foranledning til militær inngripen i situasjoner hvor ødeleggelsene utgjør en tilstrekkelig stor trussel mot menneskelig sikkerhet, slik som humanitære intervensjoner vokste frem som en ny type operasjoner på 1990-tallet. En slik utvikling har ikke blitt observert siden 2015, men kan likevel ikke utelukkes på sikt, spesielt hvis miljøhensyn blir gradvis viktigere for flere staters myndigheter og befolkninger i verden.

En mer teoretisk mulighet er at **miljøet kan bli brukt som et våpen i seg selv**. Også i de nyeste fremtidsstudiene nevnes det at det pågår forskning på værmodifisering, f.eks. for å lage eller fjerne tåke, skyer, stormvær og nedbør, og det utelukkes ikke at de vil kunne bli brukt i krig.³⁰⁵ Den amerikanske studien legger imidlertid størst vekt på de geopolitiske aspektene av en slik teknologisk utvikling.³⁰⁶ Her skisseres det at fraværet av internasjonale retningslinjer for testing av værmodifisering kan føre til økt spenning mellom stater.³⁰⁷ I en verden der dagens lover og regler også utfordres, blir det enda vanskeligere å se for seg en utvikling av slike retningslinjer.

En siste konsekvens er at klimaendringene er **en direkte årsak til økt militær aktivitet i helt andre operasjonsområder**. Her peker både tidligere og nyere fremtidsstudier på Arktis som et strategisk viktigere område, som en direkte følge av temperaturøkning og ismelting, og det er lite som tyder på at denne utviklingen vil reverseres (se 5.1 om denne regionen).

³⁰⁴ [‘FNs sikkerhetsråd anerkjenner klimaendringer som destabiliserende faktor i Somalia’, *Bistandsaktuelt*, 13. apr. 2018.](#)

³⁰⁵ [NIC \(2017\), *Global Trends*, ss. 23–24. Se også ‘Spy agencies could be funding geo-engineering research in pursuit of weaponising the weather, scientists claims’, *Independent*, 15. feb. 2015.](#)

³⁰⁶ [NIC \(2017\), *Global Trends*, s. 180.](#)

³⁰⁷ [NIC \(2017\), *Global Trends*, ss. 23–24.](#)

4 Aktører

Den fremtidige utviklingen i et land eller i en organisasjon kan trekke i helt andre retninger enn i verden som helhet. Aktørers muligheter til å påvirke sin egen og andres utvikling, er noe av det som gjør fremtidige omgivelser vanskelig å forutsi. Krig er i tillegg nettopp et resultat av ulike aktørers vilje og evne til å motsette seg andre aktører. Vår fremtidige sikkerhet avhenger spesielt av andre aktørers vilje og evne til å bruke makt mot Norge, eller komme oss til unnsetning.

Dette kapittelet beskriver utviklingen hos de viktigste aktørene i norsk sikkerhetspolitikk:

- 1) **Russland** – Tradisjonelt største sikkerhetspolitiske utfordring i Norges nærområder.
- 2) **NATO** – «Bærebjelken» i norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk siden 1949, som rammeverk for alliert støtte til forsvaret av Norge og for operasjoner utenlands.
- 3) **USA** – Norges viktigste enkeltallierte og avgjørende for troverdigheten til NATO.
- 4) **FN** – Ivaretar den internasjonale rettsordenen Norge, som småstat, er avhengig av.
- 5) **Kina** – Stormakt som påvirker utviklingen innenfor den globale politiske ordenen, Norges allianseforhold og Russlands handlingsrom i Europa.
- 6) **Ikke-statlige aktører** – Stadig viktigere aktørtype som følge av maktforskyvningen fra stater, bl.a. ved å utfordre staters og konvensjonell militærmakts rolle.

Sammenlignet med kapittelet om globale trender er det i de påfølgende kapitlene lagt større vekt på hvordan de internasjonale omgivelsene og innenrikspolitiske forhold kan påvirke store lands fremtidige utenrikspolitikk, og hvilke alternative retninger hver enkelt aktør kan tenkes å gå i.

Boks 4.1 Hva med India?

India er i dag verdens største demokrati og tredje største økonomi (målt i KKP), etter USA og Kina. Om få år vil India være verdens mest folkerike land, og vil i 2040 ha over 1,6 mrd. mennesker, som vil utgjøre over en sjettedel av verdens totale befolkning. Samtidig forblir India et av landene i verden med høyest risiko for intern væpnet konflikt.³⁰⁸

I 2015 fant vi i FFIs forrige fremtidsstudie lite forskning på de sikkerhetspolitiske konsekvensene av Indias vekst for Norge. Dette er fremdeles tilfellet, men i 2018 kom regjeringen med en strategi for Norges samarbeid med India mot 2030 og landet har blitt et sentralt tema i dagens forskningsstrategier.³⁰⁹ Bakgrunnen er en forventning om at India vil utvikle seg til å bli en global stormakt, og dermed vil påvirke rammevilkårene for norsk politikk. India er allerede en sikkerhets- og forsvarspolitisk stormakt i Asia og anses som en sterk forsvarer av en internasjonal rettsorden. Det forventes således at landet vil få mye å si for utviklingen i det globale multilaterale samarbeidet.

³⁰⁸ [Hegre m.fl. \(2013\), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050'](#).

³⁰⁹ [Utenriksdepartementet \(2018\), *Norge – India 2030: Regjeringens strategi for samarbeidet med India*](#).

4.1 Russland

Sammendrag. Russlands ambisjon om å være en viktig stormakt i en multipolar verdensorden ligger fast. I de siste års studier har imidlertid landet gått fra å bli omtalt som en regional og defensiv aktør til en global og offensiv. Siden intervensjonen i Ukraina i 2014 har landet videreført en aggressiv utenrikspolitikk, med et bredt spektrum av virkemidler for å undergrave USA og svekke Vesten. I tillegg har landet engasjert seg tyngre militært, også utenfor det post-sovjetiske området.



I dag omtales Russland som den mest aggressive utfordreren av den liberale verdensordenen, men det er ulike syn på hvor langt landet er villig til å gå og hvor lenge dagens utenrikspolitikk vil bli videreført. På lang sikt kan den største testen bli hvordan landet håndterer maktforskyvningen til fremvoksende stormakter og økonomier utenfor Vesten. Større utfordringer i landets sørlige og østlige randsoner kan gjøre det viktigere å reparere forholdet til Europa. Innenrikspolitisk står landet overfor store demografiske utfordringer. I tillegg er økonomien fortsatt svært sårbar for endringer i energiprisene. Russland forventes likevel å forbli en av verdens største økonomier, men det er bred enighet om at dagens økonomiske modell ikke er bærekraftig uten politiske reformer. Landet forventes imidlertid å forbli autoritært, i alle fall ut Vladimir Putins siste presidentperiode. Den største usikkerheten knytter seg til hva som skjer etter at Putins periode tar slutt i 2024.

Allerede gjennomførte investeringer, og et nytt mer realistisk våpenprogram, vil medføre ytterligere forbedringer i Russlands militære kapasitet det kommende tiåret. Tempoet i forsvarsmoderniseringen forventes imidlertid å bli lavere enn det det har vært det siste tiåret. På lang sikt kan det også bli vanskeligere for russisk forsvarsindustri å eksportere våpen og produsere like mye av neste generasjons våpensystemer.

Norge må forvente å bli utsatt for en like selvhevdende russisk utenrikspolitikk som i dag, så lenge forholdet til Vesten forblir dårlig. Den militære trusselen fra Russland anses imidlertid som grunnleggende uendret de siste årene. Selv om det er lite sannsynlig, er det ikke mulig å utelukke et begrenset russisk angrep mot Norge i forbindelse med en større konflikt med Vesten eller en bilateral norsk-russisk konflikt. Det er imidlertid ulike syn på sannsynligheten for væpnet konfrontasjon mellom Russland og Vesten.

For Norge utgjør et vedvarende eller sterkere russisk ønske om å utfordre dagens internasjonale normer og regler en alvorlig utfordring. Et verstefallscenario for Norge er at dagens maktforskyvning fører til en «regionalisering» av verden, der stormaktene aksepterer hverandres rett til bruk av militærmakt innenfor egne innflytelsessfærer. Da er det ikke gitt at det er i andre deler av verden at dagens rettsorden vil bli utfordret mest direkte.

4.1.1 Stormaktsambisjon og konfrontasjon med Vesten

Russland regnes i dag som en stormakt, hovedsakelig som følge av landets militære styrke og atomvåpenarsenal. Økonomisk er landet også et av verdens største, men likevel en langt mindre makt enn USA og Kina, og mer på nivå med de andre faste medlemmene av FNs sikkerhetsråd.³¹⁰ I motsetning til andre store, ikke-vestlige økonomier omtales Russland som en gjenoppstående (*resurgent*), ikke fremvoksende, stormakt, siden Sovjetunionen var én av to supermakter under den kalde krigen. Siden da har Russlands posisjon blitt svekket, spesielt i forhold til USA.

Det er bred konsensus i både nye og gamle fremtidsstudier om at **landets utenrikspolitiske målsetting er å være en stormakt i en fremtidig multipolar verdensorden**, der makten vil fordeles mer jevnbyrdig mellom flere aktører og Russland skal være en av de viktigste.³¹¹ Det russiske utenrikspolitiske synet på verden er at stormaktsrivalisering blir vanligere, makt viktigere, og konkurransen om ressurser, markeder, verdier og innflytelse hardere.³¹² Dette synet er således i tråd med oppfatningen som dagens vestlige fremtidsstudier har av hvor verden går, og de siste års utvikling synes å ha brakt det russiske målet om en multipolar verden, med en mindre dominerende rolle for USA, stadig nærmere (se 3.1 om globale politiske trender).

I tråd med denne stormaktsambisjonen har det **lenge vært ventet at Russland vil utfordre USA i sikkerhetspolitiske spørsmål**.³¹³ I FFIs forrige fremtidsstudie ble forholdet til Vesten beskrevet som gradvis dårligere siden 1999, og ansett for å ha nådd et nytt bunnivå etter Russlands okkupasjon av Krim og intervensjon i Øst-Ukraina i 2014. Det har imidlertid vært få tegn til forbedringer siden da.³¹⁴ Tvert imot har spenningsnivået holdt seg høyt som følge av bl.a. Russlands intervensjon i Syria høsten 2015, innblandingen i det amerikanske presidentvalget i 2016, drapsforsøket på eks-spionen S. Skripal i Storbritannia i 2018 og hendelser som overtagelsen av tre ukrainske marinefartøyer ved Kertsjstredet på slutten av samme år.

Selv om den overordnede russiske målsettingen har ligget fast, synes disse siste års hendelser å markere **en dreining fra en regional, defensiv ambisjon til en mer global og offensiv uten-**

³¹⁰ Størrelsen på stormaktenes økonomi avhenger av hvordan den måles. Ved BNP målt i kjøpekraftsparitet (KKP), var Russlands økonomi sjettede største i verden i 2018. Russlands og Tysklands økonomier var ca. like store (\$4200 og \$4400 milliarder), mens Storbritannia og Frankrikes var rundt \$3000 milliarder. Ved BNP målt i nominelle dollar, var Tysklands (\$4000 mrd.), Storbritannias og Frankrikes (begge \$2800 mrd.) økonomier langt større enn Russlands (\$1600 mrd.). Basert på IMF's *World Economic Outlook*, april 2019. For alle tall, se [IMFs nettside](#).

³¹¹ For nye fremtidsstudier med egne kapitler om Russland, se [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 123–128, og [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), ss. 220–229. [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), har ikke et eget kapittel om Russland, men beskriver landet likt som i andre studier og generelt som den viktigste driveren bak behovet for å styrke NATOs militære evne og beredskap. I den svenske Perspektivstudien anses Russland som en økt trussel og den mest innflytelsessterke aktøren i Østersjøen gjennom sin økte evne til offensive operasjoner. I [DCDC \(2015\)](#), [USMC \(2015\)](#) og [JFD \(2016\)](#) behandles ikke Russland spesielt, men forventes å være én av stormaktene som vil utfordre dagens normer og regler, utfordre USA og være en sentral aktør i Arktis. For et tidligere eksempel på denne beskrivelsen av Russlands målsetting, se [DCDC \(2010\), *Global Strategic Trends – Out to 2040*](#), ss. 48–49.

³¹² Se Russlands utenrikspolitiske strategi fra 2016, [The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation \(2016\), *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*](#). Dette er også i tråd med den forrige strategien fra 2013.

³¹³ Flikke, Geir (2007), 'Retningen på Russlands forsvars- og sikkerhetspolitikk – fremtidige hovedutfordringer i Norges forhold til Russland', *Globale Norge – hva nå? – Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer* (UD).

³¹⁴ [Flikke, Geir \(2018\), 'Russia Challenges the West: 2014–2018', *Security Policy Library, 1-2018* \(DNAK\)](#).

rikspolitik.³¹⁵ For bare fem år siden ble Russland beskrevet som et «sandslott» bygget på et skjørt økonomisk fundament, med begrenset innflytelse i bare utvalgte deler av verden, og president Vladimir Putin som en opportunistisk «spoiler».³¹⁶ Fremtidsstudier omtalte Russland som en regional stormakt med begrenset ambisjon og evne.³¹⁷ I dag regnes Russland som en strategisk utfordring. Gjennom militære intervensjoner, innblanding i valg og tettere bånd til regimer i Midtøsten har Russland redefinert seg selv fra en aktør i det post-sovjetiske området til en global spiller. Dagens fremtidsstudier beskriver utenrikspolitikken som aggressiv, og ambisjonene som mer enn regionale.³¹⁸ I USAs siste sikkerhetsstrategi har Russland blitt oppgradert fra «en plage» under Obama-administrasjonen til «en global utfordrer» under Trump.³¹⁹

En ny hypotese er derfor at vi er inne i en ny og mer offensiv utenrikspolitisk fase, der Kreml **bruker et bredt spektrum av relativt billige virkemidler for å svekke Vesten.**³²⁰

- Økonomiske og forretningsmessige bånd med land der USA og vestlige land har trukket seg ut, f.eks. gjennom fordelaktige handelsavtaler og billigere eksport av olje- og gass.
- Militært samarbeid med vestlige allierte, f.eks. våpensalg til Egypt og Tyrkia.
- Påvirkningsoperasjoner for å forsterke politisk polarisering, f.eks. ved å støtte populistiske og høyrradikale grupper i Europa og fyre opp under etnisk spenning på Balkan.
- Cyberoperasjoner for spionasje- og sabotasjeformål, f.eks. mot offentlige kommunikasjonssystemer, media og private selskaper.
- Krigføring under terskelen for konvensjonell krigføring, f.eks. gjennom bruk av spesialstyrker og private militære selskaper.

Basert på de siste års erfaring kan det derfor tenkes at Russland vil utfordre Vesten i flere regioner og land i verden. Noe som også kan tyde på dette, er Russlands nylige engasjement i Afrika sør for Sahara, som er sterkere enn selv de nyeste fremtidsstudiene hadde sett for seg (se 5.5.4).

Ifølge det amerikanske etterretningsmiljøets fremtidsstudie vil Russland **mest sannsynlig videreføre dagens «aggressive» utenrikspolitik de neste fem årene.**³²¹ Helt konkret forventes det at Russland vil reagere negativt på alliert tilstedeværelse i Baltikum og Sentral-Europa, øke bruken av cyberoperasjoner, redusere sin avhengighet av vestlig teknologi og videreutvikle sine

³¹⁵ For mer om dreining som beskrives i dette avsnittet, se [Korostikov, Mikhail \(2017\), 'Russia Is The Honey Badger Of International Relations', *Carnegie*, 15. des. 2017](#); og [Trenin, Dmitri \(2018\), 'Russia as a Disruptor of the Post-Cold War Order: To What Effect?', *Raisina Files*, January 2018, ss. 18–23](#).

³¹⁶ ['Putin is a spoiler, not a strategist', *Financial Times*, 18. des. 2013](#).

³¹⁷ [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), beskriver Russland som en regional makt, i motsetning til en global aktør som Kina.

³¹⁸ Se f.eks. [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 221; [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 125–127.

³¹⁹ [Rumer, Eugene og Weiss, Andrew S. \(2017\), 'Vladimir Putin's Russia Goes Global', *Wall Street Journal*, 4. aug. 2017](#).

³²⁰ Dette skal undersøkes i [et nytt prosjekt](#) («The Return of Global Russia») ved Carnegie Endowment for International Peace. Se spesielt [Stronski, Paul og Sokolsky, Richard \(2017\), *The Return of Global Russia: An Analytical Framework*, December 2017 \(Carnegie\)](#). Se også [Trenin, Dmitri \(2017\), 'Russia's Evolving Grand Eurasia Strategy: Will It Work?', *Carnegie*, 20. juli 2017](#); [Sokolsky, Richard og Stronski, Paul \(2018\), 'The \(Former\) Soviet Empire Strikes Back', *Carnegie*, 13. feb. 2018](#); og [Rumer, Eugene \(2018\), 'Time for the U.S. to Reckon With Russia's New Global Reach', *Carnegie*, 1. mars 2018](#).

³²¹ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 125–127.

asymmetriske maktmidler. Russland vil «nærmest sikkert» fortsette å ha territorielle buffersoner langs grensene og beskytte sympatisk innstilte autoritære regimer i sin egen periferi. Det forventes også at denne linjen vil forsterke anti-russiske synspunkter i Baltikum og deler av Øst-Europa, som igjen øker faren for konflikt. Heller ikke norske eksperter tror på en snarlig bedring i forholdet til Vesten. T. Bukkvoll fra FFI forventer f.eks. at hele Putins inneværende periode – for både Russland og Vesten – vil handle om «å manøvrere et dårlig forhold for å unngå full konflikt», men at det vil være fullt mulig å avverge konfrontasjon.³²²

I mars 2018 vurderte deltagerne (n= 660) i FFIs prediksjonsturnering det som 45 % sannsynlig at Russland ikke vil intervensjonere inne et nytt europeisk lands territorium i løpet av Putins siste presidentperiode frem til 2024.

Det ble imidlertid vurdert som sannsynlig med russiske operasjoner i andre regioner, inkludert 64 % sannsynlig at Russland vil gjennomføre luftangrep i Syria også i 2020 (n=647) og 53 % sannsynlig med russiske luft- eller missilangrep i *et annet land* enn Ukraina eller Syria de neste tre årene (n=646).

Det har også **lenge vært ventet at landet vil gjøre krav på å spille en større rolle som energistormakt.**³²³ Russland er Europas viktigste eksterne forsyningskilde av gass, og landets andel av det europeiske gassmarkedet forventes å øke fremover. De siste årene er det spesielt utbyggingen av en ny gasslinje fra Russland til Tyskland gjennom Østersjøen (*Nord Stream 2*) som har skapt bekymring, fordi den vil øke Europas avhengighet av russisk gass og gjøre det mulig for russisk eksport å omgå Ukrainas transittsystem, redusere Ukrainas inntekter og øke faren for at Russland kan angripe landet.³²⁴ Samtidig er det likevel ikke på energiområdet at Russlands mer offensive utenrikspolitiske linje har kommet klarest til uttrykk. Forklaringen er bl.a. oljeprisfallet i 2014, lavere etterspørsel etter russisk gass og økt konkurranse fra det globale LNG-markedet, der gass kan handles globalt, uavhengig av langvarige kontrakter og faste rørledninger, som Russlands eksport i stor grad er basert på.³²⁵ I tillegg er Russlands egen økonomi svært avhengig av energiekseport. I 2016 gikk nesten 60 % av russiske oljeeksport og mer enn 75 % av russisk gass til europeiske OECD-land.³²⁶

Det er derfor svært sannsynlig at **Russland vil fortsette å være avhengig av eksport til Europa, i alle fall de neste 5–10 årene.**³²⁷ På den ene siden bidrar dette til å redusere konfliktpotensialet gjennom gjensidig avhengighet. For Russland kan bruk av energi som pressmiddel også være mer risikabelt enn andre virkemidler, fordi Russland selv er så avhengig av eksporten. I et

³²² [‘Russlands presidentvalg: - Putin sitter til han dør eller blir kastet’, *Dagbladet*, 18. mars 2018.](#)

³²³ Flikke (2007), ‘Retningen på Russlands forsvars- og sikkerhetspolitikk’.

³²⁴ [‘Ukraine ‘desperately concerned’ Russia could soon attack its gas pipeline, foreign policy expert says’, *CNBC*, 21. feb. 2018;](#) [‘German MPs call for clarification on contentious Russian gas pipeline Nord Stream 2’, *Deutsche Welle*, 21. feb. 2018.](#)

³²⁵ [Henderson, James og Mitrova, Tatiana \(2015\). ‘The Political and Commercial Dynamics of Russia's Gas Export Strategy’. *OIES Paper: NG 102*, September 2015 \(Oxford Institute for Energy Studies\).](#)

³²⁶ [EIA \(2017\). ‘Country Analysis Brief: Russia’, 31. okt. 2017.](#)

³²⁷ [Henderson og Mitrova \(2015\). ‘The Political and Commercial Dynamics of Russia's Gas Export Strategy’.](#)

av scenarioene til det amerikanske marinekorpsets studie er det nettopp russisk utnyttelse av europeisk gassavhengighet som er foranledningen til at Europa velger å diversifisere sin energitilførsel, som igjen bidrar til å svekke russisk økonomi.³²⁸ Dersom Russland klarer å diversifisere sin egen eksport til andre regioner, vil denne sårbarheten reduseres, men russiske forsøk på å øke eksporten til Asia har så langt gått tregere enn håpet.

På den annen side kan det **ikke utelukkes at Russland vil bruke energi som pressmiddel**, spesielt i lys av landets (overraskende) risikovillige adferd de siste årene.³²⁹ En ny studie har også funnet at Russland, i større grad enn andre autoritære land, bruker energiekspport som et utenrikspolitisk verktøy, f.eks. gjennom å kutte forsyninger, øke eller redusere prisen og kontrollere transittutene.³³⁰ Til nå har energi bare blitt brukt som pressmiddel mot relativt svake naboer, som de baltiske landene, Georgia og Ukraina. Dersom de største europeiske landene blir mer avhengig av russisk gass i fremtiden, f.eks. gjennom *Nord Stream 2*, kan det imidlertid skape større tvil om de vil komme små land til unnsetning i en konflikt med Russland.

Norge skiller seg fra mange andre europeiske land ved å være uavhengig av russisk energi.

På den ene siden kan større europeisk avhengighet skape større splittelser mellom USA og Europa i spørsmål om f.eks. sanksjoner mot Russland, og dermed bli en større sårbarhet hos europeiske beslutningstagere som russiske påvirkningsoperasjoner kan utnytte. Det vil i så fall også ramme Norge, hvis det svekker Europas transatlantiske kobling. På den annen side kan kombinasjonen av uavhengighet av russisk energi og avhengighet av amerikansk alliert støtte, gjøre at Norge i stedet kan føre en mer selvstendig politikk overfor Russland og heller velge å styrke det bilaterale forholdet til USA. Dersom Russland velger å bruke energi mer aktivt som pressmiddel, kan likevel Norge, på tross av sin uavhengighet av russisk energi, bli tvunget til å velge mellom å støtte Europa eller USA – ikke helt ulikt dagens splittede syn på Kina (se 4.5.3).

4.1.2 Usikkerheter ved dagens utenrikspolitiske linje

Selv om landet ønsker å spille en sentral rolle i en fremtidig multipolar verden, er det for det første **ikke gitt at Russland vil ha evnen til å være en av de viktigste stormaktene på sikt.**

Denne hypotesen bygger bl.a. på B. Los bok fra 2015, der han påpekte at Russlands makt i stor grad baserer seg på tradisjonelle maktmidler, f.eks. atomvåpen, energi og posisjoner i internasjonale organisasjoner som FNs sikkerhetsråd, som har fått mindre betydning i en mer globalisert verden.³³¹ Den økonomiske avhengigheten av energi og råvarer gjør Russland sårbart for hendelser som ligger utenfor landets egen kontroll, f.eks. teknologiske gjennombrudd innenfor utvinning og funn av større kilder av fossilt brensel andre steder i verden. Russland står også mer alene enn Sovjetunionen gjorde i mange mulige kriser, og det er ikke gitt at nye generasjoner vil ha like stor vilje til å tåle lidelser som befolkningen historisk har hatt. Lo skisserte derfor at Russland i verste fall kan ende opp som en av taperne i en fremtidig multipolar verden – og ikke bare falle bak utviklingen i Vesten, men også andre fremvoksende land.

³²⁸ [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), s. 108.

³²⁹ [Collins, Gabriel \(2017\), 'Russia's Use of the "Energy Weapon" in Europe', *Issue Brief*, 18. juli 2017.](#)

³³⁰ [Korteweg, Rem \(2018\), *Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia \(EU\)*.](#)

³³¹ Lo, Bobo (2015), *Russia and the New World Order* (London: Chatham House).

På den ene siden har denne hypotesen blitt svekket på kort sikt. **Russlands internasjonale posisjon ser ut til å ha blitt styrket siden 2015.** For det første har Russlands intervensjon i Syria demonstrert nytteverdien av landets harde virkemidler, der relativt begrensede russiske styrker har lyktes med å berge et alliert regime og svekke den arabiske vårens utsikter til å true autoritære regimer i regionen.³³² Intervensjonen har også lyktes delvis med å løfte Russland ut av den utenrikspolitiske og økonomiske isolasjonen som fulgte Ukraina-krisen.³³³ I motsetning til Vestens dårlige erfaringer med intervensjoner i Midtøsten kan Russland dermed få en styrket tro på nytteverdien av militære maktmidler etter Syria. For det andre har Trumps presidentskap og de sterke motreaksjonene på globaliseringen bidratt til å så tvil om fremtiden til den liberale og globaliserte verdensordenen, der Lo så for seg at Russland ville bli en av taperne. I en mindre globalisert verden vil Los premisser for Russlands svekkede innflytelse dermed også svekkes. I tillegg har USAs tilbaketrekning fra Midtøsten skapt større muligheter for Russland enn landet ellers ville hatt. I Syria har USA overlatt det største politiske ansvaret til Russland, mens anerkjennelsen av Jerusalem som Israels hovedstad har svekket USAs posisjon blant palestinerne.

På den annen side er det **usikkert hvor lenge forutsetningene for Russlands styrkede posisjon vil vare.** For det første vil det kreve mer enn militære virkemidler å omgjøre gevinstene i Syria til varig politisk innflytelse i Midtøsten, gitt at det er noe de ønsker. Gjenoppbyggingen av landet vil bli svært kostbar og Russland har krevd at Europa må bidra, men vestlige politikere har så langt vært skeptiske.³³⁴ Vesten har i utgangspunktet flere virkemidler til dette enn Russland. Gjenoppbyggingen av Syria kan således bli noe som kan fremtvinge et samarbeid mellom Russland og Europa, fordi kostnadene ved *ikke* å gjøre det over tid kan bli store for begge.

Etter hvert som Syria forsvinner fra den politiske dagsordenen, må **Russland finne nye måter å forbli politisk relevant i Midtøsten på.** Ifølge Y. Barmin kan Russland i løpet av de kommende årene forsøke å distansere seg fra de krigførende partene i Syria, slik som i Libya, og heller forsøke å bli en slags regional «dommer».³³⁵ En slik, mer nøytral rolle forutsetter imidlertid at Russland må balansere forholdet mellom regionale makter som Iran, Saudi-Arabia og Israel bedre enn i dag. Iran og Israel har flere ganger havnet i væpnet konfrontasjon i Syria allerede.³³⁶ Denne typen balansering kan også bli vanskeligere fremover, hvis fremvoksende økonomier blir mer selvsikre i egne regioner eller hvis Kina begynner å involvere seg mer direkte globalt.

For det andre har de siste års russiske utenrikspolitikk **skapt en enda større og mer varig motvilje i Russlands egne naboland.**³³⁷ Ukraina er i dag bedre stilt til å forsvare seg mot russisk aggresjon enn i 2014, og landet sies å ha «ugjenkallelig driftet ut av den russiske verdenen».³³⁸

³³² Barmin, Yuri (2018). 'Russia in the Middle East Until 2024: From Hard Power to Sustainable Influence'. *The Jamestown Foundation*, 8. mars 2018. For et positivt syn på Russlands operasjon i Syria, se Pukhov, Ruslan (2017). 'Moscow-based think tank director: Russia's unexpected military victory in Syria'. *Defense News*, 10. des. 2017.

³³³ Åtland, Kristian; Bukkvoll, Tor; Enstad, Johannes Due, og Tønnessen, Truls (2016). 'Russlands militære intervensjon i Syria'. *FFI-rapport 16/00500* (Kjeller: FFI).

³³⁴ 'Rebuilding Assad's Syria: Who should foot the bill?'. *Deutsche Welle*, 8. sep. 2018.

³³⁵ Barmin (2018). 'Russia in the Middle East Until 2024: From Hard Power to Sustainable Influence'.

³³⁶ Galeotti, Mark (2018). 'Putin Is Playing a Dangerous Game in Syria'. *The Atlantic*, 15. feb. 2018.

³³⁷ Goble, Paul (2017). 'Foreword: Decline, Decay and Disintegration: Russia's Future in the 21st Century', i Wim-bush, S. Enders og Portale, Elizabeth M., red., *Russia in Decline* (Washington, DC: The Jamestown Foundation).

³³⁸ Flikke (2018). 'Russia Challenges the West: 2014–2018'.

Også i Norge har de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene blitt omtalt som «varig endret», mens ifølge Nordisk råd kan forholdet mellom Europa og Russland aldri bli det samme igjen.³³⁹ Siden da har den nedadgående trenden i NATOs forsvarsbudsjetter snudd (se 4.2.2) og tilstedeværelsen av amerikanske styrker i Baltikum og andre naboland har økt (se 4.3.4).

For det tredje forventes det at **Vesten vil lære seg å håndtere russisk hybridkrigføring bedre**. En del av årsaken til at Russland har oppnådd mye med relativt begrenset innsats, er at det som i realiteten er små trusler (som russiske netttroll) blir opphøyd til store trusler i media.³⁴⁰ Hvordan vi skal håndtere de hybride truslene fra Russland, er et svært aktuelt tema i dag, men den svenske fremtidsstudien forventer at vestlige demokratier vil bli bedre til å håndtere påvirkningsoperasjoner og utfordringer i gråsonene mellom fred, krise og krig de neste årene.³⁴¹ Spørsmålet blir i stedet hvordan Russland vil tilpasse seg dette, og hvilke langsiktige følger det igjen kan få.

For det fjerde kan **en eventuell svekkelse av globaliseringen i Vesten redusere effekten av dagens russiske virkemidler**, fordi det nettopp er sårbarhetene som oppstår gjennom nedbrytningen av statsgrenser (som flyten av mennesker, spredningen av informasjonsteknologier som sosiale medier og overnasjonale organisasjoner som EU) som gjør at Russlands påvirkningsoperasjoner kan virke. Både Russland og Kina forsøker å beskytte seg mot de samme svakhetene som de selv utnytter, gjennom statlig sensur og brannmurer for å stanse påvirkning utenfra.

I sum synes Russlands utenrikspolitiske suksess å være **minst like avhengig av hva som skjer i andre deler av verden, som av hva landet velger å gjøre selv**. Ifølge én av de amerikanske fremtidsstudiene vil tre av de mest avgjørende utviklingene de neste fem årene være: hvordan Russland reagerer på økt kinesisk engasjement i sine innflytelsessfærer; den videre utviklingen i Ukraina, der vellykkede reformer kan styrke Ukraina som et «moteksempel» på den russiske modellen eller alternativt styrke autoritære regimer i regionen, og mulige regimeskifter i Kasakhstan og Usbekistan, som kan øke faren for ustabilitet eller terrorisme.³⁴²

Utover de neste fem årene kan de viktigste spørsmålene derimot bli hvordan landet velger å definere seg selv på den internasjonale scenen, hvor lenge den «varige» endringen i forholdet til Vesten vil fortsette, og hvordan Russland vil håndtere også andre fremvoksende økonomier enn Kina. I rapportens avslutningskapittel utforskes det derfor tre alternative verdener hvor Russland fortsetter å være en regional stormakt med globale ambisjoner, men hvor omgivelsene rundt endrer seg helt grunnleggende.

4.1.3 En utfordrer mot dagens verdensorden

I global sammenheng omtales Russland i dag som **en av de største utfordrerne av USAs maktposisjon og dagens verdensorden**. Det er imidlertid ulike syn på hvor mye Russland ønsker å utfordre. Lo trekker et tydelig skille mellom Russland og Kina.³⁴³ Ifølge ham ønsker Kina

³³⁹ ‘– En varig endring i forholdet til Russland’, *Stortinget*, 14. okt. 2014.

³⁴⁰ Korostikov (2017), ‘Russia Is The Honey Badger Of International Relations’.

³⁴¹ Försvarmakten (2016), *Perspektivstudien 2016*, s. 25.

³⁴² NIC (2017), *Global Trends*, ss. 126–127.

³⁴³ [Intervju med Bobo Lo på ABC News, 4. apr. 2017.](#)

bare å reformere dagens internasjonale system, slik at det bedre reflekterer Kinas rolle og innflytelse, men ikke ødelegge det. Kina ønsker å begrense amerikansk dominans, men har (frem til nå) ikke hatt et like anstrengt forhold til USA som Russland. Kina har tross alt tjent svært mye på amerikansk lederskap, Bretton Woods-institusjonene og handelsliberalisering.³⁴⁴

Ifølge Lo ønsker Russland å erstatte det eksisterende systemet, fordi landet har vært en av de største taperne i denne liberale verdensordenen.³⁴⁵ De siste års aggressive utenrikspolitikk kan tolkes som en utfordring av mer enn bare USAs hegemoni. Til tross for å være en forkjemper for prinsippet om ikke-innblanding i andre staters interne anliggender, er Russland ett av de landene som i praksis har utfordret dette mest åpenlyst de siste årene. Ved å annektere Krim kan Russland sies å ha «avsluttet» et kapittel i europeisk historie, der militærmakt ikke lenger ble brukt til å ta territorium på permanent basis. Siden 2015 er Russland også det landet som har lagt ned flest veto mot resolusjoner i FNs sikkerhetsråd (se 4.4.2).

Lo får noe støtte i den siste amerikanske fremtidsstudien, som understreker at Russland har lite å tape på å utfordre reglene for global økonomi, og derfor forventes å fortsette å svekke vestlig innflytelse over den.³⁴⁶ Landet forventes også å samarbeide internasjonalt på måter som underbygger russisk innflytelse, f.eks. ikke-spredning av atomvåpen, men samtidig utfordre de normer og regler som svekker den. Et nylig eksempel er INF-avtalen, som USA og NATO har anklaget Russland for å bryte.³⁴⁷ Trump har også omtalt *New START*-avtalen, som begrenser antallet strategiske atomvåpen USA og Russland kan ha utplassert, som en dårlig avtale for USA.³⁴⁸ *New Start*-avtalen ble fremforhandlet mellom Obama og Putin, men opphører i 2021 med mindre landene blir enige om å fornye den til 2026. Uansett hvor utfordringene kommer fra, forventes det at usikkerheten vil true en skjør global atomvåpenbalanse.³⁴⁹

Andre tror ikke at Russland ønsker å etablere et nytt internasjonalt system, men at **målsettingen er begrenset til å undergrave den amerikansklede verdensordenen**.³⁵⁰ Til forskjell fra Sovjetunionen har Russland ikke en ideologi det skal pålegge resten av verden, men ønsker større respekt for sine interesser og en sentral rolle i internasjonale spørsmål. Således er målsettingen forenlig med Kinas, men Russlands tilnærming er helt ulik. Mens Kina følger en tålmodig strategi, beskrives den russiske tilnærmingen som direkte, ikke-strategisk og *in-your-face*.³⁵¹

Selv om de fleste mener at Russlands målsetting først og fremst er å utfordre USAs dominerende rolle, er **ikke alle enige i at det bare er snakk om taktisk opportuniste**. I stedet hevder noen at det også for Russland ligger en langsiktig og strategisk tenkning til grunn.³⁵² Ifølge M.

³⁴⁴ [Lo, Bobo \(2016\). 'The Illusion of Convergence – Russia, China, and the BRICS'. *Russie.Nei.Visions*, No. 92, March 2016](#), s. 13.

³⁴⁵ [Intervju med Bobo Lo på ABC News](#), 4. apr. 2017.

³⁴⁶ [NIC \(2017\). *Global Trends*](#), s. 125.

³⁴⁷ [Pifer, Steven \(2018\). 'Russia denies it violates the INF Treaty. OK, show it'. *Brookings*, 22. jan. 2018](#).

³⁴⁸ ['Trump wants to make sure U.S. nuclear arsenal at 'top of the pack''. *Reuters*, 23. feb. 2017](#).

³⁴⁹ ['Trump threatens to New START could imperil nuclear modernization programs'. *Defense News*, 23. feb. 2017](#).

³⁵⁰ Se f.eks. [Trenin \(2018\). 'Russia as a Disruptor of the Post-Cold War Order: To What Effect?'](#).

³⁵¹ [Trenin \(2018\). 'Russia as a Disruptor of the Post-Cold War Order: To What Effect?'](#), s. 23.

³⁵² Se [Korostikov \(2017\). 'Russia Is The Honey Badger Of International Relations'](#), der det argumenteres for at Russland følger en «honninggrevling»-doktrine, der hensikten er å slå hardt tilbake, selv mot større rovdyr, for å vise at kostnadene ved å angripe dem er større enn fortjenesten, og at forsøk på å påvirke dets innenrikspolitikk er nytteløst.

Kofman søker ikke Russland bevisst å utfordre det vi i Vesten forstår som den liberale verdensorden, selv om dette kan være konsekvensen.³⁵³ Ifølge Kofman oppfatter ikke det russiske regimet at det finnes noen «liberal verdensorden», men ser et internasjonalt system bygget rundt USAs dominans. Dette systemet er i seg selv en trussel mot russiske interesser, fordi internasjonal politikk anses som et nullsumspill, der den ene partens gevinst er den andres tap. Etter å ha mislykkes i å oppnå stormaktsstatus gjennom samarbeid med Vesten på 2000-tallet, har Russland nå valgt en strategi hvor landet opptrer som en «gerilja» i det internasjonale systemet.

Ifølge Kofman følger Russland en **«plyndringsstrategi» for å tvinge USA og Vesten til å gi etter for russiske interesser gjennom bruk av asymmetriske virkemidler** som påfører motstanderen kostnader over tid. Det handler altså ikke om et avgjørende militært slag, men å undergrave Vestens vilje til å motsette seg Russland. Sentralt i denne strategien står de relativt billige, men effektive virkemidlene som cyberoperasjoner og sabotasje, svekkelse av Vestens økonomiske og politiske ressurser og militære «raids» i områder hvor USA er svake.

Bakgrunnen for dreiningen fra en defensiv til en offensiv utenrikspolitikk er, ifølge Kofman, at inntil 2014 var oppfatningen i Kreml at den multipolare verdensordenen, som Russland ønsker seg, ville følge naturlig av den globale maktforskyvningen. Etter Ukraina har imidlertid Russland arbeidet mer proaktivt for å skape denne utviklingen selv. Så langt har Russland klart å oppnå større respekt for landets militære kapasiteter, men fortsatt ikke lykkes i å få anerkjennelse for sin innflytelse i de post-sovjetiske republikkene eller en reforhandlet verdensorden.

Ifølge Kofman vil imidlertid ikke Russland stanse plyndringen før landet har oppnådd paritet, eller før Kina har blitt en sterkere utfordrer for USA. På kort sikt er det fare for at dagens strategi kan ta en mer militær karakter, hvis konfrontasjonen med USA tiltar ytterligere eller landet blir mer selvsikkert på sine harde virkemidler i lys av erfaringene fra de siste års intervensjoner i Ukraina og Midtøsten. Det er likevel en viktig forskjell mellom den russiske «gjenerobringen» av Krim i post-sovjetiske områder og en eventuell russisk invasjon av et *vestlig* land som Norge. Det siste ville ha utgjort et nytt og vesentlig mer alvorlig kapittel i europeisk historie.

På lang sikt er det altså **usikkert hvilken utenrikspolitikk Russland vil føre, hvis dagens tilnærming (heller) ikke leder frem**. Det er ingen av fremtidsstudiene som forsøker å forutsi eventuelle *andre* strategier, annet at Russland kan tenkes å opptre «enda mer aggressivt», dersom landet mister ytterligere status eller de økonomiske kostnadene ikke blir for store.³⁵⁴ Utviklingen vil også avhenge av hva russerne selv anser som suksess. Det kan f.eks. tenkes at en fremtidig ledelse vil anse opprettholdelse av en utfordrerrolle som en tilstrekkelig måloppnåelse.

³⁵³ [Kofman, Michael \(2018\), 'Raiding and International Brigandry: Russia's Strategy for Great Power Competition', *War on the Rocks*, 14. juni 2018.](#)

³⁵⁴ [NIC \(2017\), *Global Trends*, s. 126.](#)

4.1.4 Forholdet til fremvoksende økonomier

Ifølge D. Trenin har Russland så langt delvis lyktes med å utfordre den amerikanskledede verdenen.³⁵⁵ Den **neste store testen blir hvordan Russland håndterer de fremvoksende stormaktene og økonomiene** som Kina, India, Pakistan, Iran, Tyrkia og land i Sentral-Asia. I likhet med USA har Russland rettet større oppmerksomhet mot Asia. Like etter innføringen av vestlige sanksjoner i forbindelse med Ukraina inngikk Russland i 2014 f.eks. en stor avtale om å eksportere gass til Kina. I lys av dette ble det hevdet at Russland nå har vendt seg fra vest til øst.³⁵⁶

Samtidig understreker H. Blakkisrud og E. Rowe at **Russlands dreining mot Asia har lett for å bli overdrevet**, og at det er viktig å skille mellom politiske utsagn og realiteter.³⁵⁷ Ifølge dem skapte den vestlige isoleringen etter Ukraina en større nødvendighet av Russlands forhold til Asia, men egentlig har det i perioden etter 2014 vært en gradvis nedtrapping i den statlige satsingen på landets fjerne øst. Forklaringen kan være begrensede ressurser som følge av lavere oljepris og sanksjoner, men det er ikke gitt at Russlands dreining mot øst vil bære frukter. Ifølge Blakkisrud og Rowe handler interessen for Asia mest om innenrikspolitiske forhold, der Russland ser en mulighet til å utvikle de østlige deler av landet som er rike på ressurser, men fattige på folk og utvikling. De vurderer det imidlertid som lenge til «vinduet mot Østen» kan få like stor betydning for Russland som vinduet mot Vesten.³⁵⁸

Russland har også **et ambivalent forhold til Kina**. Ifølge T. Røseth kan Russlands Kina-politikk beskrives som et «strategisk partnerskap», basert på et bredt økonomisk og politisk samarbeid som skal sikre gjensidig utenriks- og sikkerhetspolitisk fleksibilitet.³⁵⁹ Landene er sterkere når de står sammen mot USAs hegemoni og vestlige tolkninger av internasjonal lov. Samtidig vurderes en militær allianse som lite sannsynlig, fordi begge hver for seg har sterkere økonomiske bånd til Vesten enn til hverandre. Kinas vekst utgjør også en betydelig utfordring for Russland i områder hvor de selv er relativt svake. En annen utfordring er at Russland har et ganske annet syn enn Kina på hvordan en «ny» verdensorden skal se ut. Mens Putin ser for seg en «tripolar» verden med USA, Kina og Russland som de tre store, har Kina ifølge Lo et mer bipolart syn på verden, der USA er landets eneste likeverdige.³⁶⁰

Russlands forhold til India kan bli mer utfordrende å ivareta på lang sikt. Ifølge Putin er idéen om et «strategisk triangel» i Asia, der Russland, Kina og India danner en regional, anti-amerikansk allianse, i ferd med å realiseres.³⁶¹ BRICS-samarbeidet har blitt sett på som et steg på veien, men det har ikke blitt tatt like seriøst i Kina og India som i Russland.

³⁵⁵ [Trenin \(2018\), 'Russia as a Disruptor of the Post-Cold War Order: To What Effect?'](#).

³⁵⁶ [Boersma, Tim og Ebinger, Charles K. \(2014\), 'Sino-Russian Gas Deal Shows Center of Gravity Has Shifted From West', *Brookings*, 8. juli 2014.](#)

³⁵⁷ [Blakkisrud, Helge og Rowe, Elana Wilson \(2018\), red., *Russia's Turn to the East* \(Basingstoke: Palgrave Macmillan\).](#)

³⁵⁸ Se spesielt etterordet i [Blakkisrud og Rowe \(2018\), *Russia's Turn to the East*.](#)

³⁵⁹ [Røseth, Tom \(2018\), 'Moscow's Response to a Rising China', *Problems of Post-Communism*.](#)

³⁶⁰ [Lo \(2016\), 'The Illusion of Convergence – Russia, China, and the BRICS', s. 14.](#)

³⁶¹ Putin hevdet dette i 2016. Idéen skal opprinnelige ha blitt lansert av tidligere utenriksminister, Jevgenij Primakov, under et besøk til India i 1998. Se [Felgenhauer, Pavel \(2018\), 'Selling Russian Arms in New Delhi: Seeking Revenue and Influence', *Eurasian Daily Monitor*, 15:143, 11. okt. 2018.](#)

På den ene siden har økt handel, nye forsvarskontrakter og et godt personlig forhold mellom Putin og Indias statsminister, Narendra Modi, skapt et inntrykk av et godt strategisk forhold til India. Senest i oktober 2018 inngikk India en avtale om kjøp av det russiske luftvernssystemet S-400, til tross for sterke protester fra USA, som India også har et betydelig forsvarssamarbeid med.³⁶² På den annen side kan Kinas vekst, sanksjonene mot Russland og en svekket russisk økonomi bidra til å splitte Russland og India på lengre sikt.³⁶³ Bakgrunnen er at Indias forhold til Kina har blitt gradvis verre, mens Russland har blitt mer avhengig av Kina. Etter hvert som Indias vekst leder til større konkurranse med Kina kan det derfor bli mer aktuelt for å finne andre partnere enn et Russland med tette bånd til Kina. Samtidig har forholdet til USA utviklet seg positivt. Det forventes derfor at Russland vil forbli en viktig politisk støttespiller og eksportør av forsvarsmateriell til India, men at India gradvis vil trekke mer mot Vesten. På kort sikt sitter Putin etter planen bare frem til 2024, mens Modi kan i teorien sitte så lenge han har støtte i parlamentet, som velges hvert femte år. I mai 2019 ble han gjenvalgt for fem nye år.

Russlands evne til å få gjennomslag for russiske interesser vis-à-vis de fremvoksende stormaktene og økonomiene, vil **kreve en annen tilnærming enn den aggressive utenrikspolitikken landet har lykket med mot Vesten**. Etter hvert som maktforskyvningen fortsetter og Kina og India vokser, kan Russland få større utfordringer med å balansere forholdet til stormakter i østlige og sørlige randsoner, spesielt hvis de havner i konflikt med hverandre eller truer russiske interesser. For å lykkes i andre regioner, kan det derfor tenkes å bli viktigere for Russland å reparere forholdet til Europa.

4.1.5 Innenrikspolitiske og økonomiske utfordringer

Til forskjell fra inntrykket som er skapt av et sterkere Russland på den internasjonale scenen, er det relativ bred enighet om at Russland står overfor betydelige utfordringer innenriks.³⁶⁴ Oppsummert preges den russiske staten av strukturelle svakheter, som svake institusjoner, utbredt korrupsjon, store regionale uenigheter og en etnisk og religiøst mangfoldig befolkning.³⁶⁵

I særklasse står Russlands **store demografiske utfordringer, selv i europeisk sammenheng**. Befolkningen vil ifølge FN synke fra 146 mill. i 2019 til 139 mill. i 2040, og fortsette å falle etter dette.³⁶⁶ På bare 25 år vil altså Russlands andel av verdens befolkning synke fra 1,9 % i 2015 til 1,5 % i 2040. Landets andel av Europas befolkning vil imidlertid holde seg på rundt 19 %, fordi utviklingen er felles for regionen. I liket med andre europeiske land vil Russlands befolkning også aldres betydelig, og det pensjoneres i dag et stort antall personer født i 1950-årene. Den arbeidsføre andelen av befolkningen kan derfor falle med 14 % frem mot 2050.³⁶⁷

Konsekvensen er at Russland **kan få en av verdens tyngste forsørgerbyrder** (andelen arbeidsføre i forhold til barn og eldre). Innvandring kan motvirke noe av nedgangen i folketallet, og

³⁶² [‘How India's Modi Chose Moscow's S-400 Missiles, Defied Trump and Spurned Israel’, *Haaretz*, 24. okt. 2018.](#)

³⁶³ [Erolovskiy, Dmitriy \(2018\), ‘The Coming India-Russia Split’, *The Diplomat*, 9. jan. 2018.](#)

³⁶⁴ For et av de mest pessimistiske perspektivene på Russlands fremtid, se [Wimbush, S. Enders og Portale, Elizabeth M. \(2017\), red., *Russia in Decline* \(Washington, DC: The Jamestown Foundation\).](#)

³⁶⁵ [Kuhrt, Natasha og Feklyunina, Valentina \(2017\), red., *Assessing Russia's Power: A Report* \(BISA\).](#)

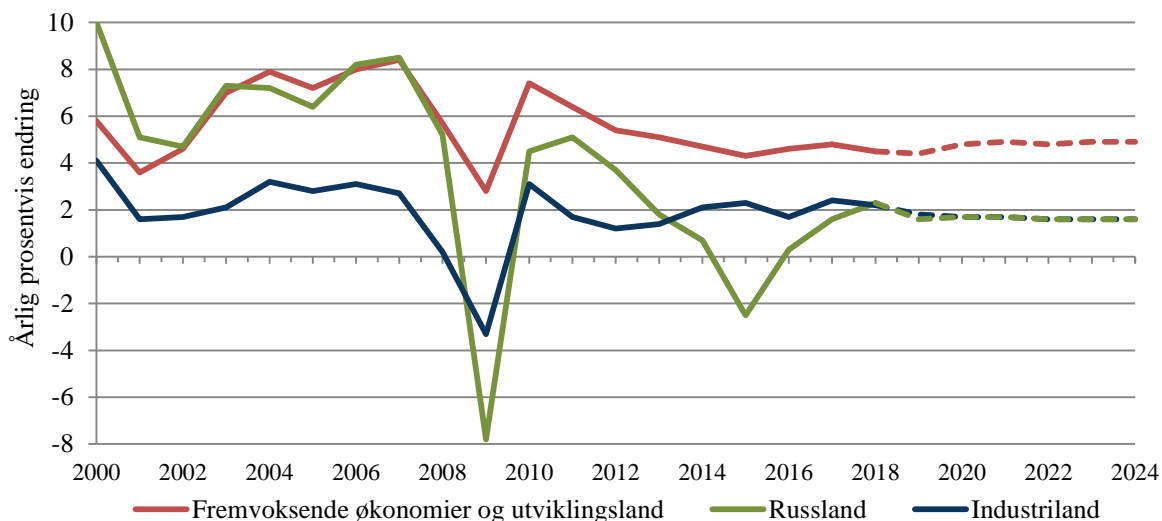
³⁶⁶ Alle tall er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\), *World Population Prospects 2019*.](#)

³⁶⁷ [The World Bank \(2015\), ‘Searching for a New Silver Age in Russia, *Overview Report*.](#)

kombinert med en høyere fødselsrate i den muslimske delen av befolkningen, vil ikke-slavere kunne utgjøre en tredjedel av befolkningen innen 2050.³⁶⁸ Dette kan imidlertid bidra til økt nasjonalisme og større spenning i et land med allerede stor motstand mot immigrasjon.³⁶⁹ For å motvirke den tunge forsørgerbyrden ble det i 2018 bestemt at pensjonsalderen skal økes fra 60 til 65 år for menn, og fra 55 til 60 år for kvinner.³⁷⁰ Dette var imidlertid en upopulær beslutning i et land som allerede har den laveste levealderen i Europa (67 år for menn og 77 år for kvinner).³⁷¹ Det er også usikkert om det å løfte pensjonsalderen vil løse problemet, fordi en eldre arbeidsstokk ikke vil være like effektiv eller tilpasningsdyktig som en yngre.³⁷²

Til tross for disse utfordringene ventes det at **Russland vil forbli en av verdens største økonomier**. Bakgrunnen er ikke minst at Russland fortsatt vil ha en langt større befolkning (139 mill.) i 2040 enn Frankrike (68 mill.), Tyskland (82 mill.) og Storbritannia (72. mill.).³⁷³ Landet er også verdens største gasseskportør i dag og har den største gassreserven. Den nyeste britiske fremtidsstudien forventer at et fortsatt høyt behov for russisk gass i Europa og en høyere etterspørsel fra Asia, vil sikre Russlands posisjon som en ledende eksportør av hydrokarboner også fremover.³⁷⁴ Selv om utvinningskostandene øker, vil russisk olje og gass forbli konkurransedyktig som følge av størrelsen på de østlige feltene på land.

Russland forventes likevel å ha langt lavere økonomisk vekst enn fremvoksende økonomier, mens de strukturelle problemene er større enn i vestlige land. De siste 20 årene har Russland hatt en årlig BNP-vekst som har vært både høyere og lavere enn verdens industrialiserte økonomier, de fremvoksende økonomiene og utviklingsland (se figur 4.1).



Figur 4.1 Reell BNP-vekst for landkategorier og Russland, 2000–2024. Kilde: IMF.³⁷⁵

³⁶⁸ DCDC (2018). *Global Strategic Trends*, s. 223.

³⁶⁹ 'Another Worrying Sign For Russia's Dire Demographics', *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 27. sep. 2017.

³⁷⁰ '— Mange russere kommer til å dø før de får pensjon', *NRK*, 9. sep. 2018.

³⁷¹ Tall hentet fra *The World Bank sin oversikt over forventet levealder i Russland, 1960–2016*.

³⁷² 'Another Worrying Sign For Russia's Dire Demographics'.

³⁷³ Alle tall hentet fra mellomalternativet i UN DESA (2019), *World Population Prospects 2019*.

³⁷⁴ DCDC (2018). *Global Strategic Trends*, s. 222.

³⁷⁵ Basert på IMF's *World Economic Outlook*, april 2019. For alle tall, se [IMFs nettside](#).

I 2018 var industrilandenes årlige BNP-vekst i snitt 2,2 %, mens Russlands var 2,3 %.³⁷⁶ Fra 2019 og frem til 2024 forventer IMF at vekstraten gradvis vil avta til 1,6 % både i Russland og industrilandene. Som vist i figur 4.1 vil imidlertid denne vekstraten fortsatt ligge langt bak fremvoksende økonomier og utviklingsland.

Det er også **stor usikkerhet ved Russlands økonomiske utvikling de neste tiårene**. På den ene siden forventer PwC at Russlands BNP vil vokse raskere enn de andre, største europeiske økonomienes mot 2040.³⁷⁷ Målt i kjøpekraftsparitet (KKP) vil Russland overta plassen som den største økonomien i Europa fra Tyskland fra 2030, mens gapet ned til Frankrike og Storbritannia vil øke. Globalt vil Russland beholde plassen som verdens sjette største økonomi helt frem mot 2050.³⁷⁸ På den annen side hevdes det i det amerikanske etterretningsmiljøets både gamle og nye fremtidsstudie, at Russlands demografiske utfordringer og økonomiske situasjon, som lave oljepriser, vestlige sanksjoner og stagnerende produktivitet, vil hindre landet i å gjenoppstå som en stor geopolitisk spiller og i å opprettholde en innflytelsessfære i Sentral-Asia.³⁷⁹

Sett fra 2019 ser ikke de demografiske eller økonomiske utsiktene særlig lyse ut, men Russland har likevel oppnådd å spille en større geopolitisk rolle. Den utenrikspolitiske tilnærmingen anses imidlertid først og fremst som en strategi for å overleve, ikke for langsiktig utvikling, og den har allerede hatt en betydelig økonomisk bakside ved at landet har blitt mindre attraktivt for utenlandske investorer.³⁸⁰ Selv om PwC forventer at gapet vil reduseres noe, vil Russlands BNP, målt per innbygger, fortsatt ligge langt bak Vestens.³⁸¹

Det er derfor en bred konsensus om at **økonomien er landets Akillesehæl**. Det er et paradoks og en stor sårbarhet for Russland at økonomien i så stor grad er basert på eksport av råvarer som landet selv har svært liten kontroll over prissettingen av.³⁸² Det er også et tankekors at Russland, på tross av enorme inntekter fra sin energiekspert, ikke har greid å utnytte disse inntektene til investeringer som har gitt vekst i andre deler av økonomien. Russlands økonomiske vekst forventes derfor fortsatt å bli sterkt påvirket av global etterspørsel etter råvarer og teknologiske gjennombrudd andre steder.³⁸³ Et eksempel på uforutsigbarheten er hvordan skiferoljerevolusjonen (spesielt i USA) bidro til at oljeprisen kollapset fra \$110 til \$50 i 2014.³⁸⁴ Deretter falt ski-

³⁷⁶ Ifølge IMF's forrige oppdatering (oktober 2018) skulle veksten i 2018 bli mye lavere i Russland (1,7 %) og noe høyere i industrilandene (2,4 %). Begges vekst skulle imidlertid avta til 1,6 % i 2023, som betød at vekstraten ville falle mer i industrilandene enn i Russland, og krympe gapet mellom dem. IMF's siste justering synes å bekrefte dette.

³⁷⁷ Se [data](#) på nettsiden til [PwC \(2017\), The World in 2050](#).

³⁷⁸ Tyskland vil falle fra 5. til 9. plass fra 2016 til 2050, Storbritannia fra 9. til 10. og Frankrike fra 10. til 12. i samme periode. Rangeringen er basert på PwC's beregninger av BNP målt i KKP. Målt i MER blir Russlands plassering lavere, men landet tar kraftig inn på Tyskland og er omtrent like stor som Storbritannia og Frankrike i 2050. For rangering i BNP-størrelse målt i KKP, se [PwC \(2017\), The World in 2050](#), s. 23. For rangering målt i MER, se s. 68.

³⁷⁹ Se oppsummering av [NIC \(2012\) Global Trends 2030](#) i [USMC \(2015\), Marine Corps Security Environment Forecast](#), s. 51; og [NIC \(2017\), Global Trends](#), s. 126.

³⁸⁰ [Korostikov \(2017\), 'Russia Is The Honey Badger Of International Relations'](#).

³⁸¹ Se [data](#) på nettsiden til [PwC \(2017\), The World in 2050](#).

³⁸² [Kuhrt og Feklyunina \(2017\), Assessing Russia's Power](#).

³⁸³ [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), ss. 224–225.

³⁸⁴ ['Skiferolje er jokeren', Dagens Næringsliv, 26. sep. 2017](#).

feroljeproduksjonen som følge av en lavere oljepris i 2015, før den har skutt fart igjen etter at oljeprisen har steget på ny.³⁸⁵ Mot slutten av 2018 falt oljeprisen på nytt, fra ca. \$80 til ca. \$50.

Et sentralt poeng er at det **forventes ikke betydelig økonomisk vekst uten omfattende politiske reformer**. Dagens økonomiske modell, som skapte stor økonomisk vekst gjennom å omfordele stigende olje- og gassinntekter til andre deler av den russiske økonomien i perioden fra 2000 til 2013, anses å ha uttømt sitt potensial og betingelsene for dens suksess forventes ikke å gjenoppstå.³⁸⁶ At modellen ikke kan levere betydelig økonomisk vekst betyr imidlertid ikke nødvendigvis at det går mot en økonomisk krise. I stedet forventes det at landets økonomi vil fortsette å vokse med mellom 1 % og 2 % i året uten reformer.³⁸⁷

I tråd med dette synet understreker også PwCs studie at den russiske økonomien må diversifiseres bort fra naturressurser for å kunne opprettholde veksten over tid. Ifølge den siste britiske fremtidsstudien vil ikke Russland kunne moderniseres uten at det gjøres noe med dagens styreform, preget av personlige nettverk, korrupsjon og lojalitet til lederne.³⁸⁸ Økonomiske og politiske reformer, som normalt vil kunne bøte på landets utfordringer, forventes imidlertid ikke.³⁸⁹

Tvert imot forventer de fleste studier at **det russiske politiske systemet vil forbli autoritært**, i alle fall under Putin. Dette bygger på antagelsen om at Kremls ideologi og politikk har støtte i eliten og folk flest, mens presidenten kontrollerer sikkerhetsapparatet. Også ifølge Etterretningstjenestens siste åpne trusselvurdering er Russland stabilt internt, både politisk og økonomisk.³⁹⁰

4.1.6 Putins siste presidentperiode

I 2018 ble Putin gjenvalgt og vil etter planen sitte som president frem til mai 2024.³⁹¹ I denne perioden forventes det «mer av det samme» som frem til nå, med undertrykkelse av opposisjonen, forsvarsmodernisering og utenrikspolitikk myntet på å bli lagt merke til internasjonalt.³⁹²

Russlands evne til å fremstå som en stormakt kan være en viktig forutsetning for at regimet skal bevare populariteten på hjemmebane. Ifølge det amerikanske etterretningstilbyråets fremtidsstudie vil Russland være sårbar for innenrikspolitisk ustabilitet, hvis regimet ikke klarer å opprettholde stormaktsstatus.³⁹³ Ifølge G. Beebe kan det også bli vanskelig å balansere Russlands innen- og utenrikspolitiske målsettinger.³⁹⁴ For å oppnå en sterk militærmakt, som er viktig for stormaktsstatusen, kreves en sterk økonomi. For å oppnå en sterk økonomi må imidlertid Kreml svekke grepet om samfunnet, men det vil igjen også svekke statens kontroll. Et viktig

³⁸⁵ [‘Boom times for US shale oil producers, *Financial Times*, 4. mars 2018.](#)

³⁸⁶ [Kudrin, Alexey og Gurvich, Evsey \(2015\), ‘A new growth model for the Russian economy’, *BOFIT Policy Brief*, 1/2015.](#)

³⁸⁷ [IMF \(2018\), ‘Russian Federation’, *Country Report No. 18/275*. Se også \[ACT \\(2018\\), *Report from the SFA Workshop, Budapest, Hungary*, 17. nov. 2018\]\(#\), s. A-15.](#)

³⁸⁸ [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 226.

³⁸⁹ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 126.

³⁹⁰ [Etterretningstjenesten \(2019\), *Fokus 2019*.](#)

³⁹¹ Russiske presidentvalg har tradisjonelt blitt avholdt i mars, mens innvielsen av presidenten skjer påfølgende mai.

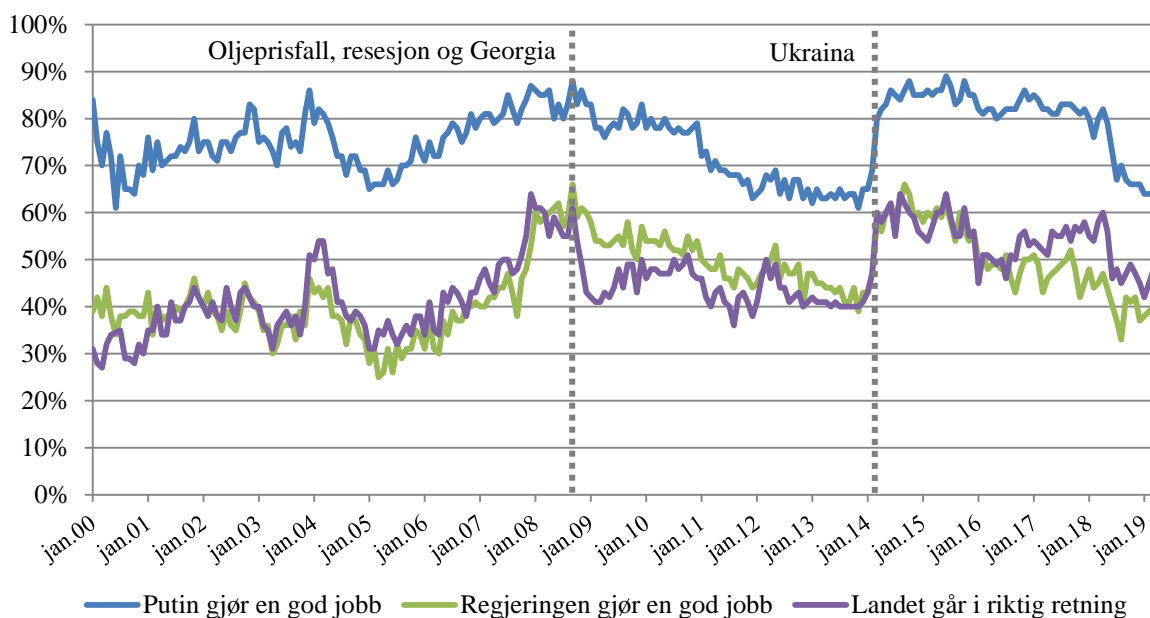
³⁹² [‘Russlands presidentvalg: - Putin sitter til han dør eller blir kastet’.](#)

³⁹³ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 126.

³⁹⁴ [Majumdar, Dave \(2018\), ‘Stumbling into a War with Russia’, *The National Interest*, 26. mars 2018.](#)

hinder mot reformer er derfor at Putin ikke antas å kunne gjennomføre dem, uten å undergrave sitt eget maktgrunnlag samtidig. Når det er sagt, ble mange av de samme strukturelle svakhetene som påpekes i dagens fremtidsstudier også påpekt i studier for fem år siden, men da brukt som begrunnelse for hvorfor Russland vil bli en regional stormakt med defensive ambisjoner, ikke den globale stormakten med en offensiv utenrikspolitikk som landet omtales som i dag.

En utfordring for Russland, og en kilde til usikkerhet for landets omgivelser, er at det er mye som tyder på at det er **personen Putin som er populær, og ikke det russiske regimet som sådan**. Levadasenteret, som regnes som den mest politisk uavhengige leverandøren av meningsmålinger i Russland, undersøker hver måned folkets oppfatning av retningen landet går i og dets ledere. Deres meningsmålinger har vist at oppslutningen om Putin alltid har ligget mye høyere enn regjeringens. Andelen som mener Putin gjør en god jobb har i snitt ligget på 76 % siden 2000, mens andelene som mener at regjeringen gjør en god jobb eller at landet går i riktig retning har i snitt ligget på 45 % i samme periode (se figur 4.2).



Figur 4.2 Meningsmålinger, januar 2000–mai 2019. Kilde: Levada.³⁹⁵

De siste tjue årene har **endringer i den russiske befolkningens syn på myndighetene hengt sammen med utenrikspolitiske hendelser**, både innenfor og utenfor regimets egen kontroll. Den langvarige økningen i oppslutning på 2000-tallet sammenfaller med at oljeprisen gradvis steg fra \$50 i 2005 til over \$100 i 2008. Deretter falt oppslutningen samtidig som Russland ble rammet av resesjon etter den globale finanskrisen, kollapsen i oljeprisen og finansmarkedets reaksjoner på den russiske invasjonen av Georgia sommeren 2008. Den største økningen i oppslutningen kom etter Russlands intervensjon i Ukraina (feb. 2014). I forkant av dette var imid-

³⁹⁵ Alle tall fra [Levadas meningsmålinger](#) publisert på engelsk, jan. 2000–mai 2019. Hentet 18. juni 2019.

lertid Putins oppslutning på et rekordlavt nivå, mens de andre målene begge lå under 50 %. Russlands siste intervensjon i Syria (sep. 2015) har derimot ikke gitt et like stort utslag.

Andelen som mener regjeringen gjør en god jobb har derimot sunket gradvis de siste fire årene, og ligger nå på omtrent samme nivå som før Ukraina-krisen. Det siste store fallet på meningsmålingene kom sommeren 2018, da russiske myndigheter la frem et lovforslag om å heve pensjonsalderen. Reformen ble vedtatt samme høst. Dette var første gang Putins oppslutning var nede på samme nivå som før Ukraina. Andelen som i dag mener Putin gjør en god jobb er likevel 25 % høyere enn dem som mener regjeringen gjør det. Denne populariteten tilskrives en oppfatning av Putin som en sterk og karismatisk leder, som har klart å gjenreise Russland som stormakt. Det er altså hans handlinger på den internasjonale scenen, ikke den innenrikspolitiske arenaen, som det pekes på som hans største suksesser.³⁹⁶

I dag er det imidlertid **tegn på at befolknings syn på Putin og landets utenrikspolitikk kan være i ferd med å endre seg**. Ifølge E. Schulmann er det færre russere som mener at landet trenger en sterk leder.³⁹⁷ Fra midten av 2017 mener hun også at det har skjedd en normalisering av protester. Andelen russere som svarer at de helt sikkert eller kanskje kunne tenke seg å delta i en protest som fremmet økonomiske eller politiske krav, har det siste året økt fra ca. 25 % til 50–60 %, som er det høyeste på 20 år.³⁹⁸ Russere flest mener nå at demonstrasjoner er en vanlig politisk aktivitet, ikke noe som staten burde slå ned på. Regimets skremselspropaganda om de farlige konsekvensene av revolusjoner, virker således ikke like avskrekkende som før. Mens det siden 2014 ikke har vært en sammenheng mellom synet på Putin og andre politiske ledere og institusjoner, viser Levadas undersøkelser at det fra midten av 2018 også har vært et samtidig fall i populariteten til presidenten, forsvarsministeren og utenriksministeren.³⁹⁹ Til sammen symboliserer disse tre landets utenrikspolitikk, og ifølge Schulmann handler dette fallet om en generell svekkelse av oppslutningen om den utenrikspolitiske agendaen i seg selv. Ifølge henne kan utenrikspolitikken være i ferd med å gå fra å være en styrke til en svakhet for regimet.

Det er også landets innenrikspolitiske utfordringer som får mest oppmerksomhet i oppdateringen av NATOs fremtidsstudie fra 2018, og her omtales risikoen for sosial uro som «høy».⁴⁰⁰ Schulmann anser derimot voldspotensialet som lavt. Dersom dreiningen i befolkningens syn fortsetter, kan dette likevel tyde på en mulig svekkelse av befolkningens vilje til å finansiere dagens offensive utenrikspolitikk. Sammen med tidligere nevnte eksterne faktorer kan dette gjøre det vanskeligere å oppnå stormaktsstatus fremover (se 4.1.2), samtidig som de innenrikspolitiske utfordringene bidrar til å forsterke usikkerheten om hvor lenge dagens kurs kan fortsette.

³⁹⁶ Se [NUPI-foredraget 'Hvordan ser russerne på konfrontasjonen med Vesten?', 31. okt. 2018](#).

³⁹⁷ Dette og neste avsnitt er basert på [Schulmann, Ekaterina \(2018\), 'The Russian political system in transition: Scenarios for power transfer', *NUPI Working Paper 883*](#). Se også hennes [foredrag på NUPI om samme tema](#).

³⁹⁸ Se [Levadas meningsmålinger](#) publisert på russisk. Sammenligningen er basert på målingene som ble gjennomført i desember 2017, mars 2018 og februar 2019 og dokumentert i de to nederste tabellene.

³⁹⁹ Schulmann viser her til [Levadas meningsmåling om tillit til politikere, 8. okt. 2018](#).

⁴⁰⁰ [ACT \(2018\), *Report from the SFA Workshop, Budapest, Hungary, 17. nov. 2018*](#), s. A-26.

Boks 4.2 Tre scenarioer for Russland under Putin (2018–2024)

I 2016 skisserte A. Barbashin tre scenarioer for Russlands utvikling, gitt at Putin ble gjenvalgt i 2018 og blir sittende til 2024.⁴⁰¹ Alle tok utgangspunkt i trender før og etter Ukraina, og det legges til grunn at regimets viktigste mål er å forbli ved makten:

- 1) «**Det realistiske**» – Her preges Russland av fortsatt svak vekst og håndterbar ustabilitet. Liberalt innstilte, utdannede, kvalifiserte spesialister og forretningsfolk emigrerer til Vesten. Opposisjonen motarbeides, og bare mindre grupper som protesterer mot sosiale og økonomiske mangler får lov til å demonstrere. Dagens utenrikspolitiske kurs videreføres med samme retorikk om den vestlige oppbyggingen rundt Russland og fortsatt destabilisering i Øst-Ukraina, men Russland vil ikke forsøke å forverre forholdet til Vesten utover dagens konfrontasjon. I stedet vil Kreml forsøke å spille rollen som en *ad hoc* alliert for vestlige land på enkeltsaker som terrorbekjempelse, mens det tillater Kinas gradvis større innflytelse i Sentral-Asia.
- 2) «**Det pessimistiske**» – Her er Kreml på krigsfot. En forverret økonomisk krise øker faren for større demonstrasjoner på hjemmebane. Dette øker også sannsynligheten for konflikt med naboland som påskudd for å styrke den innenrikspolitiske kontrollen. Selv innenfor dette pessimistiske scenarioet ser ikke Barbashin for seg et direkte angrep på et NATO-land, siden det vil være mot hensikten om å holde Putin ved makten. Selv uten konvensjonelle styrker eller atomvåpen kan NATO-landene knuse russisk økonomi ved å innføre embargo på russisk eksport, ødelegge banksystemet og kutte importen av mat. Det kan derimot tenkes at Putin vil provosere frem et NATO-angrep på russiske styrker i land som Moldova eller Hviterussland, og dermed overbevise befolkningen om at den eneste måten å unngå åpen krig på er et forkjøpsangrep på Kiev.
- 3) «**Det optimistiske**» – Her endrer det russiske regimet delvis kurs, og begynner å gjennomføre begrensede økonomiske og politiske reformer, men fortsatt innenfor hovedmålsettingen om å sikre regimets egen overlevelse.

Ifølge Barbashin er det mest sannsynlige en kombinasjon av det første og andre scenarioet. Dette er et Russland der den økonomiske veksten avtar og landet får mindre makt, spesielt i forhold til Kina. Landet blir mindre attraktivt for utenlandske investorer, opplever gradvis utvandring, får mindre innflytelse i nabolandene og dårligere evne til å kontrollere konflikter, selv i sin egen periferi, som Transnistria, Abkhasia og Sør-Ossetia. En slik utvikling kan øke konfliktnivået lokalt og faren for en europeisk intervensjon, mens Russland vil intervensjonere mindre i Midtøsten og allierte regimer vil sitte mindre trygt.

For Barbashin er det ikke et spørsmål *om* Russland vil oppleve tilbakegang, men *hvor fort* det vil skje. Nye militære intervensjoner etter Ukraina og Syria, som allerede har akseptert de nedadgående trendene i russisk økonomi, vil i enda større grad kunne true den økonomiske og politiske situasjonen hjemme.

⁴⁰¹ [Barbashin, Anton \(2016\), 'Russia in Decline: Three Possible Scenarios for the Future', *The Jamestown Foundation*, 6. juli 2016.](#)

4.1.7 Etter Putins siste presidentperiode

I et langsiktig perspektiv er det **hva som skjer etter Putins siste presidentperiode som er mest interessant, men også mest usikkert**. Dette er ikke noe fremtidsstudiene skriver noe om. Historiske studier viser imidlertid at autoritære regimer med ledere som nærmer seg slutten på sin periode i realiteten har tre alternativer, som det er ulike erfaringer med:⁴⁰²

- 1) *Å identifisere en etterkommer*, slik Putin gjorde med D. Medvedev i 2008. Bukkvoll tror f.eks. at Putin vil bruke sin siste periode til å sikre seg en etterfølger og et mest mulig positivt bilde av seg selv.⁴⁰³ Personavhengige regimer kan imidlertid ha større problemer med dette enn andre. Faren er at når lederne selv ikke deltar i valget, men i stedet støtter en arvtager, øker sannsynligheten for at arvtageren taper, fordi opposisjonens tro på seier øker og elitene blir mer usikre på regimets overlevelse.⁴⁰⁴ Selv om Medvedev vant presidentvalget sist, finnes det flere eksempler hvor den tiltenkte arvtageren tapte (Kenya, Ghana og senest i DR Kongo). Sjansen for dette øker når økonomien sliter. Det kan også være vanskelig for eliten å bli enig om én kandidat. Ifølge G. Feifer gjør det personfokuserete styret i Russland det usannsynlig at det vil overleve Putin selv.⁴⁰⁵
- 2) *Å endre loven slik at dagens leder kan overta en annen posisjon som samtidig får mer makt*, slik R. Erdoğan gjorde da han gikk fra å være statsminister til president i Tyrkia. Dette er også mulig for Putin, fordi han har den nødvendige støtten fra to tredjedeler av parlamentet. Ifølge I. Neumann vil Putin sitte «til han dør eller blir kastet», uavhengig av formell posisjon.⁴⁰⁶
- 3) *Å endre grunnloven slik at dagens leder kan fortsette lenger i samme posisjon*, slik president Xi Jinping har gjort i Kina. Dette har skjedd i flere autoritære land etter den kalde krigen, f.eks. Lukasjevko i Hviterussland. Faren er at det kan utløse demonstrasjoner. Putin kan imidlertid lære av Jinping ved å gjennomføre grunnlovsendringen tidlig, ikke sent, i sin siste periode.

En mulig indikasjon på at Putin har funnet en etterfølger kan være at han utnevner en ny (og annen statsminister) enn D. Medvedev før presidentperioden hans er over i 2024. Deltagerne i FFIs prediksjonsturnering er imidlertid svært usikre. På spørsmål om når Putin eventuelt vil gjøre dette, svarte deltagerne (n = 579) at det var 16 % sannsynlig i 2019 eller 2020, 27 % sannsynlig i 2021 eller 2022, 28 % sannsynlig i 2023 eller 2024, og 30 % sannsynlig at Putin ikke utnevner en ny statsminister i løpet av hans siste presidentperiode i det hele tatt.

⁴⁰² [Kendall-Taylor, Andrea og Frantz, Erica \(2018\). 'Putin's Succession Conundrum', *Foreign Affairs*, 21. mars 2018.](#)

⁴⁰³ ['Russlands presidentvalg: - Putin sitter til han dør eller blir kastet'.](#)

⁴⁰⁴ Howard, Marc M. og Roessler, Philip G. (2006), 'Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes', *American Journal of Political Science*, 50:2, ss. 365–381.

⁴⁰⁵ [Feifer, Gregory \(2018\). 'Putin's Past Explains Russia's Future', *Foreign Affairs*, 16. mars 2018.](#)

⁴⁰⁶ ['Russlands presidentvalg: - Putin sitter til han dør eller blir kastet'.](#)

Deltagerne har i løpet av 2018 også svart på en rekke spørsmål om Putins siste presidentperiode. Deltagerne vurderer det som 89 % sannsynlig at Putin vil sitte ut hele perioden. At pensjonsalderen ville økes i løpet av de tre første årene (som har skjedd), ble bare vurdert som 45 % sannsynlig (n=650). Deltagerne vurderer det også som mest sannsynlig at Putin vil ha 70–79 % oppslutning i 2020, og nest mest sannsynlig at Putin vil ha minst 80 % oppslutning (n=646). Deltagerne anslår det som 59 % sannsynlig at grunnloven blir endret før 2021, slik at Putin kan fortsette med makten etter hans inneværende og etter planen siste presidentperiode (n=567).

Fra et «utsideperspektiv», som er en måte å studere noe ut fra hvor vanlig fenomenet er innenfor en større kategori, kan **det tryggeste for alle være at Putin blir sittende til han dør**. Av 79 tilfeller i perioden 1946 til 2012, der et lands sittende diktator døde, overlevde også regimet i 92 % av tilfellene.⁴⁰⁷ Selv høyt personfokuserte regimer overlevde 78 % av gangene, f.eks. i Turkmenistan og Usbekistan. Selv om lederskifter ofte følges av hele regimeskifter, er ikke naturlig død av den sittende lederen normalt foranledningen. Dersom befolkningen eller Putins indre sirkel derimot blir lei ham *før* han dør, sitter regimet også langt mer usikkert. I 74 % av tilfellene der diktatorer i høyt personavhengige regimer gikk av på andre måter enn ved naturlig død, kollapset også regimet. Da er det også mer sannsynlig med et nytt diktatorisk regime, ikke at det erstattes av et mer liberalt. Det tryggeste for regimet kan derfor være at Putin blir sittende helt til han dør. Hvis han blir sittende, men ikke helt til han dør, vil det derimot være dårlig nytt – statistisk sett – for både Russland, regimet og forholdet til Vesten.

Fra et «innsideperspektiv», der utgangspunktet er detaljkunnskaper om temaet som skal vurderes, er det også noen andre hensyn som påpekes.⁴⁰⁸ Blant eksperter på Russland er det **delte meninger om Putin bare er regimets ansikt utad eller om vi kan forvente grunnleggende politiske endringer i det øyeblikket han er borte**.⁴⁰⁹ Hvis det første stemmer, vil regimet overleve Putin og forholdet til Vesten trolig forbli anstrengt. Ifølge E. Cohen, er nasjonalisme og russisk eksepsjonalisme vedvarende ideologiske trekk ved Russland som land.⁴¹⁰ Han vurderer det derfor som sannsynlig at Russland vil forbli en revisjonistisk stat som forsøker å gjenreise russisk prestisje, svekke NATO og utgjøre en utfordring for landets naboland, også *etter* Putin. Hvis dagens utenrikspolitikk først og fremst er Putins, vil det derimot være et håp for et bedre forhold etter han er borte, hvis Vesten klarer å unngå de samme feilene som gjorde at Russland skled mot et autoritært regime etter Sovjetunionens fall.

Mellom disse to synene finnes dem som forventer en gradvis maktoverføring, der det kommer en ny president, men Putin fortsatt holder i trådene. O. Kryshtanovskaya ser for seg at Putin trer

⁴⁰⁷ Kendall-Taylor, Andrea og Frantz Erica (2016). 'When Dictators Die', *Journal of Democracy*, 27:4, ss. 159–171.

⁴⁰⁸ For en gjennomgang av eksisterende forskning om maktoverføring applisert på Russland, se Schulmann (2018), 'The Russian political system in transition: Scenarios for power transfer'.

⁴⁰⁹ Nougayrède, Natalie (2017). 'We need to plan for Russia after Putin', *Guardian*, 9. des. 2017.

⁴¹⁰ Cohen, Eliot A. (2016), *The Big Stick: The Limits of Soft Power and the Necessity of Military Force* (NY: Basic Books), ss. 152–153.

inn i en ny eller styrket posisjon innenfor en annen entitet, f.eks. statsrådet, som i dag har en slags meglerfunksjon mellom ulike deler av maktapparatet.⁴¹¹ For å sikre sine egne interesser og de andre som sitter ved makten, skisserer hun at Putin, i funksjon av å være leder for statsrådet, også kan overta kontrollen over de militære styrkene.

Et hensyn som trekkes frem av de fleste eksperter, er imidlertid at regimet **må unngå at den samme kohorten av ledere blir sittende til de blir gamle.**⁴¹² Det vil således være viktig å tilrettelegge for en ny generasjon russiske ledere og en ny president, uten at disse samtidig truer interessene til dagens regime. En farlig utvikling vil være at den nye generasjonen havner i konflikt med den gamle, samtidig som misnøyen blant folk flest øker.

På ett eller annet tidspunkt vil noen måtte ta over etter Putin, som nå er den lengst sittende russiske lederen siden Stalin. Det er imidlertid **langt fra sikkert at maktforskyvningen vil skje slik eliten planlegger at den skal.** En studie fra 2017 har vist at i to tredjedeler av tilfellene hvor et land har blitt demokratisk siden 1800, kom ikke demokratiseringen som følge av at elitene ønsket det, men som følge av feil de begikk i forsøket på å forhindre den.⁴¹³ Vanlige feil har vært å arrangere valg, å starte, men tape en militær konflikt, å ignorere sosial uro for lenge, og å gjennomføre begrensede reformer som sklir ut av kontroll. Dette reflekterer hvordan eliter også rammes av kognitive tankefeil, som en overdreven tro på sin egen evne til å forutsi utfall.

I én av de alternativene verdenene i rapportens avslutningskapittel skisseres det hvordan kombinasjonen av en lite bærekraftig økonomi, lave oljepriser og et fortsatt autoritært, men skjørere, regime etter Putin fører Russland til randen av oppløsning. I så tilfelle vil ikke Russland kunne forbli en regional stormakt og like stor sikkerhetspolitisk utfordring for sine naboland. Samtidig kan det medføre at NATO går i oppløsning og skape et betydelig vakuum i nordområdene.

4.1.8 Forsvarsmodernisering

Det siste tiåret har Russland gjennomført en omfattende modernisering av de militære styrkene. Landets militære evne regnes derfor som bedre i dag enn noen gang siden den kalde krigen.⁴¹⁴ Satsingen har hovedsakelig blitt finansiert gjennom den høye økonomiske veksten siden 2000, men de økonomiske forutsetningene for forsvarsmoderniseringen forventes ikke å bli like gode fremover. Oljeprisfallet og sanksjonene etter Ukraina-krisen har ført til en langt svakere økonomisk vekst siden 2014, men viljen til å kompensere for synkende statsinntekter ved å bruke en større andel av BNP på forsvar har vært stor i Putins tredje presidentperiode (2012–2018).⁴¹⁵ I 2016 nådde forsvarsutgiftene sitt hittil høyeste nivå i postsovjetisk tid, tross resesjon.

Ifølge den nyeste amerikanske fremtidsstudien vil **forsvar fortsatt prioriteres høyt, selv om den økonomiske veksten blir svakere.**⁴¹⁶ I 2017 falt imidlertid forsvarsbevilgningene for førs-

⁴¹¹ Se intervju med Olga Kryshantovskaya i 'What Comes After Putin Could Be Trouble', *Bloomberg*, 25. aug. 2018.

⁴¹² Gvosdev, Nikolas K. (2018), 'Who Will Lead Russia after Putin?', *The National Interest*, 9. mai 2018.

⁴¹³ Treisman, Daniel (2017), 'Democracy by mistake', *NBER Working Paper No. 23944*, October 2017.

⁴¹⁴ Kuhrt og Feklyunina (2017), *Assessing Russia's Power*.

⁴¹⁵ Forsvarsmakten (2016), *Perspektivstudien 2016*, s. 26

⁴¹⁶ NIC (2017), *Global Trends*, s. 126.

te gang på nesten to tiår, både i absolutt verdi og som andel av BNP. Ifølge SIPRI brukte Russland 4,2 % av BNP på forsvar i 2017, sammenlignet med 5,5 % i 2016.⁴¹⁷ Etter planen skulle andelen også reduseres videre de neste årene, og den falt ytterligere til 3,9 % i 2018. Dagens BNP-andel er likevel fortsatt høyere enn snittet på 3,7 % fra 2000 til 2018, men lavere enn snittet på 4,1 % siden 2010. Ifølge SIPRI var Russlands forsvarsutgifter \$61 mrd. i 2018, som var sjettemest i verden og omtrent likt med Frankrikes. Dette er første gang Russland er utenfor topp fem siden 2006, etter at India og Frankrike nå har klatret forbi. Måten SIPRI beregner lands forsvarsutgifter undervurderer imidlertid Russlands militære styrke, bl.a. fordi landet får mer forsvar for pengene enn vestlige land (se 3.4.2). Justert for KKP, anslås det at Russlands egentlige forsvarsutgifter ligger rundt \$150–\$180 mrd., som kan måle seg med utgiftene til Frankrike, Storbritannia og Tyskland til sammen (se boks 5.6 i 5.3.3).⁴¹⁸ Store deler av de russiske forsvarsutgiftene er også hemmelige, mens en stor andel vernepliktige gjør forsvaret billigere i drift.

I 2016 brukte Russland 5,3 % av BNP på forsvar. I april 2018 predikerte deltagerne (n=649) i FFI's prediksjonsturnering at det er bare 28 % sannsynlig at Russlands andel av BNP på forsvar vil holde seg på 5,0–5,9 % i 2020, 38 % sannsynlig at den faller til 4,0–4,9 % og 23 % sannsynlig at faller under 4 %.

Forsvarsmoderniseringen forventes derfor å fortsette, selv om budsjettkutt vil redusere tempoet.⁴¹⁹ I 2018 ble det også **vedtatt et nytt og mer realistisk våpenprogram frem mot 2027**. Ifølge FFI kan programmet sees som en forlengelse av forrige anskaffelsesplan for perioden 2011–2020.⁴²⁰ Planen inneholder få nye prosjekter, mens flere kostbare og utfordrende prosjekter fra forrige program har blitt redusert eller stanset. Det forventes at de strategiske kjernevåpnene fortsatt vil ha førsteprioritet, men landstyrkene vil prioriteres høyere og marinen og luft- og romforsvaret mindre enn i tidligere planer. Årsaken er situasjonene i Ukraina, Sentral-Asia og Syria, og at nye stridsvogner og pansrede kjøretøy har vært nedprioritert så langt. Dagens fremtidsstudier forventer også at moderniseringen vil konsentrere seg om strategisk avskrekkingsevne, langtrevkende presisjonsvåpen og spesifikke kapabiliteter innenfor cyberdomenet, autonome systemer, direkte energivåpen, hypersoniske våpen og roboter.⁴²¹

Samlet sett betyr det nye våpenprogrammet at vi med all sannsynlighet **må forvente at Russlands militære slagkraft vil bli ytterligere forbedret det neste tiåret**. På den ene siden synes de siste års usedvanlige høye prioritering av forsvar å være over. På den annen side fremstår det nye programmet ifølge FFI som «mer realistisk» å finansiere enn tidligere.⁴²² Om ambisjonene for det nye våpenprogrammet skal virkeliggjøres kan man imidlertid bl.a. bli nødt til å redusere

⁴¹⁷ Basert på *SIPRI Military Expenditure Database*, 1949–2018.

⁴¹⁸ [Kofman \(2019\), 'Russian defense spending is much larger, and more sustainable than it seems'](#).

⁴¹⁹ ['Global Defence Spending to Hit Post-Cold War High in 2018', HIS Markit, 18. des. 2017.](#)

⁴²⁰ Se [Hakvåg, Una og Engebretsen, Pernille \(2018\), 'Russlands nye våpenprogram', Norsk militært tidsskrift, 3/2018, ss. 22–30.](#)

⁴²¹ [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), s. 229.

⁴²² Se [Hakvåg og Engebretsen \(2018\), 'Russlands nye våpenprogram'](#), s. 30.

forsvarsbudsjettets driftsandel. Driftsandelen har tidvis vært svært lav, men det kan by på utfordringer, spesielt med tanke på stagnerende vekstestimer og jevnt synkende bevilgninger.

FFIs vurdering baserer seg på en omtrent lik prioritering av forsvar som i dag og moderate forventninger til økonomisk vekst og oljepris. Det betyr at finansieringsevnen vil bli større, dersom disse rammebetingelsene blir mer gunstige. Ifølge den britiske fremtidsstudien er det bare et betydelig økt behov for utgifter til velferd som kan forringe forsvarsmoderniseringen.⁴²³ Allerede gjennomførte investeringer vil ifølge den svenske fremtidsstudien uansett øke kapasiteten utover 2020-tallet. Etter 2025 forventes det imidlertid at forsvarsmoderniseringen vil flate ut, om ikke Russland er i stand til å omstrukturere det politisk-økonomiske systemet.⁴²⁴

I tillegg vil **russisk forsvarsindustri få større utfordringer på lang sikt**. For det første kan Russland få det vanskeligere med å eksportere våpen, fordi landene som mesteparten av eksporten går til i dag ønsker å bygge opp en egen produksjon (f.eks. India og Kina) eller diversifisere antall våpenleverandører (f.eks. Vietnam og Algerie).⁴²⁵ For det andre sliter den russiske forsvarsindustrien med å omstille og effektivisere seg. I 2016 måtte den få hjelp til nedbetaling av gjeld. For det tredje svekkes våpenproduksjonen av vestlige sanksjoner på avanserte *dual-use* teknologier, som mikroelektronikk som brukes i militært utstyr. Uten samarbeid med vestlig forsvarsindustri risikerer Russland å falle etter på flere områder.

Til tross for disse begrensningene har russisk våpeneksport til Midtøsten likevel vært en suksess, der våpeneksporten har vært økende (målt i dollar) og synes å være et effektivt utenrikspolitisk verktøy i regionen.⁴²⁶ Russland har få politiske begrensninger, våpnene holder generelt høy kvalitet og de passer behovene til land i regionen uten at de koster like mye som det aller beste amerikanske. Selv om Russland synes å få mye ut av dagens teknologi, er det likevel tvil om forsvarsindustrien vil være i stand til å produsere like mye av neste generasjons våpensystemer. Dagens militærteknologiske utvikling begrenser seg hovedsakelig til områder som russisk forsvarsindustri allerede mestrer. Det betyr at Russland henger etter andre stormakter på relativt nye områder, som f.eks. droner. Ifølge FFI har imidlertid den russiske forsvarsindustrien gjort store fremskritt og i årene fremover er det ventet at arbeidet med avanserte angrepsdroner vil gi resultater og at Russland vil utvikle en ny generasjon etterretningsdroner.⁴²⁷

Selv om landet har oppnådd større respekt for sine militære kapasiteter, er landet likevel **fortsatt langt svakere militært sett enn USA og NATO**. Dagens asymmetriske strategi overfor Vesten anses nettopp for å være et uttrykk for at landet er militært underlegent.⁴²⁸ De siste års offensive utenrikspolitikk er derfor ikke et produkt av å være et land i økonomisk og demografisk vekst med rask militærteknologisk utvikling, slik som f.eks. Kina, men har skjedd på tross

⁴²³ [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*, s. 229.](#)

⁴²⁴ [Forsvarsmakten \(2016\), *Perspektivstudien 2016*, s. 27.](#)

⁴²⁵ [Sendstad, Cecilie \(2017\), 'Russisk våpenindustri tvinges ut', *Dagens Næringsliv*, 30. mars 2017.](#)

⁴²⁶ [Borshchevskaya, Anna \(2017\), 'The Tactical Side of Russia's Arms Sales to the Middle East', *The Jamestown Foundation*, 20. des. 2017.](#)

⁴²⁷ [Hakvåg og Engebretsen \(2018\), 'Russlands nye våpenprogram'.](#)

⁴²⁸ [Trenin \(2018\), 'Russia as a Disruptor of the Post-Cold War Order: To What Effect?'](#).

av at alle disse faktorene mangler. Dette kan også delvis forklare hvorfor landets handlinger synes å ha kommet så overraskende på Vesten.

De siste års erfaringer understreker med andre ord at Russlands «styrke» ikke bare kan måles i absolutte størrelser, men **handler like mye om hvordan landet velger å bruke makten sin fremover**. Den svenske fremtidsstudien anser atomvåpnene som viktig for å skape rom for landets hybride krigføring og redusere konsekvensene av mislykkede handlinger i gråsonene mellom fred, krise og krig.⁴²⁹ Atomvåpnene kan også få enda større betydning for Russland, dersom det viser seg at landet vil falle bak andre fremvoksende stormakters konvensjonelle militære evne. Et annet viktig poeng er at Russland har andre etiske og juridiske rammer for krigføring enn vestlige land. I Syria har Russland ført en like hensynsløs krig som i Tsjetsjenia. Bare i løpet av de første ukene av intervensjonen angrep russiske fly sykehus, boligområder, matforsyninger og hjelpeorganisasjoner i opprørskontrollerte områder.⁴³⁰ Det vil derfor være naivt å tro at landet vil opptre i tråd med krigens folkerett i en eventuell væpnet konflikt med Norge.

4.1.9 Sikkerhetsutfordringer for Norge

En sentral hypotese i FFIs forrige fremtidsstudie var at Norge må belage seg på et Russland som ønsker å markere seg overfor våre allierte. Denne hypotesen har blitt styrket siden 2015, etter som **Russland har opptrådd mer aggressivt overfor Norge i løpet av de siste årene**.

I 2017 simulerte Russland tre forskjellige angrep mot militære anlegg og øvelser i Norge.⁴³¹ Det ble også deployert Iskander-missiler, som kan bære atomstridshoder, helt frem til den norske grensen under den russiske øvelsen *Zapad* i september samme år. I løpet av 2018 gjennomførte Russland en stor uvarslet øvelse i Barentshavet, forstyrret GPS-signaler i nord og varslet missiltester utenfor norskekysten under NATO-øvelsen *Trident Juncture*.⁴³² Ifølge Etterretningstjenesten markerer disse hendelsene «en ny normaltilstand» i nord, med hyppigere og mer offensiv russisk øvingsvirksomhet. I tjenestens nyeste trusselvurdering ble det også orientert om enda en hendelse fra 2018, der elleve bombefly simulerte et angrep på Globus-radaren i Vardø.⁴³³

Den «varige endringen» som ble varslet av tidligere forsvarsminister, Ine E. Søreide, etter intervensjonen i Ukraina i 2014, synes således å ha blitt bekreftet av utviklingen siden da.⁴³⁴ Samtidig understrekes det at et russisk angrep på Norge eller andre NATO-land ikke er sannsynlig.⁴³⁵

I stedet anses **den økte russiske aktiviteten i nord først og fremst som et politisk signal** for å vise misnøye med at NATO styrker sin militære evne, spesielt missilforsvaret. I Norges områder gjelder dette spesielt vårt styrkede militære nærvær i nord, USAs nye rotasjonsstyrke på Værnes og økt NATO-deltagelse i øvelser. Russiske reaksjoner på den store NATO-øvelsen i 2018, *Trident Juncture*, var således ventet. Norge vil derfor trolig fortsette å bli gjenstand for russisk

⁴²⁹ [Forsvarsmakten \(2016\), Perspektivstudien 2016](#), s. 25.

⁴³⁰ [Bostad, Eline Knarrum \(2018\), 'Regime crackdown in Syria \(2011–2017\)', FFI-rapport 18/01990 \(Kjeller: FFI\).](#)

⁴³¹ ['E-sjefen: Russland øvde på angrep mot Nord-Norge', VG, 5. mars 2018.](#)

⁴³² ['Slik gikk Trident Juncture – oppsummert i syv punkter', Aftenposten, 10. nov. 2018.](#)

⁴³³ ['Slik ble Norge jammet under NATO-øvelsen', TV2, 11. feb. 2019.](#)

⁴³⁴ ['– En varig endring i forholdet til Russland'.](#)

⁴³⁵ ['E-sjefen: Russland øvde på angrep mot Nord-Norge'.](#)

misnøye så lenge forholdet til Vesten forblir dårlig. Den russiske militære aktiviteten i nord økte imidlertid lenge før forholdet ble forverret i 2014, og må også forstås delvis som en naturlig følge av det siste tiårets russiske forsvarsmodernisering. Det som er nytt er at de siste års hendelser har vært tilsynelatende mer *aggressive* enn tidligere. Samtidig er Norges forhold til Russland bedre enn mange andre NATO-lands. Til tross for en mer spent situasjon i Europa samarbeider Norge og Russland fortsatt på områder som kystvakt og fiskeriforvaltning.

I desember 2017 anslo deltagerne (n=611) i FFIs prediksjonsturnering at det er bare 30 % sannsynlig at russiske fly vil krenke norsk luftrom innen utgangen av 2019. I mars 2018 svarte deltagerne (n=618) også at det er bare 15 % sannsynlig at minst ett fly eller fartøy vil bli skadet i en hendelse i Østersjøregionen som involverer russiske og nordiske/NATO-lands styrker i løpet av det neste året. Per februar 2019 har ingen av disse hendelsene skjedd.

I januar 2018 mente deltagerne (n=650) derimot at det var 57 % sannsynlig at den russiske ambassadøren ble «kalt inn på teppet» i Norge i løpet av 2018, men dette skjedde ikke. I stedet ble den norske ambassadøren kalt inn på teppet i Moskva etter at russeren M. Botsjkarjov ble siktet for spionasje i Norge.

Det er umulig å forutsi hvor lenge dagens forverrede forhold vil vare. I løpet av det siste tiåret har forholdet til Russland blitt omtalt som bekymringsfullt etter Georgia-krigen i 2008, det beste noen gang etter delelinjeavtalen i Barentshavet i 2010, før det ble varig endret etter Ukraina i 2014. Eksemplene viser at det **kan være risikabelt å la grunnleggende linjer i norsk sikkerhetspolitikk svinge i takt med det gjeldende politiske klimaet**. Det er samtidig tegn på at den siste nedturen i forholdet mellom Russland og Vesten også har spredd seg til Arktis (se 5.1.4).

Oppfatningen av dagens situasjon som varig endret, baserer seg imidlertid på en sammenligning med et Russland som på 1990-tallet ble ansett som en mulig strategisk partner i Vesten. Denne perioden var derimot en anomali i russisk historie. Ifølge L. Rowe er det i stedet et autoritært og utfordrende Russland som har vært den historiske «normalen». ⁴³⁶ Han mener derfor at forhåpningene om at Russland vil utvikle seg i retning av en vestlig-liberal samfunnsmodell, er urealistiske. I stedet er faren stor for at «norsk utenrikspolitisk retorikk vil bære preg av skuffelse over at Russland til stadighet avviser demokratiets spilleregler og utfordrer internasjonale rettsnormer», uten at Rowe skriver noe om hvorvidt han mener Russland vil være sånn til evig tid.

Det er imidlertid **ikke grunnlag for å hevde at «trusselen» fra Russland er grunnleggende endret** i løpet av de siste årene. I den siste gjennomgangen av FFIs scenariogrunnlag fra 2018, er det fortsatt et «strategisk overfall» på Norge som anses som den mest krevende, men mulige utfordringen. ⁴³⁷ Med strategisk overfall menes det at en angriper tar *midlertidig* kontroll over

⁴³⁶ Rowe, Lars (2018). 'Fornuft og følelser: Norge og Russland etter Krim', *Nordisk Østforum*, Vol. 32.

⁴³⁷ Åtland, Kristian; Beadle, Alexander W.; Diesen, Sverre; Glærum, Sigurd; Mørkved, Torgeir; Nyhamar, Tore, og Stenersen, Anne (2018), 'Gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidsplanlegging, 2018', *FFI-rapport 18/00669* (Kjeller: FFI). BEGRENSET; Vatne, Dagfinn F.; Køber, Petter K.; Beadle, Alexander W.; Diesen,

deler av norsk territorium. Den første typen situasjoner hvor Russland kan tenkes å gjøre dette, er situasjoner hvor et anslag mot Norge er den første russiske aggresjonen som skjer, f.eks. i en norsk-russisk konflikt om ressurser eller politikk i nord. Denne typen situasjon anses ikke som mer aktuell i dag enn tidligere. Den andre typen er situasjoner hvor maktbruken skjer som følge av en konflikt som sprer seg fra et annet sted (horisontal eskalering), f.eks. at Russland besetter deler av Finnmark for å beskytte sine egne styrker og baser på Kola i forbindelse med en stormaktskonflikt med Vesten. Denne typen situasjon fremstår imidlertid som mer aktuell i lys av dagens mer ansente forhold.

Ifølge K.V. Bruusgaard er «**sikkerhetsdilemmaet**» **høyst gjeldende i dagens Europa**.⁴³⁸ På den ene siden fremstår dagens vestlige oppfatning om at Russland *egentlig* ikke kan tro at NATO har offensive hensikter som «stadig mer utopisk», etter hvert som det blir klart at det er dette som driver russisk politikk. Det er heller ingen måte NATO kan overbevise Russland på, gjennom militær aktivitet, at alliansen bare har fredelige hensikter. På samme måte er det vanskelig for NATO å tro at russisk militær posisjonering bare handler om selvforsvar.

Ifølge Bruusgaard er det viktig å forstå Russlands bruk av militære og andre virkemidler, inkludert i nordområdene, som en del av Russlands overordnede avskrekkingsstrategi. Hovedoppgaven til Nordflåten på Kola-halvøya og ved Hvitehavet øst for Norge, er å beskytte Russlands sjøbaserte atomvåpen og andreslagsevne i fred og krig. Den meste alvorlige konsekvensen av dette omtales ofte som «bastionforsvaret», der Russland i en alvorlig krise vil være opptatt av å nekte en motstander evnen til å true deres strategiske kapabiliteter, delvis gjennom offensive operasjoner i nord.⁴³⁹ Russland er derfor spesielt sensitiv for at andre land skal operere fra Norge og for NATO-operasjoner og forsterkninger i deres nærhet. Dette dilemmaet drev den strategiske tenkningen i Nord-Atlanteren under den kalde krigen, og anses for å være en kontinuitet helt frem til i dag. Samtidig er dagens sikkerhetsdilemma i nordområdene ulikt, som følge av endringer både i regionen og den militære utviklingen i området (se 5.1.4 om Arktis).

Det er ikke overraskende **svært ulike syn på sannsynligheten for en væpnet konfrontasjon mellom Russland og USA**. Omtrent samtidig som USA utviste titalls russiske diplomater etter Skripal-attentatet i 2018, ble et ekspertpanel bedt om å vurdere sannsynligheten for en militær konfrontasjon mellom Russland og USA.⁴⁴⁰ På en skala fra én til ti, der ti betød nærmest sikkert, svarte tre eksperter at sannsynligheten var hhv. fire, seks, og seks til syv. Det høyeste estimatet kom fra Kofman, som mener at det vil komme en konfrontasjon en eller annen gang i fremtiden. En nesten-konfrontasjon, à la Cuba-krisen i 1962, kan ifølge ham være sunt for å redusere risikoen på lenger sikt. Den russiske analytikeren A. Khramchikhin vurderer derimot en militær konflikt med europeiske land som «fullstendig utenkelig», fordi ingen av partene er militært forberedt til det, ingen demonstrerer offensive hensikter, Europa mangler vilje til å krige og

Sverre; Fauske, Maria F.; Glærum, Sigurd, og Johansen, Iver (2018), 'Revisjon av morfologisk analyse for FFIs scenarioklasser', *FFI-notat 18/01277* (Kjeller: FFI).

⁴³⁸ [Bruusgaard, Kristin Ven \(2018\), 'Deterrence in the High North', *Security Brief 3-2018 \(DNAK\)*](#). Et sikkerhetsdilemma oppstår når en stat rustet opp for å redusere egen usikkerhet, men det oppfattes som offensivt av andre stater, som igjen leder dem også til å ruste opp.

⁴³⁹ [Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge \(2015\), *Et felles løft*](#), ss. 19–23.

⁴⁴⁰ [Majumdar \(2018\), 'Stumbling into a War with Russia'](#). Ekspertene som er nevnt er George Beebe, Michael Kofman og Paul Saunders.

Russland har ingen grunn til å starte en.⁴⁴¹ Ifølge ham vil imidlertid spenningen forbli høy inntil Vesten og Russland blir enige om politiske løsninger for Kosovo, Krim, Abkhasia og Sør-Ossetia. Ifølge Khranchikhin forutsetter dette at Vesten må løfte sanksjonene, slutte å blande seg inn i russisk innenrikspolitik og NATO må forplikte seg til ikke å gi medlemskap til flere post-sovjetiske land. Det er få indikasjoner på at disse kravene vil bli innfridd med det første.

En kilde til usikkerhet ved konfliktpotensialet er hvorvidt russiske påstander om at Vesten utgjør en trussel bare er retorikk eller et uttrykk for reelle bekymringer. Ifølge S. Blank er russiske trusselbeskrivelser, spesielt i nordområdene, basert på fantasifulle russiske analytikere som har en tendens til å gravitere mot verstefallscenarier og som sprer falsk informasjon for å sikre egne interesser og økte bevilgninger.⁴⁴² Han mener derfor at det vil kreve mer enn dialog for å unngå en «ny kald krig» med Vesten, men har samtidig vanskelig for å se for seg at dette vil være mulig, gitt «den konstruerte paranoiaen» i russisk politikk og oppblåste og selvbevarende trusselvurderinger under det nåværende regimet. Andre argumenterer for at det er godt mulig at russerne frykter NATO, eller i alle fall at det vil være risikabelt for Vesten å *utelukke* at de gjør det. T. Heier viser f.eks. til faren for politiske feiltolkninger, militær inkompetanse og rene misforståelser som kan lede til overreaksjoner på begge sider.⁴⁴³ Dersom Russland faktisk opplever NATOs styrkede tilstedeværelse i sine nærområder som truende, kan europeiske småstater langs denne yttergrensen lettere bli utsatt for press som «hybridkrigføring». Heier argumenterer derfor for at det er viktig å følge opp avskrekkende tiltak med beroligende tiltak.

I FFIs innspill til ny langtidsplan skisseres det fire retninger som Forsvaret kan utvikles i.⁴⁴⁴ Alle retningene ble vurdert ut fra hvorvidt de kan bli oppfattet som truende på russisk side. Et paradoks var at økt tilstedeværelse i Nord-Norge kan bidra til økt evne til krisehåndtering, men samtidig oppfattes som provoserende i fredstid. Den mest avskrekkende løsningen, basert på flere langtrekkende våpen, kan oppfattes som mer truende, men samtidig bygge videre på enheter som Forsvaret allerede har besluttet å innføre.

Selv om landet skulle ønske å gjøre det, er det likevel **tvil om Russland har evnen til å erobre hele Norge eller store deler av Nord-Norge.** I et intervju med Aftenposten hevdet nylig den russiske militæranalytikeren M. Khodarenok at en invasjon av Norge, selv bare ned til Tromsø, er «fullstendig umulig».⁴⁴⁵ Argumentet er at Russland ikke har evnen til å gjennomføre den nødvendige offensiven til lands, havs og i luften, bl.a. fordi det mangler transportfly til å frakte mange nok fallskjermstyrker, én marinedivisjon til å angripe langs kysten, transportskip til å frakte mer enn bare et par bataljoner og luftstyrker nok til å sikre luftherredømme lenger sør enn Finnmark. Andre internasjonale og norske eksperter deler dette synet, og tror heller ikke Russ-

⁴⁴¹ [Khranchikhin, Aleksandr \(2018\). 'Rethinking the Danger of Escalation: The Russia-NATO Military Balance', *Carnegie*, 25. jan. 2018.](#)

⁴⁴² [Blank, Stephen \(2018\). 'Russia Continues Its Arctic Buildup as Kremlin Perceives a Non-Existent Threat', *Eurasian Daily Monitor*, 15:11, 24. jan. 2018;](#) og [Felgenhauer, Pavel \(2017\), 'Russian Military Spreads Fake Intelligence', *Eurasian Daily Monitor*, 14:148, 16. nov. 2017.](#)

⁴⁴³ [Heier, Tormod \(2016\). 'Russerne har mye å frykte', *Minerva*, 3. aug. 2016.](#)

⁴⁴⁴ [Skjelland, Espen m.fl. \(2019\), 'Hvordan styrke forsvaret av Norge?', *FFI-rapport 19/00328* \(Kjeller: FFI\).](#)

⁴⁴⁵ ['Kan Russland invadere Nord-Norge? – Vi har ikke en sjanse, svarer russerne.', *Aftenposten*, 2. des. 2018.](#)

land har evnen til å gjennomføre operasjoner med en territoriell ambisjon som strekker seg lenger enn til Finnmark.⁴⁴⁶

Samtidig kan det oppstå nye og andre typer sikkerhetspolitiske koblinger til Norge gjennom den russiske utenrikspolitikken som skisseres i dagens fremtidsstudier. På den ene siden er det **ikke gitt at en mer global rolle og aggressiv russisk utenrikspolitikk må være negativt for Norges egen sikkerhet**. Større russisk militær involvering i andre deler av verden kan i stedet øke sannsynligheten for at Russland havner i konfrontasjon med *andre* stormakter og får større interesse av å reparere forholdet til Europa, eller blir fanget i en kostbar militær «hengemyr» som det kan bli vanskelig å trekke seg ut fra igjen. Dette vil ikke i seg selv redusere betydningen av nordområdene for Russland, men det kan redusere interessen av å gjøre Arktis til et område hvor landet viser muskler mot Vesten. På den annen side kan en mer global russisk militær tilstedeværelse også skape en ny fare for horisontal eskalering, hvis norske og russiske styrker er involvert i samme konflikt, men støtter ulike sider. I verste fall kan det øke faren for utilsiktede eller tilsiktede konfrontasjoner, slik som har skjedd mellom tyrkiske og russiske fly og mellom amerikanske og private, russiske styrker i Syria.

For Norge er det likevel **den russiske viljen til å utfordre dagens normer og regler som kan utgjøre den mest varige utfordring på lang sikt**. Uavhengig av hvor bevisst det russiske regimet forsøker å undergrave dagens internasjonale rettsorden, er det et problem for Norge at Russland baserer sin tolkning av internasjonale lover på en aksept for en «Monroe-lignende» doktrine, der ingen land skal blande seg inn i andre staters innflytelsessfære.⁴⁴⁷ Mens operasjonene mot Georgia og Ukraina handlet om å sikre fortsatt dominans i det post-sovjetiske rommet, og dermed ikke regnes som overførbare til Norge, er et generelt sterkere ønske om å undergrave dagens rettsorden og/eller Vestens dominans mer overførbart til småstater generelt.

For Norge vil det være spesielt bekymringsfullt om den globale utviklingen fører til en regionalisering av verden, der stormaktene aksepterer hverandres rett til bruk av militærmakt innenfor egne innflytelsessfærer. I en slik verden kan sannsynligheten for russisk maktbruk mot Norge og andre småstater øke, fordi terskelen blir lavere, uten at det har noe med utviklingen i Russland eller en konflikt med Vesten å gjøre. Svalbard kan i så fall utgjøre en særskilt sårbarhet, fordi maktbruk her kan være en måte å undergrave rettsordenen på i et område som Russland vil kunne anse som innenfor sin egen interessesfære og samtidig teste NATO i et område hvor utsiktene til alliert hjelp må anses å være mindre enn andre steder (se 5.1.4). I den siste av de fem alternative verdenene som skisseres i denne rapportens kapittel 7, utforskes en fremtidig situasjon der Russland klarer å gjenoppstå som en global stormakt i lys av at dagens verdensorden faller bort og USA trekker seg hjemover. En mulig implikasjon er at Norge kan bli stående mer alene i nord, selv om Europa skulle styrke sin samlede forsvarsevne.

⁴⁴⁶ Aleksandr Golts (The Jamestown Foundation) og Kristian Åtland (FFI) ble også intervjuet i overnevnte artikkel.

⁴⁴⁷ [Kuhrt og Feklyunina \(2017\), *Assessing Russia's Power*](#).

I en eventuell bilateral konflikt, uansett årsak, er det ikke Russlands samlede militære styrke som vil være mest avgjørende for forsvarsplanleggingen, fordi den uansett vil være større enn den norske. Det er derfor minst like interessant å studere hvordan **nye russiske enkeltkapasiteter kan endre forutsetningene for våre forsvarskonsepter og -planer**. En kapasitet som har blitt diskutert mye de siste årene er utviklingen av konvensjonelle presisjonsvåpen (se boks 4.3).

Boks 4.3 Konvensjonelle presisjonsvåpen i russisk tenkning

Ifølge en FFI-rapport fra 2017 kan Russland tenkes å bruke konvensjonelle presisjonsvåpen både for å forsvare landet og for å presse sin politiske vilje gjennom i bilaterale konflikter.⁴⁴⁸ Generelt diskuteres våpnene i en defensiv sammenheng, og da gjerne som «et ekstra lag» avskrekking til bruk i forkant av, eller i tillegg til, atomvåpen. På sikt spekuleres det i russisk tenking om de konvensjonelle presisjonsvåpen kan erstatte atomvåpen, men dette anses ikke som realistisk før om lenge. Konvensjonelle presisjonsvåpen vil gi Russland mer handlefrihet i en konflikt med Vesten i motsetning til en situasjon med bare atomvåpen, der valget vil stå mellom ikke å gjøre noe eller utløse total krig. I regionale scenarier er det den taktiske nytteverdien våpnene kan gi, som vektlegges mest.

FFI-rapporten peker på tre faktorer som trekkes frem i debatten på russisk side:

- Konvensjonelle presisjonsvåpen vil bidra til å gi militærmakt en mer fremtredende rolle i staters utenrikspolitikk.
- Våpnene kan være godt egnet for Russland i konflikter med høyt utviklede land, fordi disse har mange kritiske mål konsentrert på mindre områder.
- Slike våpen kan være særlig effektive i kombinasjon med andre kapasiteter, som spesialstyrker og luftlandestyrker.

Begrensningene ligger hovedsakelig i kostnadene og produksjonskapasiteten på russisk side. Selv ikke stormakter forventes å ha et ubegrenset antall våpen tilgjengelig. Det betyr at både kostnadene og tilgjengeligheten vil være en del av diskusjonen i de fleste scenarier. Den politiske effekten av å bruke slike våpen vil også være svært situasjonsavhengig. Når det gjelder hvilke typer mål som kan være aktuelle, peker deler av litteraturen på at det er hovedsakelig sivile, økonomiske mål som kan bli prioritert i en bilateral konflikt, fordi de oftere er stasjonære og dermed enklere å treffe, og fordi de vil potensielt ha større effekt på den politiske viljen enn rent militære mål.

⁴⁴⁸ [McDermott, Roger N. og Bukkvoll, Tor \(2017\), 'Russia in the Precision-Strike regime', FFI-rapport 17/00979 \(Kjeller: FFI\).](#)

4.1.10 Alternative utviklingsløp

To alternative scenarioer som ble skissert i 2015, var at den russiske sentralmakten kolliderer og at forholdet til Vesten ble godt igjen. Ingen av scenarioene fremstår som mer aktuelle i dag, men ingen av dem kan utelukkes på sikt. En mulig foranledning for en kollaps i sentralmakten kan være et mislykket maktskifte i Kreml, men denne typen hendelser er så sjeldne at de er umulig å forutsi med noen grad av sikkerhet. Risikoen for at dagens regime bryter sammen er imidlertid større så lenge regimet er så personavhengig som det russiske anses å være, og sannsynligheten må forventes å øke etter hvert som Putins siste presidentperiode nærmer seg slutten.

Hva gjelder forholdet til Vesten, er dette ifølge Neumann i stor grad avhengig av hvordan Russland ser på seg selv.⁴⁴⁹ De siste 30 årene har Russlands oppfatning dreid fra å være en stolt del av den europeiske sivilisasjonen med et ønske om tettere bånd til Vesten på 1990-tallet, til å anse seg selv som overlegen et råttent, amerikansk-dominert og dekadent Europa, der det bare er Russland som representerer det ekte europeiske i dag. Denne dreiningen er ifølge Neumann bare en del av et syklisk mønster i russisk historie, der **perioder med vestliggjøring har blitt avløst av perioder med nasjonalisme og egne politiske og økonomiske modeller**. Denne syklusen vil ifølge ham fortsette så lenge de underliggende premisene består, nemlig at Russland primært ser til Vesten for anerkjennelse som stormakt, og at det ikke oppstår nye økonomiske og politiske modeller som gir landet denne statusen i Russland selv. Med mindre det skjer grunnleggende innenrikspolitiske endringer forventer derfor Neumann at dagens russiske syn på Europa vil avløses av en ny periode med vestliggjøring, men han sier ingenting om når.

⁴⁴⁹ Se Neumann, Iver B. (2016), 'Russia's Europe, 1991–2016: inferiority to superiority', *International Affairs*, 92:6, ss. 1381–1399; og Neumann, Iver B. (2017), 'Russiske nasjonalister vs vestvendte siden Den kalde krigens slutt', *Arr – idéhistorisk tidsskrift*, 29:3/4, ss. 3–17. Se også ['Mener russerne lider av mindreverdighetskomplekser', forskning.no, 9. nov. 2016](#).

4.2 NATO

Sammenheng. De siste års utvikling i NATO har vært preget av et fortsatt anspent forhold til Russland.

Alliansen har forsterket fokuset på kollektivt forsvar og kapabiliteter for høyintensiv krigføring.

De største endringene er at den nedadgående trenden i forsvarsbudsjettene i mange europeiske NATO-land har

snudd til vekst, og at USA har forsterket sin militære tilstedeværelse i Europa.



Det ansente forholdet til Russland forventes å vedvare de neste fem årene og vil utgjøre den største sikkerhetspolitiske utfordringen for alliansens østlige og nordlige medlemmer. Det vil imidlertid fortsatt være en spredning i de alliertes trusselbilder som følge av utvikling andre steder, spesielt i svake stater langs Europas sørlige randsone. I tillegg knytter det seg fremdeles flere usikkerheter til USAs interesse for alliansen på sikt, inkludert variasjoner i synet på Russland og betydningen av konkurrerende strategiske prioriteringer.

De siste års budsjettvekst er også mindre enn forutsatt, og omfatter heller ikke alle de største og viktigste europeiske landene som kan ha mest å si for alliansens samlede militære evne og utsiktene til alliert støtte til Norge. Det er også usikkert hvor lenge dagens økte satsing på forsvar kan videreføres, selv om det amerikanske presset trolig vil vedvare. Vanskelighetene med å oppfylle NATOs mål om at alle medlemslandene skal bruke 2 % av BNP på forsvar, kan fremtvinge en større diskusjon om selve måten å beregne byrdefordeling på, der det kan tenkes at små land som Norge gis ansvar for avgrensede deler av det større spekteret av kapabiliteter som alliansens operasjoner krever. Dette kan imidlertid gå på bekostning av den nasjonale, territorielle forsvarsevnen.

Til tross for at disse underliggende kreftene som truer alliansens samhold og samlede militære evne, vil NATO trolig forbli det viktigste sikkerhetsrammeverket for Europa i overskuelig fremtid. Et vedvarende fravær av en samlet trussel vil likevel fortsatt kunne føre til oppløsningstendenser, og i verste fall gjøre at NATO gradvis utvikler seg til en ren «skinnallianse», der det mangler et reelt interessefelleskap som forplikter medlemmene til handling i en eventuell krise. Et mindre dramatisk alternativ til en gradvis forvitring av NATO, er at alliansen kan utvikle seg til et institusjonelt rammeverk for koalisjoner av villige, også innenfor kjerneområdet. En geografisk og funksjonell inndeling av alliansen kan redusere konflikter om byrdefordeling, øke mulighetene for å bygge felleskapasiteter og være enklere å forholde seg til for USA enn alliansen som helhet.

Et eventuelt forbedret forhold til Russland kan paradoksalt øke sannsynligheten for at alliansen består, mens USAs oppmerksomhet om og økonomiske krav til Europa reduseres. Selv om trusselen blir mindre, vil den geopolitiske asymmetrien i forholdet mellom Norge og Russland likevel være uendret. Norge kan således forbli like avhengig av USAs støtte, mens en slik situasjon samtidig kan forenkle forsvarssamarbeidet i Norden.

4.2.1 Kollektivt forsvar, men fortsatt sprikende prioriteringer

Den politiske utviklingen i NATO har de siste årene vært preget av det dårlige forholdet til Russland etter den russiske annekteringen av Krim i 2014, den fortsatte innblandingene i Øst-Ukraina og en rekke konfrontasjoner med USA og Europa (se 4.1 om Russland).⁴⁵⁰

NATO har derfor **videreført en allerede fornyet bevissthet om betydningen av kollektivt forsvar**, som har vært alliansens tradisjonelle kjerneoppgave og som ble mer aktuell etter nedtrappingen i Afghanistan fra begynnelsen av 2010-tallet. De siste års erkjennelse av at maktpolitikk har blitt viktigere og at forholdet til Russland har blitt dårligere, reflekteres også i den større vektleggingen av faren for konvensjonell konflikt og behovet for avskrekking i NATOs nyeste fremtidsstudie fra 2017, sammenlignet med alliansens forrige studie fra 2013.⁴⁵¹

Samtidig er det mye som tilsier at NATO vil fortsette å være **preget av et regionalt sprikende trusselbilde**. Dagens medlemsland har minst like forskjellige syn på alliansens utfordringer som før, avhengig av deres beliggenhet og oppslutning om intervensjoner utenfor Europa. Mens de øst- og nordeuropeiske landene er mest opptatt av Russland, fokuserer de sørlige medlemslandene fortsatt på utfordringene langs Middelhavet. Befolkningsveksten i Nord-Afrika gjør også at omfanget av disse utfordringene neppe vil bli noe mindre på sikt, mens vedvarende ustabilitet og nye utfordringer i lys av klimaendringene vil fortsette å utfordre NATO i sør (se 5.3.4).

USAs tidligere forsvarsminister C. Hagel har derfor oppsummert dagens situasjon som NATOs «tredje fase», der alliansen må være forberedt på å løse tre sett av oppgaver samtidig:⁴⁵²

- 1) Kollektivt forsvar i kjerneområdet, der Russland er den største utfordringen.
- 2) Stabiliseringsoperasjoner i den urolige randsonen mot Nord-Afrika og Midtøsten.
- 3) Bekjempelse av sikkerhetstrusler som kan oppstå helt andre steder i verden.

For USA og de øvrige stormakter i alliansen kan imidlertid **et fortsatt globalt perspektiv på sikkerhet komme i konflikt med de små og mellomstore NATO-landenes mer regionale og lokale orientering**. På den ene siden kan dette øke gapet mellom land som er opptatt av trusler «hjemme» og «ute». På den annen side vil det kunne aktualisere et forsterket samarbeid mellom NATO og viktige aktører i andre deler av verden med nasjonale sikkerhetsinteresser mer direkte knyttet til disse konfliktområdene, som Australia, Japan eller enkelte afrikanske land.

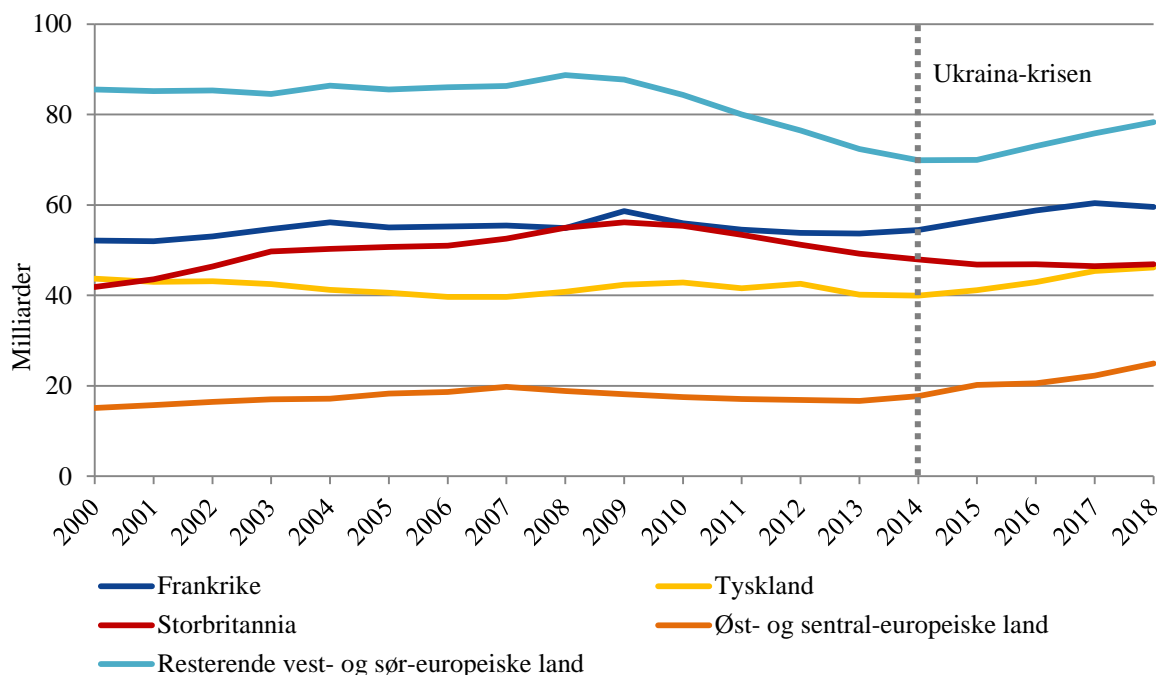
⁴⁵⁰ For en oppdatert og bred gjennomgang av utviklingen i NATO frem til i dag og med et blikk fremover, se spesialnummeret 'Fokus: NATO 70', 77:1, *Internasjonal politikk*.

⁴⁵¹ [ACT \(2017\), Strategic Foresight Analysis 2017](#) og [ACT \(2013\), Strategic Foresight Analysis 2013](#).

⁴⁵² ['The Third Phase of NATO Transformation, Second Line of Defense, 6. feb. 2015](#).

4.2.2 Budsjettvekst de siste årene

En av de største endringene de siste årene, er at den nedadgående trenden i **de fleste europeiske NATO-lands forsvarsbudsjetter har snudd til forsiktig vekst** (se figur 4.3):



Figur 4.3 Forsvarsutgifter blant europeiske NATO-land, 2000–2018. Målt i mrd. 2017-USD og justert for inflasjon. Tyrkia er ikke inkludert her. Kilde: SIPRI.⁴⁵³

En viktig årsak til økningen i forsvarsbudsjettene er Russlands mer aggressive utenrikspolitikk, spesielt intervensjonen i Ukraina i 2014. NATO-landene har lenge hatt som mål at alle medlemslandene skal bruke 2 % av BNP på forsvar. Dette er det få land som har oppfylt. Under toppmøtet i Wales i 2014 vedtok imidlertid medlemslandene at nå skal dette målet nås.⁴⁵⁴ En annen mulig årsak til budsjetttveksten er Trump-administrasjonens harde linje når det gjelder å gjøre amerikanske sikkerhetsgarantier mer betinget av at medlemslandene yter mer.⁴⁵⁵ At omslaget kom i 2015, altså *før* president Trump ble president i 2017, kan imidlertid tyde på at det er endringen i trusseloppfatningen som har vært den viktigste faktoren (så langt). En tredje årsak kan være at europeiske land på dette tidspunktet begynte å merke det økonomiske oppsvinget etter finanskrisen i 2008, og dermed også hadde større statsinntekter til rådighet.⁴⁵⁶

NATOs egen fremtidsstudie **forventer at alliansens medlemmer vil øke sine forsvarsutgifter de nærmeste årene**, som følge av økende regionale spenninger og økt press på å fordele byrden

⁴⁵³ Basert på *SIPRI Military Expenditure Database*, 1949–2018.

⁴⁵⁴ For ulike eksperters syn på om NATOs mål om 2 % av BNP på forsvar var realistisk da landene forpliktet seg, se [Dempsey, Judy \(2015\), 'Judy Asks: Is NATO's 2 Percent Spending Call Realistic?', *Carnegie*, 25. feb. 2015.](#)

⁴⁵⁵ ['NATO Members Post New Defense-Spending Increase', *Bloomberg*, 15. mars 2018.](#)

⁴⁵⁶ [Béraud-Sudreau, Lucie og Giegerich, Bastian \(2018\), 'NATO Defence Spending and European Threat Perceptions', *Survival*, 60:4, ss. 53–74.](#)

jevner, men advarer samtidig om at økningen kan skape et «sikkerhetsdilemma» og utløse et våpenkappløp som under den kalde krigen (se 4.1.9).⁴⁵⁷ Selv om NATOs medlemsland øker sine forsvarsbudsjetter, forventer NATOs fremtidsstudie likevel at Vesten fortsatt vil bli utfordret av fremvoksende stater, ettersom økonomiene i Asia og Stillehavet forventes å stå for 60 % av den globale økningen i forsvarsinvesteringer, forskning og utvikling, samt 30 % av de totale globale forsvarsanskaffelsene i 2020.⁴⁵⁸ Utover dette perspektivet konstaterer NATOs studie simpelthen at «prognoser mot 2045 viser en økning i forsvarsutgiftene blant de fleste stormakter».⁴⁵⁹

Skal økningen i europeiske forsvarsutgifter få merkbare konsekvenser for alliansens reelle militære kapasitet, er det **likevel mest avgjørende hva som skjer med forsvarsutgiftene i Storbritannia, Frankrike og Tyskland i årene fremover**. Av disse tre store er det, ifølge SIPRIs tall, Tyskland som har økt forsvarsutgiftene sine mest de siste årene, opp \$6,2 mrd. fra 2014 til 2018 (16 % økning).⁴⁶⁰ Tysklands forsvarsutgifter har lenge vært lavere enn Frankrikes og Storbritannias, men var i 2018 litt større (\$46,9 mrd.) enn Storbritannias (\$46,2 mrd.), som har falt med \$1 mrd. (-2,2 %) siden 2014 og med hele \$9,3 mrd. (17 %) siden 2009. Frankrike har også økt forsvarsutgiftene med \$5,1 mrd. (9 %) siden 2014, men bare 1,6 % de siste ti årene. Så langt er derfor bildet blandet når det gjelder budsjettveksten hos stormaktene.

Til sammenligning har alle de øst- og sentraleuropeiske NATO-landene økt forsvarsutgiftene med \$7,2 mrd. (41 %) siden 2014, hvorav Polens og Romanias utgifter har økt mest i absolutte tall. De resterende vest- og søreuropeiske landene (uten Tyskland, Frankrike og Storbritannia) har økt utgiftene med \$8,5 mrd. (12 %), hvorav over halvparten av økningen har kommet i Italia og Spania, som i utgangspunktet er mest opptatt av andre sikkerhetsutfordringene langs Middelhavet. De samlede utgiftene i resterende vest- og søreuropeiske land er likevel \$9,4 mrd. lavere (-11 %) enn i 2009. Den eneste vesentlige økningen har kommet i Norge.

På den ene siden er det derfor et viktig forbehold at landene som har økt sine forsvarsutgifter mest, ikke nødvendigvis er de landene som betyr mest for alliansens samlede militær styrke eller for den allierte støtten til Norge. På den annen side reduserte Russland sine forsvarsutgifter i 2017 og 2018 (se 4.1.8). Den videre utvikling av russiske forsvarsutgifter vil trolig være avgjørende for vestlige lands syn på Russland som en militær trussel, siden det er nettopp den russiske forsvarsmoderniseringen det ofte vises til i begrunnelsene for å øke egne budsjetter.⁴⁶¹

Uansett om president Trump skulle bli gjenvalgt i 2020, er misnøyen med europeisk innsats så utbredt i de amerikanske politiske og militære miljøene, at det er realistisk å regne med at **det amerikanske presset om at Europa må bruke mer på forsvar vil bli opprettholdt**. Det er derfor en signifikant utvikling at de europeiske land har tatt noen viktige initiativ for å effektivisere sine forsvarsanstrengelser de siste to årene, selv om dette har skjedd innenfor rammen av

⁴⁵⁷ [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), ss. 64–65. Et sikkerhetsdilemma oppstår når en stat ruster opp for å redusere egen usikkerhet, men det oppfattes som offensivt av andre stater, som igjen leder dem også til å ruste opp.

⁴⁵⁸ [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), ss. 22–23.

⁴⁵⁹ [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 65.

⁴⁶⁰ Basert på [SIPRI Military Expenditure Database](#), 1949–2018.

⁴⁶¹ ['NATO military spending continues to dwarf that of Russia', *Euronews*, 2. mai 2018.](#)

EU, ikke NATO. Hvis initiativene gir resultater, spiller det derimot liten rolle om det skjer i regi av EU, så lenge de gir kapasitetsforbedringer (se 5.3.3 om nye forsvarsinitiativer i Europa).

I 2018 ble det estimert at de andre NATO-landene enn USA ville bruke 1,47 % av BNP på forsvar. På spørsmål i januar 2019 om hvor mye landene vil bruke på forsvar det neste året, svarte deltagerne (n=582) i FFIs prediksjonsturnering at det var over 50 % sannsynlig at BNP-andelen til de andre NATO-landene enn USA vil øke til 1,50–1,59 % i 2019, 27 % sannsynlig at den vil holde seg på 1,40–1,49 % og bare 15 % sannsynlig at den vil øke til 1,6 % eller mer.

4.2.3 Usikkerheter på lang sikt

Det knytter seg imidlertid en rekke usikkerheter til NATOs solidaritet og militære evne på lengre sikt, fordi de avhenger av forhold som hver for seg kan trekke i svært forskjellig retning.

Ikke minst står de europeiske medlemslandene overfor flere demografiske utfordringer, som sår **tvil om de langsiktige mulighetene for en budsjettvekst opp mot 2 % av BNP**. Denne usikkerheten handler altså ikke om den politiske utviklingen, men om at Europa som region forventes å få en eldre og mindre befolkning, en lavere økonomisk vekst og større utgifter på andre samfunnsområder enn forsvar (se 5.5.2). Siden 2015 har det i tillegg kommet motreaksjoner på globaliseringen som har bidratt til spenning, både innad i og mellom medlemslandene (se 3.2.4).

Utsiktene til å nå 2 %-målet ser ikke nødvendigvis bedre ut i Norge heller, selv om vi i utgangspunktet kan ha bedre økonomiske forutsetninger enn våre europeiske allierte (se 3.4.3). Tvert imot kan en «normalisering» av dagens dårlige forhold til Russland svekke de sikkerhetspolitiske argumentene for å bruke mer penger på forsvar, selv om situasjonen egentlig er uendret.

De største europeiske landenes forsvarsbudsjetter har **allerede falt langt bak forsvarsutgiftene i fremvoksende økonomier i andre regioner** (se 3.4.2). Dette har medført en relativ svekkelse av Europas militære evne og har bidratt til at Vestens tradisjonelle militærteknologiske overtak kortes ned på. Det vil kreve langt større budsjettøkninger for å snu denne trenden. Til sammen er dette langsiktige drivere som utfordrer de europeiske alliertes vilje og evne til å komme hverandre til unnsetning, og som er like gyldige i dag som før de siste års budsjettvekst.

For NATOs troverdighet er **USAs tilslutning til alliansen det mest avgjørende**. På den ene siden har USA styrket, ikke redusert, sin militære tilstedeværelse i Europa siden 2015, og dette kan således tolkes som uttrykk for en sterkere vilje til å forsvare sine europeiske allierte. Samtidig har Trump sådd langt større tvil om USAs forpliktelser til NATO enn tidligere presidenter, og forholdet mellom USA og flere europeiske land blitt mer anstrengt etter at han kom til makten. På lang sikt forventes det også at USA vil måtte prioritere sine ressurser strengere i lys av en fortsatt økonomisk maktforskyvning til andre regioner (se 4.3 om USA).

En annen kilde til usikkerhet er at, i likhet med de norske beskrivelsene av forholdet til Russland (se 4.1.9), har **USAs syn på Russland variert til dels mye**. Siden 1999 har den amerikanske befolkningen vekslet syv ganger mellom å ha et hovedsakelig fordelaktig eller ufordelaktig syn på Russland, men siden 2014 har oppfatningen bare blitt gradvis dårligere og Russland anses i dag som den klart største fienden (se boks 4.6 i 4.3.4).⁴⁶² Til sammenligning ble russerne sitt syn mer positive til USA rett etter valget av Trump, men har nå falt tilbake til et like lavt nivå som på slutten av Obamas siste presidentperiode.⁴⁶³ Dagens fremtidsstudier forventer også at det ansente forholdet vil fortsette de kommende årene, men det knytter seg stor usikkerhet til hva som vil skje etter at Putins siste president periode tar slutt i 2024 (se 4.1.7).

Muligheten for **en radikal forbedring av NATOs forhold til Russland kan imidlertid synes å være begrenset**, så lenge dagens grunnleggende uenighet i synet på europeisk sikkerhet består. Ut fra demokratiske prinsipper og nasjonal selvbestemmelse vil Vestens oppfatning trolig fortsatt være at hvert enkelt europeisk land fritt må kunne velge sin vei selv, herunder å bestemme om det vil søke opptak i NATO. På sin side vil russerne trolig fortsette å hevde at de, som stormakt, har rett til å forlange at NATO avstår fra videre utvidelser i Russlands nærområde. Det fremtidige forholdet vil derfor avhenge av Vestens evne til å bygge russisk tillit, uten å måtte gi konsesjoner som Russland vil tolke som ettergivenhet.⁴⁶⁴

En videreføring av dagens situasjon innebærer derfor at **fremtidige NATO-utvidelser kan bli vanskeligere**. Medlemslandene vil måtte vurdere i hvilken grad alliansen faktisk er i stand til å utstede en troverdig garanti til eventuelle nye medlemmer, eller om en bare oppnår å bekrefte det russiske narrativ om vestlig inntrengning i legitim russisk interessesfære. I den forbindelse er det verdt å merke seg at, av alle tidligere sovjetrepublikker i eller nært Europa, er det bare Ukraina, Hviterussland, Moldova og de kaukasiske statene (Georgia, Aserbajdsjan og Armenia) som *ikke* er NATO-medlemmer i dag. Konfrontasjonen med Russland har allerede ført til at prosessen for å ta opp Ukraina og Georgia i alliansen, er stanset opp. Av andre, potensielle nye medlemsland er et eventuelt svensk og finsk medlemskap det som er mest interessant for Norge, men det er ikke slik at et formelt NATO-medlemskap vil være nødvendig for å etablere et tettere forsvarssamarbeid enn i dag (se 5.2.3).

På det militære området har den fornyede oppmerksomheten rundt muligheten for en væpnet konflikt i Europa ført til **økt fokus på kapabiliteter for høyintensiv krigføring i NATO, men det vil ta tid før dette kan omsettes i militær evne**. På den ene siden opprioriteres og fornyes materiell som var mindre relevant i lavintensitetsoperasjoner i Irak og Afghanistan, f.eks. bakkebaserte luftvernsystemer. På den annen siden dempes effekten av budsjettøkningene av at mange av disse systemene har hatt en sterk kostnadsvekst i mellomtiden, samtidig som de har vært nedprioritert eller forsømt så lenge at det er opparbeidet et betydelig etterslep. Det hevdes

⁴⁶² Basert på [meningsmålinger om Russland fra Gallup](#). Hentet 4. april 2019.

⁴⁶³ '6 charts on how Russians and Americans see each other', *Pew Research Center*, 4. des. 2018.

⁴⁶⁴ [Goldgeier, James M. \(2010\). 'The Future of NATO', *Council Special Report, No. 51, February 2010 \(CFR\)*](#), s. 10.

derfor at det ikke kan forventes noen umiddelbar og markert økning av NATOs evne til konvensjonell krigføring i Europa som følge av budsjettveksten.⁴⁶⁵

Beslutningen om å etablere en *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTf), som en forløper for den større *NATO Response Force* (NRF), har styrket alliansens reaksjonsevne med hensyn til å møte en krise som oppstår på kort varsel. NATO har imidlertid **fortsatt en mangel på oppfølgingsstyrker** for å forsterke eller eventuelt avløse NRF, fordi en stor andel av medlemslandenes militære styrker ikke er deployerbare.⁴⁶⁶ En høyere deployeringsevne krever imidlertid stående styrker av høy kvalitet, både utstyr- og beredskapsmessig. Her er små og mellomstore lands muligheter for å bidra begrenset, fordi de allerede har små styrker i utgangspunktet. Det å sette sammen integrerte, multinasjonale enheter på lavere nivå enn brigade innebærer også flere praktiske problemer.⁴⁶⁷ I sum begrenser dette alliansens fremtidige muligheter for å stille styrker av en viss størrelse og slagkraft utover dagens nivå. Det reduserer også betydningen av budsjettveksten i NATO, så lenge det er de små og mellomstore medlemslandene som øker mest.

De komplekse, asymmetriske konfliktene som har synliggjort behovet for et bredt spektrum av virkemidler i operasjoner utenfor kjerneområdet, har også synliggjort at **NATO har begrensninger med hensyn til bruk av andre virkemidler enn de militære**. Til sammenligning har aktører som OSSE og EU stor politisk og økonomisk påvirkningskraft, men mangler militær styrke. I konflikter som krever en balansert og bredest mulig virkemiddelbruk, kunne man derfor forvente at dette på sikt førte til et samarbeid mellom NATO og EU, der NATO fokuserer på harde virkemidler og EU på myke, men der organisasjonene koordinerer virkemiddelbruken politisk. Dette virker likevel å være en lite sannsynlig utvikling, så lenge det krever at organisasjonene har en felles og samordnet strategi, noe som neppe er gjennomførbart så lenge USA er et dominerende medlem av NATO, men ikke av EU.

På tross av dagens og fremtidige utfordringer konkluderer NATOs fremtidsstudie (ikke overraskende) med at alliansen sannsynligvis **vil forbli det viktigste sikkerhetsrammeverket for Europa og Nord-Amerika i overskuelig fremtid**.⁴⁶⁸ Selv om alle kreftene som bidrar til å trekke medlemslandene i forskjellige retninger summerer seg opp til en betydelig belastning på samholdet, er også mangelen på et realistisk alternativ til NATO noe som i seg selv bidrar til at alliansen trolig vil bestå i en eller annen form. Til støtte for dette er det verdt å merke seg at det finnes knapt et eneste år i NATOs historie der krisekarakteristikken *ikke* har blitt tatt i bruk.⁴⁶⁹

⁴⁶⁵ [Mattelaer, Alexander \(2016\), 'Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing', *Parameters*, 46:1, ss. 25–33](#), s. 30.

⁴⁶⁶ [Goldgeier \(2010\), 'The Future of NATO'](#), s. 14.

⁴⁶⁷ [Zapfe, Martin \(2015\), 'Efficacy, not Efficiency: Adjusting NATO's Military Integration', *Research Paper*, No. 118, August 2015 \(NATO Defense College\)](#), s. 3.

⁴⁶⁸ [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 24.

⁴⁶⁹ [Rø, Johannes Gullestad \(2019\), 'Forord: NATO og Norge i 70 år', *Internasjonal politikk*, 77:1, ss. 45–48](#).

Boks 4.4 En alternativ måte å beregne byrdefordeling i NATO på

En mulig konsekvens av at europeiske land kan få større problemer med å oppfylle målet om 2 %, er at selve *måten* å beregne byrdefordeling på kan bli mer omdiskutert. En bestemt BNP-andel er ingen garanti for at pengene benyttes på den beste måten for NATO, og mange land vil tendere til å bruke økte budsjetter på en måte som primært tilgodeser nasjonale forsvarsinteresser, i tråd med deres egne perspektiver på alliansens oppgaver.

I det lange løp vil det derfor være vanskelig å se kun på et prosenttall, løsrevet fra hva alliansen søker å oppnå og i hvilken grad landene viser vilje til å ta på seg andre byrder enn de økonomiske. Både Danmark og Canada har historisk ligget langt unna målsettingen for budsjettens BNP-andel, men har likevel nytt meget høy anseelse i alliansen på grunn av sin vilje til å ta ansvar og akseptere betydelige tap under operasjoner i Afghanistan.⁴⁷⁰ Ingen av dem har nevneverdige nasjonale sikkerhetsutfordringer og de kan i stedet konsentrere seg om militære kapasiteter som kan brukes ekspedisjonært, noe som gjør dem til netto bidragsytere i alliansen på tross av relativt lav BNP-andel. Det vil med andre ord være vanskelig å se prosenter og rene kvantitative mål frikoblet fra politiske og strategiske ambisjoner, både fordi mange land vil ha problemer med å oppfylle prosentmålene, og fordi det objektivt sett er lite representativt.

En alternativ måte å vurdere nasjonenes evne og vilje til byrdefordeling på i fremtiden kan derfor være å gå inn på ordninger som innebærer en arbeidsdeling der spesielt små land gis ansvar for avgrensede deler av det større spekteret av kapabiliteter som alliansens operasjoner krever. Viljen til byrdefordeling kommer da til uttrykk både ved viljen til å gi kapabiliteter som alliansen etterspør prioritet foran rene nasjonale behov, og ved plikten til å stille opp med disse kapabilitetene, hvis en operasjon iverksettes. Dette kan være en like reell parameter for alliansesolidaritet som en høyere BNP-andel brukt på rent nasjonalt, territorielt forsvar. Dette kan imidlertid være en parameter det er knyttet like stor fremtidig usikkerhet til som den økonomiske.⁴⁷¹

⁴⁷⁰ [Mattelaer \(2016\), 'Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing'](#), s. 29.

⁴⁷¹ [Mattelaer \(2016\), 'Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing'](#), s. 31.

4.2.4 Muligheter for et rammeverk for «allianser i Alliansen»

Selv om Russland fremstår som en større utfordring for NATO i dag, er det fortsatt en fundamental forskjell fra den kalde krigen, da Sovjetunionen utgjorde en samtidig og eksistensiell trussel mot alle vesteuropeiske land. I FFIs forrige fremtidsstudie fra 2015 ble det derfor skissert at et vedvarende fravær av en samlende trussel kunne føre til oppløsningstendenser og i verste fall gjøre at NATO utvikler seg til en ren «skinnallianse», det vil si en allianse som eksisterer på papiret, men hvor det mangler et interessefelleskap som forplikter medlemmene til handling.⁴⁷²

Ifølge P. Jakobsen og J. Ringsmose **behøver ikke NATO nødvendigvis være sterkere og mer samlet enn det er i dag, for å lykkes.**⁴⁷³ De fleste er enige om at Russland har evnen til å kraftsamle styrker i regioner som Baltikum hurtigere enn NATO, og dermed besette området, men Russland anses å mangle evnen til å holde territoriet, hvis NATO mobiliserer sine ressurser. Fraværet av en samtidig eksistensiell trussel mot det europeiske kontinentet gjør ifølge Jakobsen og Ringsmose at dagens sprikende politiske og strategiske målsettinger, også lettere kan bestå.

Et mindre dramatisk alternativ til at alliansen går i oppløsning, er derfor at **NATO kan utvikle seg til å bli et institusjonelt rammeverk for koalisjoner av villige innenfor alliansens kjerneområde.** Slik har det langt på vei fungert til nå i utenlandsoperasjoner, som i Afghanistan og Libya. Det nye vil i så fall være at dette også blir et mønster hjemme i Europa, nettopp fordi trusselen oppfattes svært forskjellig i de ulike medlemslandene. Et slikt system av relativt stabile koalisjoner av villige, med NATO som en institusjonell, sikkerhetspolitisk ramme, vil således kunne utgjøre en ny likevekt mellom den tradisjonelle, fasttømrede alliansen fra den kalde krigen og en ren skinnallianse. En slik utvikling vil også kunne bli mer aktuell dersom de økonomiske utfordringene knyttet til det å opprettholde militære kapasiteter på nasjonal basis tvinger frem ulike former for flernasjonalt militært samarbeid, der geografisk nærhet også vil gjøre det enklere å ta ut økonomiske gevinster, f.eks. ved felles basedrift, utdanning og øving.

Et slikt institusjonelt rammeverk av koalisjoner **kan tenkes å være organisert delvis geografisk og delvis funksjonelt,** basert på sammenfallende regionale sikkerhetsinteresser og ved en form for arbeidsdeling innenfor samme regionale koalisjon for også å ta ut økonomiske gevinster av et samarbeid. Dette vil kunne gi flere fordeler. For det første vil det redusere omfanget av splittende konflikter om byrdefordeling på tvers av hele alliansen. For det andre vil enkeltland som ikke inngår i noen koalisjon, og derfor ikke er innstilt på å bidra, ikke få negativ innflytelse. For det tredje vil disse nye koalisjonene kunne være tilstrekkelig homogene til at arbeidet for å bygge felleskapasiteter får større fremgang, jamfør hvordan NATOs *Enhanced Forward Presence* i Polen og Baltikum har fungert som katalysator for slikt samarbeid.⁴⁷⁴ For det fjerde kan slike koalisjoner av land være enklere å forholde seg til for USA enn alliansen som helhet.

⁴⁷² Se også [Diesen, Sverre \(2018\), 'Blir NATO en skinnallianse?', *Dagens næringsliv*, 28. juli 2018.](#)

⁴⁷³ Jakobsen, Peter Viggo og Ringsmose, Jens (2018), 'Victim of its own success: how NATO's difficulties are caused by the absence of a unifying existential threat', *Journal of Transatlantic Studies*, 16:1, ss. 38–58.

⁴⁷⁴ [Luik, Jüri og Praks, Henrik \(2017\), 'Boosting the Deterrent Effect of Allied Enhanced Presence', *Policy Paper*, May 2017 \(Tallin: International Centre for Defence and Security\).](#)

En mulig geografisk inndeling kan være mellom NATO-land i øst, som har interesser knyttet til å avskrekke et sterkere og mer selvbevisst Russland, og NATO-land i sør, som har interesser knyttet til å håndtere migrasjonsstrømmer over Middelhavet og for å demme opp for radikal Islam langs NATOs grenser mot Nord-Afrika og Midtøsten.⁴⁷⁵ Jakobsen og Ringsmose opererer også med et geografisk skille innad i den østlige gruppen av medlemsland, mellom en nordlig og en sørlig strategisk retning, med Norge, Danmark, UK, Tyskland, Polen og de baltiske stater på den ene siden, og Svartehavsregionen med Romania og Bulgaria på den andre. Land som Tsjekkia og Ungarn faller i en slags midtkategori. For landene i den nordlige gruppen, som allerede i dag samarbeider innenfor det uformelle forumet *The Northern Group*, er de russiske ambisjoner i Baltikum og Østersjøen samt i noen grad i nordområdene motivator, mens det i Svartehavsregionen er den russiske annekteringen av Krim som har utløst bekymring.

For Norge vil det være **avgjørende hvilke konsekvenser en mulig regionalisering får for Sveriges og Finlands stilling** (se 5.2 om Norden). Disse to landene er allerede NATO-partner-nasjoner, de deltar aktivt innenfor *Northern Group* og har i tillegg et etter hvert omfattende bilateralt forsvarssamarbeid med USA. Sett i en større sammenheng bekrefter dette en utvikling der den institusjonelle sikkerhetsarkitekturen består som et overordnet, konsultativt rammeverk, men der det praktiske samarbeidet i stigende grad skjer mellom land med reelle sikkerhetspolitiske og strategiske fellesinteresser, uavhengig av formell medlemsstatus. Dette er også i USAs interesse, som ved en intervensjon i Skandinavia må forutsettes å være mindre opptatt av hvorvidt det skjer på basis av NATO-traktaten eller bilaterale avtaler med enkeltland, og derfor også vil være likegyldig til om de skandinaviske land er partnere eller medlemmer. Det som vil bety mest for amerikanerne er hvilken militær kapasitet de skandinaviske land har vært i stand til å bygge opp sammen, og ikke i hvilken institusjonell ramme det skjer.⁴⁷⁶ I tillegg vil et økende amerikansk engasjement i Norden som følge av bilaterale avtaler med Sverige og Finland kunne øke USAs press på den minst villige deltageren i NORDEFECO, som er Norge, om å komme til enighet med de andre om mer samarbeid for å maksimere de skandinaviske lands kapabiliteter.

En regionalisering av NATO betyr videre at **Norge får økt behov for en strategi for å sikre allierte innen alliansen**. De mest åpenbart aktuelle er medlemmene i *The Northern Group*. Hovedutfordringen innen denne gruppen er at regionen har to strategiske nøkkelområder: Østersjøen og Nordområdene, som betyr at Norge må arbeide for at de to områdene oppfattes å utgjøre en geostrategisk enhet (se 5.2.3).⁴⁷⁷

⁴⁷⁵ Ringsmose, Jens og Rynning, Sten (2017), 'Now for the Hard Part: NATO's Strategic Adaptation to Russia', *Survival*, 59:3, ss. 129–146. Se også Jakobsen og Ringsmose (2018), 'Victim of its own success'.

⁴⁷⁶ Saxi, Håkon Lunde (2019), 'The rise, fall and resurgence of Nordic defence cooperation', *International Affairs*, 95:3, ss. 659–680.

⁴⁷⁷ Rolf Tamnes tar til orde for en slik strategi i Tamnes, Rolf (2018), 'The High North: A Call for a Competitive Strategy', i Olsen, John Andreas, red., *Security in Northern Europe: Deterrence, Defence and Dialogue* (Routledge). Se også Tamnes, Rolf (2019), 'Småstatsrealisme i 70 år', *Internasjonal Politikk*, 77:1, ss. 49–59.

4.2.5 Konsekvenser av et bedre forhold til Russland

Et mulig trendbrudd som vil påvirke NATO på en grunnleggende måte, er en så positiv, langsiktig utvikling i Russland at det reelle strategiske og geopolitiske behovet for alliansen forsvinner.

Paradoksalt kan et forbedret forhold til Russland øke sannsynligheten for at alliansen vil bestå, fordi det blir tilstrekkelig kostnadsfritt og uforpliktende å være NATO-medlem, samtidig som mange land ville se en fordel ved et sikkerhetspolitisk forum og en slags sovende allianse som kunne reaktiveres ved behov. Kravet om forsvarsbudsjetter med en BNP-andel på 2 % ville i så fall tape betydning eller bortfalle helt, mens USA trolig ville konsentrere seg om de sikkerhetspolitiske og strategiske utfordringene andre steder i verden. De økonomiske driverne bak et tettere europeisk forsvarssamarbeid ville imidlertid være upåvirket av sikkerhetspolitikken, og noe av den regionaliseringstendensen vi ser konturene av i dag, vil trolig fortsette.⁴⁷⁸

For Norge ville **den geopolitiske asymmetrien i forholdet til Russland være den samme**, selv om den konkrete trusselen skulle avta. I tillegg til å forbli medlem i et mer allment sikkerhetspolitisk orientert NATO, er det derfor ikke usannsynlig at Norge, også i en slik situasjon, ville søke et nærmere samarbeid med USA.

I tillegg må det antas at en slik situasjon ville **forenkle forsvarssamarbeidet i Norden**, fordi økonomiske forhold vil gjøre det fordelaktig, samtidig som sikkerhetspolitiske motforestillinger i Sverige og Finland ville svekke seg med en positiv utvikling av Vestens forhold til Russland.

⁴⁷⁸ [Frölich, Stefan; Coffey, Luke og Neubauer, Sigurd \(2017\), 'NATO's Northern Alliance: How Berlin, London, and Oslo Can Strengthen Ties', *Foreign Affairs*, 15. mars 2017.](#)

4.3 USA

Sammendrag. USA anses som en hegemon i relativ tilbakegang. Selv om landet ikke svekkes like mye som resten av Vesten, og selv om det er vanskelig å måle hvor mye makt det taper til fremvoksende stormakter, forventes det at USA vil måtte prioritere sine ressurser strengere. Forventningene til USAs allierte vil øke, både med hensyn til å ivareta sin egen sikkerhet og i amerikanske militære intervensjoner andre steder. Generelt kan konsekvensene av *ikke* å bidra bli mer alvorlige for forholdet til USA.



Til tross for en økt militær tilstedeværelse i Europa som følge av de siste års russiske aggresjon, fremstår USAs sikkerhetsgaranti til sine europeiske allierte som svakere på lang sikt. Det amerikanske synet på Russland har tradisjonelt variert mye, det er sikrere at maktforskyvningen til Asia vil fortsette enn at Russland vil videreføre en like konfronterende linje overfor Vesten, og Kina anses som en større og mer langsiktig utfordring for USA enn Russland. Amerikanske prioriteringer er likevel ikke bare et spørsmål om *enten* Europa *eller* Asia. USAs fremtidige tilstedeværelse vil avhenge av utviklingen i den russiske trusselen og forholdet til Kina. Europa må likevel forvente å ta større ansvar for sin egen sikkerhet, nærmest uavhengig av utviklingen andre steder.

Så lenge amerikanske prioriteringer ikke blir satt på prøve, vil det være en fare for at sikkerhetsgarantien til Europa utvikler seg til en «skinnallianse», der utsiktene til alliert støtte blir mer usikre. På den ene siden tilsier hardere amerikanske prioriteringer at terskelen for støtte til norske standpunkter i konflikter med Russland kan bli hevet. På den annen side gjør økt stormaktsrivalisering det også mer sannsynlig med amerikansk innblanding i situasjoner hvor det ikke nødvendigvis vil være i norsk interesse. Uten USA vil imidlertid mulighetene for å få allierte forsterkninger til Norge også svekkes mer generelt. Felles for alle USAs motstandere er at de utvikler våpen som forventes å svekke landets evne til å projisere makt globalt og gjøre det farligere å intervensjonere i andre regioner.

En ny, overraskende utvikling er valget av Donald Trump som president i 2016. Trumps utenrikspolitiske linje forventes å svekke USAs globale innflytelse og nasjonale interesser, i alle fall på kort sikt. Samtidig har USA fortsatt gode forutsetninger for å forbli en global makt, og de problematiske sidene ved de siste års utvikling synes å være delvis knyttet til Trump som person. Det er imidlertid ulike syn på om Trump representerer et fenomen eller innvarsler en ny kurs i amerikansk politikk.

4.3.1 En hegemon i relativ tilbakegang

USA har vært Norges viktigste allierte siden andre verdenskrig. USAs kontroll over de globale allmenningene, som internasjonalt farvann, har også hatt stor betydning for norske økonomiske interesser gjennom å sikre flyten av varer og for å kunne projisere militærmakt globalt, som er

en forutsetning for å kunne støtte Norge militært i en eventuell krise eller krig. Mest av alt har Norge nytt godt av den USA-ledede liberale verdensordenen, basert på internasjonale regler og multilateralt samarbeid, som sikrer småstaters rettigheter i møte med stormakter.

En av de mest etablerte sannhetene i dagens studier er at USAs dominerende posisjon er i ferd med å svekkes, primært som følge av maktforskyvningen fra Vesten til fremvoksende økonomier i andre deler av verden (se 3.1 om politiske trender). De fleste studier skisserer at vi nå går mot en multipolar verdensorden, der makten vil fordeles mer jevnbyrdig mellom flere aktører.

På den ene siden **vil ikke USA rammes like hardt av maktforskyvningen som resten av Vesten**. USAs makt er i utgangspunktet langt større enn andre vestlige stormakters, og landet forventes ikke å få de samme demografiske utfordringene som Europa. USA forventes å forbli blant verdens tre største økonomier i overskuelig fremtid (se 3.4.1). I motsetning til Europa forventes befolkningen i USA å vokse, fra 330 mill. i 2019 til 367 mill. i 2040, til 391 mill. i 2060 og til 434 mill. i 2100.⁴⁷⁹ USAs andel av verdens befolkning vil således holde seg rundt 4 % ut dette århundret, mens Europas andel vil falle fra 10 % i 2019 til under 6 % i 2100 (se 3.2.1).

På den annen side vil **USA likevel være en hegemon i relativ tilbakegang i global sammenheng**. Fremvoksende stormakter, spesielt Kina og India, vil ta innpå og delvis passere USA på noen områder. Andre fremvoksende økonomier forventes også å opptre mer selvhevdende, spesielt i egne regioner. USAs posisjon svekkes også av at landets tradisjonelle allierte blant G7-landene faller etter E7-landene økonomisk og av at de allerede bruker langt mindre på forsvar (se 3.4.2). Dette er delvis bakgrunnen for at det amerikanske marinekorpsets fremtidsstudie anser de europeiske landene som mindre attraktive allierte for USA på sikt, og peker derfor på behovet for å finne andre allierte enn bare de tradisjonelle.⁴⁸⁰

Svaret på hvor *mye* USAs posisjon vil svekkes, avhenger av hvordan makt måles (se boks 3.2 i 3.1.1). Ifølge den amerikanske fremtidsstudien vil staters evne til raskt å utnytte og tilpasse bruken av materielle maktmidler, nettverk og informasjon, bli mer avgjørende for å oppnå målsettinger.⁴⁸¹ Graden av nasjonalt samhold, økonomisk diversifisering og det politiske styrets legitimitet anses som viktigere faktorer fremover, utover de absolutte målene på makt, som økonomisk og militær størrelse. Mens USAs økonomi er mer diversifisert enn de fremvoksende stormaktenes, kan de de siste års motreaksjoner på globaliseringen hevdes å ha tydeliggjort allerede eksisterende splittelser og en svekket tillit til myndighetene. Autoritære land har derimot generelt bedre forutsetninger enn demokratier for å koordinere statens virkemidler for å oppnå utenrikspolitiske målsettinger, mens spesielt Russland har oppnådd mye ved hjelp av billige virkemidler mot motstandere som er sterkere på papiret (se 4.1.1).

I tillegg vil USAs posisjon avhenge av hva landet selv velger å gjøre, f.eks. om det vil trekke seg mer tilbake eller forsøke å forbli lederen av en liberal verdensorden. Dette er altså ikke kun et utfall som er utenfor landets egen kontroll, men som snarere er villet og kan skifte raskt.

⁴⁷⁹ Alle tall er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\), *World Population Prospects 2019*](#).

⁴⁸⁰ [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), s. 17.

⁴⁸¹ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 28.

4.3.2 Begrensede militære intervensjoner

Den relative svekkelsen av USAs dominans tilsier at **landet vil måtte prioritere sine ressurser strengere**. Et første område hvor dette forventes å gjøre seg gjeldende, er i det amerikanske engasjementet i væpnede konflikter. USAs begrensede engasjement i Syria-konflikten er et eksempel på en slik utvikling. Samtidig har begrensningene ved en mer indirekte strategi også rukket å melde seg. USA begynte operasjonene mot Den islamske stat (IS) i juni 2014, men det var først i desember 2017 at IS var bekjempet i Irak og i mars 2019 at terrorgruppen tapte sine siste områder i Syria. I samme periode har rivaler som Russland og Iran styrket sin innflytelse i Syria og i regionen generelt. I tillegg til Midtøsten forventes det at USA vil måtte avfinne seg med redusert innflytelse i andre regioner, f.eks. Øst-Europa, Afrika og Sørøst-Asia.⁴⁸²

Det har ikke skjedd noe de siste årene som tyder på den amerikanske appetitten på nye, langvarige militære engasjement, som i Afghanistan, er på vei tilbake. Det er heller ingenting som tilsier at utfordringene med denne typen politiske og sosiale rekonstruksjonsprosjekter, vil bli noe mindre i fremtiden. Tvert imot vil større innblanding fra andre stormakter, f.eks. gjennom støtte til stedfortredere som kjemper mot USA, kunne gjøre det enda vanskeligere å oppnå målsettinger og samtidig øke risikoen for at det leder til større konfrontasjoner. Det betyr likevel ikke at USA beveger seg inn i en ny periode med redusert vilje til internasjonale militære engasjementer, slik som etter Vietnamkrigen.

Siden Obama-administrasjonen har trenden vært **fortsatt vektlegging av globalt nærvær, men med økt innslag av pragmatisme, nøkternhet og multilateralisme**. I kjølvannet av USAs tilnærmet unilaterale invasjon av Irak i 2003 oppstod begrepet «myk» balansering, der relativt svakere stater forsøker å bruke internasjonale institusjoner, økonomiske politikk og diplomati for å undergrave, frustrere og forhale, for å øke kostandene knyttet til den sterkere parts handlinger.⁴⁸³ Dette står i kontrast til «hard» balansering, der svakere stater forsøker å balansere de største gjennom tradisjonelle militærallianser. Andre staters forsøk på myk balansering klarte ikke å stanse USA under Bush-administrasjonen på 2000-tallet, men Obamas multilaterale tilnærming var nettopp et uttrykk for en annen tolkning av hva som vil tjene USAs interesser. Trump har derimot vært en skeptiker til multilaterale avtaler og organisasjoner. En tilsvarende motreaksjon som under Obama, kan ikke utelukkes etter Trump. I tillegg kan maktforskyvningen også skape et sterkere behov for å vende tilbake til FN og til FN-operasjoner (se 4.4.3), hvis de fremvoksende stormaktenes evner til både hard og myk balansering blir større i fremtiden.

USA vil uansett trolig fortsette å intervenere i andre regioner, om ikke annet så fordi frykten for konsekvensen av *ikke* å gjøre noe, kan veie tyngre enn farene ved å forsøke. Målsettingene vil imidlertid være mer begrensede.⁴⁸⁴ En måte USA kan tenkes å fortsette å intervenere på for å sikre egne interesser, men samtidig unngå langvarige, militære operasjoner, er å bruke militær-makt først og fremst i en internasjonal politi- eller kontraterror-rolle.⁴⁸⁵ Dette kan innebære at

⁴⁸² For en diskusjon av USAs fremtidige rolle i ulike områder, se Posen, Barry R. (2014), *Restraint: A new foundation for US grand strategy* (Ithaca: Cornell University Press), s. 87 ff.

⁴⁸³ Pape, Robert (2005), 'Soft Balancing against the United States', *International Security*, 30:1, ss. 7–45, s. 10.

⁴⁸⁴ For en diskusjon, se [Diesen, Sverre \(2012\), 'Evner Vesten å bruke makt rasjonelt?', *Minerva*, 7. juni 2012.](#)

⁴⁸⁵ Simpson (2012), *War from the Ground Up*.

USA griper inn militært når en situasjon blir alvorlig nok, men at landet bare blir stående med et symbolsk bidrag eller trekker seg helt ut uten å forsøke å skape varig stabilitet når den umiddelbare hensikten er oppnådd. Typiske foranledninger kan være ekstreme regimer eller svake stater som gir terrorgrupper et fristed hvor de kan forberede angrep på USA. At svake stater forventes å dominere det globale konfliktbildet (se 3.2.2), tilsier at dette potensialet vil vedvare. Alternativt kan USA ha interesse av å intervensere i konflikter der terrorgrupper eller deres allierte allerede er aktive deltagere.

En høyere terskel for utenlandsoperasjoner kan bety at USA vil intervensere sjeldnere, unngå å gripe direkte inn i andre land for å endre regimet og legge større vekt på regionale og andre allierte bidrag. Det er således **god grunn til å tro at Norge fortsatt må forvente å bli bedt om å bidra i fremtidige USA-ledede operasjoner**. Mer begrensede ambisjoner gjør samtidig at den norske erfaringen fra stabiliseringsoperasjoner i Faryab ikke nødvendigvis vil gjenta seg.⁴⁸⁶ Erfaringene fra Libya, Irak, Syria og Sahel kan derimot være mer representative.

På den ene siden kan en forhøyet terskel for å intervensere også bety at, når amerikanerne først intervenserer, vil **beslutninger om ikke å delta få større konsekvenser for forholdet til USA** enn tidligere. Det å bidra effektivt kan også bli (enda) viktigere enn bare å vise solidaritet gjennom tilstedeværelse, hvis USAs ressurser blir mer strukket. På den annen side skadet ikke Norges beslutninger om *ikke* å delta i invasjonene i Irak i 2003 eller sende norske styrker til sør i Afghanistan i 2006–2007 forholdet til USA nevneverdig, fordi Norge kompenserte med andre tiltak og som følge av amerikansk interesse for etterretning i nordområdene.⁴⁸⁷

Den fremtidige **betydningen av nordområdene vil avhenge av USAs overordnede geopolitiske målsetting om å hindre oppkomsten av maktpolitiske konkurrenter i Arktis**, og behovet for å følge med på den russiske militære utviklingen i regionen. USAs interesser i nord vil derfor trolig vedvare og kan endog styrkes, gitt en videreføring av dagens trender i Arktis (se 5.1.3). På den ene siden vil økt amerikansk interesse for nordområdene skape større muligheter for å kompensere for mindre norsk deltagelse andre steder i verden. Roteringsen av det amerikanske marinekorpset på Værnes for å trene er ett element i en større amerikansk plan om å utvikle sin evne til militære operasjoner i et arktisk klima. På den annen side vil det kunne forsterke den russiske oppfatningen om at Norge er en tjener for USAs interesser i nord.

4.3.3 Innenrikspolitisk utvikling

Uenigheten om hva som *egentlig* er i USAs interesser, har gjennomsyret landet de siste årene.⁴⁸⁸ Det amerikanske etterretningsmiljøets siste fremtidsstudie kom i januar 2017, altså samme måned som Trump tiltrådte som president. Studien uttrykte bekymring for svekkelsen av den liberale verdensorden. I tydelig kontrast til Trumps syn på verden, konkluderte studien med at denne utviklingen er en større ulempe for USA enn for andre land, fordi den internasjonale

⁴⁸⁶ Se Berdal, Mats og Suhrke, Astri (2017), 'A Good Ally – Norway and International Statebuilding in Afghanistan, 2001–2014', *Journal of Strategic Studies*, 41:1–2, ss. 61–88, ss. 68–69.

⁴⁸⁷ Berdal og Suhrke (2017), 'A Good Ally'.

⁴⁸⁸ Se f.eks. Walt, Stephen M. (2018), 'US grand strategy after the Cold War: Can realism explain it? Should realism guide it?', *International Relations*, 32:1, March 2018, ss. 3–22, s. 6.

ordenen skapt etter 1945 var fordelaktig for nettopp USA. Studien analyserer ikke den politiske utviklingen innad i USA, men analysen av andre vestlige land legger stor vekt på de sosiale og økonomiske utfordringene ved globaliseringen, som også har gjort seg gjeldende i USA.

Den største, nye hendelsen som har skjedd i USA siden FFIs fremtidsstudie fra 2015, er **det overraskende valget av Trump som amerikansk president i 2016**. På kort sikt reiser dette spørsmålet om hvilken retning Trump vil ta USA i. I en analyse av Trumps utenrikspolitiske syn fra før han ble valgt til president, ble det identifisert tre idéer som henger delvis sammen:⁴⁸⁹

- 1) Skepsis til internasjonale institusjoner og en sterk vektlegging av nasjonal suverenitet, ledsaget av et mer «transaksjonelt» syn på politikk som en serie av enkeltbegivenheter. Dette innebærer også en motvilje mot varige allianser, fordi Trump mener at USA bærer en uforholdsmessig stor del av byrdene, uten å få tilstrekkelig igjen for dem.⁴⁹⁰
- 2) Skepsis til frihandel og støtte til en politikk for økonomisk avskjerming.
- 3) Affinitet for sterke og udemokratiske ledere, fordi de har lettere for å levere «dealer» på enkeltspørsmål enn demokratiske ledere som må ha et flertall for å ta stilling.⁴⁹¹

Basert på erfaringen fra Trumps første år ved makten, synes han å ha etterlevd disse idéene. Han har bl.a. besluttet å trekke USA fra Paris-avtalen og multilaterale handelsavtaler, innføre straffetoll på importvarer fra europeiske allierte og omtalt Nord-Koreas diktator i rosende ordelag.

På den ene siden representerer Trumps utenrikspolitikk, ifølge S. Walt, en **fare for at amerikansk innflytelse vil bli redusert og amerikanske interesser skadet**.⁴⁹² Da Trump bestemte seg for å trekke USA ut av *Trans-Pacific Partnership* (TPP) i 2017, undergravde dette landets posisjon i Asia og åpnet døra for økt kinesisk innflytelse. Akkurat som frihandel har mange usynlige fordeler, mens de uheldige konsekvensene er mer synlige (som når den lokale fabrikk må stenge på grunn av internasjonal konkurranse), er mange av fordelene av godt diplomati også usynlige. Diplomati og allianser er preventive tiltak, der gevinstene er vanskelig å se før krisen kommer.⁴⁹³ Alle merkelige utspill, særlig de som er inkonsistente med faktisk politikk, bidrar også til at amerikansk troverdighet undergraves. Walt oppsummerer dette som at: «Hvis folk tror du er en idiot, eller at du ikke kommer til å gjøre det du sier, vil de ikke høre på deg».⁴⁹⁴ En paradoksal konsekvens av dette er at det også svekker troverdigheten til Trumps trusler om at landets allierte må bruke 2 % av BNP på forsvar for å få hjelp av USA. En annen bekymring er at Trump har bygget ned en ekspertise på utlandet som kan ta tid å gjenoppbygge.

⁴⁸⁹ [Wright, Thomas \(2016\), 'The 2016 presidential campaign and the crisis of US foreign policy', *Lowy Institute*, 10. okt. 2016.](#)

⁴⁹⁰ [Romarheim, Anders \(2017\), 'USA og Norge i Trumps verden', *Internasjonal politikk*, 75:1, ss. 1–9.](#)

⁴⁹¹ For en utdypning av kostnadene ved Trumps syn på demokrati, se [Walt, Stephen M. \(2017\), 'Trump Isn't Sure If Democracy Is Better Than Autocracy', *Foreign Policy*, 13. nov. 2017.](#)

⁴⁹² [Walt, Stephen M. \(2017\), 'The Global Consequences of Trump's Incompetence', *Foreign Policy*, 18. juli 2017.](#)

⁴⁹³ [Goldgeier, James og Saunders, Elizabeth N. \(2017\), 'Good Foreign Policy Is Invisible', *Foreign Affairs*, 28. feb. 2017.](#)

⁴⁹⁴ [Walt \(2017\), 'The Global Consequences of Trump's Incompetence'.](#)

På den annen side har USA **fortsatt gode forutsetninger for å forbli en global makt**. Selv om USA taper terreng til de fremvoksende stormaktene på flere områder, har landet fortsatt det klart største forsvarsbudsjettet i verden, flest allierte, store naturressurser og en arbeidsstokk, som i motsetning til Kinas, er ventet å øke i mange tiår fremover.⁴⁹⁵ I 2018 økte USA forsvarsbudsjettet for første gang på sju år, og står alene for mer en tredel (36 %) av hele verdens samlede forsvarsutgifter, sammenlignet med Kina som på andre plass står for en sjudel (14 %).⁴⁹⁶ I tillegg har de fremvoksende stormaktene fortsatt store kostnader knyttet til å dekke befolkningens grunnleggende behov, sikre innenrikspolitisk stabilitet og håndtere rivaler i sine egne grenseområder. Dagens innenrikspolitiske utfordringer kan således være en like stor utfordring for USAs hegemoni på sikt. USA forventes derfor å ha gode utsikter til å håndtere de andre stormaktene, hvis landet tar utfordringene på alvor og innser verdien av å satse på harde virkemidler igjen.⁴⁹⁷

I tillegg synes **mange av de problematiske sidene ved de siste års amerikanske politikk å være knyttet til Trump som person**.⁴⁹⁸ Ifølge V. Alme kjennetegnes Trumps presidentskap av at han «gjør alt – og tar alt – personlig».⁴⁹⁹ Internasjonalt bidrar dette til økt ustabilitet, fordi det med en uforutsigbar amerikansk president følger uforutsigbare handlinger, der enkeltuttalelser kan føre til diplomatiske kriser. I tillegg forsterker Trumps tydelige retorikk allerede eksisterende splittelser i det amerikanske samfunnet.⁵⁰⁰ Hvis dagens politikk handler om Trump selv, vil USAs tap av global innflytelse også bare være midlertidig, fordi kommende presidenter bare trenger å handle i tråd med USAs interesser slik de ble ansett å være før, for at USAs posisjon skal «repareres». For mange tidligere presidenter og til fordel for Europa, har dette innebåret å sikre en troverdig forpliktelse overfor europeiske NATO-land.

I mars 2018 mente deltagerne (n=622) i FFIs prediksjonsturnering at det er 31 % sannsynlig at Trump vil delta og vinne presidentvalget i 2020, 42 % sannsynlig at han vil delta, men tape, og 27 % sannsynlig at han ikke deltar.

Følgene av Trumps person og politikk så langt, reiser derfor et spørsmål for den videre utviklingen, nemlig i hvor stor grad Trump er et avvik, som betyr at USA vil falle tilbake til «normalen» når han er borte, eller om han innvarsler en varig endring av amerikansk politikk (se boks 4.5).

⁴⁹⁵ Se [Langberg, Øystein Kløvstad \(2019\), 'USA kan forbli verdens overlegne supermakt', *Aftenposten*, 23. feb. 2019](#). Her oppsummeres funnene fra boken Beckley, Michael (2018), *Unrivaled* (Ithaca: Cornell University Press).

⁴⁹⁶ Basert på [SIPRI Military Expenditure Database](#), 1949–2018.

⁴⁹⁷ For mer om verdien av harde virkemidler og USAs fremtidige maktpotensial, se Cohen (2016), *The Big Stick*.

⁴⁹⁸ Allin, Dana H. (2018), 'Summer of Trump', *Survival*, 60:5, ss. 265–272.

⁴⁹⁹ [Alme \(2018\), 'Når alt blir personlig. Trump i internasjonal politikk'](#).

⁵⁰⁰ Steinhovden, Thor (2018), *Det amerikanske marerittet – hvordan USA ble et splittet land* (Oslo: Res Publica).

Boks 4.5 President Trump – et fenomen eller starten på en ny trend?

Ifølge W. R. Mead representerer Trump-administrasjonen mer en justering enn et brudd ved fortiden. Han påpeker at Trumps typiske kjernevelgere alltid har utgjort ett av fire elementer i utformingen av amerikansk utenrikspolitikk.⁵⁰¹ Denne gruppen, *Jacksonians*, tror ikke at USA er grunnlagt på en idé, men at det er nasjonalstaten til det amerikanske folket. Amerikansk eksepsjonalisme har røtter i friheten og verdigheten til den enkelte borger. Denne friheten er nå truet av globaliserte eliter. Mead tror at konflikten vil avta, fordi det politiske markedet kan fungere. Etablerte partier og institusjoner vil over tid klare å håndtere konfliktlinjene skapt av globalisering og tilby løsninger, f.eks. ved å begrense innvandring.⁵⁰²

Noe som taler for at Trump er starten på en ny trend, er at han får mesteparten av sin støtte fra den hvite delen av befolkningen i USA, som en reaksjon på de hvites relative synkende andel av befolkningen. Men også dette er en gammel konflikt, som står mellom to konkurrerende retninger innen amerikansk nasjonalisme siden begynnelsen av 1800-tallet: På den ene siden en hvit, etnisk nasjonalisme som i stort sammenfaller med Jacksonianisme som tankeretning, og på den annen side *the American Creed*, eller en borgerrettslig patriotisme, som vektlegger troen på frihet, konstitusjonalisme, lover, demokrati og individuelle rettigheter.⁵⁰³ Mange av konfliktene som bragte Trump til makten vil nok vedvare, men betydningen er uklar. For det første kan den borgerrettslige varianten av nasjonalisme danne en permanent vinnende koalisjon blant velgerne, fordi den har flere yngre velgere og fordi den hvite andelen av USAs befolkning synker ytterligere. En viktig grunn er at store deler av middelklassen og arbeiderklassen for første gang i USAs historie – over to generasjoner – har opplevd at deres inntekt har stått stille, mens landet har blitt rikere. Både Trump og den uavhengige senatoren Bernie Sanders hentet velgere fra denne gruppen. Den politiske retning som kan levere på dette, vil ha et stort fortrinn ved valg, og for øyeblikket ser i alle fall ikke Trumps økonomiske politikk til å kunne det.

Dagens innenrikspolitiske splid synes å være definert mest av innenrikspolitiske spørsmål. Trump er et fenomen for seg selv, men er selvsagt bare forståelig på bakgrunn av en videreføring av innenrikspolitiske konflikter. Det springende punkt for Norge er at enigheten er mindre i utenriks- og forsvarspolitikken og til dels krysser partilinjene. Militære intervensjoner i utlandet har alltid vært upopulært i USA, mens støtten til den liberale verdensorden er sterkere. I sum taler dette for Trumps presidentperiode som et fenomen som ikke vil ha innenrikspolitiske konsekvenser som ødelegger for USAs mulighet til å føre en tilstrekkelig effektiv utenrikspolitikk og forbli en global maktsplayer.

⁵⁰¹ Mead, Walter R. (2013), *Special providence: American foreign policy and how it changed the world* (NY: Routledge).

⁵⁰² Mead, Walter R. (1999), 'The Jacksonian Tradition: And American Foreign Policy', *The National Interest*, 58, Winter 1999/2000, ss. 5–29; og [Mead, Walter R. \(2017\), 'The Jacksonian Revolt', *Foreign Policy*, March/April 2017.](#)

⁵⁰³ Lieven, Anatol (2012), *America Right or Wrong: An Anatomy of American Nationalism* (NY: OUP); og [Lieven, Anatol \(2016\), 'Clinton and Trump: Two Faces of American Nationalism', *Survival*, 58:5, ss. 7–22, s. 9.](#)

4.3.4 Strategiske utfordringer

Et annet område hvor USAs strengere prioriteringer og fremtidige administrasjoners ønsker kan gjøre seg gjeldende, er innenfor landets militære tilstedeværelse globalt. Etter at USA avsluttet store operasjoner i Afghanistan, hadde landet i 2016 færre soldater i utlandet enn på 60 år.⁵⁰⁴

En ny utvikling siden 2015 er imidlertid at **USA har styrket sitt militære nærvær i Europa**. For første gang har landet nå landstyrker i de baltiske land og Polen. Antallet soldater i Europa har økt, og USA roterer tropper slik at landet til enhver tid har to tunge brigader der.⁵⁰⁵ Økningen er et direkte svar på den økte russiske trusselen etter annekteringen av Krim og starten på krigen i Ukraina i 2014. Utplasseringen av styrker er ment som et politisk signal til Russland og for å etablere en «snubletråd» som skal avskrekke angrep i Europa ved at, hvis russerne invaderer, vil de også komme i konflikt med USA. Økningen i kapasiteter, flere og hurtigere deployerbare styrker, er tilpasset Russlands mer begrensede ambisjoner etter den kalde krigen og russernes økte militære evner og mobilitet etter et tiår med forsvarsmodernisering (se 4.1.8). Det amerikanske militære nærværet i Europa er altså langt mindre enn under den kalde krigen, og har ikke som ambisjon å være sterkere enn Russland lokalt.

Russland har de siste årene blitt oppgradert til en strategisk utfordring. Til tross for at Trump under valgkampen ønsket et tettere samarbeid med Russland, beskrives dagens Russland-politikk som «ganske konfronterende», og i USAs nyeste nasjonale sikkerhetsstrategi skisseres Russland som en trussel mot amerikanske interesser, verdier og innflytelse.⁵⁰⁶ Blant de mest sentrale hendelsene er innblandingen i det amerikanske presidentvalget i 2016. Ifølge D. Trenin befinner landene seg nå fastlåst i en «syklus av sanksjoner og konfrontasjon [...] og er i krig på alle andre måter enn militært».⁵⁰⁷ Dette utelukker samtidig ikke at Trump kan tenkes å inngå avtaler med Russland, hvis han opplever at dagens tilnærming ikke fungerer.⁵⁰⁸

En kilde til usikkerhet på lang sikt er at **det amerikanske synet på Russland har variert mye** (se boks 4.6). Mens Russland utgjør den dimensjonerende utfordringen for Norge, nærmest uavhengig av hva som skjer ellers i verden, er Russland bare én av flere utfordringer for USA. Gitt norsk avhengighet av alliert støtte fra USA, vil endringer i det amerikanske synet på Russland ha mer å si for Norges sikkerhet enn endringer i det norske synet på Russland.

⁵⁰⁴ [‘U.S. military overseas presence is at a 60-year-low’, *Pew Research Center*, 22. aug. 2017.](#)

⁵⁰⁵ [‘Funding to deter Russia reaches \\$6.5B in FY19 defense budget request’, *Defense News*, 12. feb. 2018.](#)

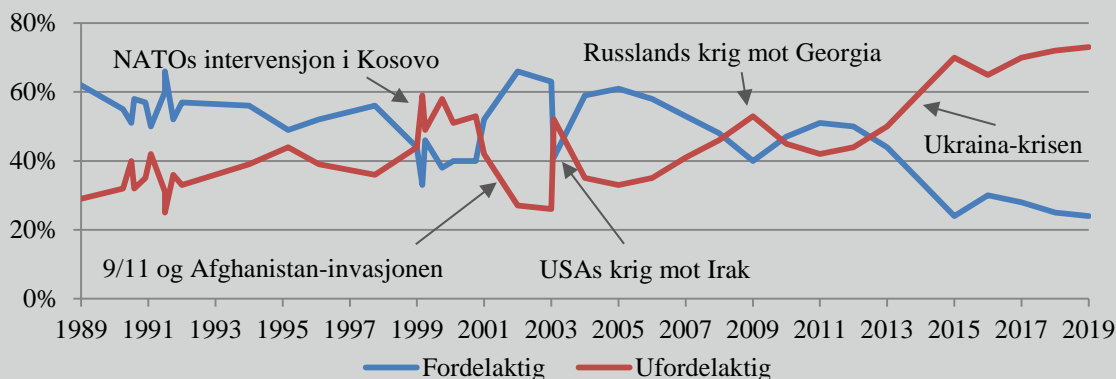
⁵⁰⁶ [‘Despite Trump’s hopes, US-Russia relations are getting chilly’, *CNN*, 26. des. 2017; \[The White House \\(2017\\), *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017\]\(#\), s. 25.](#)

⁵⁰⁷ [‘US-Russia relations fail to improve in Trump’s first year and they are likely to get worse’, *Independent*, 19. jan. 2018.](#)

⁵⁰⁸ [Gvosdev, Nikolas K. \(2017\), ‘What Will U.S.-Russia Relations Look Like in 2018?’, *The National Interest*, 30. des. 2017.](#)

Boks 4.6 Befolkningens syn på Russland og landet største fiender

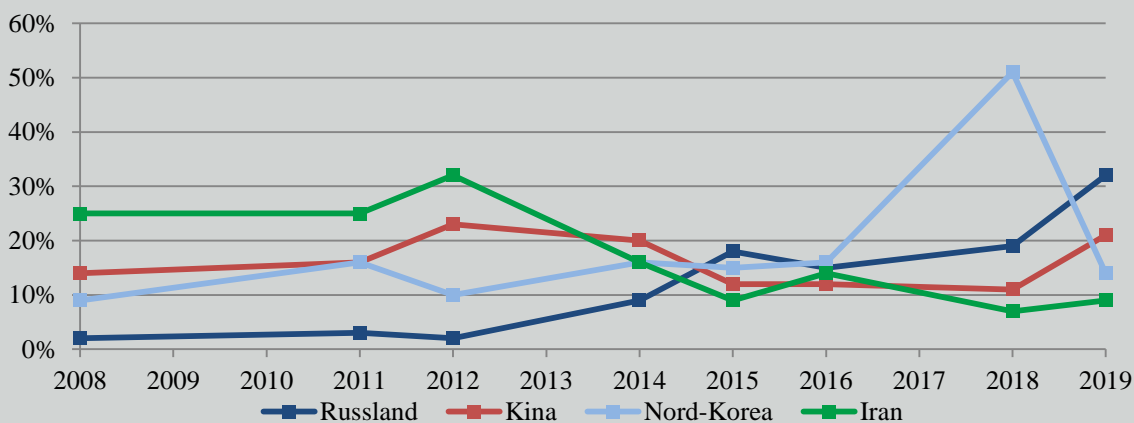
Ifølge tall fra Gallup har den amerikanske befolkningen vekslet syv ganger mellom å ha et hovedsakelig fordelaktig eller ufordelaktig syn på Russland siden 1999 (se figur 4.4).⁵⁰⁹



Figur 4.4 Fordelaktig eller ufordelaktig syn på Russland, 1989–2019. Kilde: Gallup.

På den ene siden er vi nå inne i den lengste sammenhengende perioden med et ufordelaktig syn på Russland siden slutten på den kalde krigen. På den annen side tilsier de store svingningene at det amerikanske synet på Russland kan endre seg svært mye de neste 20 årene. Synet har ofte snudd svært raskt, og alle svingningene har skjedd samtidig med sikkerhetspolitiske hendelser eller væpnede konflikter som ett av landene har vært direkte involvert i.

Også på spørsmål om hvilket land som er USAs største fiende i dag, svarer flesteparten av den amerikanske befolkningen (32 %) at dette er Russland (se figur 4.5). Samtidig er det andre land enn Russland som oftere har vært ansett som en større fiende de siste ti årene.



Figur 4.5 Synet på hvilket land som er landets største fiende, 2008–2019. Kilde: Gallup.

⁵⁰⁹ Alle tall i boksen er basert på [Gallups meningsmålinger om Russland](#). Hentet 6. april 2019.

Mens Russland har blitt oppgradert til en større trussel de siste årene, anses **Kina som en minst like stor strategisk utfordring som før** (se 4.5 om Kina).⁵¹⁰ Mens faren for krig med Russland ofte diskuteres i konteksten av eskalering av enkelthendelser og kriser i Europa, diskuteres faren for krig med Kina oftere i lys av mer deterministiske teorier om geopolitisk maktforskyvning, der spørsmålet er hvordan Kina kan fortsette å vokse *uten* at det på ett eller annet tidspunkt vil lede til væpnet konflikt med USA. Noen hevder bl.a. at sannsynligheten for en amerikansk krig med Kina er større enn den var med Sovjetunionen (se 4.5.3). En kilde til bekymring er at den gjensidige økonomiske avhengigheten mellom USA og Kina, som er en av faktorene som anses å redusere faren for krig, har blitt noe svekket etter det siste årets handelskrig (se 3.1.1).

Ved siden av Russland og Kina har også Nord-Korea og Iran figurert som landets største fiender de siste ti årene. Erfaringen så langt tilsier at **USA vil trolig fortsette å stå overfor flere, samtidige strategiske utfordrere**, mens den politiske prioriteringen av dem kan variere mye, selv på kort sikt. For Norges del betyr dette at Russland ikke nødvendigvis vil bli ansett som en like stor strategisk utfordring for USA på lang sikt, i alle fall sammenlignet med andre land, selv om synet på landet likevel skulle forbli ufordelaktig.

4.3.5 Mer usikker alliert støtte

Selv om det store antallet allierte representerer en styrke, vil det at fremvoksende stormakter utfordrer USA i flere regioner samtidig gjøre at landets kapasiteter ikke vil være tilstrekkelige til å gi like troverdige sikkerhetsgarantier til alle allierte. Et «alliansesikkerhetsdilemma» handler nettopp om det at 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.⁵¹¹

Til tross for en økt militær tilstedeværelse de siste årene, er det grunn til å anta at **den amerikanske sikkerhetsgarantien til Europa kan bli gradvis mer usikker på lang sikt**. På den ene siden er den økte interessen for Europa et resultat av de siste års mer offensive russisk utenrikspolitikk. På den annen side er det usikkert hvor lenge Russland kan videreføre dagens konfronterende linje (se 4.1.2), mens det regnes som relativt sikkert at maktforskyvningen til Asia vil fortsette. I motsetning til USA har den europeiske delen av alliansen også bare Russland å forholde seg til av statlige trusler, og burde på papiret være i bedre stand til å håndtere stormakten i øst på egen hånd (se 5.3 om Europa). Trumps gjentatte trusler om uttrekning fra Europa, og sterke understreking av at NATOs europeiske allierte bør bruke minst 2 % av BNP på forsvar, kan således forstås som det siste utslaget av en amerikansk 60-årig interesse av å påvirke det landet oppfatter som en langvarig og skjev byrdefordeling i NATO, der Europa må ta mer ansvar selv.⁵¹² I tillegg er det et uttrykk for antipati mot multilaterale rammer, der småstater og andre uten slagkraft får større innflytelse enn ellers og byråkratiet tynger, som Trump har uttrykt flere ganger.

⁵¹⁰ [The White House \(2017\), National Security Strategy of the United States of America, December 2017](#), s. 25.

⁵¹¹ Snyder, Glenn H. (1984), 'The Security Dilemma in Alliance Politics', *World Politics*, 36:4, ss. 461–495.

⁵¹² [Olson, Mancur og Zeckhauser, Richard \(1966\), 'An economic theory of alliances', *The Review of Economics and Statistics*, 48:3, ss. 266–279](#). Se også intervju med Svein Melby i ['– NATO-ultimatum bryter 70 års politikk', *Aldri-Mer.no*, 16. feb. 2017](#).

Den amerikanske **prioriteringen av Europa har heller ikke blitt satt på prøve ennå**. Det er derfor for tidlig å trekke konklusjoner om en eventuell reversering av USAs dreining mot Asia. Én av dagens største utfordringer er at Russland er konvensjonelt overlegent lokalt i Europa, og anses å kunne erobre Baltikum militært, hvis de vil.⁵¹³ Hvorvidt NATO kan utvikle troverdige oppfølgingsstyrker vil være avgjørende for den europeiske forsvarsevnen (se 4.2.3), men vil også i høy grad være avhengig av amerikanske fremtidige prioriteringer.

I fraværet av endelige svar vil det fortsatt være **en fare for at garantien til Europa kan utvikle seg til en «skinnallianse»**. Det vil si en allianse som består på papiret, men der det mangler et interessefellesskap som forplikter til handling i en faktisk krise. Ett forhold som gjør det vanskeligere for de europeiske allierte å omstille seg en slik situasjon, er at endringer i USAs forhold til sine allierte trolig vil komme gradvis og uten offisielle proklamasjoner. I praksis kan en utvikling hvor institusjoner langsomt tømmes for reelt innhold inntil de en dag settes på en prøve, som avslører at de er tomme skall uten innhold, fremstå som den mest sannsynlige veien til allianseoppløsning.⁵¹⁴ Utsiktene til amerikansk støtte til Norge kan altså bli mer usikre, uten at vi egentlig vet det. Det er bare i en reell situasjon, der USA må håndtere flere konflikter samtidig, at spørsmålet om hvor høyt Europa vil prioriteres, kan besvares.⁵¹⁵ Hvis dagens fremtidsstudiers antagelser om at både det mellomstatlige og intrastatlige konfliktpotensialet vil øke stemmer, vil sannsynligheten for at USAs prioriteringer vil bli satt på prøve også stige fremover.

Amerikanske prioriteringer er likevel **ikke et spørsmål om enten Europa eller Asia**. Skulle den russiske trusselen mot Europa forbli så begrenset at den lar seg håndtere med hovedsakelig symbolske «snubletrådstyrker», slik som i dag, har USA friere hender til å demme opp for Kina, uten samtidig å måtte gi opp Europa. Skulle den russiske trusselen mot Europa forsvinne helt, har USA også friere hender til å prioritere andre regioner enda høyere. 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.⁵¹⁶ Da kan den sikkerhetspolitiske vektleggingen av Asia bli mindre viktig, mens USA kan stå friere til å engasjere seg andre steder, selv om viljen trolig fortsatt vil være mindre enn den har vært de siste 10–15 årene. Det betyr at Europa må forvente å ta større ansvar for sin egen sikkerhet, nærmest uavhengig av utviklingen andre steder.

USAs antatte behov for å prioritere hardere tilsier at **terskelen for amerikansk støtte til norske standpunkter i konflikter med Russland kan bli hevet** sammenlignet med i dag. I alvorlige kriser og krig vil den beste garantien for allierte støtte til Norge være USAs bekymring for at amerikanske sikkerhetsgarantier skal tape troverdighet hos *andre* allierte. Så lenge en formell traktatforpliktelse består, vil det derfor være grenser for hva slags russiske fremstøt i våre nær-områder som amerikanerne vil kunne overse.

⁵¹³ [Shlapak, David A. og Johnson, Michael \(2016\), 'Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank', RR-1253-A \(RAND\)](#); [Boston, Scott; Johnson, Michael; Beauchamp-Mustafaga, Nathan, og Crane, Yvonne K. \(2018\), 'Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe', RR-2402 \(RAND\)](#).

⁵¹⁴ 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* (NY: Bloomsbury).

⁵¹⁵ [NIC \(2017\), Global Trends](#), ss. 32–33. Se også [Ringsmose og Rynning \(2017\), 'Now for the Hard Part'](#).

⁵¹⁶ For en studie av hegemoner som tilpasser seg uten krig, se MacDonald, Paul K. og Parent, Joseph (2011), 'Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment', *International Security*, 35:4, ss. 7–44.

Uten USA vil mulighetene for få allierte forsterkninger til Norge også svekkes mer generelt, nærmest uavhengig av hva som skjer i Europa for øvrig. Som følge av Norges beliggenhet på en halvøy, separert fra resten av våre allierte, forutsetter allierte forsterkninger til Norge en evne til å projisere makt over havet. At ingen av våre andre allierte har en tilstrekkelig slik evne, betyr at Norge forblir grunnleggende avhengig av USA i overskuelig fremtid. Så lenge Norge ikke klarer å stabilisere forsvarsstrukturen eller bruker budsjettveksten til å prioritere nasjonale kapabiliteter med reell kampkraft, må vi derfor også forvente at spørsmålet om hvorvidt vi er i ferd med å «overlate forsvaret av Norge til amerikanerne», vil bli stilt stadig oftere.

Samtidig kan større spenning mellom USA og Russland også gjøre det **mer sannsynlig med amerikansk innblanding i situasjoner hvor det ikke nødvendigvis vil være i norsk interesse at dette skjer**, f.eks. for å svare på russisk aggresjon i andre deler av verden. Det norske behovet for å balansere avskrekking og beroligelse av Russland anses som dagens største sikkerhetspolitiske utfordring i nord, men betingelsene for krisehåndtering i Arktis har endret seg siden den kalde krigen, bl.a. som følge av den militærteknologiske utviklingen på alle sider (se 5.1.4)

I en gjennomgang av hvilke effekter amerikansk militær tilstedeværelse kan ha på det lokale konfliktnivået fra 2018, fant forskere fra RAND at **nærværet av amerikanske styrker er assosiert med lavere sannsynlighet for mellomstatlig krig, men også større sannsynlighet for lavintensiv krigføring**, som styrkedemonstrasjoner og trusler om bruk av militærmakt.⁵¹⁷ Stort antall amerikanske styrker henger også sammen med økt sannsynlighet for at USAs motstandere tyr til mer omfattende maktbruk, men ikke krig. Studien er imidlertid basert på konflikter i perioden fra 1951 til 2007, hvor USA har hatt et langt større globalt militært nærvær enn i dag.

Dagens fremtidsstudier påpeker også at **Kina og Russland legger stor vekt på å utvikle våpen som skal hindre amerikansk militær bruk av områder i nærheten av sitt eget territorium**, såkalt A2/AD (*Anti Access/ Area Denial*). A2/AD reduserer verdien av amerikansk avskrekking, fordi de øker kostnadene ved å hjelpe allierte, og øker dermed terskelen for at USA vil komme til unnsetning.⁵¹⁸ Ifølge det amerikanske marinekorpsets fremtidsstudie vil disse landene også gjøre A2/AD systemer og komponenter tilgjengelig for leie eller salg til mange mindre land.⁵¹⁹ Mange land kan etter hvert vurdere slike systemer som et langt rimeligere middel til å beskytte sine grenser enn ved bruk av tradisjonelle landstyrker. Studien advarer imidlertid mottagerlandene mot at en satsing på A2/AD også kan føre til avhengighet av leverandørlandet. A2/AD systemer vil selvsagt også kunne brukes av små land som er allierte med USA. Mens de baltiske land får sin sikkerhet forverret av russisk A2/AD, kan f.eks. Danmark styrke sin sikkerhet vis-à-vis Russland ved å skaffe seg evne til A2/AD.⁵²⁰ I sum innebærer likevel utviklingen av A2/AD-systemer nye, lokale begrensninger på hvordan USA kan operere militært.

⁵¹⁷ O'Mahony, Angela m.fl. (2018), 'U.S. Presence and the Incidence of Conflict', *RR-1906-A (RAND)*.

⁵¹⁸ Perry, Brett (2016), 'Entering the Bear's Lair: Russia's A2/AD Bubble in the Baltic Sea', *The National Interest*, 20. sep. 2016.

⁵¹⁹ USMC (2015), *Marine Corps Security Environment Forecast*, ss. 95–97.

⁵²⁰ Rasmussen, Mikkel Vedby (2015), 'A2/AD Strategy for deterring Russia in the Baltics', i Dahl, Ann-Sofie, red., *Baltic Sea security (København: Centre for Military Studies, University of Copenhagen)*, ss. 37–40.

4.4 FN

Sammendrag. For småstater som Norge er en internasjonal rettsorden, der samhandlingen mellom stater er styrt av lover og regler, en nasjonal interesse. Den geopolitiske maktforskyvning bort fra Vesten forventes å utfordre dagens tolkninger av folkeretten, og samtidig forme dem mer i tråd med synet til de fremvoksende stormaktene.



Av dagens fremvoksende stormakter er det Kina som har kommet lengst i å formulere egne mål for den globale ordenen. Så langt fremstår landet som en støttespiller for FN. Kinas vekst har ikke representert en trussel mot de grunnleggende reglene i dagens folkerett, og landet forventes å fortsette å tolke dem i tråd med sine interesser, slik andre stormakter gjør. Kina og andre fremvoksende stormakter har imidlertid et annet syn på menneskerettigheter enn vestlige land. Hva som skjer i fremtiden blir avgjort av hvor sammenfallende ulike fremvoksende staters syn på folkeretten er, og hvor villige de er til å utfordre den.

Selv om gapet mellom sammensetningen av permanente medlemsland i FNs sikkerhetsråd og den reelle maktbalansen i verden sannsynligvis vil øke i fremtiden, anses ikke reformer av Sikkerhetsrådet som mer sannsynlig i dag enn før. De største revisjonistiske maktene, Kina og Russland, er allerede faste medlemmer. Det er også i mange andre lands interesse å bevare Sikkerhetsrådets relevans. Det betyr imidlertid ikke at FNs sikkerhetsråd faktisk vil fungere stabiliserende på internasjonal fred og sikkerhet. På sikt kan presset på reform øke etter hvert som India vokser, mens den tradisjonelle konsensusen mellom Kina og Russland kan bli satt mer på prøve, dersom Kinas vekst utfordrer russiske interesser.

FN-operasjoner kan bli en mer aktuell måte for de fremvoksende stormaktene å sikre større innflytelse på enn i dag. Fredsbevarende operasjoner har også vært én av få arenaer der stormaktene ofte har klart å komme til enighet. Kina har de siste årene økt sine bidrag betydelig, mens Europa bidrar mye økonomisk. Selv om USA har fått et mer negativt syn på FN under dagens Trump-administrasjon, er det mulig at FN-operasjoner kan bli viktigere igjen på lengre sikt. Det kan bl.a. bli vanskeligere for USA å lykkes med unilaterale tilnærminger etter hvert som andre stormakter blir sterkere og kan motarbeide dem. I så fall kan også norsk deltagelse i FN-operasjoner bli viktigere for forholdet til USA. For Norge vil hensynet til og behovet for å operere sammen med andre fremvoksende stormakter, som Kina, likevel komme i tillegg til våre tradisjonelle samarbeidspartnere.

4.4.1 En internasjonal rettsorden i endring

For småstater som Norge er en verdensorden basert på folkerett – en internasjonal rettsorden – av helt avgjørende betydning for statens sikkerhet og interesser. Med folkerett menes det et internasjonalt system som bygger på lover og regler, i motsetning til et system basert på staters politiske og økonomiske muskler til å sette makt bak kravene sine (se boks 4.7).

Boks 4.7 Folkeretten – Norges egentlige førstelinjeforsvar

I dagens folkerett står FN-pakten helt sentralt.⁵²¹ FN-paktens viktigste regler er at alle konflikter skal løses fredelig, forbud mot bruk av makt mot andre stater, forbud mot å blande seg inn i andre lands interne anliggender (kjent som prinsippet om ikke-innblanding eller suverenitetsprinsippet), og at alle stater skal respektere menneskerettighetene.

Folkeretten kan derfor sies å være Norges *egentlige* førstelinjeforsvar, i den forstand at det er folkerettens traktater og sedvanerett som utgjør den første terskelen mot at større stater kan ta seg til rette. Norge har flere sterke stater som naboer, mens norsk økonomi er avhengig av ressursene i havet, som reguleres av havretten, og av tilgangen til utenlandske markeder, som reguleres av internasjonale avtaler og organisasjoner, som EØS-avtalen og Verdens handelsorganisasjon. Selv om folkeretten er i kontinuerlig endring, anses en internasjonal rettsorden som fredsfremmende, fordi den gir klarere kjøreregler og vektlegger fredelige løsninger. En eventuell svekkelse av folkerettens oppslutning vil derfor representere en trussel mot norsk sikkerhet og global stabilitet.

I lys av dagens globale maktforskyvning (se 3.1.1), forventes det at **den internasjonale rettsordenen vil bli formet mer i tråd med interessene til dagens fremvoksende stormakter.**⁵²² En «fremvoksende stormakt» er en stat som er i en mellomstilling underveis fra å være småstat til å bli en stormakt.⁵²³ De er ikke lenger småstater som bare må forholde seg til en internasjonal orden, men har større muligheter til å *forhindre* endringer. De er samtidig ikke stormakter, fordi de ennå ikke er mektige nok til å kunne *skape* endring. Siden dagens fremvoksende stormakter ennå ikke har tilkjennegitt fullt ut hva de vil, forventes det at den pågående globale maktforskyvningen i seg selv kan innebære større usikkerhet for den internasjonale orden som helhet.⁵²⁴

Stormaktenes interesse i en rettsorden som regulerer samhandling mellom stater, er at det gir legitimitet. At stater er enige og at det internasjonale samfunnet taler med én stemme, anses som en styrke.⁵²⁵ Når dette er sagt, vil folkeretten alltid være gjenstand for tolkning. Stormaktene bruker reglene til å legitimere handlemåter de selv har interesse av, og de ønsker å kunne trosse reglene der hvor de mener å ha sterkere interesser knyttet til andre handlemåter. Små og mellomstore staters interesse av en internasjonal rettsorden er at den gir mer beskyttelse enn de ellers ville hatt i en verden som bare var definert av stormakter og maktpolitikk.

⁵²¹ For en oppsummering om folkeretten, se [Ulfstein, Geir \(2017\), 'Folkeretten – en viktig målestokk i internasjonal politikk', *Hvor hender det?*, Nr. 2 \(NUPI\)](#). Boksen er også basert på 'Folkerett', *FN.no*, 26. mars 2019.

⁵²² For nye fremtidsstudiers diskusjoner av verdensordenen, se [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), ss. 46–53; [JFD \(2016\), *Joint Operating Environment 2035*](#), ss. 5–9; [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 43–44; [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 15, 22–24; [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), ss. 125–139.

⁵²³ For en diskusjon av begrepet, se [Carvalho \(2014\), 'Hva er en emerging power?'.](#)

⁵²⁴ Narlikar, Amrita (2013), 'Negotiating the rise of new powers', *International Affairs*, 89:3, ss. 561–576. I [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), handler to av tre scenarier, henholdsvis «Islands» og «Orbits», om sammenbrudd i den internasjonale ordenen, mens det tredje scenariet, «Communities» beskriver en ny orden.

⁵²⁵ Rudd, Kevin (2016), *UN 2030: Rebuilding Order in a Fragmenting World* (International Peace Institute), s. 7.

Av de fremvoksende stormaktene er det **Kina som har kommet lengst i å formulere egne mål for den internasjonale ordenen** (se 4.5 om Kina). Mens Kina spilte en liten rolle rett etter andre verdenskrig, har landets innstilling til internasjonal orden endret seg i takt med at landet har blitt mektigere.⁵²⁶ For det første har Kina fått flere interesser andre steder i verden og en større evne til å bidra til utformingen av den. For det andre er det forbundet en status med å være en skaper av internasjonal orden.⁵²⁷ Det forventes derfor at Kina vil arbeide for å forme verdensordenen i tråd med sine egne interesser og tolkninger av dagens regler og normer.

To sentrale sider ved dagens folkerett er regulering av samhandling mellom stater, som gir stater rettigheter og plikter, og menneskerettighetene, som skal beskytte individer. Kina har f.eks. sagt eksplisitt at de ikke vil bøye seg for havrettstraktaten i Sør-Kina-havet, mens landet gir sterk støtte til ikke-intervensjonsprinsippet globalt. Kinas tilnærming til FN er generelt karakterisert ved en gradvis reform av den amerikansk-ledede verdenen, snarere enn å utfordre systemet direkte. En interessant konsekvens av dette er at Kina ønsker å fremme FN som den eneste legitime institusjon for løsning av transnasjonale problem eller statssammenbrudd, fordi det vil redusere innflytelsen til regionale institusjoner, som NATO, hvor Kina *ikke* er representert.⁵²⁸

Kort sagt ønsker Kina å **bruke FNs institusjoner og regler for mellomstatlig samkvem til å fremme sine interesser på vanlig stormaktsvis**. Kinas vekst representerer derfor ikke en grunnleggende utfordring for folkeretten. Kina og andre stater enn våre allierte vil imidlertid få mer å si for rettsordenens utforming. På lang sikt vil det mest avgjørende være hvor mye synet til andre fremvoksende stormakter vil sammenfalle med dagens tolkninger.

Flere av de ikke-vestlige stormaktene har imidlertid et annet syn på menneskerettigheter. Individets rettigheter har gradvis blitt en viktigere del av folkeretten, og et uttrykk for dette var opprettelsen av Den internasjonale straffedomstolen (ICC) i 2002. Menneskerettigheter har også tradisjonelt stått sterkt i norsk utenrikspolitikk, fordi de har blitt oppfattet som en verdi i seg selv og som en viktig del av verdifelleskapet med våre viktigste allierte. Kina og Russland oppfatter imidlertid menneskerettigheter som en urettmessig innblanding i staters indre anliggender.⁵²⁹ Det er særlig humanitære intervensjoner som leder til regimeendring, som anses for å være en rødere linje for fremvoksende stormakter enn for de vestlige. Dette synet deles også av mange andre land utenfor Vesten, ikke minst fordi de selv anses å være land hvor menneskerettigheter brytes og hvor regimets egen overlevelse står sentralt. Redusert oppslutning om menneskerettigheter kan svekke det vestlige verdifelleskapet som Norge har vært en del av.

Samtidig er det ulike syn på intervensjoner blant de ikke-vestlige stormaktene (se boks 4.8).

⁵²⁶ For en diskusjon av Kinas tilnærming til dagens verdensorden, se Breslin, Shaun (2013), 'China and the global order: signalling threat or friendship?', *International Affairs*, 89:3, ss. 615–634.

⁵²⁷ Neumann, Iver B. og de Carvalho, Benjamin (2015), 'Introduction', i Neumann og Carvalho, red., *Small State Status Seeking* (London: Routledge), ss. 1–21, ss. 10–11.

⁵²⁸ Breslin (2013), 'China and the global order', s. 631.

⁵²⁹ Breslin (2013), 'China and the global order'; og Nikitin, Alexander (2013), 'The Russian Federation', i Bellamy, Alex J., og Williams, Paul D., red., *Providing Peacekeepers* (Oxford: OUP), ss. 164–168, s. 177.

Boks 4.8 Ikke-vestlige stormakters syn på Responsibility to Protect (R2P)

Den videre utviklingen av prinsippet om R2P, der stater har et ansvar for å beskytte sivilbefolkningen mot grove menneskerettighetsbrudd, og hvor dette ansvaret i ytterste konsekvens kan bli overført til det internasjonale samfunnet, vil være en test på hvor mye menneskerettigheter vil vektlegges opp mot prinsippet om ikke-innblanding i fremtiden.

Kinas skiftende holdning til R2P kan være en indikator på fremvoksende stormakters syn på humanitære intervensjoner. Kina anses som en forsiktig tilhenger av R2P, men har vært tydelig på at anvendelsen av prinsippet ikke skal lede til regimeendring.⁵³⁰ Kina stemte f.eks. for maktbruk mot Libya i 2011, og innså sannsynligvis at det innebar M. Gaddafis fall, men var ikke beredt til å godta at det libyske regimet kollapset fullstendig.⁵³¹ Kina har imidlertid en tradisjon for å vurdere viktige spørsmål fra sak til sak, og ikke etter prinsipper, noe som gjør det vanskelig å forutse hvordan landet vil agere.⁵³² Gitt Kinas tradisjon for å vurdere inn gripen sak for sak og vektlegging av egen innflytelse, kan landet tenkes å bli mer «intervensjonsvennlig», hvis det blir så mektig at det også kan øve avgjørende innflytelse på regimet som etterfølger en eventuell militær intervensjon. Russland, derimot, har hatt en mer konsekvent negativ innstilling til regimeendring, og en fremtidig endring i dette synes å forutsette en endring av landets eget styresett.⁵³³

4.4.2 FNs sikkerhetsråd

Et sentralt trekk ved dagens verdensorden, og en kilde til misnøye blant de fremvoksende stormaktene, er at mange av institusjonene som utformer og forvalter folkeretten domineres av vestlige, liberale demokratier (se boks 3.3 i 3.1.4). Én av verdens mest sentrale institusjoner er FNs sikkerhetsråd, som er det eneste organet som kan fatte bindende vedtak som alle medlemsland må følge og som kan bestemme at det skal brukes militærmakt for å stanse en væpnet konflikt.

Da Sikkerhetsrådet ble etablert i 1945, fikk de fem seierherrene fra andre verdenskrig (USA, Russland, Kina, Storbritannia og Frankrike) permanente seter og vetorett til å stanse alle resolusjonsforslag. Det betyr at flere av de største økonomiene i dag, som verdens snart mest folkerike land, India, men også Brasil, Indonesia, Japan og Tyskland, ikke har fast sete eller vetorett.

I FFIs forrige fremtidsstudie ble det skissert at dagens geopolitiske maktforskjvning, vil bidra til at **gapet mellom sammensetningen i FNs sikkerhetsråd og den reelle maktbalansen i verden vil øke**. De fremvoksende stormaktene har, som beskrevet over, ofte andre tolkninger av dagens regler og normer enn de vestlige stormaktene. Antagelsen var derfor at en fortsatt maktforskjvning vil føre til et økende press for reform av FNs sikkerhetsråd.

⁵³⁰ [Fung, Courtney J. \(2016\), 'China and the Responsibility to Protect: From Opposition to Advocacy', *Peace Brief*, No. 205, June 2016 \(United States Institute of Peace\).](#)

⁵³¹ Breslin (2013), 'China and the global order', s. 632.

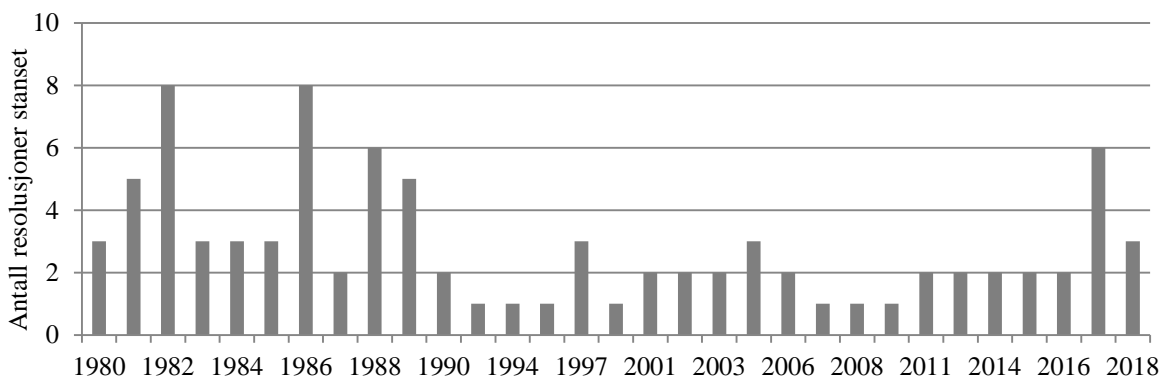
⁵³² Gill, Bates og Huang, Chin-Hao (2013), 'The People's Republic of China', i Bellamy, Alex J, og Williams, Paul D., red., *Providing Peacekeepers* (Oxford: OUP), ss. 139–157, s. 152.

⁵³³ Nikitin (2013), 'The Russian Federation', s. 177.

De fleste nye fremtidsstudiene regner med at Sikkerhetsrådet vil fortsette å eksistere i overskuelig fremtid, og at rådets sammensetning vil bli stadig mindre representativt for de virkelige maktforholdene i verden. Men **reform av FNs sikkerhetsråd fremstår ikke som mer sannsynlig** enn det gjorde i tidligere fremtidsstudier. Dagens fremtidsstudier nevner knapt sikkerhetsrådet.⁵³⁴ I en egen fremtidsstudie av FNs utvikling diskuteres bakgrunnen for og de ulike forslagene til reformer som har blitt fremmet, men det spekuleres ikke i hva som vil skje fremover.⁵³⁵ Den amerikanske fremtidsstudien stiller seg derimot sterkt tvilende til fremtidige reformer av Sikkerhetsrådet de neste tiårene.⁵³⁶ Bakgrunnen er bl.a. de konstitusjonelle hindrene, som at de fem faste medlemslandene må være enige om reformen, og at både småstater og fremvoksende makter har en interesse av å opprettholde dagens system og av å holde de største militærmaktene engasjert i det. Sikkerhetsrådet vil således forbli relevant, også uten reform.

Ingen av de fremvoksende økonomiene, som ikke allerede er permanente medlemmer, er utpregede utfordrere av den nåværende orden. Alle vil også være mindre mektige enn Kina, som allerede er medlem, og ingen av dem virker villig til, eller i stand til, grunnleggende å forandre systemet. Det er også vanskelig å se for seg hvordan de skulle kunne lamme Sikkerhetsrådet utenfra. Når Russland omtales som en av de mest aggressive utfordrerne av dagens verdensorden, så handler det, i likhet med for Kina, om andre institusjoner enn FNs sikkerhetsråd.

Det betyr ikke nødvendigvis at FNs sikkerhetsråd faktisk vil fungere. Hvor ofte de faste medlemslandene bruker vetoretten sin til å stanse resolusjonsforslag kan være en indikator på graden av handlingslammelse i det internasjonale samfunnet og på oppslutningen om organisasjoner som bidrar til fred og stabilitet. I så fall har Sikkerhetsrådet vært mer handlingslammet de siste årene, som følge av uenigheter mellom de faste medlemslandene. I 2017 stanset de faste medlemmene 7 resolusjoner, som er mer enn noen gang siden den kalde krigen (se figur 4.6).



Figur 4.6 Antall resolusjoner stanset i FNs sikkerhetsråd, 1980–2018. Kilde: FN.⁵³⁷

Av de 13 resolusjonene som har blitt stanset fra 2015 til 2018, har Russland lagt ned veto 11 ganger, Kina 2 ganger og USA 2 ganger. På den annen side har ingen av vetoene de siste årene

⁵³⁴ FNs sikkerhetsråd diskuteres ikke i [USMC \(2015\), Marine Corps Security Environment Forecast](#) eller [ACT \(2017\), Strategic Foresight Analysis 2017](#), men nevnes i én setning i [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), s. 106.

⁵³⁵ Rudd (2016), *UN 2030: Rebuilding Order in a Fragmenting World*, ss. 45–46.

⁵³⁶ [NIC \(2017\), Global Trends](#), s. 208.

⁵³⁷ Basert på [FNs historiske oversikt over alle gangene vetoretten er benyttet](#). Hentet 10. april 2019.

dreid seg om fredsbevarende operasjoner, men hovedsakelig om Syria. Så dersom fredsbevarende operasjoner er ett av de viktigste verktøyene for fred og sikkerhet, kan de siste årene tyde på at rådets handlingsvilje er større på dette området enn på andre.

I februar 2018 predikerte deltagerne (n= 616) i FFIs prediksjonsturnering at det var 54 % sannsynlig med omtrent like mange bruk av veto (8-12 veto) i 2018, 2019 og 2020, som det ble lagt ned de 3 foregående årene (10 veto). Det ble ansett som like sannsynlig (23 %) med hhv. færre eller mindre. Omtrent halvveis ut i perioden (per mars 2019) har det blitt lagt ned veto 5 ganger.

Etter hvert som Kina fortsetter å vokse, forventes det at **enigheten mellom Kina og Russland kan bli satt mer på prøve**. Kina og Russland har tradisjonelt brukt vetoretten sammen, eller i alle fall ikke stanset hverandres resolusjonsforslag. Det er imidlertid ikke gitt at det alltid vil være slik. Hvordan Kina vil reagere i en situasjon der Russland blokkerer et vedtak som kineserne ønsker, f.eks. i lys av et forbedret forhold til Europa og et behov for å balansere Kina, er vanskelig å si. Områder hvor det skisseres at russiske og kinesiske interesser kan komme i konflikt, er f.eks. Sentral-Asia og synet på hvordan en «ny» verdensorden skal se ut (se 4.1.4).

Presset på reform av Sikkerhetsrådet kan også tilta etter hvert som India vokser, siden landet forventes å bli den største økonomien i verden uten vetorett. India har på den ene siden et ben i det vestlige verdifelleskap gjennom sine demokratiske institusjoner. På den annen side har landet alltid profilert seg på en radikal solidaritet, og som en leder for en omfordeling til fordel for det fattige sør, uten noen klare implikasjoner for FN's orden.⁵³⁸ Det er imidlertid ikke gitt at Indias forhold til Russland vil forbli like godt, hvis Russland fortsetter å nærme seg Kina.

For Norges del betyr dette at behovet for å bidra til å sikre FN's sikkerhetsråds fortsatte relevans sannsynligvis ikke vil endre seg vesentlig med det første. Det norske standpunktet om at operasjoner skal forankres i FN-mandat kan også tenkes å få støtte av viktige land som Kina. Siden 2015 har Norge lansert sitt kandidatur til et av de ti rullerende setene i FN's sikkerhetsråd for perioden 2021–2022. Avstemningen i FN's hovedforsamling vil skje i juni 2020.

I juli 2018 predikerte deltagerne (n= 580) i FFIs prediksjonsturnering at det er 60 % sannsynlig at Norge blir valgt inn i FN's sikkerhetsråd for 2021–2022.

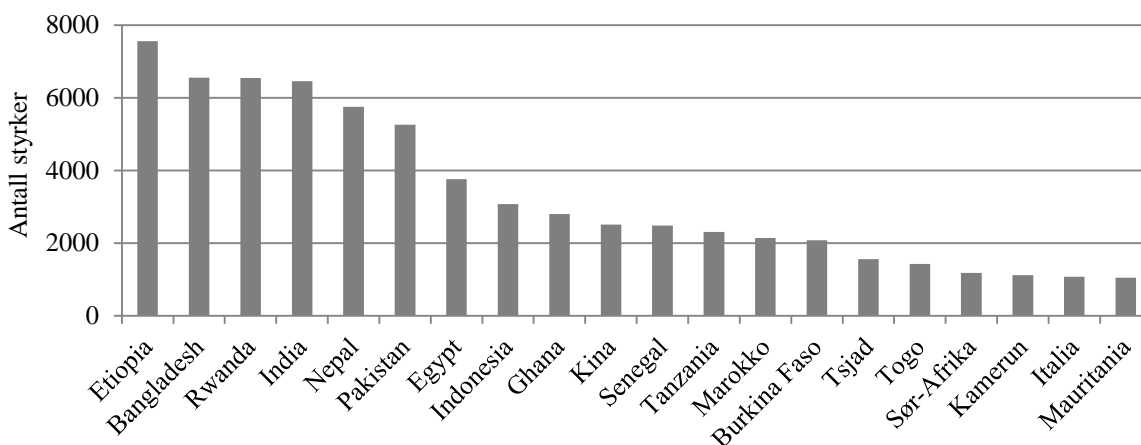
4.4.3 Deltagelse i FN-operasjoner

En annen konsekvens av maktforskyvningen er at deltagelse i FN-operasjoner kan bli **en enda mer aktuell måte for de fremvoksende stormaktene å sikre større innflytelse på**.

⁵³⁸ Narlikar, Amrita (2013), 'India rising: responsible to whom?', *International Affairs*, 89:3, ss. 595–614.

For det første er deltagelse i FN-operasjoner en konkret måte å underbygge den internasjonale rettsordenen og bidra til internasjonal fred og stabilitet. FNs fredsbevarende operasjoner har en konfliktreducerende effekt, både ved å forhindre væpnet konflikt i å bryte ut og ved å dempe det under en pågående konflikt. I løpet av de siste tiårene har FN-operasjoner blitt mer profesjonelle, og det har vist seg at robuste, ambisiøse og bedre finansierte operasjoner har bedre effekt. Deltagelse i FN-operasjoner er også et uttrykk for støtte til dagens rettsbaserte verdensorden. Denne begrunnelsen har historisk vært en viktig motivasjon for norsk deltagelse. Siden midten av 1990-tallet har imidlertid vestlig og norsk deltagelse i FN-operasjoner sunket betydelig etter at deltagelse i NATO-operasjoner, spesielt på Balkan og i Afghanistan, ble prioritert høyere.⁵³⁹

Et trekk ved dagens FN-operasjoner er at det er **fremvoksende stormakter og økonomier som bidrar med klart flest styrker** (se figur 4.7). Av de rundt 90 000 styrkene som var deployert i FN-operasjoner i februar 2019, sto de 20 største bidragslandene for 75 % av totalen. Blant disse er 6 land fra Asia, 13 fra det afrikanske kontinentet, der de fleste store operasjonene finner sted, og ett land fra Europa (på 19. plass). De fleste land som omtales som fremvoksende økonomier er med på listen (India, Pakistan, Egypt, Indonesia og Sør-Afrika). Kina er det eneste faste medlemmet av Sikkerhetsrådet blant de 20 største bidragslandene. De neste faste medlemslandene på listen er Frankrike (31. plass med 739 soldater) og Storbritannia (36. plass med 603 soldater).



Figur 4.7 De 20 landene med største bidrag til FN-operasjoner, målt i antall styrker (politi, eksperter, stabsoffiserer og soldater). Per februar 2019. Kilde: FN.⁵⁴⁰

Samtidig er ikke Europa så fraværende som styrkebidragene tilsier. EU er samlet sett den aktøren som bidrar mest til å finansiere FN-systemet. De 28 medlemslandenes bidrag utgjør 30 % av FNs vanlige budsjett, og mer enn 31 % av budsjettet for fredsbevarende operasjoner.⁵⁴¹ Det forventes også at Europa vil fortsette å bidra til FN-operasjoner.⁵⁴² Dagens trender tilsier imidlertid at bidragene fortsatt vil være spesifikke nisjekapasiteter, som angrepshelikoptere,

⁵³⁹ [Gustavsen, Elin Marthinussen; Lien, Guro, og Tollefsen, Andreas Forø \(2017\), 'Norsk deltakelse i internasjonale operasjoner 1990–2015', FFI-rapport 17/00996 \(Kjeller: FFI\).](#)

⁵⁴⁰ Basert på [FNs tall over styrkebidrag](#). Per februar 2019. Hentet 10. april 2019.

⁵⁴¹ [EU \(2018\), 'The European Union at the United Nations', 21. sep. 2018.](#)

⁵⁴² [International Peace Institute \(2018\), 'European Contributions to UN Peacekeeping Operations: Lessons Learned and the Way Forward, August 2018.](#)

UAV-er og analyseceller i Mali. Det er i dag liten innenrikspolitisk appetitt til å bidra med store antall styrker, spesielt til land som ikke anses som kritiske for europeiske nasjonale interesser.

For det andre kan deltagelse i FN-operasjoner være **en måte å ta større globalt ansvar og sikre egne interesser**. Økt makt kan anses å føre til økt ansvar, i egne og andres øyne, og større muligheter for å påvirke utviklingen i ønsket retning. I så måte kan det forventes at fremvoksende stormakter vil øke sin deltagelse i FN-operasjoner ytterligere fremover. Siden de fleste FN-operasjoner finner sted i utviklingsland, vil det å vise «sør-sør»-solidaritet også være et argument og noe som gjør at de fremvoksende stormaktene unngår å bli stemplet som nettopp stormakter.⁵⁴³ Samtidig bidrar større tilknytning til verdensøkonomien til at også de fremvoksende stormaktene får egne nasjonale interesser i aktuelle operasjonsområder. Kinas politikk overfor Sudan og Libya har f.eks. vært påvirket av petroleumsinteresser.

En tydeligere utvikling de siste årene er nettopp at **Kinas bidrag til FN-operasjoner har økt betydelig**. Kinas bidrag til budsjettet til FNs fredsbevaring har steget fra omtrent 3 % i 2013 til over 10 % i 2018.⁵⁴⁴ Landet er også det permanente medlem av Sikkerhetsrådet som har deployert flest styrker i dag. I 2015 lovet også Kina bl.a. å utvikle en reservestyrke på 8 000 til FN-operasjoner, som ble godkjent av FN høsten 2018.⁵⁴⁵ Hvis denne reservestyrken medregnes, vil Kina ha en førsteplass blant bidragsytere til FN-operasjoner. Kvalitativt bidrar Kina også med etterspurte kapasiteter som medisinske team, ingeniør- og logistikkτροpper.⁵⁴⁶

For Kina anses større deltagelse i FN-operasjoner som en «vinn-vinn»-situasjon.⁵⁴⁷ Kina bidrar med viktige bidrag i en tid hvor de andre permanente medlemmene i Sikkerhetsrådet har kuttet i støtten. Det bidrar til å sementere inntrykket av Kina som en ansvarlig aktør i den internasjonale ordenen, og bidrar til å stabilisere områder som er strategisk og økonomisk viktige for Kina, som Senegal, Sør-Sudan og Mali. Til sammenligning fremstår India fortsatt som mer opptatt av å være en fanebærer for internasjonal økonomisk reform med en sterk forankring i solidaritet med det fattige sør, enn en garantist for den internasjonale orden. Landet har likevel vært en stor bidragsyter til FN, men bidrar i mindre grad til finansiering av FN-operasjoner, etterspurte militære kapasiteter eller vilje til å løse krevende oppdrag.⁵⁴⁸

Det at FN-operasjoner blir viktigere for fremvoksende stormakter **øker sannsynligheten for at eventuelle norske bidrag til FN-operasjoner vil innebære deployering sammen med de fremvoksende stormaktene**. I en situasjon hvor Norges tradisjonelt sterke innsats for å fremme individuelle menneskerettigheter møter utfordringer fra kinesisk og annet hold, kan deltagelse i FN-operasjoner være et alternativ for å fremme norske verdier på en måte som ikke utfordrer Kina, og som kanskje til og med ønskes velkomment av landet. Hvorvidt FN-operasjoner vil komme til å spille en slik rolle i internasjonal sammenheng, vil likevel avhenge av at operasjo-

⁵⁴³ Narlikar (2013), 'Negotiating the rise of new powers'.

⁵⁴⁴ Pauley, Logan (2018), 'China Takes the Lead in UN Peacekeeping', *The Diplomat*, 17. apr. 2018.

⁵⁴⁵ 'China says 8,000-strong UN peacekeeping standby force ready', *AP*, 30. nov. 2018.

⁵⁴⁶ Fung (2016), 'China and the Responsibility to Protect: From Opposition to Advocacy'.

⁵⁴⁷ Moynihan, Harriet og Muller, Wim (2019), 'China's Growing Military Presence Abroad Brings New Challenges', *Chatham House*, 18. feb. 2019.

⁵⁴⁸ 'China's Role in UN Peacekeeping', *ISDP*, March 2018.

nene lykkes med å skape varige endringer i de forholdene som utløser behovet for dem. Hvis operasjonene derimot går over til å bli permanente uten at konflikter løses, må spesielt vestlige lands reservasjoner mot å delta forventes å bestå.

Boks 4.9 Kan USA tenkes å returnere til FN-operasjoner?

I FFIs fremtidsstudie fra 2015 ble det spekulert i om vestlige land kunne tenkes å øke sin deltagelse i FN-operasjoner igjen fremover. Bakgrunnen var at FN-operasjoner har blitt mer effektive, at mange av operasjonene befinner seg i Afrika, hvis skjebne vil bety mer for verden som helhet, og at Obama-administrasjonen la større vekt på FN og multilateralt samarbeid. I tillegg hadde NATO redusert omfanget av sine operasjoner utenfor kjerneområdet. Til forskjell fra tidligere, hvor ethvert europeisk militært bidrag ville kommet i konkurranse med amerikansk-ledede operasjoner i Irak og Afghanistan, sendte USA rundt 2015 et signal til sine allierte om at å bidra i FN-operasjoner er en av de beste måtene å vise solidaritet med USA på.

FN-operasjoner har imidlertid ikke blitt viktigere for USA de siste årene. Tvert imot har USAs holdning til FN snudd fullstendig under Trump-administrasjonen. I tråd med Trumps skepsis til diplomatiske løsninger i internasjonale institusjoner og langvarig samarbeid, har USA i stedet lagt om til unilateral militær inngripen i verden generelt, og i Afrika spesielt.⁵⁴⁹ Samtidig anses den nye utenrikspolitiske tilnærmingen av flere som en trussel mot amerikansk global innflytelse på sikt, og det er uansett usikkert hvor lenge den vil vare etter at Trump er borte (4.3.3). Det er derfor for tidlig å trekke noen konklusjoner om USAs fremtidige interesse for FN-operasjoner på lang sikt – og dermed om incentivene for fremtidig norsk deltagelse ut fra hensynet til alliansesolidaritet.

⁵⁴⁹ [Harris, Grant T. \(2018\). 'Trump's Militaristic Africa Policy Will Backfire', *Foreign Policy*, 30. mars 2018.](#)

4.5 Kina

Sammendrag. Kinas økonomi forventes å fortsette å vokse raskt, men i et gradvis saktere tempo. Kina vil likevel gå forbi USA som verdens største økonomi innen et tiår. Landet forventes også å bruke relativt mye penger på forsvar, og dermed kutte ned på det militære gapet opp til USA.



I likhet med Russland anses Kina som en revisjonistisk stormakt, som utfordrer USAs dominerende rolle. Kina ønsker en omorganisering av den økonomiske ordenen, som anses som for fordelaktig for dagens industriland, og en politisk orden med større kinesisk innflytelse. Regimets strategi synes å kombinere fredelig samarbeid, ikke minst gjennom store og ambisiøse utviklingsprosjekter, med beskyttelse av landets kjerneinteresser, om nødvendig med bruk av makt.

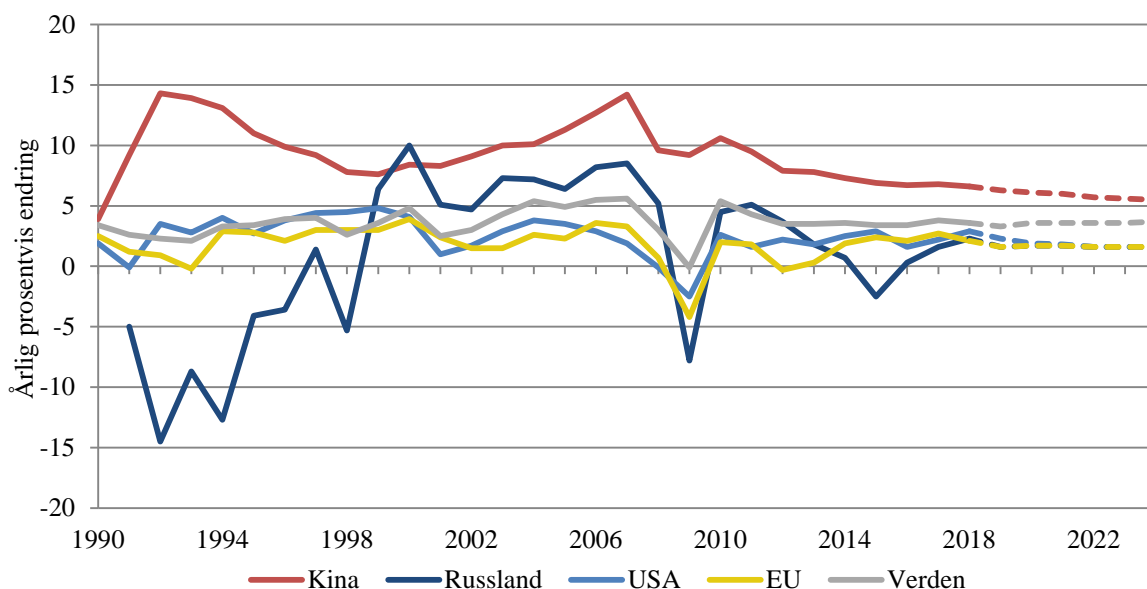
De siste årene har Kina videreført en stadig mer selvhevdende utenrikspolitikk, ikke bare gjennom fortsatt militarisering i Sør-Kina-havet, men også gjennom større militær tilstedeværelse globalt. Kina synes også å være på vei bort fra en streng tolkning av prinsippet om ikke å blande seg inn i andre staters interne anliggender, mens det kinesiske forsvaret er i ferd med å utvikle kapasiteter for utenlandsoperasjoner. Det forventes ingen store endringer i kinesisk utenrikspolitikk, så lenge dagens president, Xi Jinping, sitter ved makten.

En bekymring er at fortsatt kinesisk vekst vil øke faren for krig med USA, spesielt ved at USA trekkes inn i en konflikt som starter mellom Kina og et naboland. Samtidig vil økonomiske fellesinteresser bidra til å redusere konfliktpotensialet mellom Kina og USA. For USA vil de vanskeligste testene bli situasjoner der troverdigheten som supermakt og alliert blir satt på prøve. Det er imidlertid lite trolig at Europa vil trekkes inn i en eventuell krig mellom Kina og USA. En allianse mellom Kina og Russland kan derimot gi russerne større handlingsrom i Europa, mens USA kan bli mer opptatt i Asia. Det området hvor Kinas vekst kan berøre Forsvaret mest direkte, er gjennom økt sannsynlighet for felles deltagelse i FNs fredsbevarende operasjoner, der kineserne har økt sin deltagelse og finansiering de siste årene. På sikt kan felles deltagelse i andre FN-mandaterte operasjoner også bli mer tenkelig.

Etter en lovendring i 2018 kan president Jinping bli sittende på ubestemt tid. Under hans ledelse forventes det at Kommunistpartiet vil styrke maktgrepet ytterligere. Samtidig vil Kina kunne få den samme utfordringen som Russland, med et sterkt personfokustert regime som kan gjøre det vanskeligere å lykkes med en maktoverføring etter Jinping. På lang sikt er det svært usikkert hvorvidt Kina vil utvikle seg i en mer demokratisk og liberal retning. Om det skulle skje, vil den ideologiske motsetningen mellom USA og Kina svekkes, men det er ikke gitt at konfliktpotensialet blir borte. Det er heller ikke gitt at et enda mer vellykket Kina vil fremstå for resten av verden som mer ønskelig enn dagens.

4.5.1 Muligheter for fortsatt vekst

Kina er den viktigste av dagens fremvoksende stormakter. Hovedårsaken er flere tiår med svært høy økonomisk vekst, som har gjort landet til én av de største økonomiene i verden. I perioden fra 1990 til 2018 har Kina hatt en årlig BNP-vekst på rundt 9 % i snitt (se figur 4.8).



Figur 4.8 Reell BNP-vekst for Kina og andre utvalgte land, 1990–2024. Kilde: IMF.⁵⁵⁰

Det forventes at **Kina vil fortsette å vokse økonomisk, men i et lavere tempo** (se 3.4.1). Fra 2010 har det vært en jevnt nedadgående tendens i landets årlige BNP-vekst, og de neste årene forventer IMF at vekstraten vil fortsette å falle ned mot 5,5 % i 2024. Kinas vekst vil dermed skille seg gradvis mindre fra resten av verdens, men fortsatt ligge langt høyere enn i USA, EU og Russland. Med en befolkning på 1,4 mrd. vil Kina samtidig ligge langt bak industrilandene målt i BNP per innbygger, både absolutt og justert for kjøpekraftsparitet (KKP).⁵⁵¹ Landet har fortsatt betydelige inntektsforskjeller, og det er lenge til landet kan kalle seg en velferdsstat.⁵⁵²

En implikasjon av fortsatt høy vekst er at **Kinas økonomi vil bli større enn USAs**. Justert for KKP er Kinas BNP allerede størst, men ifølge PwC vil Kina også gå forbi USA, målt i nominelle dollar, før 2030.⁵⁵³ I tillegg har Kina en valutareserve som er større enn noe annet lands, på over \$3 000 mrd. ved inngangen til 2019.⁵⁵⁴ Denne reserven anses som en mulighet for innflytelse og påvirkning gjennom investeringer i industri og infrastruktur over hele verden.

⁵⁵⁰ Basert på IMF's *World Economic Outlook*, april 2019. For alle tall, se [IMFs nettside](#).

⁵⁵¹ Basert på IMF's *World Economic Outlook*, april 2019. For alle tall, se IMF's nettside, justert for [KKP](#) og [ikke](#).

⁵⁵² [‘Despite China’s Fast-Growing Wealth, Millions Still Remain Poor’, *Forbes*, 4. feb. 2018.](#)

⁵⁵³ Målt i KKP, var Kinas BNP større (\$25,300 mrd.) enn USAs (\$20,500 mrd.) i 2018. Målt i nominelle dollar var Kina mindre (\$13,400 mrd.) enn USA (\$20,500 mrd.). Basert på [IMF's *World Economic Outlook*](#), april 2019. For meir langsiktige prognoser, se [PwC \(2017\), *The World in 2050*](#), s. 8.

⁵⁵⁴ [‘China Jan FX reserves rise more than expected to \\$3.088 trln’, *Reuters*, 11. feb. 2019.](#)

Etter at Donald Trump ble amerikansk president har USA og Kina innført flere runder med straffetoll på import av varer fra hverandre (se 3.1.1). Det er vanskelig å forutsi utfallet av forhandlingene om en handelsavtale vil bli, og hvorvidt det vil påvirke de langsiktige prognosene for Kinas økonomi vil avhenge av hvorvidt det utvikler seg til en omfattende «handelskrig».

I oktober 2018 mente deltagerne (n=568) i FFIs prediksjonsturnering at det er 34 % sannsynlig at USA ikke vil eskalere handelskrigen ved å innføre straffetoll på «all» kinesisk import før tidligst fjerde kvartal 2019, mens det ble ansett som nest mest sannsynlig (25 %) at det vil skje allerede første kvartal.

I tråd med den økonomiske veksten forventes det også at Kina **vil fortsette å bruke mye penger på forsvar** (se 3.4.2). Kinas forsvarsutgifter er i dag de nest høyeste i verden. I 2018 brukte Kina \$250 mrd. på forsvar, sammenlignet med USA på førsteplass (\$649 mrd.), Saudi-Arabia på tredjeplass (\$68 mrd.), India på fjerdeplass (\$67 mrd.), Frankrike på femteplass (\$64 mrd.) og Russland på sjetteplass (\$61 mrd.).⁵⁵⁵ Kina er imidlertid det landet som har økt forsvarsutgiftene mest de siste ti årene, med 83 % fra 2009 til 2018. Dette er langt mer enn de andre landene som bruker mest på forsvar. Kina satser også mye på forskning og utvikling. Ifølge en oppdatering av NATOs fremtidsstudie har Kina beveget seg raskt fra «imitasjon» til «innovasjon», og landets investeringer i forskning- og utvikling forventes å overstige USAs innen 2020.⁵⁵⁶

Resultatet av den store satsingen på forsvar er at Kina har tatt innpå USA militært, spesielt i Asia.⁵⁵⁷ Dersom Kina fortsetter å øke forsvarsutgiftene like mye som det siste tiåret, vil også **det militære gapet opp til USA bli stadig mindre**. De siste års økning skyldes imidlertid først og fremst landets høye BNP-vekst, ikke en høyere prioritering av forsvar over andre ting. Ifølge SIPRIs estimater har Kinas andel av BNP på forsvar ligget stabilt på «bare» 1,9 % de siste ti årene.⁵⁵⁸ Til sammenligning brukte USA 3,2 % i 2018, ned fra 4,6 % i 2009. Dette reiser samtidig spørsmålet om hvor mye Kina vil prioritere forsvar etter hvert som BNP-veksten avtar.

Enkelte analytikere hevder imidlertid at **de siste års oppbremsing av Kinas økonomiske vekst kan være begynnelsen på en generell tilbakegang for hele Asia**, fordi Kinas sterke vekst og dominerende stilling blant de asiatiske økonomiene har tilslørt at mange av de andre har politiske og sosiale problemer som vil hemme økonomisk utvikling.⁵⁵⁹ En slik tilbakegang vil også kunne få store konsekvenser for hele verden, fordi de asiatiske økonomiene allerede representerer en så stor del av den globale økonomien. Selv om det er samstemmighet i dagens fremtidsstudier om at Kina vil fortsette å vokse, er det likevel mer delte meninger om hvor stor den økonomiske veksten vil bli og hvilke utsikter den har på lengre sikt (se boks 4.10).

⁵⁵⁵ Tall her og i neste avsnitt er i 2018-USD og fra [Tian m.fl. \(2019\), 'Trends in World Military Expenditure, 2018'](#).

⁵⁵⁶ [ACT \(2018\), Report from the SFA Workshop, Budapest, Hungary, 17. nov. 2018](#), s. 5.

⁵⁵⁷ [Heginbotham, Eric m.fl. \(2015\), 'The U.S.-China Military Scorecard', RR-392-AF \(RAND\)](#).

⁵⁵⁸ Basert på [SIPRI Military Expenditure Database](#), 1949–2018.

⁵⁵⁹ Auslin, Michael (2017), *The End of the Asian Century* (New Haven: Yale University Press).

Boks 4.10 Hvor mye, og hvor lenge, kan Kina fortsette å vokse?

Skeptikere til fortsatt økonomisk vekst i Kina peker på den kinesiske statens autoritære karakter som en potensiell kilde til stagnasjon. I den britiske fremtidsstudien skisseres det f.eks. at ønsket om å beholde et sterkt grep om samfunnet samtidig vil kunne forhindre sosio-økonomiske reformer som er nødvendige for å sikre innovasjon og høy økonomisk vekst på sikt.⁵⁶⁰ Dette er en utfordring som Russland står overfor allerede i dag (se 4.1.5).

I tillegg er det relativt sikkert at Kina vil få betydelige demografiske utfordringer på lang sikt.⁵⁶¹ For det første vil folketallet begynne å falle rundt 2030, og for det andre vil befolkningen aldres svært raskt. Ifølge FN vil Kinas medianalder øke fra 38 år i 2020 til 46 år i 2040, før den vil stige ytterligere til 50 år i 2100. Til sammenligning vil medianalderen i Europa stige mye saktere, fra 43 år i 2020 til 47 år i 2040 og 48 år i 2100. Resultatet er at landet vil få de samme økonomiske utfordringene som mange europeiske land, med en stadig skjevere forsørgerbyrde (andelen arbeidsføre i forhold til barn og eldre). En årsak til Kinas demografiske utfordringer er at, selv om ettbarns-politikken ble myket opp i 2015, har ikke fødselsraten begynt å øke like mye som myndighetene forutsatte.

Til sammenligning vil medianalderen i Russland, som forventes å få en av de verste forsørgerbyrdene i verden, øke fra 40 år i 2020 til 44 år i 2040. USAs medianalder vil derimot bare øke fra 38 år i 2020 til 42 år i 2040. De demografiske trendene anses derfor for å være én av USAs største fordeler over Kina og Russland, men den forutsetter fortsatt betydelig innvandring.⁵⁶² Samtidig vil Kina ha en langt større befolkning (1,4 mrd.) i 2040 enn både USA (367 mill.) og Russland (139 mill.). Indias befolkning (1,6 mrd.) vil derimot være større enn Kinas i 2040. Indias medianalder vil også stige, men fra et mye lavere utgangspunkt på 28 år i 2020 til 35 år i 2040. Globalt betyr dette likevel at aldersforskjellene mellom alle stormaktene vil bli langt jevnere om 15–25 år enn den er i dag.

4.5.2 Et mer selvhevdende Kina

Kinas nye økonomiske og militære styrke har **allerede satt landet i stand til å føre en mer selvhevdende utenrikspolitikk** – ikke bare i sine egne områder, men også stadig mer globalt. Inntil nylig arbeidet Kina seg oppover i det stille, men i dag anses landet for å være i ferd med å etablere seg som en tradisjonell og mer selvsikker stormakt med en revisjonistisk agenda.⁵⁶³

Dagens president, Xi Jinping, har **en klar visjon om å gjenreise Kina som stormakt**.⁵⁶⁴ Ifølge hans administrasjon er dagens økonomiske orden for fordelaktig for industrilandene. Kina øns-

⁵⁶⁰ [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 180.

⁵⁶¹ Alle tall i denne boksen er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\), *World Population Prospects 2019*](#).

⁵⁶² [Brands, Hal \(2019\), 'America's Big Advantage Over China and Russia', *Bloomberg*, 24. mars 2019](#).

⁵⁶³ For et historisk perspektiv, se Lanteigne, Marc (2015), 'Kina taler med mer kraftfull stemme', *Hvor hender det?*, Nr. 8 (NUPI). For norsk etterretnings beskrivelser av Kina, se [Etterretningstjenesten \(2017\), *Fokus 2017*](#), ss. 79–80, [Etterretningstjenesten \(2018\), *Fokus 2018*](#), ss. 63–65; [Etterretningstjenesten \(2019\), *Fokus 2019*](#), ss. 68–77.

⁵⁶⁴ Dette avsnittet er i hovedsak basert på [Iida, Masafumi \(2019\), 'China's Foreign Strategy Causes Friction with the Existing World Order', i *NIDS China Security Report 2019* \(National Institute for Defense Studies, Japan\)](#).

ker derfor en omorganisering, slik at utviklingsland skal få en sterkere stemme, gjerne med seg selv i spissen. Kina kritiserer også dagens sikkerhetspolitiske orden for å være for mye påvirket av den kalde krigen. I stedet argumenterer Kina for «et nytt sikkerhetsperspektiv», som i mindre grad baserer seg på alliansebaserte forhold. Jinping har også fremholdt kinesisk visdom og kinesisk tilnærming til å løse de utfordringer menneskene står overfor, som et ideologisk alternativ til den liberale og rettsbaserte verdensorden som vestlige demokratier har forfektet.⁵⁶⁵

I likhet med utviklingen som er observert angående de siste års russiske utenrikspolitikk (se 4.1.1), synes det som om dagens kinesiske regime arbeider mer aktivt for å skape de endringene det ønsker seg. Kort fortalt baseres Kinas utenrikspolitikk i dag på to styrende prinsipper.⁵⁶⁶

Det første prinsippet i utenrikspolitikken er å **sikre fortsatt kinesisk vekst gjennom en fredelig utvikling i verden og samarbeid med andre land**. Dette inkluderer f.eks. å innta en mer aktiv rolle i å løse globale utfordringer og i utformingen av internasjonale regler (se 4.4.1 for mer om Kinas syn på verdensordenen i kapittelet om FN). Under Jinping har Kina igangsatt flere store, meget ambisiøse og globale utviklingsprosjekter (se boks 4.11 på neste side).

Det andre prinsippet som dagens kinesiske utenrikspolitikk baseres på, er **beskyttelse av landets kjerneinteresser**.⁵⁶⁷ Jinping har vært tydelig på at han ikke vil inngå kompromisser i saker som angår kjerneinteresser, som landets suverenitet og dets maritime rettigheter og interesser. I tråd med dette har Kina fortsatt militariseringen av Sør-Kina-havet, der landet har disputerer med flere naboland. Dette inkluderer utbygging av militære baser på øyer og rev som Kina gjør krav på. I tillegg har Kina en uløst konflikt med Japan om grensene i Øst-Kina-havet, rundt Senkaku-øyene. De siste årene har også spenningen med USA økt ytterligere, etter at Trump-administrasjonen har inntatt en hardere linje mot Kina.⁵⁶⁸ I denne sammenheng er det verdt å merke seg R. Kagans resonnement, gjengitt i det amerikanske marinekorpsets fremtidsstudie fra 2015, om at jo sterkere Kina blir, dess flere land i dets omgivelser vil prøve å balansere Kinas innflytelse ved å søke beskyttelse fra USA.⁵⁶⁹ Det samme er fremhevet av E. Luttwak som eksempel på hans tese om strategisk paradokslogikk.⁵⁷⁰

⁵⁶⁵ For en diskusjon, se Jiang, Yang (2018), 'Chinese wisdom: New norms for development and global governance', i Brown, Kerry, red., *China's 19th Party Congress: Start of a New Era* (London: World Scientific).

⁵⁶⁶ [Lida \(2019\), 'China's Foreign Strategy Causes Friction with the Existing World Order'](#).

⁵⁶⁷ [Lida \(2019\), 'China's Foreign Strategy Causes Friction with the Existing World Order'](#).

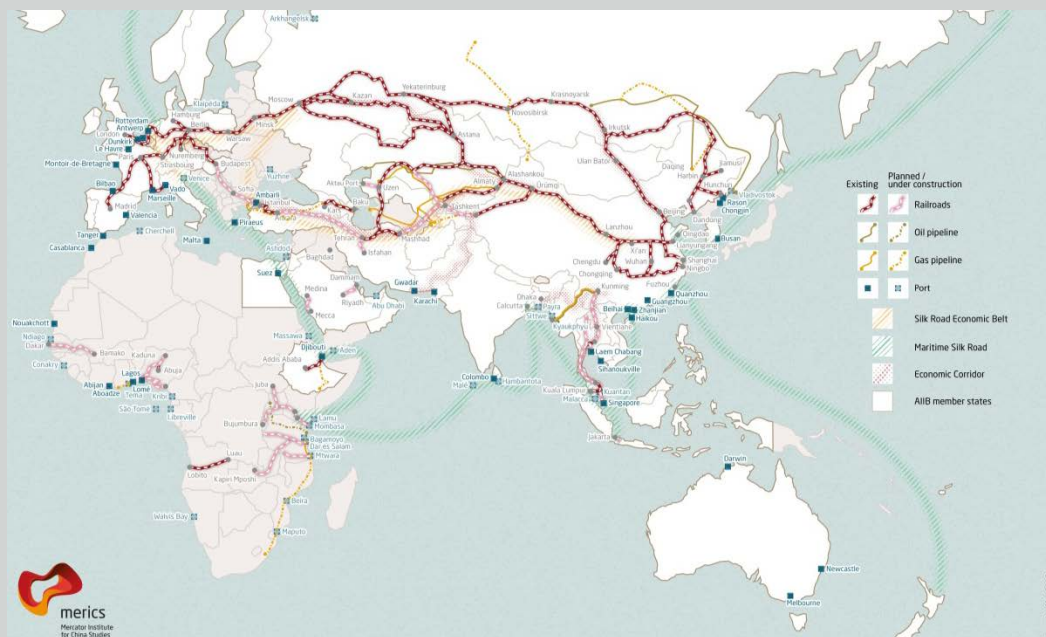
⁵⁶⁸ 'Frykter Trumps ordkrig med Kina kan få katastrofale følger: - En krigserklæring', *Dagbladet*, 26. jan. 2017.

⁵⁶⁹ USMC (2015), *Marine Corps Security Environment Forecast*, s. 50.

⁵⁷⁰ Luttwak, Edward (2012), *The Rise of China vs. the Logic of Strategy* (Cambridge: Harvard University Press).

Boks 4.11 Belt and Road-initiativet (BRI)

Det mest kjente utviklingsprosjektet er *Belt and Road*-initiativet (BRI) fra 2013. Det er et stortilt investeringsprogram i jernbaner, sjøruter, rørledninger og fiberoptikk for å stimulere til infrastrukturendret økonomisk vekst, der navnet refererer til den gamle silkeveien mellom Kina og Europa. Målet er å kunne frakte kinesiske varer raskere til markeder lenger borte. I tillegg er prosjektet en mulighet til å påvirke den globale utviklingen, gjennom å skape større økonomisk avhengighet av Kina og politisk innflytelse i flere land.



Mottagelsen av BRI har variert fra entusiasme til skepsis. På den ene siden representerer BRI en mulighet for utvikling i landene som blir med. På den annen side er det frykt for at det er en form for kinesisk «nykolonialisme», fordi andre lands investeringer blir ubetydelige sammenlignet med de kinesiske, gjelden til kinesiske statsbanker kan brukes som pressmiddel og betingelsen for å delta er avståelse fra kritikk av kinesiske forhold, der konsekvensen kan bli en vasall-lignende status i forholdet til Kina.⁵⁷¹ Norge har allerede erfart hvordan Kina kan straffe uønsket politisk adferd økonomisk, som da forhandlingene om en frihandelsavtale ble stanset etter at Nobels fredspris gikk til L. Xiaobo i 2010.

Ifølge noen analytikere er imidlertid BRI et økonomisk tapsprosjekt som heller ikke har gitt politisk avkastning, men tvert imot skapt motreaksjoner i flere land, som Malaysia, Bangladesh, Burma, Nepal og Pakistan.⁵⁷² I mars 2019 ble Italia det første G7-landet som er med i BRI. Avtalen innebærer at kinesiske selskaper vil få tilgang til havnen i Trieste og skal utvikle av havnen i Genova. Omfanget av avtalen er begrenset, men anses som symbolsk viktig for Kina i en tid med økt bekymring for kinesiske selskaper i Europa.

⁵⁷¹ Se f.eks. 'Malaysia legger hindringer for Kinas silkevei', *Dagens Næringsliv*, 21. aug. 2018.

⁵⁷² Greer, Tanner (2018). 'One Belt, One Road, One Big Mistake', *Foreign Policy*, 6. des. 2018.

I lys av større interesser i andre deler av verden, og en sterkere evne til å sikre disse, ble det i FFIs forrige fremtidsstudie fra 2015 spekulert i om fremvoksende stormakter ville utfordre sine egne, tradisjonelt strenge, tolkninger av suverenitetsprinsippet. I tråd med dette hevder Etterretningstjenesten i sin siste åpne trusselvurdering at Kina er **på vei bort fra prinsippet om ikke å blande seg inn i andre staters interne anliggender**, og at det kinesiske forsvaret er i ferd med å innføre kapasiteter beregnet på utenlandsoperasjoner innenfor alle grener.⁵⁷³ Ifølge Etterretningstjenesten vil Kina om få år kunne sende en hangarskipsgruppe på oppdrag utenlands, men de vil mangle evne til å opprette kontroll over luftrommet i en presset situasjon. Det er først etter at Kina innfører hangarskip med katapulter, kjernefysisk fremdrift og evnen til å sende opp flere typer fly, at denne situasjonen vil endre seg, men det forventes ikke å skje før tidligst om fem år. Det forventes f.eks. at Kinas væpnede styrker vil få en større rolle i evakueringen av kinesiske borgere fra kriseområder, slik som i forbindelse med Libya-krigen i 2011.⁵⁷⁴

De siste årene har Kina også **økt sin militære tilstedeværelse ute i verden**. I tillegg til økt deltagelse i FN-operasjoner (se 4.4.3), har landet deployert militære og sikkerhetsstyrker i en rekke afrikanske land for å beskytte kinesisk infrastruktur og investeringer. I 2017 etablerte Kina sin første marinebase utenlands (Djibouti), og i 2018 ble det gjennomført flere militære øvelser i afrikanske land. Opprettelse av baser og flystriper utenlands anses som sentralt for rekkevidden på Kinas fremtidige utenlandsoperasjoner. Gjennom større tilstedeværelse i andre land møter Kina samtidig på utfordringer som landet tidligere ikke har stått overfor.⁵⁷⁵ Kina har f.eks. ikke vært spesielt opptatt av menneskerettighetene i landene de er til stede, men dette kan samtidig slå tilbake dersom undertrykkelse, vedvarende misnøye og stor befolkningsvekst øker faren for konfliktfare i de samme landene. Større tilstedeværelse av kinesiske selskaper og investeringer øker også sannsynligheten for at hvis kinesiske sikkerhetselskaper selv blir involvert i menneskerettighetsbrudd, kan det også få konsekvenser for myndighetene i Beijing.

4.5.3 Mulighetene for væpnet konflikt mellom Kina og USA

Det viktigste sikkerhetspolitiske spørsmålet knyttet til Kinas vekst, er om den kan lede til større spenning, og i verste fall væpnet konflikt, både med USA og landets naboer. En utbredt oppfatning er at **fortsatt kinesisk vekst kan øke faren for krig med USA**. Ifølge den offensive, realistiske statsvitenskapelige skolen, spesielt representert ved J. Mearsheimer, er stormakters naturlige oppførsel å utnytte muligheter til å tilegne seg mer makt på bekostning av andre, slik Kina gjør i dag.⁵⁷⁶ USA og Kinas naboer vil forsøke å forhindre dette, som igjen øker konfliktfaren. Spenningen forsterkes av at det også er andre stormakter som konkurrerer om makt i Asia, som India, Japan og Russland. Ifølge Mearsheimer veier ikke den økonomiske avhengigheten opp for stormakters søken etter politisk makt, spesielt hvis nasjonalisme spiller en rolle.

I én av de amerikanske fremtidsstudiene listes det også seks kontekstuelle faktorer som de viktigste sett av omstendigheter som kan føre til krig i 2035: voldelige ideologiske motsetninger av

⁵⁷³ Etterretningstjenesten (2019), *Fokus 2019*, s. 73.

⁵⁷⁴ Canadian Security Intelligence Service (2018), 'The role of the Chinese military beyond its 'near abroad': Implications for global security', i *China and the Age of Strategic Rivalry*, World Watch: Expert Notes, No. 2018-05-02.

⁵⁷⁵ Moynihan og Muller (2019), 'China's Growing Military Presence Abroad Brings New Challenges'.

⁵⁷⁶ Mearsheimer (2014), *The Tragedy of Great Power Politics* og Mearsheimer (2014), 'Can China Rise Peacefully?'

politisk, religiøs eller annen karakter; trusler mot amerikansk territorium eller suverenitet; geopolitisk rivalisering i grensesnittet mellom stormaktenes interessesfærer; kamp om uhindret tilgang til globale allmenninger; konfrontasjon i cyberdomenet, og ustabilitet som følge av stats-sammenbrudd.⁵⁷⁷ Forholdet mellom USA og Kina tilfredsstillende ikke mindre enn tre av disse seks kontekstuelle forutsetningene, og det synes således berettiget å stille spørsmålet.

Den offensive realistiske skolen synes altså å ha et nærmest deterministisk syn på muligheten for en fremtidig konflikt mellom USA og Kina. Sammenlignet med stormaktsrivaliseringen under den kalde krigen kan dette likevel virke i overkant pessimistisk. Spørsmålet er snarere hvordan USA og Vesten skal håndtere Kina på en måte som gjør sannsynligheten for konflikt *minst mulig*. A. L. Friedberg peker f.eks. på behovet for en Kina-strategi der tyngdepunktet forskyves fra Clinton-administrasjonens optimistiske «*engagement*» i retning av en mer balansert tilnærming, men uten å tippe helt over i den kalde krigen «*containment*» av Sovjetunionen.⁵⁷⁸ Kina vil trolig forbli en autoritær og revisjonistisk stormakt, men dette utelukker samtidig ikke at Vesten kan ha fredelige relasjoner med landet.

Boks 4.12 Større sannsynlighet for krig med Kina enn med Sovjetunionen?

På tross av likhetspunktene i forholdet mellom Vesten og Sovjetunionen på den ene siden og mellom Vesten og dagens Kina på den annen, er det også noen vesentlige forskjeller med hensyn til potensialet for konflikt med hver av de kommunistiske stormaktene.

For det første har Vesten og Kina utviklet en grad av gjensidig økonomisk avhengighet og interessefelleskap som i seg selv er konfliktdependente. For det andre er det, som Ø. Tunsjø har påpekt, en viktig forskjell ved at Kina og USA ikke står direkte overfor hverandre med militære landstyrker noe sted i verden, slik USA og Sovjetunionen gjorde i Europa.⁵⁷⁹ I den grad interessen motsetningen har en militær dimensjon, er denne av maritim karakter, og dreier seg om hvem som skal være den dominerende flåtemakt i det vestlige Stillehavet og havområdene utenfor Sørøst-Asia. For kineserne er sjøkontroll i disse havområdene en naturlig del av Kinas selvbygd som den suverene regionale stormakt, mens det for amerikanerne er en del av USAs rolle som vokter av fri adgang til verdenshavene.

Det følger altså av Tunsjø's påpekning at en konflikt mellom USA og Kina vil bli annerledes enn med Sovjetunionen av flere årsaker: det økonomiske interessefelleskapet, fraværet av en skarp ideologisk motsetning og fraværet av den eksistensielle dimensjonen som en krig om landterritorier normalt får. Når Tunsjø derfor ser en krig mellom USA og Kina som «mer sannsynlig» enn en krig med Sovjetunionen var i sin tid,⁵⁸⁰ må det kvalifiseres ved å peke på at det i så fall dreier seg om en *større sannsynlighet* for en *mindre krig*, der det første nettopp er en konsekvens av det siste.

⁵⁷⁷ JFD (2016), *Joint Operating Environment 2035*, ss. 21–39.

⁵⁷⁸ Friedberg, Aaron L. (2018). 'Competing with China', *Survival*, 60:3, ss. 7–64, s. 28.

⁵⁷⁹ Tunsjø, Øystein (2018), *The New Bipolarity in World Politics* (NY: Columbia University Press).

⁵⁸⁰ 'Norsk forsker spør økt krigsfare med ny rivalisering mellom supermakter', *Aftenposten*, 12. sep. 2018.

Faktiske utbrudd av konkrete konflikter kan ikke predikeres med noen grad av sikkerhet utover de neste par årene. Det eneste mulige er å overvåke omgivelsene de potensielt kan utløses i. Gitt de store, negative konsekvensene for begge land, er det trolig mer sannsynlig at en eventuell krig vil skje ved at USA trekkes inn i en konflikt som starter mellom Kina og en av landets asiatiske nabostater, enn som følge av en direkte konfrontasjon mellom de to stormaktene.

Alliansesikkerhetsdilemmaet vil være én av USAs største utfordringer i Asia, der USA må balansere hensynet til egne interesser og behovet for allierte i Sørøst-Asia og Stillehavet opp mot behovet for å unngå å bli dratt inn i en konflikt som følge av kinesisk ekspansjon. Dette gjelder ikke minst Taiwan, der USA vil stå overfor en vanskelig strategisk avveining. På den ene side er øya et viktig ledd i den såkalte *First island chain*, som er rekken av øyer fra Kurilene og sørover, via Taiwan og Filippinene, til Borneo, og som fungerer som en barriere mot kinesisk maritim ekspansjon. USA har således en selvstendig interesse av at Kina ikke skal kunne «bryte» denne kjeden, etablere fly- og flåtebasert på øya, og således trenge lenger ut i det vestlige Stillehavet. På den annen side vil denne interessen måtte avveies mot risikoen for å bli trukket inn i en konflikt med Kina, som insisterer på at Taiwan er en del av Folkerepublikken.

Dersom Kina fortsetter å opptre mer som en tradisjonell stormakt, kan flere land med konkurrerende krav i Sør- og Øst-Kina-havene bli ytterligere bekymret. Kina avviser ikke bare nabostatenes protester, men også FNs voldgiftsdomstol som i 2016 fastslo at Kina ikke har noen historisk rett til enkelte av de revene landet har annektert. I så måte er det likhetspunkter mellom Kinas syn på sine rettigheter som stormakt i egne nærområder og USAs «Monroe-doktrine» fra 1823, rettet mot europeiske land som prøvde å gjenvinne herredømmet over land på det amerikanske kontinent etter avkoloniseringen tidlig på 1800-tallet. Monroe-doktrinen er siden blitt oppfattet som et uttrykk for at USA anser hele det amerikanske kontinentet som tilhørende USAs interessesfære, og ikke vil tolerere at andre stormakter skaffer seg innflytelse her.

Skulle Kinas «rettigheter» som stormakt bli satt på spissen, spesielt hvis den involverer viktige amerikanske allierte som Japan eller Sør-Korea, er det **også fare for at USAs troverdighet som supermakt og alliert bli satt på prøve**. Dette vil utvilsomt være en farligere situasjon enn der det kun dreier seg om USAs egne interesser, ikke minst fordi de kinesiske lederne her vil agere ut fra en annen type rasjonalitet enn den vestlige. I tillegg kommer Kinas historiske bevissthet om at landet nå gjeninntar sin rettmessige plass i verden etter en periode på 200 år med svakhet og ydmykelser, ikke minst fra Vestens side. Dernest er selvsagt de kinesiske lederne også opp-tatt av at de ikke må vise svakhet utad på måter som kan bringe deres autoritet innad i fare. Det kan derfor synes som om det farligste kan være situasjoner hvor de kinesiske lederne frykter å «miste ansikt», både utad og innad.⁵⁸¹

I FFI's forrige fremtidsstudie ble det likevel ansett som **lite sannsynlig at Europa vil trekkes inn i en eventuell, større vestlig-kinesisk konflikt**. Bakgrunnen er bl.a. at Europa og USA har ulike syn på Kinas vekst. I Europa anses Kina først og fremst som et interessant marked, og i mindre grad som en geopolitisk konkurrent. Kina er EUs nest største handelspartner, mens EU

⁵⁸¹ [Friedberg \(2018\). 'Competing with China'](#), s. 18.

er Kinas største. I motsetning til USA har Europa heller ikke asiatiske allierte som kan komme til å bli berørt av kinesisk ekspansjon. En hypotese fra forrige fremtidsstudie var derfor at det var lite trolig at europeiske land vil se seg tjent med å delta i amerikanske bestrebelser på å demme opp for Kinas vekst; heller ikke der USA hevder at dette er i europeisk interesse, f.eks. ved å sikre fri ferdsel i det vestlige Stillehavet. Samtidig ble det understreket at det delte synet på Kinas vekst kan bli en større belastning på forholdet mellom USA og Europa.

Denne hypotesen må nyanseres noe i lys av utviklingen siden 2015. De siste årene har nemlig **Frankrike og Storbritannia økt sin militære tilstedeværelse i Sør-Kina-havet**, sammen med USA, mens flere andre europeiske land planlegger å gjøre det samme i årene fremover.⁵⁸² Senest våren 2019 har Frankrike seilt en hangarskipgruppe til det vestlige Stillehavet, inkludert en dansk fregatt, mens Storbritannia vil sende sitt nyeste hangarskip til Sør-Kina-havet i 2021 og diskuterer etablering av nye baser i regionen. Tyskland er fortsatt delt i synet på hvorvidt landet skal delta i USAs styrkedemonstrasjoner, men Europas bekymring for den frie ferdselen og den kinesiske ekspansjonen i Sør-Kina-havet synes ha blitt noe større de siste årene.⁵⁸³ Dette kommer i tillegg til en pågående debatt om hvorvidt EU skal delta i det kinesiske BRI-initiativet. Spørsmålet er likevel hvilke hensyn som vil veie tyngst, hvis det først kommer til konflikt.

Etter at Trump ble president har USAs forhold til Kina blitt mer anspent, men det samme har USAs forhold til Europa, helt uavhengig av utviklingen i Asia. I likhet med importen fra Kina har USA også innført straffetoll på en rekke europeiske varer under Trump, mens presset har økt på de europeiske medlemslandene om å bidra mer til NATO. Kina og Europa har derimot stått samlet i oppslutningen om Paris-avtalen etter at Trump varslet at USA vil trekke seg. Det er således usikkert hvor mye USA og Europas delte syn på Kina har endret seg de siste årene, men det er **ikke Kinas vekst som har vært den største belastningen på det transatlantiske forholdet**. Samtidig har ikke de alliertes delte syn blitt satt på en virkelig prøve så langt.

4.5.4 Forholdet mellom Kina og Russland

I dag anses **Kinas forhold til Russland som ambivalent** (se 4.1.4). På den ene siden er begge revisjonistiske stormakter som står sammen mot USA, og begge har autoritære regimer med sterke ledere. På den annen side har begge landene sterkere økonomiske bånd til Vesten enn til hverandre. Kinas vekst utgjør allerede en utfordring for Russland i Sentral-Asia, mens Kina forventes å øke sin tilstedeværelse i russiske nordområder. Det kan ikke utelukkes at et sterkere russisk behov for å møte Kinas ekspansjon i noen av disse områdene kan gjøre det viktigere for Russland å reparere forholdet til Europa på sikt. Russlands samarbeid med Kinas største, asiatiske rival, India, anses også som en mulig kilde til russisk-kinesisk splid.

Det har imidlertid **ikke vært tegn til splittelser mellom Kina og Russland de siste årene**. Tvert imot deltok det 3 000 kinesiske soldater i den store militærøvelsen «Vostok 2018» i det østlige Sibir og Russlands fjerne østen. Mens tidligere Vostok-(Øst-)øvelser har blitt tolket som en advarsel til Kina, hadde nå begge landene tydeligvis et større behov for å sende et felles sig-

⁵⁸² [‘European militaries ‘will do more to counter assertive China’ in Indo-Pacific’, *South China Morning Post*, 19. mars 2019.](#)

⁵⁸³ [‘Vigilant of the past. Germany wades warily into the South China Sea’, *South China Morning Post*, 12. juni 2019.](#)

nal til Vesten. Et forverret bilateralt forhold til USA under dagens Trump-administrasjon kan, sammen med en generell motstand mot en vestlig-ledet verdensorden, være en del av forklaringen på den tilsynelatende tilnærmingen mellom de to stormaktene i dag. Det er imidlertid ikke gitt at Trumps utenrikspolitikk vil videreføres under senere administrasjoner (4.3.3). Det er også grunn til å tro at en stadig større asymmetri i maktforholdet mellom de to landene vil kunne bidra til tydeligere uenigheter på sikt. Russland er også mer avhengig av Kina økonomisk enn omvendt, noe russerne trolig oppfatter som nedverdiggende i forhold til en stat som de historisk har sett på som mindre mektig enn dem selv.

Dagens situasjon har enkelte likhetstrekk med situasjonen tidlig på 1970-tallet, hvor daværende president R. Nixon og utenriksminister H. Kissinger valgte å nærme seg Kina for å bryte opp alliansen med Sovjetunionen, og dermed tvinge sistnevnte til en mindre konfronterende politikk. Det er imidlertid en grunnleggende forskjell på dette og dagens situasjon. Under den kalde krigen var Russland både den sterkeste og den mest aggressive av de to kommunistiske stormaktene. Kina var således den opplagte kandidat for amerikanske tilnærmelser. I dag er Russland fortsatt den mest fiendtlige, men Kina er den sterkeste, og av mange ansett som den største utfordreren for USA på lang sikt. Dette reiser spørsmålet om hvem USA i så fall skulle velge å se som gjenstand for en tilsvarende tilnærming. Det synes som om Vesten vil måtte forholde seg ikke bare til Russland *eller* Kina, men også til muligheten for en løs koalisjon mellom dem.

I ytterste konsekvens vil **en form for allianse mellom Kina og Russland utgjøre en betydelig utfordring for både USA og Europa**. I en slik situasjon kan USAs behov for å dreie oppmerksomheten mot Asia bli ytterligere forsterket, samtidig som Russland kan få større handlingsrom i Europa. Den viktigste konsekvensen for Norge er indirekte, ved at USA i en krise i Asia, f.eks. om Taiwan-stredet, ikke vil klare å håndtere to flanker samtidig, og det er vanskelig å se for seg at Norges nærområder vil bli prioritert i en eventuell samtidig krise i Europa.

4.5.5 Norsk-kinesiske interesser

Det eneste området hvor norske og kinesiske interesser møtes i territoriell forstand, er i Arktis (se 5.1). I tråd med ismeltingen forventes det at **Arktis vil tiltrekke seg mer interesse fra stormaktene, inkludert Kina**. I 2018 lanserte Kina sin første arktiske strategi. Her omtaler landet seg selv som en «nær-arktisk stat», mens arktiske sjøruter er med i BRI-prosjekter.

Sannsynligheten for at norsk-kinesiske interesser i Arktis skulle kunne føre til væpnet konflikt, er likevel svært liten i utgangspunktet. Kinas mulighet for maktprojeksjon til det arktiske området vil trolig være meget begrenset sammenlignet med USAs og Russlands. Det følger både av Kinas grunnleggende begrensninger med hensyn til etablering av fremskutte baser i arktiske områder, og av at Kina i så fall måtte prioritere oppbygging av en slik projeksjonsevne foran evne til å gjøre seg sterkere gjeldende i sine egne nærområder. Når det gjelder den økende kinesiske interessen for Antarktis er det også her vanskelig å identifisere noe konfliktskapende potensial med hensyn til de norske bilandene, i alle fall ikke utover det som har diplomatiske konsekvenser. Dette følger bl.a. av at Norge har overhøyhet over bilandene, men de er ikke en del av Kongeriket Norge, og det pågår heller ikke noen virksomhet der som kan utløse konflikt.

Det er en større mulighet for at **kinesiske ambisjoner om å overføre en større del av sin omfattende import av energi til sin egen flåte kan påvirke norske skipsfartsinteresser.**⁵⁸⁴ Dette gjelder i første rekke oljetransport med skip. Det globale markedet for transport av både olje og andre varer med skip vil neppe minke, men skipsfarten utfordres likevel på to teknologiområder: dekarbonisering for å redusere miljøutslippene, og digitalisering for å redusere bemanningskostnadene.⁵⁸⁵ Norsk skipsfarts muligheter for å begrense skadevirkningene av en overføring av kinesisk oljeimport til egne skip, vil derfor avhenge av evnen til å forbli konkurransedyktige på det globale skipsfartsmarkedet. Det er likevel vanskelig å se for seg at slike forhold skal ha konsekvenser for norsk-kinesiske forhold utover det rent økonomiske.

Det området som kan berøre Forsvaret mest, er innenfor FNs fredsbevarende operasjoner, der kineserne har utvidet sin deltagelse og finansiering betydelig de siste årene. Bakgrunnen er bl.a. at Kina har fått flere interesser i aktuelle konfliktområder, fått større evne til å bidra til og har et ønske om å vise at landet tar ansvar for internasjonal fred og stabilitet. Det kan også handle om å fylle et tomrom i deler av verden der USA gir avkall på innflytelse ved å redusere sitt engasjement, og være et viktig bidrag til modernisering og profesjonalisering av Kinas forsvar ved å bygge kompetanse og kapasitet for et bredere spektrum av operasjoner. Gitt at denne trenden holder seg og forutsatt at Norge prioriterer FN-oppgaver tilstrekkelig høyt, vil **norske og kinesiske avdelinger kunne komme til å inngå i samme FN-styrke, og eventuelt under en kinesisk styrkesjef.** Denne muligheten ble også påpekt i FFIs forrige fremtidsstudie fra 2015, uten at det har skjedd til nå, men den har i hvert fall ikke blitt mindre sannsynlig i mellomtiden.

Det norske standpunktet om at alle intervensjoner skal forankres i et FN-mandat, kan også tenkes å få støtte av Kina. Gitt Kinas tradisjon for å vurdere inngripen sak for sak og større egeninteresser i utfallene, som til sammen kan gjøre landet mer «intervensjonsvennlig», kan et **norsk og kinesisk engasjement i en fremtidig «R2P»-operasjon ikke utelukkes** (se boks 4.8 i 4.4.1). Norsk-kinesisk militær samhandling utenfor rammen av FN-operasjoner eller intervensjoner med FN-mandat, f.eks. i koalisjoner av villige, virker derimot fortsatt svært usannsynlig.

4.5.6 Innenrikspolitisk utvikling

Siden 2013 har Jinping hatt alle de viktigste ledervervene i Kina, og i 2018 ble han gjenvalgt som president for en ny femårsperiode. Ifølge J. I. Bekkevold kom Jinping til makten på et tidspunkt hvor landets myndigheter og befolkning for alvor begynte å innse at Kinas vekst hadde endret maktbalansen. Som president har han «styrket sin maktposisjon, han har re-sentralisert kontrollen med landets utenrikspolitikk og han spiller bevisst på nasjonalistiske strenger om støtter oppunder hans stormaktsambisjoner for Kina».⁵⁸⁶ Jinping har selv lansert det ambisiøse BRI-initiativet, og han har videreført sine forgjengeres militarisering i Sør-Kina-havet.

⁵⁸⁴ [Erickson, Andrew S. og Collins, Gabriel \(2007\), 'Beijing's Energy Security Strategy: The Significance of a Chinese State-Owned Tanker Fleet', *Orbis*, 51:4, ss. 665–684.](#)

⁵⁸⁵ ['Ett nytt klima', *Norges Rederiforbund*, 16. apr. 2018.](#)

⁵⁸⁶ [Bekkevold, Jo Inge \(2018\), 'Xi Jinping og Kinas utenrikspolitiske ambisjoner', *Internasjonal politikk*, 76:3, ss. 259–268, s. 265.](#)

Det forventes **ingen store endringer i de overordnede linjene i kinesisk utenrikspolitikk, så lenge Jinping sitter ved makten.**⁵⁸⁷ Dette reiser spørsmålet om hvor lenge Jinping blir sittende. Mens Etterretningstjenestens trusselvurderinger fra 2017 og 2018 diskuterte utviklingen i kommunistpartiets lederskap, står det ingenting om Jinpings fremtid i den siste vurderingen fra 2019.⁵⁸⁸ I de tidligere trusselvurderinger ble det på den ene siden påpekt at mange i kommunistpartiet var misfornøyde med maktkonsentrasjonen under Jinpings første presidentperiode, men at det ikke fantes reelle utfordrere. På den annen side har økt spenning i forholdene til andre land, delvis som følge av Jinpings egen utenrikspolitikk, bidratt til å styrke støtten hans. Ingen av fremtidsstudiene diskuterer imidlertid Jinpings fremtid.

Fremtidsstudiene og Etterretningstjenesten deler derimot synet om at **regimet har blitt mer autoritært.**⁵⁸⁹ Jinpings personlige posisjon har blitt styrket, samtidig som Kommunistpartiet har fått mer makt over landets økonomi, forsvar og samfunn for øvrig. Partiet har beveget seg bort fra det tradisjonelle kollektive lederskapet til en sterkere sentralisering av makten rundt toppen av partiet, og spesielt rundt Jinping. Ifølge Etterretningstjenestens trusselvurdering fra 2018 vil partiets grep om makten styrkes ytterligere i årene frem mot 2022, og dermed bidra til politisk stabilitet i Kina. I den nyeste trusselvurderingen fra 2019 pekes det også på hvordan regimet satser stort på å gjøre Kina til en teknologisk stormakt, spesielt innenfor kunstig intelligens, stordata og autonomi, og at et sentralt bruksområde er å styrke kontrollen over samfunnet.⁵⁹⁰

Ifølge D. Shambaugh skyldes de stadig mer totalitære trekkene ved dagens regime de kinesiske ledernes egen frykt og usikkerhet på regimets vegne, som han lister som én av fem hovedårsaker til at kommunistpartiets maktstilling er i ferd med å rakne.⁵⁹¹ Av andre årsaker nevner han korrupsjonen og manglende evne til å foreta nødvendige reformer for å stimulere til fortsatt økonomisk vekst. Jinpings makt nådde imidlertid nye høyder mot slutten av 2018, da begrensningen på antallet presidentperioder ble fjernet. Tradisjonelt har presidentembetet vært begrenset til to femårsperioder for å unngå at én leder sitter for lenge. Den nye endringen gjør det imidlertid mulig, og langt mer sannsynlig, at Jinping vil fortsette som president, også utover 2022.⁵⁹²

I årene etter 2022 kan **Jinpings sterke posisjon derimot utgjøre en risiko for partiet.**⁵⁹³ Det er allerede i dag delte meninger om hvor sikkert Jinping vil sitte, etter hvert som den økonomiske vekstraten avtar eller hvis hans utenrikspolitiske ambisjoner begynner å slå sprekker eller slå tilbake på Kina.⁵⁹⁴ Det er også mulig at mangelen på klare regler og normer for maktoverføring kan øke faren for maktkamp innad i partiet. Utover 2020-tallet vil Kina derfor kunne få den samme vanskelige utfordringen som Putins Russland, der landet har fått et svært personfokuset regime som vil få vanskeligere for å overleve en maktoverføring enn andre (se 4.1.7).

⁵⁸⁷ [Iida \(2019\), 'China's Foreign Strategy Causes Friction with the Existing World Order'](#).

⁵⁸⁸ [Etterretningstjenesten \(2017\), Fokus 2017](#), s. 79; [Etterretningstjenesten \(2018\), Fokus 2018](#), s. 63.

⁵⁸⁹ [Etterretningstjenesten \(2018\), Fokus 2018](#), s. 63.

⁵⁹⁰ [Etterretningstjenesten \(2019\), Fokus 2019](#), s. 76.

⁵⁹¹ [Tiezzi, Shannon \(2016\), 'David Shambaugh on China's Future', The Diplomat, 17. mai 2016](#).

⁵⁹² ['Xi Jinping – sterkeste leder siden Mao', NRK, 24. okt. 2019](#).

⁵⁹³ [Etterretningstjenesten \(2018\), Fokus 2018](#), s. 63.

⁵⁹⁴ ['Chinese leader Xi Jinping's firm grip on power may not be as strong as he might like it to be', The Japan Times, 4. mars 2019](#).

Ifølge den nyeste britiske fremtidsstudien frem mot 2050 er det **uklart hvorvidt Kina vil utvikle seg i en mer demokratisk retning eller om dagens regime vil overleve på lang sikt.**⁵⁹⁵

Forhold som forventes å bli avgjørende er regimets håndtering av de sosiale, økonomiske og miljømessige utfordringene, utviklingen i landets strategiske omgivelser, og hvordan Kinas eget politiske system vil utvikle seg.⁵⁹⁶ Den britiske studien ser imidlertid ikke for seg en retur til Maos totalitære styre. Grunnene til dette er bl.a. den private sektorens betydning for økonomien og mangelen på oppslutning om en slik utvikling fra mektige institusjoner som det kinesiske forsvaret. Dersom Kina lykkes med overgangen til en mer moderne og bærekraftig økonomi, samtidig som regimet sitter trygt, kan det tenkes at regimet vil opptre enda mer selvsikkert.⁵⁹⁷

4.5.7 Mulige trendbrudd

Et mulig brudd ved dagens innenrikspolitiske trender kan være at vestlige «utviklingsoptimister» får rett, og velstandsutviklingen i Kina fører til en liberalisering av det politiske systemet, med oppløsning av kommunistpartiets maktmonopol og fremvekst av demokratiske institusjoner etter vestlig mønster. Dette forklares med at økonomisk vekst skaper en velstående middelklasse der adgangen til å gjøre selvstendige økonomiske disposisjoner på et tidspunkt vil slå over i et krav om også å kunne foreta frie politiske valg. Ifølge A. Lukin har imidlertid ikke denne utviklingsoptimismen ikke slått til, fordi Kina har greid å forene økonomisk fremgang og et autoritært styresett i en grad som tidligere ble ansett som umulig for bare én generasjon siden.⁵⁹⁸

I et eventuelt fremtidig liberaliseringsscenario vil den ideologiske motsetningen mellom USA og Kina kunne falle bort, og den konfliktfaren som kan tilbakeføres til ideologiske forskjeller må forventes å bli sterkt redusert. USA og Kina vil likevel kunne forbli økonomiske konkurrenter. Det betyr heller ikke at de grunnleggende forskjellene mellom østlig og vestlig tenkesett ikke kan forårsake brytninger mellom landene. Spesielt statsvitere fra den realistiske skolen advarer mot å overvurdere ideologiske forskjellers betydning for konfliktfaren.

Dersom en utfordring for fortsatt kinesisk vekst er knyttet til et autoritært politisk system, og dersom en demokratisering vil frigjøre krefter som lar Kina innhente Vesten også i BNP per innbygger, vil landet på sikt kunne ha en økonomi og befolkning 3–4 ganger større enn USA. Dette vil i så fall gjøre Kina til verdens suverent sterkeste makt. Det er derfor **ikke gitt at et mer liberalt og vellykket Kina vil fremstå for resten av verden som mer ønskelig enn dagens,** uansett hvilket fremskritt det ville representert for Kinas egen befolkning.

⁵⁹⁵ [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 180.

⁵⁹⁶ For mer om utfordringene partiet kan stå overfor, se også [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 93.

⁵⁹⁷ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 93–94.

⁵⁹⁸ Lukin, Aleksander (2019), 'The US–China Trade War and China's Strategic Future', *Survival*, 61:1, ss. 23–50.

4.6 Ikke-statlige aktører

Sammendrag. Selv om dagens fremtidsstudier legger mer vekt på stormakter og potensialet for mellomstatlig konflikt enn tidligere, har det ikke skjedd noen grunnleggende endringer i driverne bak maktforskyvningen fra stater til ikke-statlige aktører.

Konsekvensene av at ikke-statlige aktører forventes å få større innflytelse avhenger imidlertid av om de globale omgivelsene vil bli preget av samarbeid eller konkurranse. I en verden preget av samarbeid mellom aktører, forventes det at ikke-statlige aktører vil få en større rolle i håndteringen av globale utfordringer som statene ikke kan løse alene. Samtidig kan en større rolle for ikke-statlige aktører utfordre staters legitimitet. I en verden som derimot preges av konkurranse, vil stater, selskaper, byer, regioner og ikke-statlige aktører kjempe om innflytelsen. Dette kan gjøre det vanskeligere å håndtere globale utfordringer, mens politisk styring og fordelingen av ressurser kan blir mindre effektiv.

Det har allerede blitt vanligere for stater å støtte voldelige ikke-statlige aktører som et utenrikspolitisk virkemiddel. I tillegg har konflikter mellom bare ikke-statlige aktører blitt langt vanligere, spesielt i lys av spredningen av islamistiske grupperinger. Det forventes også at multinasjonale selskaper vil fortsette å få større global innflytelse, at private sikkerhetselskaper vil bli minst like vanlige som i dag, og det kan tenkes at begge typer aktører kan bli mer aktuelle partnere for statlige allianser.

Terrortrusselen i Europa forventes å forbli relativt uendret de neste årene, med både relativt enkle angrepsformer mot folkemasser og mer målrettede angrep, men muligheten for bruk av kjemiske våpen fremstår fortsatt som aktuell.

4.6.1 Mer makt på bekostning av staters

En av dagens globale trender er den pågående forskyvningen av makt fra stater til en rekke ulike typer ikke-statlige aktører (se 3.1.2). Dette inkluderer f.eks. organisasjoner, multinasjonale selskaper, diasporasamfunn, væpnede grupper, kriminelle organisasjoner og individer. Selv om de nyeste fremtidsstudiene legger mer vekt på stormaktsrivalisering enn tidligere, forventes det likevel at ikke-statlige aktører fortsatt vil få stadig mer makt på bekostning av stater.⁵⁹⁹

Et nylig eksempel er den franske protestbevegelsen, kjent som «de gule vestene», som har satt landets regjering under et sterkt reformpress, på tross av at den ikke har et program eller en sentralisert ledelse. I likhet med den arabiske våren, viser de gule vestene hvilken politisk energi som kan frigjøres ved mobilisering av misfornøyde grupper gjennom sosiale medier.⁶⁰⁰ Samtidig illustrerer bevegelsens manglende evne til å formulere klare krav til hvilke reformer den ønsker gjennomført, en begrensning ved denne typen ikke-statlige aktører.

⁵⁹⁹ Se f.eks. [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), ss. 27–29.

⁶⁰⁰ [‘France’s ‘Yellow Vests’: How Facebook fuels the fight’](#), *France 24*, 4. des. 2018.

I den nyeste britiske fremtidsstudien diskuteres det mest hvordan maktforskyvningen til ikke-statlige aktører **kan påvirke staters politiske styring og håndteringen av de globale utfordringene**.⁶⁰¹ Det understrekes imidlertid at implikasjonene vil avhenge av hvorvidt de globale omgivelsene vil være mest preget av samarbeid eller konkurranse. I en verden preget av samarbeid mellom aktører, forventes det at ikke-statlige aktører vil få en større rolle i håndteringen av globale utfordringer, gjennom at f.eks. selskaper vil bidra mer til å finne løsninger på klimaendringene og til å levere nødhjelp i krisesituasjoner. Statlige forsvarsutgifter kan synke og en større andel av væpnede styrker kan bestå av private kontraktører. På den ene siden kan staters legitimitet bli undergravet om ikke-statlige aktører i økende grad tilbyr «statlige» tjenester, inkludert forsvar og sikkerhet. Befolkningens demokratiske deltagelse i den politiske styringen kan også bli redusert. På den annen side kan oppslutningen om internasjonalt lovverk få økt legitimitet som følge av større deltagelse fra ikke-statlige aktører.

I en verden preget av konkurranse kan det **tenkes at stater, selskaper, store byer eller regioner og voldelige ikke-statlige aktører vil kjempe mer om makten og innflytelsen**. Dette kan gjøre det vanskeligere å håndtere globale utfordringer, mens politisk styring, fordeling av ressurser og krisehåndtering kan bli mindre effektiv. Konkurransen kan også spre seg til de globale allmenningene, spesielt cyberdomenet og verdensrommet. Private selskaper har f.eks. skutt opp egne satellitter, og innen 30 år forventes det at ikke-statlige aktører vil kunne skaffe høy-oppløselige satellittbilder av ethvert sted i verden, selv om bare de rikeste vil kunne ha kontinuerlig overvåkning.⁶⁰² Det kan også bli mer aktuelt for ikke-statlige aktører å benytte seg av private sikkerhetsstyrker for å beskytte sine interesser. Et eksempel er oppblomstringen av et privat maritimt sikkerhetsmarked for å beskytte skip mot somaliske pirater i Aden-bukten fra 2011, på tross av en omfattende flernasjonalt tilstedeværelse av EU- og NATO-flåtestyrker.⁶⁰³

Felles for begge verdenene er at **den generelle teknologiske utviklingen vil bli drevet mest frem av ikke-statlige aktører og deres økonomiske interesser** (se 3.3.2). Dette innebærer en risiko for spredning av sensitiv teknologi, og dermed mulighet for fremstilling av våpen som tidligere var forbeholdt stater for andre aktører. Dette kan igjen innebære en større utfordring for dagens nedrustningsregimer og muligheten til å forhindre spredning av våpen, som i all hovedsak er basert på avtaler mellom stater.

4.6.2 En viktigere rolle i væpnede konflikter

I FFIs fremtidsstudie fra 2015 ble spekulert i om en stadig mer omfattende nyhetsformidling av væpnede konflikter vil gjøre at ikke-statlige organisasjoner (NGO-er) og aktivister med humanitære formål kan få større innflytelse på beslutninger om bruk av militærmakt. Én hypotese var at disse aktørene ikke lenger bare bruker sin innflytelse til å mobilisere opinionen *mot* militære intervensjoner, men også *for*, der det f.eks. handler om å stanse overgrep mot sivilbefolkningen.

⁶⁰¹ For de to alternative verdenene der forskyvningen av makt til ikke-statlige aktører går lengst, se [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), ss. 26–29, samt implikasjonene som pekes på i påfølgende kapitler, gitt disse to verdenene.

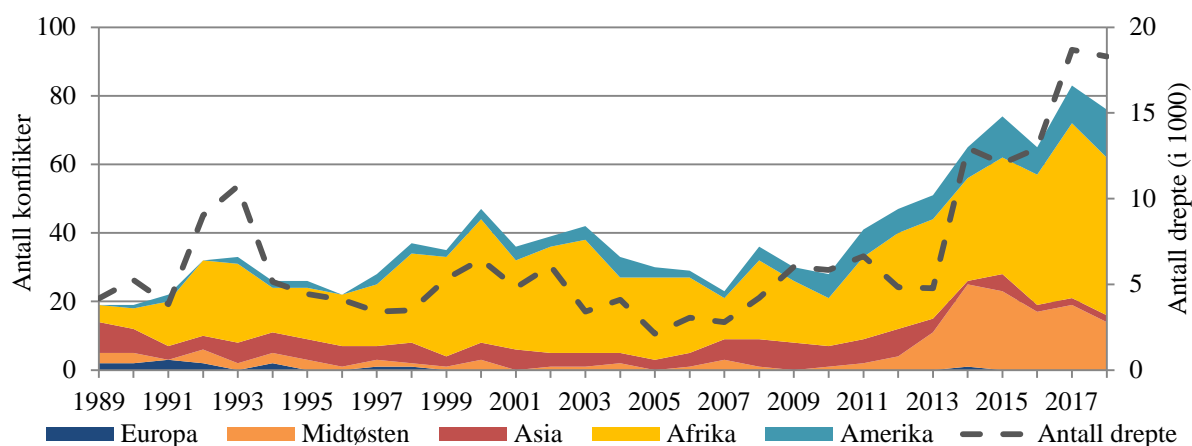
⁶⁰² [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), s. 54.

⁶⁰³ [Dutton, Yvonne M. \(2016\), 'Fighting Maritime Piracy with Private Armed Guards', Oxford Research Group, 11. juli 2016.](#)

En annen hypotese var at multinasjonale selskapers sikkerhetspolitiske rolle trolig vil begrense seg til lokal påvirkning på konfliktnivået i områder hvor de er tilstede. Økonomisk motiverte militære intervensjoner ble ikke ansett som mer aktuelt med det første, med mindre ressursknappheten blir så stor at sikring av energiressurser oppfattes som en mer legitim grunn for bruk av militærmakt. Det har imidlertid ikke skjedd noen nye hendelser som kan knyttes til noen av disse hypotesene de siste årene.

En hypotese som derimot har styrket seg, er antagelsen om at det vil bli **vanligere for stater å bruke voldelige ikke-statlige aktører som et utenrikspolitisk virkemiddel**. En stadig større andel av verdens konflikter er såkalte «internasjonaliserte interne konflikter», der regjeringen, den ikke-statlige motstanderen eller begge parter får militær støtte fra en ekstern stat (se boks 3.1 i kapittel 3). Siden 2015 har 37 % av de rundt 50 pågående interne konfliktene i verden vært internasjonaliserte, sammenlignet med 20 % av rundt 35 konflikter som pågikk de 10 foregående årene (2005–2014).⁶⁰⁴ Dette representerer det høyeste nivået av ekstern innblanding i interne væpnede konflikter som er registrert i hele etterkrigstiden – og alle de seks dødeligste krigene i 2018, der minst 1 000 mennesker ble drept, var slike internasjonaliserte interne konflikter.

Foruten interne væpnede konflikter mellom regjeringsstyrker og opprørsgrupper, har også **antallet konflikter mellom bare ikke-statlige aktører økt dramatisk** siden 2012 (se figur 4.9).



Figur 4.9 Ikke-statlig konflikt per region, og antall drepte, 1989–2018. Kilde: UCDP.⁶⁰⁵

Antallet «ikke-statlige» konflikter (minst 25 drepte per år) har økt fra rundt 20–40 konflikter fra 1989 til 2012, til 76 konflikter i 2018. Økningen har vært størst i Afrika og Midtøsten. En viktig årsak til økningen i disse konfliktene har vært spredningen av islamistiske grupperinger, spesielt med koblinger til Den islamske stat (IS).⁶⁰⁶ I tillegg utkjemper en stor andel av konfliktene mellom karteller i Mexico, som var det landet med flest ikke-statlige konflikter registrert i 2018.⁶⁰⁷ Ikke-statlige konflikter anses imidlertid som mindre alvorlige enn de som involverer stater, fordi bare en liten andel av alle konfliktrelaterte dødsfall skjer her. Av ca. 400 000 konfliktrelaterte

⁶⁰⁴ Basert på tall fra [UCDP Non-State Conflict Dataset \(v. 19.1\)](#). Se også [Pettersson m.fl. \(2019\), 'Organized violence, 1989–2018 and peace agreements'](#).

⁶⁰⁵ Antall konflikter og antall drepte er hentet fra [UCDP Non-State Conflict Dataset \(v. 19.1\)](#).

⁶⁰⁶ [Dupuy, Kendra og Rustad, Siri \(2018\), 'Trends in Armed Conflict, 1946–2017', *Conflict Trends*, 5–2018 \(PRIO\)](#).

⁶⁰⁷ [Pettersson m.fl. \(2019\), 'Organized violence, 1989–2018 and peace agreements'](#).

dødsfall fra 2015 til og med 2018, skjedde ca. 15 % i ikke-statlige konflikter, sammenlignet med 77 % i konflikter hvor stater er minst én av partene og 8 % i ensidige angrep på sivile fra en væpnet aktør.⁶⁰⁸ Andelen drepte i ikke-statlige konflikter har imidlertid økt noe de siste årene.

4.6.3 Konsekvenser for Norge

På sikt ble det i forrige fremtidsstudie skissert at **Forsvaret kan bli mer direkte involvert i partnering og trening av ikke-statlige væpnede styrker**. Dette skjedde allerede i mai 2016, da Norge besluttet å sende spesialstyrker til Jordan for å trene syriske grupper i kampen mot Den islamske stat (IS).⁶⁰⁹ Slike militære assistanseoperasjoner medfører en fare for påstander om ansvar for eventuelle krigsforbrytelser som blir begått av de opprente styrkene. I mai 2018 kom det frem at treningsoppdraget hadde blitt avbrutt som følge av en «alvorlig hendelse», men det har ikke blitt offentliggjort hva denne gikk ut på.⁶¹⁰ En ny problemstilling forbundet med trening av ikke-statlige styrker, som dukket opp i forbindelse med dette oppdraget, var hva som ville skje dersom de norsktrente syriske gruppene snudde seg mot det syriske regimet. I så fall ble det understreket at Norge ville stanse treningsoppdraget. En ny hypotese som skisseres i den nyeste britiske fremtidsstudien, er at allianser også kan tenkes å etablere tettere samarbeid med mektige multinasjonale selskaper og private sikkerhetsstyrker.⁶¹¹ Appetitten for bruk av private militære selskaper forventes også å være økende, ifølge NATOs fremtidsstudie.⁶¹²

Det ble også spekulert i om nasjonale, etniske og religiøse **diasporasamfunn i Norge kan få større sikkerhetspolitisk betydning på lang sikt**, f.eks. i beslutning om bruken av Forsvaret. Andelen personer med innvandrerbakgrunn i Norge har økt mye de siste årene, fra 14,8 % i 2014 til 17,7 % i 2019,⁶¹³ men det er først og fremst motreaksjonene på innvandring som har vært tydeligst til nå (se 3.2.4). Det har heller ikke skjedd store endringer i sammensetningen av innvandrergruppene i Norge, men de fortsetter å vokse. Personer fra Polen er fortsatt den klart største landgruppen, og utgjorde 2,1 % av befolkningen i 2019 (opp fra 1,9 % i 2015).⁶¹⁴ Gruppen fra Litauen er fremdeles nest størst med 0,85 % (opp fra 0,8 % i 2015), mens Somalia har klatret opp til tredje plass (og over Sverige) med 0,8 % (opp fra 0,7 % i 2015). Valgdeltagelsen blant innvandrerbefolkningen er imidlertid fremdeles mye lavere enn i resten av befolkningen.

Endelig forventes det at **trusselen fra internasjonal terrorisme og ekstremisme vil holde seg relativt lav i Europa**.⁶¹⁵ Ifølge den britiske fremtidsstudien er både voldelig jihadisme og høyreekstrem terrorisme på vei oppover, mens den tradisjonelle formen for separatist-inspirert terrorisme ikke kan utelukkes. Mest sannsynlig vil de siste års jihadistiske trusselbilde i Europa vedvare også de neste årene, uten noen dramatiske endringer i angrepsformene (se boks 4.13).

⁶⁰⁸ Basert på tall fra [UCDP Non-State Conflict Dataset \(v. 19.1\)](#), [UCDP Battle-Related Deaths \(v. 19.1\)](#) og [UCDP One-sided Violence Dataset \(v. 19.1\)](#).

⁶⁰⁹ 'Norge sender spesialstyrker til Jordan – skal trene opp syriske krigere', *Aftenposten*, 2. mai 2016.

⁶¹⁰ 'Norske styrker avbrøt trening av syrisk militis etter «alvorlig hendelse»', *Aftenposten*, 29. mai 2018.

⁶¹¹ [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), s. 136.

⁶¹² [ACT \(2017\), Strategic Foresight Analysis 2017](#), s. 28.

⁶¹³ Med innvandrerbakgrunn menes det her både «innvandrere» og «norskfødte med innvandrerforeldre» i SSBs tall. Tallene er hentet fra [tabell 05182](#) (historisk innvandrerandel) i SSBs statistikkbank (sist oppdatert 5. mars 2019).

⁶¹⁴ Alle tallene i avsnittet er hentet fra [tabell 09817](#) i SSBs statistikkbank (sist oppdatert 14. mars 2019).

⁶¹⁵ [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), s. 219.

Boks 4.13 Trender innenfor jihadistisk terrorisme i Europa

Basert på en gjennomgang av jihadistiske terrorkomplott (både gjennomførte aksjoner og planlagte angrep som ble avverget) i Vest-Europa fra 1994 til 2013, identifiserte P. Nesser og A. Stenersen ved FFI i 2014 en endring i angripernes *modus operandi* – fra angrep med sikte på å drepe et flest mulig vilkårlige personer, til mer målrettede angrep mot institusjoner, militært personell og bestemte samfunnsgrupper.⁶¹⁶ Dette bildet var samtidig ikke helt entydig, fordi det fortsatt var bekymring knyttet til at terrorister vil kunne skaffe seg tilgang til radiologiske, kjemiske eller biologiske masseødeleggelsesvåpen, selv om jihadistenes interesse for disse våpnene syntes å ha avtatt noe.

I en ny studie fra 2016, der det ble undersøkt hvordan de siste årenes fremvekst av Den islamske stat (IS) påvirket terrortrusselen i Vest-Europa, fant forskerne mer kontinuitet enn endring.⁶¹⁷ IS representerte en ny topp i antallet angrep, men hovedmotivasjonen var omtrent den samme som al-Qaidas, nemlig å avskrekke eller hevne europeisk deltagelse i militære intervensjoner. Taktikken var også omtrent den samme, mens nettverkene overlappet. Med IS har det vært en økning i antallet angrep som har involvert skytevåpen og kniver, men disse har kommet i tillegg til, ikke i stedet for, bombeangrep. Resultatet er at de siste års angrep har vært mer heterogene, og dermed vanskeligere å forutsi.

I samme studie spår forskerne at IS vil forbli den viktigste av de jihadistiske angrepsaktørene i Europa frem mot 2019–2021. Det forventes at bruk av skytevåpen vil være den vanligste angrepsformen, gjerne i kombinasjon med bomber, brannstiftelse eller bilangrep. Det forventes også en kombinasjon av angrep mot store folkemasser og mer målrettede angrep. Samtidig er bekymringsfullt at IS har vist interesse for improviserte kjemiske våpen, som bruk av klor og sennepsgass, og at dette kan tenkes å bli benyttet i Europa.

Selv om antallet og omfanget av jihadistiske terrorangrep i Europa falt betydelig i 2018 sammenlignet med 2016 og 2017, advarer Nesser mot å konkludere at kampen mot terror er over.⁶¹⁸ Antallet terrorkomplott (både angrep og avvergete aksjoner) var fortsatt høyere i 2018 enn i samtlige år før 2015. En viktig trigger for jihadistiske angrep i Europa anses å være militære intervensjoner utenfor Europa. IS' fall kan således være en viktig motivasjon for ytterligere «hevningangrep». Det store antallet europeiske fremmedkrigere vil også kunne danne en kjerne av entreprenører som kan organisere nye nettverk og angrepsceller i årene fremover. Hva som vil skje med de europeiske fremmedkrigerne i IS kan derfor bli avgjørende for den langsiktige terrortrusselen. I disse dager diskuteres ulike løsninger for fremmedkrigerne som er fengslet i Syria og Irak, deriblant hvorvidt de skal returnere og straffeforfølgelses i sine egne hjemland eller stilles for en internasjonal domstol.⁶¹⁹

⁶¹⁶ [Nesser, Petter og Stenersen, Anne \(2014\), 'The Modus Operandi of Jihadi Terrorists in Europe', *Perspectives on Terrorism*, 8:6, ss. 2–24.](#)

⁶¹⁷ [Nesser, Petter; Stenersen, Anne, og Oftedal, Emilie \(2016\), 'Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect', *Perspectives on Terrorism*, 10:6, ss. 3–24.](#)

⁶¹⁸ [Nesser, Petter \(2018\), 'Europe hasn't won the war on terror', *Politico*, 5. des. 2018.](#)

⁶¹⁹ ['Islamic State group: Syria's Kurds call for international tribunal', *BBC*, 26. mars 2019.](#)

5 Regioner

Dagens globale trender gjør seg mer gjeldende i noen regioner enn andre. Regioner representerer også arenaer for samarbeid, konkurranse og i verste fall konflikt mellom forskjellige aktører.

Dette kapittelet beskriver utviklingen innenfor fem viktige regioner for norsk sikkerhetspolitikk:

- 1) **Arktis** – Av økende strategisk betydning som følge av ismeltingen i Polhavet og tiltagende stormaktsrivalisering.
- 2) **Norden** – Den geografisk mest nærliggende regionen, som også kan tenkes å utvikle seg til en mer samlet sikkerhetspolitisk aktør fremover.
- 3) **Europa** – Det historisk mest avgjørende området for norsk sikkerhet, men i dag en region i relativ tilbakegang i global sammenheng.
- 4) **Midtøsten og Nord-Afrika** – Tradisjonelt konfliktpreget region i Europas randsone, hvis fremtidige utvikling anses som usikker og med et sammensatt trusselbilde.
- 5) **Afrika sør for Sahara** – Den regionen i verden som forventes å vokse mest, men også ha den største andelen væpnede konflikter og innenrikspolitiske utfordringer.

Disse regionene ble i FFIs fremtidsstudie fra 2015 identifisert som de mest relevante for Forsvaret de neste 15–25 årene, basert på en kombinasjon av koblinger til norske interesser og sannsynligheten for væpnede konflikter. Her ble det vist til PRIOs forskning om hvilke land i verden som vil ha størst fare for intern væpnet konflikt frem mot 2050.⁶²⁰ Deres prediksjoner baserer seg på den forventede utviklingen innenfor en rekke faktorer som henger sammen med økt konfliktrisiko, som befolkningsvekst, høy barnedødelighet, store andeler unge uten utdanning, etnisk dominans, oljeavhengighet, tidligere konfliktforekomst og naboland i krig.

PRIO har tidligere predikert at andelen land i verden som vil oppleve intern væpnet konflikt vil falle fra 15 % i 2009 til 12 % i 2030 og 10 % i 2050.⁶²¹ Konfliktpotensialet ville imidlertid variere mye fra region til region. På lang sikt ville Midtøsten og Nord-Afrika være den regionen hvor konfliktpotensialet forventes å falle mest sammenlignet med i dag, mens sentrale og østlige deler av Afrika og enkeltland i Sør-Asia ville ha det største konfliktpotensialet på lang sikt.

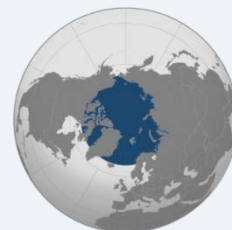
Dette overordnede bildet av det fremtidige konfliktnivået i verden gjenspeiles også i dagens fremtidsstudier. Samtidig har rivaliseringen mellom globale og regionale stormakter blitt mer fremtredende siden 2015, og spenning mellom stater forventes å få mer å si i samtlige regioner. Denne utviklingen gjør også at faren for mellomstatlig krig omtales som mer tenkelig enn før. Fredspotensialet i Midtøsten synes også å ha blitt «utsatt» som følge av flere vedvarende og blodige kriger, mens antallet konflikter i Afrika har økt betydelig i løpet av de siste årene.

⁶²⁰ [Hegre m.fl. \(2013\), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050'](#).

⁶²¹ Prediksjonen for 2050 var opprinnelig 7 %, men ble oppjustert til 10 % som følge av en nyere modell og oppdatert datagrunnlag. For mer om de siste prediksjonene, se [Hegre og Nygård \(2014\), 'Peace on Earth?'](#).

5.1 Arktis

Sammendrag. Arktis omfatter hav- og landområdene nord for polarsirkelen. Mesteparten av regionen består av Polhavet, som forventes å bli tilnærmet isfritt i sommermånedene rundt midten av det inneværende århundret. Selv om temperaturøkningen i Arktis skjer raskere enn andre steder i verden, skjer endringene i aktivitetsnivået og den sikkerhetspolitiske situasjonen fortsatt relativt langsomt.



De neste tiårene forventes det at ismeltingen vil skape nye muligheter for ressursutvinning og skipsfart i Arktis. Den sivile og militære aktiviteten vil ventelig øke, både i omfang og geografisk utbredelse. Dette inkluderer ikke bare de fem kyststatene (Russland, USA, Canada, Danmark og Norge), men også ikke-arktiske stater. Regionen vil trolig bli påvirket av tiltagende stormaktsrivalisering i årene som kommer, spesielt mellom Russland, USA og Kina. Den strategiske betydningen av Arktis øker derfor i dag som følge av to, til dels uavhengige, drivere: som et mer aktuelt militært operasjonsområde for stormaktene og som et økonomisk viktigere område i lys av økt tilgjengelighet.

Konfliktpotensialet i Arktis vurderes fortsatt som lavere enn i mange andre deler av verden, men omtales som mer usikkert enn for få år siden. Det kan ikke utelukkes at et revisjonistisk Russland vil bruke makt for å tvinge gjennom krav, utfordre dagens verdensorden eller sette NATOs troverdighet på prøve i denne regionen. Samtidig vil landet fortsatt ha interesse av et godt samarbeid med andre arktiske kyststater, inkludert Norge, på områder som fiskerioppsyn, sjøsikkerhet og oljevernberedskap. Økt militær tilstedeværelse og aktivitet kan forsterke dagens «sikkerhetsdilemma» i Arktis, der defensive tiltak kan utløse militære mottiltak og føre til opprustning. Selv om det politiske klimaet bedrer seg, kan sikkerhetsdilemmaet likevel vedvare, fordi alle land planlegger å fase inn nye våpensystemer med lengre rekkevidde, økt presisjon og høyere hastighet, som kan gjøre det vanskeligere å skille mellom defensive og offensive hensikter og å unngå misforståelser.

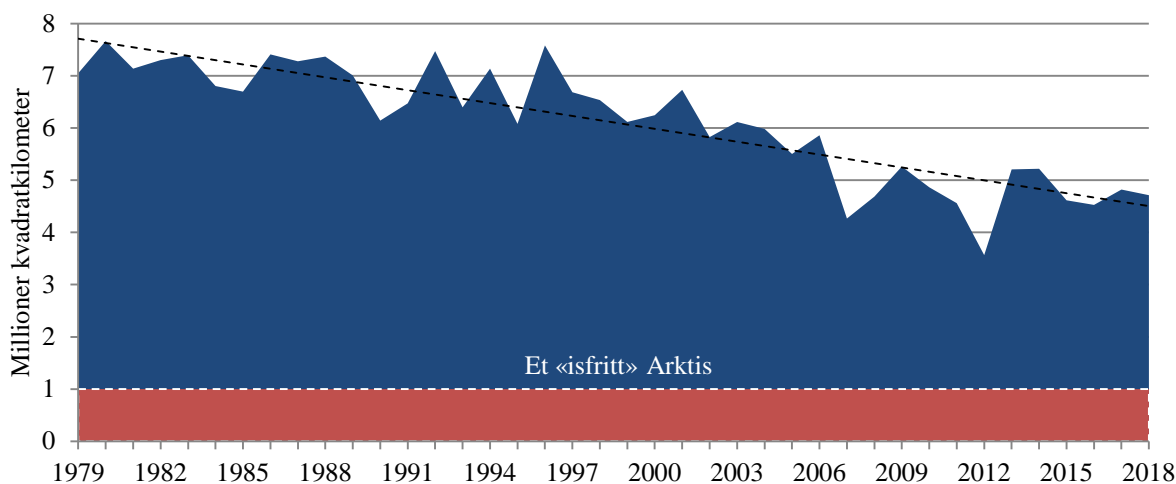
I Norge er det den økte russiske militære aktiviteten i våre nordlige nærområder som har fått mest oppmerksomhet de siste årene. Russlands forverrede forhold til Vesten og NATO, spesielt etter Ukraina-konflikten i 2014, synes å ha smittet over til det bilaterale forholdet til Norge. Den russiske militære moderniseringen på Kolahalvøya og i andre deler av Arktis begynte imidlertid før 2014. Det må derfor forventes at en større russisk militær evne og tilstedeværelse i nord vil vedvare, og vil forbli et sentralt aspekt i norsk forsvarsplanlegging, selv om Russlands forhold til Vesten skulle bedre seg på sikt. Det er imidlertid ikke gitt at Norge alltid vil ha de samme interessene i nord som våre allierte.

Utviklingen som ble beskrevet i 2015 har i stor grad materialisert seg, og ingen av de alternative utviklingsbanene som ble skissert har inntruffet. Et nytt alternativt utviklingsløp som kan tenkes, er at Arktis blir en arena for fornyet internasjonalt samarbeid, drevet frem av en kollektiv erkjennelse av regionens økonomiske betydning og økologiske sårbarhet.

5.1.1 Issmelting i Polhavet

Den globale oppvarmingen skjer dobbelt så raskt i Arktis som i verden som helhet. I 2018 var den gjennomsnittlige overflatetemperaturen den nest høyeste som er målt i Arktis siden 1900, mens snittet for 2014–2018 var høyere enn i noen annen tidligere periode.⁶²² Smeltingen av isen i Polhavet har lenge blitt ansett som en årsak til at Arktis vil få en større strategisk betydning.

Det er bred enighet om at **isen vil fortsette å smelte de neste tiårene**. Spørsmålet er hvor raskt.



Figur 5.1 Utbredelse av havis i Arktis i september hvert år, 1979–2018. Kilde: NSIDC.⁶²³

På den ene siden varierer isens utbredelse mye fra år til år (se figur 5.1). I 2018 var den på omtrent samme nivå som i 2015 (4,6–4,7 mill. km²), men samtidig langt større enn det rekordlave nivået i 2012 og mindre enn i 2013 og 2014. På den annen side er trenden tydelig. Siden 1979 har sjøisens utbredelse blitt redusert med 35 %, fra ca. 7 mill. km² til ca. 4,5 mill. km² det siste tiåret. Et «isfritt» Arktis defineres som en utbredelse av isen som er mindre enn 1 mill. km².

De fleste studier skisserer at **Polhavet kan bli isfritt om sommeren rundt 2050, men prediksjonene varierer svært mye**. I noen studier er det bare snakk om ett tiår eller to, mens i andre er det ikke ventet før mot slutten av århundret.⁶²⁴ De sprikende prediksjonene skyldes usikkerheter knyttet til den naturlige variasjonen i klimasystemet, fremtidige klimagassutslipp og modellens treffsikkerhet.⁶²⁵ Ifølge en studie av hvor godt vi klarer å forutsi issmeltingen, er det ikke mulig å predikere tidspunktet for et isfritt polhav med en mindre usikkerhetsmargin enn 25 år.⁶²⁶

⁶²² Se Osborne, E., J. Richter-Menge og Jeffries, M. (2018), red., *Arctic Report Card 2018* (NOAA).

⁶²³ Alle tall er hentet fra nettsiden til National Snow & Ice Data Center (NSIDC) i februar 2019.

⁶²⁴ For en av de nyeste studiene av issmelting i Arktis, som hevder at Polhavet vil bli isfritt før 2050, se Screen, J. A. & Deser, C. (2019), 'Pacific Ocean variability influences the time of emergence of a seasonally ice-free Arctic Ocean', *Geophysical Research Letters*, Vol. 46. For en gjennomgang av flere modeller med svært varierende prediksjoner, se Notz, Dirk (2015), 'How well must climate models agree with observations?', *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, Vol. 373.

⁶²⁵ Jahn, A.; Kay, J. E.; Holland, M. M., and Hall, D. M. (2016), 'How predictable is the timing of a summer ice-free Arctic?', *Geophysical Research Letters*, Vol. 43, ss. 9113–9120.

⁶²⁶ Jahn, Alexandra (2016), 'How predictable is the first ice-free Arctic summer?', *CarbonBrief*, 25. aug. 2016.

Den største reduksjonen av is har funnet sted i Barentshavet, der det i praksis allerede er isfritt om sommeren, mens den nordlige delen fortsatt fryser til om vinteren. I en nyere studie fra 2017 predikeres det at Barentshavet vil bli isfritt – også om vinteren – en gang mellom 2061 og 2088.⁶²⁷ Denne prediksjonen baserer seg imidlertid på at klimagassutslippene øker like mye som i dag frem til 2100. Dersom utslippene derimot når en topp rundt 2040, og deretter avtar (likt det som er målene i Parisavtalen om å begrense den globale oppvarmingen), hevder studien at Barentshavet vil ha betydelige mengder is om vinteren, også mot slutten av århundret.

5.1.2 Nye muligheter og større aktivitet

Av de nyeste fremtidsstudiene er det bare de amerikanske og britiske utgavene som har egne kapitler om Arktis, men regionen omtales likevel i de fleste.⁶²⁸

Den etablerte sannheten som dominerer i dag er at et tilnærmet isfritt polhav, ikke bare om sommeren, men også utover vår og høst, vil medføre mer skipstrafikk, mer utvinning av ressurser og økt sivil og militær aktivitet, inkludert turisme, forskning, infrastrukturbygging og suverenitetshevdelse. Flere av disse implikasjonene har allerede begynt å materialisere seg, men utviklingen har vært gradvis og ikke like dramatisk som den gjerne ble spådd å bli for ett tiår siden. Det er imidlertid uklart hvor mye av «nedkjølingen» av forventningene som skyldtes oljeprisfallet og den økonomiske nedgangsperioden i Russland fra 2014 til 2017.

En hypotese som har blitt diskutert lenge er muligheten for at Arktis kan bli **en viktigere region for utvinning av olje og gass**. I dag står regionen for 2,6 % av verdens oljeproduksjon og 16 % av gassproduksjonen.⁶²⁹ Det har imidlertid ikke kommet nye store studier av olje- og gassreserverne på sokkelen. Det er fortsatt den amerikanske geologiske undersøkelsen fra 2008 som siteres mest, også i nyere studier.⁶³⁰ Her ble det estimert at 30 % av verdens uoppdagede gassreserver og 13 % av oljereserverne befinner seg i Arktis, spesielt i Barentshavet og nordlige Alaska.⁶³¹

Ressursutvinningen har økt, både offshore og onshore. Et nytt, stort prosjekt for produksjon av LNG på den russiske Jamal-halvøya ble åpnet i 2017.⁶³² Når dette er fullt utbygget vil det kunne levere 360 mrd. m³ gass i året, nok til å fylle et LNG-tankskip annenhver dag.⁶³³ I 2018 opphevet president D. Trump også forbudet mot boring etter olje og gass i arktiske farvann, som kan lede til ny aktivitet i havområdene nord for Alaska, men det er ikke gitt at dette politiske vedtaket vil opprettholdes av fremtidige administrasjoner. Olje- og gassutvinningen er uansett

⁶²⁷ [Onarheim, Ingrid H. og Årthun, Marius \(2017\). 'Toward an Ice-Free Barents Sea', *Geophysical Research Letters*, 44:16, ss. 8387–8395.](#) For en oppsummering, se [Onarheim, Ingrid H. og Årthun, Marius \(2017\). 'Isen i Barentshavet er i ferd med å forsvinne', *Energi og Klima*, 14. sep. 2017.](#)

⁶²⁸ For egne kapitler om Arktis i de nyeste fremtidsstudiene, se [NIC \(2017\). *Global Trends*](#), ss. 149–153; [DCDC \(2018\). *Global Strategic Trends*](#), ss. 258–267.

⁶²⁹ [Blakkisrud, Helge \(2018\). 'Hvem skal eie Arktis?', *Hvor hender det?*, Nr. 18 \(NUPI\).](#)

⁶³⁰ [DCDC \(2018\). *Global Strategic Trends*](#), s. 263. Se også ['Why China Wants to Expand Its Arctic Footprint', *Stratfor*, 24. des. 2018.](#)

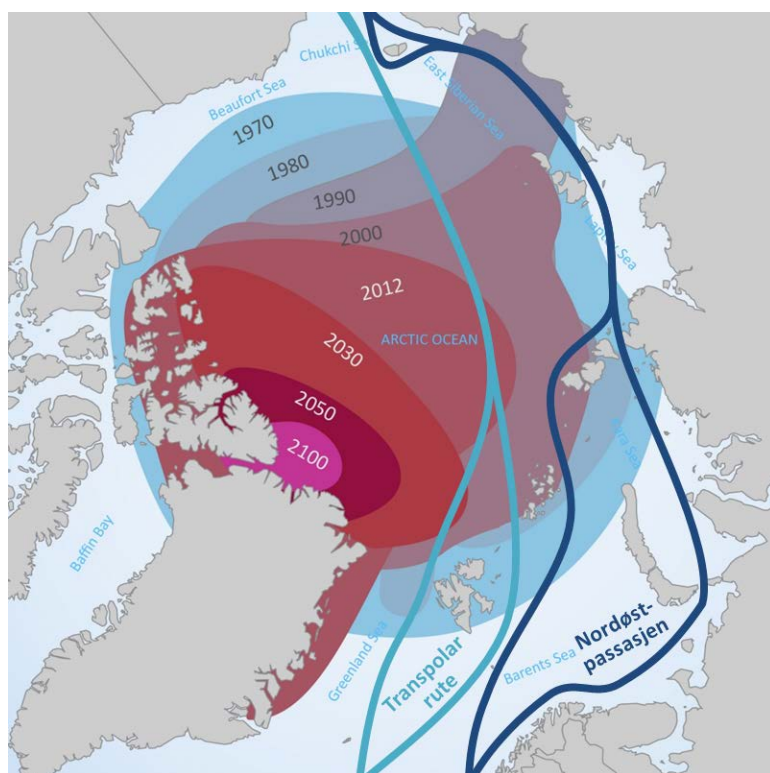
⁶³¹ [Gautier, Donald L. m.fl. \(2009\). 'Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic', *Science*, 324:5831, ss. 1175–1179.](#)

⁶³² ['Russland, Kina og Frankrike starter opp gigantgassfelt i Arktis', *ABC Nyheter*, 8. des. 2017.](#)

⁶³³ Se [Gazproms informasjonsside om Jamal-prosjektet](#).

avhengig av teknologi som kan redusere produksjonskostnadene i et krevende arktisk miljø, spesielt i russiske offshore-områder.⁶³⁴ Ifølge en studie fra 2014 vil en oljepris under \$120 gjøre at mesteparten av de arktiske oljereservene ikke er kommersielt lønnsomme.⁶³⁵ Sist oljeprisen var så høy, var i april 2012. Selv om det får mindre oppmerksomhet, trekker den britiske fremtidsstudien også frem gruvedrift som en annen potensiell større økonomisk aktivitet i Arktis.⁶³⁶

En annen sentral hypotese er at **issmeltingen vil medføre mer skipsfart**.⁶³⁷ Det er spesielt mulighetene for transarktisk shipping mellom Europa og Asia deler av året, som trekkes frem i dagens fremtidsstudier (se figur 5.2).⁶³⁸ Et isfritt Arktis kan potensielt redusere reisetid og drivstoffutgifter med mer enn 40 % sammenlignet med transport gjennom Suez-kanalen.⁶³⁹ I 2017 krysset et russisk tankskip for første gang Nordøstpassasjen uten isbryter.⁶⁴⁰ Skipet brukte da 19 dager fra Hammerfest til Boryeong i Sør-Korea, som er ca. 30 % raskere enn via Suez.



Figur 5.2 Eksempel på prediksjon av havisens utbredelse om sommeren frem mot 2100, inkludert relevante skipsruter. Kilde: The Arctic Institute.⁶⁴¹

⁶³⁴ DCDC (2018). *Global Strategic Trends*, s. 263.

⁶³⁵ Laurelle, Marlene (2014), *Russia's Arctic strategies and the future of the Far North* (NY: M.E. Sharpe), s. 138.

⁶³⁶ DCDC (2018). *Global Strategic Trends*, s. 263.

⁶³⁷ Melia, N.; Haines, K., og Hawkins, E. (2016). 'Sea ice decline and 21st century trans-Arctic shipping routes'. *Geophysical Research Letters*, 43:18, ss. 9720–9728.

⁶³⁸ NIC (2017). *Global Trends*, s.150; ACT (2017), *Strategic Foresight Analysis 2017*, s. 69; USMC (2015). *Marine Corps Security Environment Forecast*, ss. 38–39.

⁶³⁹ Ministry of Foreign Affairs (2011), *Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011–2020*, s. 9.

⁶⁴⁰ 'Et tankskip har krysset Nordøstpassasjen uten isbryter for første gang'. *Aftenposten*, 24. aug. 2017.

Den transarktiske transporten er likevel fortsatt liten i global sammenheng. Den kortere reisetiden gjennom Arktis kan bli mer relevant, hvis kostnadene ved å bygge ut infrastruktur og isbryterkapasitet ikke blir for store, eller hvis drivstoffkostnadene øker så mye at den kortere distansen blir mer lønnsom. Mangelfull søk- og redningskapasitet kan samtidig redusere gevinsten gjennom høyere forsikringspremier. En høyere pris på fossile brennstoff kan også gjøre Arktis mer aktuelt, både med hensyn til transarktisk shipping og ressursutvinning. Det er imidlertid trafikken *til* Arktis som har økt mest så langt, særlig på grunn av LNG-anlegget på Jamal-halvøya.⁶⁴² I motsetning til de transarktiske skipsrutene anses det som mye sikrere at destinasjonstrafikken vil fortsette å øke, etter hvert som energi-, fiskeri- og reiselivsaktiviteten vokser.

5.1.3 Flere aktører med strategiske interesser

Issmeltingen i Arktis er i likhet med de demografiske trendene en utvikling som anses som relativt sikker. Det kan imidlertid være vanskelig å forutsi akkurat hva konsekvensene vil bli og når de vil inntreffe. Selv om mulighetene er usikre og ligger flere år frem i tid, synes det imidlertid som potensialet i seg selv er stort nok til at **Arktis vil tiltrekke seg interesse fra flere aktører**, også utenfra regionen. Denne utviklingen omtales gjerne som «globaliseringen» av Arktis. Samtidig påvirkes regionen som resten av verden av den tiltagende stormaktsrivaliseringen.⁶⁴³

Dagens viktigste arena for politisk samarbeid er Arktisk råd, som består av de åtte arktiske statene Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA.⁶⁴⁴ Av disse er fem kyststater med kystlinje mot Polhavet, mens de tre øvrige har landområder nord for polarsirkelen. I tillegg har rådet 13 observatørland, hvorav 7 har kommet til siden 2013.⁶⁴⁵

Ifølge den britiske fremtidsstudien vil **Arktisk råd fortsatt spille en viktig rolle, men det vil involvere stadig flere ikke-arktiske observatører**. På den ene siden vil slike utvidelser styrke rådets posisjon og legitimitet. På den annen side kan økt aktivitet, spesielt kommersiell, kreve nye institusjoner og rammeverk for å sikre effektiv styring. Parallelt forventes det sterkere krav om autonomi fra lokale urbefolkninger, inkludert ytterligere krav om selvstendighet for Grønland. Tilstedeværelsen av egne borgere er et viktig element av de arktiske kyststatenes krav på områdene, men folketallene forventes å synke og kan dermed svekke statenes forhandlingsposisjon vis-à-vis land som i dag bare har observatørstatus.⁶⁴⁶

⁶⁴¹ Kartet er hentet fra [Humpert, Malte og Raspotnik, Andreas \(2012\), 'The Future of Arctic Shipping', *The Arctic Institute*, 11. okt. 2012](#), mens rutene er lagt til basert på et annet kart fra samme kilde.

⁶⁴² [Winther, Jan-Gunnar \(2018\), 'Den nordlige sjøruten er høyst levende', *Nordlys*, 5. feb. 2018](#).

⁶⁴³ For en oppsummering av stormaktenes interesser i Arktis, se [Wegge, Njord \(2019\), 'Stormaktsinteresser og sikkerhetspolitiske utviklingstrekk i Arktis', *NUPI Policy Brief*, 2/2019](#).

⁶⁴⁴ For mer om utviklingen, innholdet og fremtidige utfordringer for Arktisk råd, se [Nord, Douglas C. \(2017\), 'The Challenge of Arctic Governance', *The Wilson Quarterly*, Summer/Fall 2017](#).

⁶⁴⁵ Frankrike, India, Italia, Japan, Kina, Nederland, Polen, Singapore, Spania, UK, Sveits, Sør-Korea og Tyskland.

⁶⁴⁶ [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), ss. 264–265.

Av alle stater vil **Russland være den økonomisk og militært dominerende aktøren i Arktis i overskuelig fremtid.** Dette er det ingen fremtidsstudier som stiller spørsmål ved. De arktiske områdene anslås å stå for rundt 15 % av landets BNP og 20 % av all russisk eksport, og regionens energiresurser anses som en økonomisk bærebjelke, også i fremtiden.⁶⁴⁷ Nærmere 90 % av Russlands gassproduksjons skjer i dag i Arktis.⁶⁴⁸ Økt aktivitet i det nordlige Russland kan også reversere fraflyttingen som begynte på 1990-tallet.⁶⁴⁹

Arktis er også av helt avgjørende militærstrategisk betydning for Russland. Nordflåten, som har mer enn halvparten av landets strategiske ubåter, er basert på Kolahalvøya. Hovedoppgaven til Nordflåten er å beskytte disse styrkene og dermed landets andreslagsevne i fred og krig. De siste årene har Russland også bygget opp militære kapasiteter, økt antallet øvelser, åpnet eller gjenåpnet militære baser, og bygget nye isbrytere og radarstasjoner i sine arktiske områder.⁶⁵⁰ I dag har f.eks. Russland 41 isbrytere sammenlignet med 20 i hele NATO, og landet forventes å bygge ytterligere 11–16 innen 2050.⁶⁵¹ Denne isbryterflåten vil gjøre det mulig for Russland å forflytte skip mellom Nord-Atlanteren og det nordlige Stillehavet året rundt.

USA har økt sin militære tilstedeværelse i Nord-Atlanteren, som følge av russisk opprustning i nord og et mer anspent forhold.⁶⁵² Dette har kommet til uttrykk gjennom bl.a. større øvingsvirksomhet i Alaska og Norge, planer om nye isbrytere og gjenetableringen av den 2. amerikanske flåten i 2018. Havområdet mellom Grønland, Island og Storbritannia («GIUK-gapet»), som russiske flåtestyrker må seile gjennom fra det grunne Barentshavet til det dype Atlanterhavet, har også fått fornyet oppmerksomhet i dagens analyser.⁶⁵³ *Trident Juncture*-øvelsen i Norge i 2018 sies også å ha bidratt til økt oppmerksomhet rundt det maritime aspektet av NATOs nordflanke, og det var første gang siden 1989 at et amerikansk hangarskip opererte i Norskehavet.⁶⁵⁴ Så lenge forholdet mellom Vesten og Russland forblir anspent, som det forventes under Putin, er det grunn til å anta at USAs behov for økt tilstedeværelse i Nord-Atlanteren også vil vedvare.

Ifølge en studie gjennomført for det amerikanske utenriksdepartementet i 2016, kan USA også få et større behov for en varig tilstedeværelse i Arktis fremover.⁶⁵⁵ På den ene siden kan det bli viktigere å motsette seg urettmessige territorielle krav fra andre stater, ikke minst for å unngå at det settes globale presedenser. Selv om krig med Russland eller andre stormakter anses som «svært usannsynlig», er USA også avhengig av å opprettholde en evne til å gjennomføre militær-

⁶⁴⁷ Se Laurelle (2014), *Russia's Arctic strategies and the future of the Far North*, s. xxi, og [Etterretningstjenesten \(2019\), Fokus 2019](#), s. 31.

⁶⁴⁸ 'Under the surface of Russia's Arctic super-region is a looming disaster', *The Barents Observer*, 17. jan. 2019.

⁶⁴⁹ [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), s. 221.

⁶⁵⁰ Se f.eks. 'Here's What Russia's Military Build-Up in the Arctic Looks Like', *Foreign Policy*, 25. jan. 2017.

⁶⁵¹ [DCDC \(2018\), Global Strategic Trends](#), s. 267.

⁶⁵² [Wegge \(2019\), 'Stormaktsinteresser og sikkerhetspolitiske utviklingstrekk i Arktis'](#). For en oppdatert gjennomgang av USAs interesser på alle områder i Arktis, se [Congressional Research Service \(2019\), 'Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress', R41153, 4. mars 2019](#).

⁶⁵³ Se f.eks. [Foxall, Andrew \(2017\), 'Russia's Policies towards a Changing Arctic: Implications for UK Security', Research Paper No. 12, June 2017 \(The Henry Jackson Society\)](#), og [Smith, Julianne og Hendrix, Jerry \(2017\), red., Forgotten Waters: Minding the GIUK Gap \(CNAS\)](#).

⁶⁵⁴ [Starling, Clementine G. \(2018\), 'Trident Juncture: NATO's Crisis Response Put to the Test', Atlantic Council, 25. okt. 2018](#); 'U.S. Carrier Operates in the Arctic for First Time in Decades', *The Maritime Executive*, 19. okt. 2018.

⁶⁵⁵ Se f.eks. [International Security Advisory Board \(2016\), Report on Arctic Policy, 21. sep. 2016](#).

re operasjoner i arktiske miljøer og til å drive etterretningsinnhenting kontinuerlig i så tilfelle.⁶⁵⁶ Dette har blitt mer aktuelt som følge av den tiltagende stormaktsrivaliseringen. I tillegg vil det uansett bli viktigere å drive søk- og redningsoperasjoner etter hvert som isen smelter. På den annen side understreker studien at USA har en sterk interesse av å unngå økt spenning og uintendert konflikt som følge av kollisjoner, nærflyvninger og andre hendelser. Studien argumenterer derfor for å styrke det tillitsbyggende arbeidet og for å gjøre et særskilt unntak for Arktis fra forbudet mot alt militært samarbeid med Russland, som ble innført etter intervensjonene i Ukraina i 2014.⁶⁵⁷ Et slikt unntak har det imidlertid ikke blitt noe av så langt.

Denne og andre studier har samtidig påpekt at det er **flere gap i USAs militære evner i Arktis, som forventes å vedvare i alle fall de neste årene**. Tilgjengelig infrastruktur er allerede identifisert som en begrensning på evnen til å gjennomføre større marine- og kystvaksoperasjoner.⁶⁵⁸ Mangelen på isbrytere trekkes frem som en utfordring. USA har i dag bare én tung isbryter som fungerer, og denne har gått over sin egentlige levetid. I 2013 identifiserte kystvakten et behov for tre nye tunge isbrytere og tre mellomklasseisbrytere.⁶⁵⁹ I statsbudsjettet for 2019 kom finansieringen for én ny isbryter og deler av en ytterligere.⁶⁶⁰ Etter planen skal den nye isbryteren kunne settes i drift fra 2023, men det er tvil om realismen i tidsplanen, og det vil ta enda lenger tid før ytterligere isbrytere eventuelt vil være klare. Det kan derfor ta flere år før USA kan utvikle kompetanse og kapabiliteter for å sikre sine interesser i Arktis, selv om regionen blir prioritert i dag. På lengre sikt fremholder den britiske fremtidsstudien at investeringen i F-35 trolig vil sikre USA (fortsatt) luftoverlegenhet i Arktis, men eventuelle nye baser vil avhenge av det fremtidige forholdet til Russland og hva som skjer med den amerikanske basen på Grønland.⁶⁶¹ Dette avhenger igjen av om Grønland blir selvstendig og i så fall vil ønske å forlate NATO.

En annen utvikling som kan utfordre dagens situasjon i Arktis, er at **Kina vil trolig bli en viktigere aktør**. Som en stormakt med globale ambisjoner er det ventet at Kina vil få en større interesse for alle regioner, inkludert Arktis. Kina omtales som spesielt interessert i energi- og naturressurser, som følge av et økende behov.⁶⁶² Landet er en stor investor i det russiske LNG-prosjektet på Jamal-halvøya, og ifølge Etterretningstjenesten kan dette ses som en politisk investering med mål om å sikre videre deltagelse i flere arktiske prosjekter.⁶⁶³ Arktis anses også som en del av Kinas planer om en ny «silkevei», hovedsakelig gjennom utbygging av infrastruktur mellom Asia og Europa (se 4.5.2). I tillegg kan transarktiske ruter være et mindre sårbart alternativ til forsyningslinjene via Malakka-stredet og bidra til vekst i landets mindre utviklede nordøstlige provinser. Ifølge den britiske fremtidsstudien er Kina spesielt interessert i Grønland, og kan bli dets viktigste partner om landet en gang blir selvstendig fra Danmark.⁶⁶⁴ Oppsummert anser Kina kostnadene ved *ikke* å ta del i mulighetene i Arktis som for store til at

⁶⁵⁶ [International Security Advisory Board \(2016\). *Report on Arctic Policy*.](#)

⁶⁵⁷ [International Security Advisory Board \(2016\). *Report on Arctic Policy*.](#)

⁶⁵⁸ [Congressional Research Service \(2019\). 'Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress', s. 83.](#)

⁶⁵⁹ [Congressional Research Service \(2019\). 'Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress', ss. 47–48.](#)

⁶⁶⁰ ['U.S. Coast Guard Receives Funding for New Heavy Icebreaker', *The Maritime Executive*, 15. feb. 2019.](#)

⁶⁶¹ [DCDC \(2018\). *Global Strategic Trends*, s. 267.](#)

⁶⁶² [Sørensen, Camilla T. N. \(2018\). 'Kina som stormagt i Arktis', *Policy Brief*, februar 2018 \(Forsvarsakademiet\).](#)

⁶⁶³ [Etterretningstjenesten \(2019\). *Fokus 2019*, s. 29.](#)

⁶⁶⁴ [DCDC \(2018\). *Global Strategic Trends*, s. 266.](#)

landet kan avfinne seg med bare å være en passiv interessent. Landet har derfor inntatt en mer aktiv linje enn f.eks. Japan, som i likhet med Kina er ett av observatørlandene i Arktisk råd.⁶⁶⁵

Til støtte for denne hypotesen lanserte landet i januar 2018 sin første strategi for Arktis, der **Kina omtaler seg selv som en «nær-arktisk stat»**.⁶⁶⁶ Ifølge noen eksperter tar strategien til orde for å omforme dagens styring i Arktis fra et regionalt til et mer globalt anliggende, som kinesiske akademikere har argumentert for før.⁶⁶⁷ En slik utvikling vil i så fall kunne svekke maktposisjonen til dagens arktiske stater. I ytterste fall kan Kina velge å innta en revisjonistisk innstilling for å tvinge gjennom endringer i det eksisterende rammeverket, eventuelt arbeide for en internasjonal traktat. Etter hvert som flere andre land får interesser i Arktis, kan det også tenkes at flere land vil støtte Kina i dette. I den nyeste oppdateringen av NATOs fremtidsstudie skisseres muligheten for at Kina kan forsøke å samarbeide direkte med de arktiske urbefolkningene, i stedet for med statene de bor i.⁶⁶⁸ Det anses imidlertid som mer sannsynlig at Kina vil søke innflytelse gjennom en «mykere» tilnærming med bilateralt og multilateralt samarbeid med Russland og nordiske land, f.eks. forskning og økonomiske investeringer.⁶⁶⁹ Kina har hatt en forskningsstasjon på Svalbard siden 2004, men reagerte i 2019 sterkt på utkastet til ny norsk forskningsstrategi, og stilte spørsmål ved Norges rett til å bestemme over andre lands aktiviteter der.⁶⁷⁰ Hva Kinas ambisjoner for Arktis blir og hvordan landet vil forsøke å oppfylle dem, er to spørsmål som reises i flere studier, men som det ikke synes å foreligge noen klar oppfatning om.

Den økte interessen for Arktis representerer både nye muligheter og utfordringer for Russland. På den ene siden står landet i en god posisjon til å tjene på økt aktivitet, det være seg i form av skipstrafikk langs Nordøstpassasjen eller ressursutvinning på land eller på kontinental-sokkelen. Russland har f.eks. kunngjort at alle fartøy som seiler langs sjøruten med olje, gass eller kull, må benytte seg av russisk eskorte. I tillegg kan introduksjonen av andre aktører gjøre at Russland ikke står alene mot de andre arktiske kyststatene, som alle er vestlige NATO-land. I verste fall kan det tenkes at Russland, Kina og et selvstendig Grønland kan forsøke å etablere alternative multilaterale strukturer til dagens vestlig-dominerte Arktiske råd.⁶⁷¹

På den annen side kan en større militær tilstedeværelse fra andre stormakter også føre til bekymring. Kinas militære ambisjoner i Arktis er lite kjent, men det diskuteres f.eks. om landet planlegger å seile med ubåter i Polhavet.⁶⁷² Russland og Kinas samarbeid i Arktis anses som et «fornuftsekteskap», hvis langsiktige skjebne er usikker.⁶⁷³ Russlands dårlige forhold til Vesten og økonomiske utfordringer gir Kina et større mulighetsvindu inn i regionen. Det betyr samtidig at utsiktene til samarbeid kan endre seg i tråd med endringer i forholdet mellom USA, Russland og Kina. Som følge av denne skjørheten i partnerskapet forventes det at Kina vil dyrke bånd til

⁶⁶⁵ Pollmann, Mina (2017), 'Abe's Nordic Tour and Japan's Arctic Ambitions', *The Diplomat*, 13. juni 2017.

⁶⁶⁶ Gao, Charlotte (2018), 'China Issues Its Arctic Policy', *The Diplomat*, 26. jan. 2018. Hele strategien kan leses [her](#).

⁶⁶⁷ Grieger, Gisela (2018), *China's Arctic policy* (European Parliamentary Research Service).

⁶⁶⁸ ACT (2018), *Report from the SFA Workshop, Budapest, Hungary, 17. nov. 2018*, s. A-18.

⁶⁶⁹ 'Why China Wants to Expand Its Arctic Footprint'.

⁶⁷⁰ '– Overraskende at Kina går så hardt ut mot Norges Svalbard-politikk', *Universitetsavisen*, 24. jan. 2019.

⁶⁷¹ ACT (2018), *Report from the SFA Workshop, Budapest, Hungary, 17. nov. 2018*, s. A-19.

⁶⁷² Wegge (2019), 'Stormaktsinteresser og sikkerhetspolitiske utviklingstrekk i Arktis', s. 3.

⁶⁷³ Pezard, Stephanie og Smith, Timothy (2016), 'Friends if We Must: Russia and China in the Arctic', *War on the Rocks*, 6. mai 2016.

flere arktiske stater enn bare Russland, mens Russland kan tenkes å søke samarbeid med andre enn Kina, dersom forholdet til Vesten forbedrer seg eller om Japan skulle engasjere seg mer.

For Norge har Arktis lenge representert et politisk viktig område, men **innholdet i den norske «nordområdesatsingen» har endret seg betydelig** siden den ble lansert i 2005. Ifølge T. Pedersen handlet satsingen opprinnelig om det store ressurspotensialet i Arktis, mulig norsk deltagelse i Stockman-feltet, transarktisk skipsfart og usikkerheten rundt utestående jurisdiksjonsspørsmål i nord.⁶⁷⁴ Flere av disse driverne har siden endret seg. I dag er ressurskappløpet delvis avlyst, Stockman-utbyggingen lagt på is og interessen for transarktisk skipsfart fortsatt begrenset. Det viktigste russisk-norske jurisdiksjonsspørsmålet ble løst gjennom delelinjeavtalen i 2010. Den norske nordområdesatsingen har bestått, men drives i dag ifølge Pedersen av kombinasjonen av innenrikspolitisk symbolpolitikk, flere selvlegitimerende institusjoner (f.eks. Nordområdesenteret, Framsenderet og nordområdeseksjonen i Utenriksdepartementet), og av at Norge rett og slett trenger en politisk nordområdesatsing, gitt de mulighetene og utfordringene som ligger i regionen på sikt.⁶⁷⁵ Sanksjonsregimet som ble introdusert fra vestlig og russisk side etter intervensjonen i Ukraina i 2014, legger også begrensninger på samarbeidet.

De siste årene er det **den økte russiske militære evnen og aktiviteten som har fått mest oppmerksomhet i Norge**. På den ene siden kan denne endringen ses på som en naturlig utvikling i lys av landets økonomiske vekst og forsvarsmodernisering (se 4.1.8). På den annen side kan økt russisk evne og aktivitet være en kilde til bekymring, fordi nærmest alle konfliktsenarioer i Arktis som diskuteres, involverer Russland på en eller annen måte.

5.1.4 Lavt, men mer usikkert konfliktpotensial

Den etablerte sannheten har lenge vært at **Arktis er en stabil region med lavt konfliktpotensial**. Denne antagelsen bygger bl.a. på at alle kyststatene har en felles interesse av å unngå konflikt, og at dagens styringsmekanismer og regionale samarbeidsordninger ser ut til å fungere. Til tross spådommer om store ressurser og divergerende interesser viste en gjennomgang fra 2009 at de fleste forskere likevel trodde at mellomstatlige forhold i Arktis vil preges av samarbeid snarere enn konflikt i perioden helt frem mot 2050.⁶⁷⁶

I utgangspunktet er det **grunn til å tro at spenningsnivået mellom statene i Arktis vil holde seg lavt**. Dette skyldes ikke minst at de arktiske kyststater fortsatt er enige om spillereglene for oppdelingen av Polhavet i tråd med FNs havrettskonvensjon.⁶⁷⁷ Norge er det eneste landet som har fått ferdigbehandlet sine krav i Kontinentalsokkelkommissjonen, der alle statenes krav skal vurderes vitenskapelig. Kommisjonen skal deretter komme med en anbefaling, som danner utgangspunktet for forhandlinger mellom land som gjør krav på det samme området. Særlig kravene fra Canada, Russland og Danmark har vært ventet å overlape rundt Nordpolen, fordi landene har ulike geologiske tolkninger av hvilken kontinentalsokkel den undersjøiske Lomono-

⁶⁷⁴ Pedersen, Torbjørn (2018), 'Når nordområdene lever sitt eget liv', *Internasjonal Politikk*, 76:3, ss. 140–158.

⁶⁷⁵ Pedersen (2018), 'Når nordområdene lever sitt eget liv'.

⁶⁷⁶ 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 (HCSS).

⁶⁷⁷ Blakkisrud (2018), 'Hvem skal eie Arktis?'.

sov-ryggen er en utvidelse av. I mai 2019 la Canada også frem sitt krav, som riktig nok inkluderte Nordpolen.⁶⁷⁸ Det forventes imidlertid ikke at forhandlingene om den arktiske havbunnen vil bli ferdige før om lang tid, kanskje flere tiår. Russland krever et sokkelområde på om lag 1,2 mill. km², utenfor landets 200-mils økonomiske sone, men mesteparten av olje- og gassressursene i regionen ligger innenfor allerede avklarte – og russiske – områder.

Det har heller **ikke skjedd noen nye hendelser der styringen i Arktis har kommet under stort press eller hvor stater har forsøkt å omgjøre avgjørelser med makt**, som var to hypoteser som ble diskutert i FFIs forrige fremtidsstudie fra 2015. I så måte skiller situasjonen i nordområdene seg fra situasjonen i Svartehavet og Azovhavet, der Russland har tatt seg til rette i strid med folkeretten og utvidet sitt maritime jurisdiksjonsområde med makt. Det flernasjonale kystvaktssamarbeidet i nordområdene har også blitt videreført, til tross for et mer anspent forhold mellom stormaktene.⁶⁷⁹ Ytterligere aktivitet i nordområdene som skaper et større behov for søk- og redningsressurser og samarbeid kan også bidra til regional stabilitet de kommende tiårene.

I februar 2018 anslo deltagerne (n=629) i FFIs prediksjonsturnering at det var 50 % sannsynlig at ett eller flere russiske marinefartøy (fregatt eller større) vil seile inn i fiskevernsonen rundt Svalbard i løpet av de neste to årene. Russiske marinefartøy har lov til å seile inn i fiskevernsonen, men slike tokt er sjeldne og ville derfor kunne ha blitt tolket som en atferdsendring. I 2002 gjennomførte en russisk destroyer et tidagers tokt i fiskevernsonen. Hendelsen ble sett i sammenheng med Norges arrest av en russisk tråler i sonen året før.

Samtidig er det likevel nødvendig å tenke over hvordan konfliktnivået kan bli påvirket av pågående og mulige fremtidige utviklingstrekk, både i og utenfor Arktis selv.

For det første er det i den sikkerhetspolitiske litteraturen **ulike tolkninger av Russlands tilnærming i Arktis**.⁶⁸⁰ Ett perspektiv er at er at Russlands tilnærming kan tolkes som konfronterende, aggressiv og opptatt av fremtidig konflikt, drevet av nasjonalisme og en ambisjon om å gjenreise landet som stormakt. Her forklares russisk opprustning i Arktis som en måte å bevise stormaktsstatusen, demonstrere landets militære makt og oppnå innflytelse i et område som Russland anser som sitt eget.⁶⁸¹ Denne oppfatningen av Russland er også den som i stor grad dominerer i dagens fremtidsstudier (se 4.1 om Russland). Med dette perspektivet er det også mulig å se for seg en rekke konfliktscenarioer som kan involvere Norge (se boks 5.1).

⁶⁷⁸ [‘Canada Makes Substantial Step in Arctic Territory Delimitation, Submits Claim Which Includes North Pole’, High North News, 27. mai 2019.](#)

⁶⁷⁹ [‘Inngår ny kystvakt-avtale med Russland’, Adressa, 13. feb. 2017.](#)

⁶⁸⁰ For en litteraturgjennomgang av de ulike narrative, se [Devyatkin, Pavel \(2018\). ‘Russia’s Arctic Strategy: Aimed at Conflict or Cooperation?’, The Arctic Institute, 6. feb. 2018.](#)

⁶⁸¹ En hendelse som fikk mye oppmerksomhet og kritikk var f.eks. da en russisk ekspedisjon i 2007 plantet landets flagg på havbunnen for å vise at Arktis er russisk. Se [‘Hvorfor kjempe om Nordpolen?’, Aftenposten, 4. aug. 2015.](#)

Boks 5.1 Konfliktscenarier med et revisjonistisk Russland i nord

Et revisjonistisk og aggressivt Russland i nord kan tenkes å ty til militærmakt mot andre arktiske stater for å *tvinge gjennom et krav* som de ikke har klart å sikre på annet vis, slik som i Georgia og Ukraina, inkludert bruk av hybride virkemidler, uten å utløse en fullskala krig.⁶⁸² Eksempler på dette kan være utnyttelse av spenningen mellom urbefolkningen på Grønland og danske myndigheter. I norsk sammenheng kan det f.eks. handle om Svalbard eller en reforhandling av delelinjeavtalen.⁶⁸³

Det kan også tenkes at et revisjonistisk Russland kan bruke militærmakt i nordområdene som et middel for å *utfordre den liberale orden* eller *sette NATOs troverdighet på prøve*. Russisk aggresjon i Arktis kan være mindre risikabelt enn andre steder, som Baltikum, fordi det involverer færre aktører og er et område hvor Russland har betydelig og variert militær styrke. Det er derfor ikke gitt at det er først og fremst i andre regioner at folkeretten vil bli utfordret mest direkte, dersom det er Russland som har størst interesse av å bryte den. Her kan Svalbard fremstå som en særlig sårbarhet, fordi Norge er alene om vår tolkning av Svalbardtraktaten, mens beskyttelse av russiske statsborgere eller økonomiske interesser kan brukes som påskudd.⁶⁸⁴

Empirisk er det også påvist at områder som ligger geografisk adskilt fra resten av et lands territorium eller som har en egen folkerettslig status, oftere blir utsatt for *fait accompli* enn andre.⁶⁸⁵ Svalbard er, som Krim-halvøya, begge deler. Et viktig poeng er at utfordringen kommer der de iboende interessene er små, nettopp fordi interessen er mest knyttet til det å utfordre et prinsipp eller en tolkning. I disse områdene øker også sjansen for at den staten som utsettes for *fait accompli*, aksepterer tapet uten å svare.

Et motsatt perspektiv på Russland i Arktis er at den russiske tilnærmingen også kan være et utslag av et genuint ønske om å utvikle de arktiske områdene, drevet av økonomiske interesser. Dette synet har kommet som en motvekt til oppfatningen om Russlands ambisjoner som aggressive og revisjonistiske. I stedet forventes det at Russland vil arbeide innenfor rammene av internasjonale lover og regler. Den militære opprustningen ignoreres ikke, men anses bare som en beskjeden økning fordi den samtidig svekkes av finansielle og logistiske utfordringer. I stedet handler den militære satsingen hovedsakelig om å oppgradere gammelt utstyr, sikre egne områder og drive søk og redning. Deler av dagens opprustning er også en gjenoppbygging av tidligere baser og kapabiliteter som har vært neglisjert siden sovjettiden.⁶⁸⁶

⁶⁸² [Lervik, Lars S. \(2017\), 'The Arctic: Economic Growth or Future Battlefield?', *The Strategy Bridge*, 27. sep. 2017.](#)

⁶⁸³ Diesen, Sverre (2018), 'Tre scenarier for et fremtidig lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt', *FFI-rapport 18/00081* (Kjeller: FFI). BEGRENSET.

⁶⁸⁴ Nettopp Svalbard trekkes frem som et område hvor et revisjonistisk Russland kan tenkes å utfordre dagens rettsorden i [House of Commons Defence Committee \(2018\), *On Thin Ice: UK Defence in the Arctic*, HC 388.](#)

⁶⁸⁵ [Altman, Daniel W. \(2015\), *Red lines and faits accomplis in interstate coercion and crisis* \(MIT\).](#)

⁶⁸⁶ [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*, s. 228.](#)

Disse to konkurrerende perspektivene gjenspeiles også i offisielle, russiske dokumenter.⁶⁸⁷ De russiske utenriks-, transport- og energidepartementene synes å være mest opptatt av økonomisk samarbeid, mens forsvarsdepartementet og sikkerhetsrådet er opptatt av nasjonal sikkerhet og kontroll gjennom militær makt. Det er derfor en kombinasjon av konflikt og samarbeid å spore i Russlands tilnærming i Arktis, avhengig av hvilket prisme en velger å se politikken gjennom.

Det understrekes derfor at det er **viktig å forstå dualiteten i Russlands strategi i nord**.⁶⁸⁸ Med det første perspektivet kan Russland være villig til å konfrontere alle trusler mot dets arktiske områder, maritime transportruter og energiprojekter, og Russland bygger således opp sin forsvarsevne i en periode med økt spenning. Med det andre perspektivet er Russlands utenrikspolitikk mindre aggressiv i Arktis enn i andre regioner, og landet er opptatt av samarbeid innenfor samfunnssikkerhet, ressursutvinning og forberedelser til økt aktivitet langs Nordøstpassasjen.

For det andre fremstår **faren for spredning av konflikt til Arktis som mer aktuell enn for få år siden**. Dette kalles gjerne «horisontal eskalering».⁶⁸⁹ Det er f.eks. mulig å tenke seg en *spill-over* av konfliktstoff fra Baltikum eller Østersjøregionen til våre nordområder, eller *vice versa*. Mens Georgia-krigen i 2008 hadde liten spredningseffekt på forholdene i Arktis, har USA og NATO vært tydeligere på å møte russisk aggresjon etter Ukraina i 2014, også i Arktis.

Ifølge J. Wilhelmsen og K. L. Gjerde har det forverrede forholdet til Vesten nå smittet over til forholdet mellom Russland og Norge.⁶⁹⁰ Til tross for at begge land ønsker dialog, et godt nabo-skap og en fredelig utvikling i Arktis, har Norges og Russlands politikk overfor hverandre blitt mer realpolitisk og sikkerhetsfokusert. På norsk side ble Arktis opprinnelig skissert som mulighetenes land og Russland som en troverdig partner i nord. Norge har likevel arbeidet for å få større fokus på nordområdene innenfor NATO i forbindelse med «nærområdeinitiativet» fra 2008, men satsingen ble ikke begrunnet i at Russland utgjorde en mulig trussel. Dette kom først frem fra 2013 i lys av den russiske forsvarsmoderniseringen og fordi landet ble oppfattet som en gradvis større utfordring mot den liberale verdensorden, altså *før* Ukraina-krisen i 2014.

Etter Ukraina har **Russland i stor grad blitt skissert som en mulig trussel**, og Norge som mer sårbart og med et større behov for allierte. I den sammenheng har avskrekking også fått større vekt i norsk politikk og beroligelse mindre vekt. På russisk side har Norge derimot gått fra å bli beskrevet som en god og forutsigbar nabo til å bli omtalt som «NATO i nord» og en tjener for amerikanske interesser. I tråd med dette synet blir økt alliert tilstedeværelse ansett som en trussel mot en fredelig utvikling i Arktis. Ifølge Russland bruker NATO påstått russisk aggresjon i nord som et påskudd for egne militære ambisjoner i regionen. Resultatet er at begge land i større grad enn tidligere beskriver hverandre som potensielle trusler, og at tiltak for å styrke egen sikkerhet kan oppfattes som offensive hos motparten, som igjen kan bidra til en eskalerende spiral.

⁶⁸⁷ [Devyatkin, Pavel \(2018\), 'Russia's Arctic Strategy: Military and Security', *The Arctic Institute*, 13. feb. 2018.](#)

⁶⁸⁸ [Devyatkin, Pavel \(2018\), 'Russia's Arctic Strategy: Maritime Shipping', *The Arctic Institute*, 27. feb. 2018.](#)

⁶⁸⁹ Se [Åtland, Kristian \(2018\), 'Eskalering, eskaleringskontroll og eskaleringsdominans', *DNAK*, 12. apr. 2018.](#)

⁶⁹⁰ [Wilhelmsen, Julie og Gjerde, Kristian Lundy \(2018\), 'Norway and Russia in the Arctic: New Cold War Contamination?', *Arctic Review*, Vol. 9, ss. 382–407.](#)

For det tredje har **betingelsene for krisehåndtering i nord endret seg siden den kalde krigen**. Dagens situasjon er ifølge K. V. Bruusgaard ulik den kalde krigen, fordi det er lenge siden opp- og nedskaleringen av avskrekkende og beroligende tiltak har vært i bruk, både retorisk og i praksis.⁶⁹¹ I mellomtiden har russisk forsvarsmodernisering med langtrekkende konvensjonelle presisjonsvåpen og større mobilitet endret premisene for hvilke militære angrep som kan tenkes mot Norge, mens Norges investering i F-35-kampfly kan skape andre bekymringer på russisk side. Dette er våpen som representerer andre militære evner enn landene hadde under den kalde krigen, og hvor det isolert sett kan være vanskeligere enn før å skille mellom defensive og offensive kapabiliteter. Gitt innfasingen av disse våpnene i nord og den militærteknologiske utviklingen mot nye og mer langtrekkende våpen, kan sikkerhetsdilemmaets utfordringer bli vanskeligere å unngå. Faren for et sikkerhetsdilemma i Arktis, som ble skissert av K. Åtland allerede før Ukraina-krisen i 2014, synes således å ha blitt forsterket av utviklingen siden den gang.⁶⁹²

For det fjerde har **russisk militær aktivitet i nordområdene fortsatt å øke** (se 4.1.9). I 2018 gjennomførte Russland sin største militærøvelse siden den kalde krigen. Øvelsen ble holdt i Øst-Sibir og involverte 300 000 soldater, inkludert 3 500 fra Kina. En del av øvelsen innebar amfibielandinger etterfulgt av operasjoner for å ta ut fiendtlige styrker på land. Ifølge R. Huebert var øvelsen ment å demonstrere landets militære makt i arktiske omgivelser, men også å sende en advarsel til de skandinaviske landene, spesielt Sverige og Finland, om ikke å tilnærme seg NATO for mye.⁶⁹³ Samtidig er alle russiske øvelser på amfibielandinger i krevende kystmiljøer en potensiell øvelse for denne typen landsetting i Nord-Norge, ifølge A. Lajeunesse.⁶⁹⁴ Det er likevel viktig å være klar over at russisk amfibiekapasitet begrenser seg til å foreta taktiske eller operasjonelle utflankinger over sjø av en front eller forsvarslinje på land, i motsetning til den amerikanske projeksjonsevnen til å åpne helt nye operasjonsteatre med landsetting fra havet.

Ifølge K. Zysk har Russland også lenge jobbet med å forbedre sin evne til rask forflytning fra ett maritimt operasjonsteater til et annet.⁶⁹⁵ Ismelting langs Nordøstpassasjen har gjort at Nordflåten kan operere stadig lenger fra basen på Kola. Det som er nytt, er at de nå har tatt i bruk hele passasjen for å nå helt til Stillehavet. *Hvor stor* den russiske aktiviteten i Arktis er, avhenger imidlertid av tidsperspektivet som tas. De siste års militære aktivitet er betydelig større sammenlignet med tiåret etter Sovjetunionens fall i 1991, da Arktis ikke ble ansett som et viktig militært område, men samtidig mindre enn aktivitetsnivået under den kalde krigen.

I sum omtales **konfliktpotensialet i Arktis som mer usikkert enn for bare noen få år siden**. På den ene siden seiler Arktis opp som et viktigere militærstrategisk område, i lys av dagens stormaktsrivalisering og fordi flere aktører er i ferd med å utplassere nye våpensystemer med stadig lengre rekkevidde og høyere hastighet. Det forventes at bruk av «hybride» maktinstrumenter i gråsonen mellom krig og fred kan være aktuelt i Arktis, som i andre områder.

⁶⁹¹ [Bruusgaard \(2018\), 'Deterrence in the High North'](#).

⁶⁹² Et sikkerhetsdilemma oppstår når en stat rustet opp for å redusere egen usikkerhet, men det oppfattes som offensivt av andre stater, som igjen leder dem også til å ruste opp. Se Åtland, Kristian (2014), 'Interstate Relations in the Arctic: An Emerging Security Dilemma?', *Comparative Strategy*, 33:2, ss. 145–166.

⁶⁹³ ['Russia flexes its military muscles with Arctic component of Vostok 2018 war games'](#), *Radio Canada International*, 12. sep. 2018.

⁶⁹⁴ ['Russia flexes its military muscles with Arctic component of Vostok 2018 war games'](#).

⁶⁹⁵ ['Russia flexes its military muscles with Arctic component of Vostok 2018 war games'](#).

På den annen side må det ifølge N. Wegge antas at alle stormaktene vil se seg «tjent med å videreføre Arktis som et lavspenningsområde, herunder følge internasjonale spilleregler for militær adferd. Interessen for å unngå provokasjoner er imidlertid ikke like tydelig som før.»⁶⁹⁶ Her viser han spesielt til endrede handlingsmønstre hos stormaktene, spesielt Russland. Selv om mistilliten i dag er urovekkende, er det ifølge Wegge likevel «grunn til å tro at både vestlig og russisk side vil opptre ansvarlig og rasjonelt, og at man vil unngå å skape situasjoner som fremtvinger militær respons». Han peker spesielt på nedrustningstiltak som en måte å redusere den gjensidige mistilliten i nord. En av de nyeste hendelsene i forholdet mellom Russland og USA er imidlertid at begge landene har trukket seg fra INF-avtalen.

5.1.5 Norges allierte i nord

I dagens situasjon bør Norge ifølge Wegge aktivt øke landets evne til suverenitetshåndhevelse, krisehåndtering og forsvar av eget territorium, i tillegg til å **styrke det bilaterale samarbeidet med land med lignende interesser i nord**. Her peker han på Storbritannia og de nordiske landene som viktigst på kort sikt, mens Tyskland kan bli viktigere på lang sikt.⁶⁹⁷ Som øystat har Storbritannia en særlig interesse i potensielle fiendtlige nektelseskapasiteter, og deler mange av de samme bekymringene som Norge med et mer aggressivt Russland. Samtidig peker en britisk rapport på at viljen til å spille en viktigere rolle i Arktis begrenses av at landet ikke har tilstrekkelige ressurser til å ha en meningsfull tilstedeværelse der.⁶⁹⁸ Dette skyldes bl.a. at kapasitetene som kunne blitt brukt i nordområdene, også er sterkt etterspurt og frem til nå har blitt prioritert i operasjoner utenfor Europa. Tyskland har på sin side vist en økt interesse for NATOs nærområder, men den tyske interessen for Arktis dreier seg, i likhet med for EU, hovedsakelig om å bidra til å løse klimautfordringene, økonomiske spørsmål og å styrke internasjonalt samarbeid.⁶⁹⁹

Det er imidlertid **ikke gitt at Norge i nordområdene og Arktis vil ha de samme interessene som selv våre nærmeste allierte**. Mens det på vestlig side synes å være et omforent syn på behovet for å møte den økende russiske aktiviteten i de nordlige havområder, finnes det spørsmål hvor Norges interesser ikke nødvendigvis vil være sammenfallende med våre alliertes, spesielt i et lengre tidsperspektiv. Den norske svalbardpolitikken er fortsatt omstridt, og møter motstand fra langt flere land enn bare Russland.⁷⁰⁰ Dette gjelder spesielt spørsmålet om Norge har eksklusive rettigheter i havområdene utenfor territorialfarvannet rundt Svalbard eller om alle land som har undertegnet Svalbardtraktaten har lik rett til å drive næringsvirksomhet her, slik blant andre Russland, Island, Storbritannia, Spania og EU hevder. Siden 2015 har interesse-motsetningene kommet til uttrykk gjennom den såkalte «snøkrabbekonflikten» med EU, som handler om hvorvidt europeiske fartøy har rett til å fange snøkrabber uten norsk samtykke.⁷⁰¹

⁶⁹⁶ [Wegge \(2019\), 'Stormaktsinteresser og sikkerhetspolitiske utviklingstrekk i Arktis'](#), s. 4.

⁶⁹⁷ [Wegge \(2019\), 'Stormaktsinteresser og sikkerhetspolitiske utviklingstrekk i Arktis'](#), ss. 4.

⁶⁹⁸ [House of Commons Defence Committee \(2018\), *On Thin Ice: UK Defence in the Arctic*](#).

⁶⁹⁹ [Wegge \(2019\), 'Stormaktsinteresser og sikkerhetspolitiske utviklingstrekk i Arktis'](#), s. 3.

⁷⁰⁰ [Grønning, Ragnhild \(2017\), 'Norsk svalbardpolitikk – hvor står den internasjonalt?', *DNAK*, 20. nov. 2017](#).

⁷⁰¹ ['Høyesterett: Norge kan straffe EU-fiskere som tar snøkrabbe ved Svalbard', *NRK*, 14. feb. 2017](#).

Det endelige utfallet av denne saken forventes å få konsekvenser for den fremtidige fordelingen av andre ressurser i havet og på sokkelen rundt Svalbard, inkludert olje og gass.⁷⁰²

Den generelle økningen i spenningsnivået mellom Russland og NATO de siste årene har de siste årene bidratt til å styrke samholdet blant vestlige land i nord. Dette kan også ha bidratt til at en på vestlig side har strukket seg lengre enn ellers for å unngå interessemotsetninger med Norge som ville vært i Russlands interesse. Dette innebærer samtidig at det kan bli **vanskeligere å få gjennomslag for norske synspunkter i nord, dersom Russlands forhold til andre europeiske eller vestlige land «normaliseres»**. Dette forutsetter at økonomiske og næringspolitiske interesser oppprioriteres på bekostning av sikkerhetspolitiske. I så fall kan dagens «tvetydige» forhold til Russland, som beror på samarbeid på noen områder og interessekonflikter på andre, komme til å kjennetegne Norges forhold til flere land, organisasjoner og stormakter som også kan ønske å tvinge gjennom sine krav i nord.

Det kan også tenkes at **arktiske stater selv kan få en større interesse av å utfordre dagens styringsmekanismer og regionale samarbeidsordninger**. Motstanden mot multilateralt samarbeid som har kommet fra USA under ledelse av president Trump, kan også tenkes å spre seg til andre arktiske stater. Arktis nevnes bare én gang i den nyeste amerikanske sikkerhetsstrategien, men til forskjell fra Obama-administrasjonens fokus på internasjonalt samarbeid og klima, omtales regionen nå som en sfære hvor USA må kreve bedre resultater og hvor eksisterende ordninger ikke må stå i veien for amerikanske interesser.⁷⁰³

Endelig kan den videre utviklingen av Russlands kjernevåpenkapasitet i Arktis også få konsekvenser for Norge, fordi den utgjør en strategisk interesse for flere av våre allierte (se boks 5.2).

⁷⁰² [‘Norge risikerer å måtte dele Svalbard-ressurser med EU’, *High North News*, 7. nov. 2017.](#)

⁷⁰³ [‘Trump’s National Security Strategy mentions the Arctic, but not climate change’, *High North News*, 22. des. 2017.](#) For Obamas siste og Trumps første strategier, se [The White House \(2015\), *National Security Strategy*](#) og [The White House \(2017\), *National Security Strategy*](#).

Boks 5.2 Den langsiktige betydningen av Russlands strategiske ubåter

I dag er de russiske strategiske ubåtene som opererer i nord avgjørende for å sikre landets andreslagsevne i en eventuell konflikt med et annet atomvåpenland. Rundt 60 % av Russlands sjøbaserte strategiske atomstridshoder befinner seg på Kolahalvøya, og landet er i ferd med å innføre helt nye, bedre og mer stillegående strategiske ubåter (Borej-lassen).⁷⁰⁴ Det anses derfor som svært viktig for Russland å kunne beskytte de strategiske ubåtene i områdene rundt Kola-halvøya, og dette såkalte «bastionforsvaret» regnes i dag som ett av scenarioene hvor Norge kan tenkes å bli involvert i en krig med Russland.⁷⁰⁵

Det er imidlertid ikke gitt at Russlands strategiske ubåter vil være like avgjørende for landets andreslagsevne på lang sikt. Den siste britiske fremtidsstudien peker f.eks. på at det kan bli vanskeligere for ubåter å skjule seg i Arktis etter hvert som isen fortsetter å smelte.⁷⁰⁶ De russiske ubåtenes betydning vil derfor avhenge av hvor viktig denne andreslagsevnen blir sammenlignet med andre leveringsplattformer.

På den ene siden har Russland bare kommet halvveis gjennom moderniseringen av sine kjernevåpenkapasiteter. I tillegg til nye ubåter skal landet i løpet av få år innføre nye veimobile interkontinentale ballistiske missiler, en ny, tyngre type interkontinental missil, oppgraderte bombefly og et nytt *stealth*-bombefly som kan bære hypersoniske kryssermissiler.⁷⁰⁷ I tillegg er det usikkert om langtrekkende konvensjonelle våpen kan få en større rolle i avskrekkingen. På den annen side har Russland allerede investert i de nye strategiske ubåtene og det er vanskelig å se for seg at de ikke vil ha en sentral, om enn ikke like avgjørende, rolle i fremtiden. I tillegg er Kolahalvøya også et tyngdepunkt for Russlands konvensjonelle sjøstyrker, som igjen kan bli enda viktigere hvis aktiviteten i nord øker. Til slutt er området også et viktig testområde for nye våpensystemer.

5.1.6 Alternative utviklingsløp

Ingen av de tre alternative utviklingsløpene som ble skissert i FFIs forrige fremtidsstudie, har materialisert seg. I stedet har utviklingen i stor grad fortsatt slik den ble beskrevet i 2015.

Det første alternativet som ble skissert var at isen *ikke* smelter likevel, og at den økte spenningen som var forbundet med denne heller ikke materialiserer seg. Det er **ingenting som tyder på at isen vil slutte å smelte, men spenningen i regionen har likevel økt**. Dagens forverrede situasjon i nord skyldes økt stormaktsrivalisering, ikke smelting av isen.

Det andre alternativet som ble skissert, var en enorm miljøkatastrofe med så store utslipp at regionens strategiske betydning reduseres. Dette har heller **ikke inntruffet noen store miljø-**

⁷⁰⁴ [‘Putins nye ubåt skal «knuse fienden til radioaktiv aske»’, TV2, 6. nov. 2017.](#)

⁷⁰⁵ [Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge \(2015\), *Et felles løft*.](#)

⁷⁰⁶ [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*, ss. 266–267.](#)

⁷⁰⁷ [‘Not so MAD: Why nuclear stability is under threat’.](#) Se også [Hakvåg og Engebretsen \(2018\), ‘Russlands nye våpenprogram’](#), s. 24.

katastrofer. Enkelthendelser som skipshavarier og oljeutslipp er imidlertid vanskelig å forutsi og sannsynligheten må forventes å øke med større aktivitet i nord.

Det tredje alternativet som ikke har skjedd, er **en fullstendig kollaps i hydrokarbonprisen.** En slik hendelse kunne i ytterste fall ha dramatisk redusert betydningen av både dagens utvinning utenfor norskekysten og fremtidige reserver i Arktis. Selv om oljeprisen sank brått fra over \$80 til ned mot \$50 høsten 2018, har fallet vært langt mindre enn i 2014 (da prisen falt fra ca. \$100 til under \$50) eller i 2008 (fra ca. \$135 til under \$40). Alle disse tre fallene har vært større enn noen andre oljeprisfall siden den kalde krigen. Samtidig forventes det at verdens energibehov vil øke ytterligere de neste tiårene, og det synes ikke å være stor politisk vilje til å redusere olje- og gassproduksjonen dramatisk (se 3.4.4).

Et nytt alternativt utviklingsløp som kan skisseres basert på de nyeste fremtidsstudiene er at **Arktis kan bli arenaen for en «ny vår» innenfor internasjonalt samarbeid.** Klimaendringene trekkes i dag frem som ett av få politikkområder som kan lede til mer internasjonalt samarbeid, fordi mange aktører vil ha en felles interesse av å bidra til å redusere de negative effektene (se 3.5.1).⁷⁰⁸ Dette kan i så fall motvirke andre politiske trender som trekker i motsatt retning.

Nettopp fordi temperaturøkningen er ekstra synlig og spenningsnivået i utgangspunktet er lavere enn i mange andre regioner, kan det tenkes at Arktis kan bli et sted hvor stormaktene kan finne sammen i kampen mot klimaendringene, f.eks. ved å verne det sårbare arktiske miljøet og begrense utvinning som vil øke klimautslippene.⁷⁰⁹ En miljøkatastrofe som leder til oljeutslipp langs kysten og truer urbefolkningenes levesett, eller et skipsforlis med store menneskelige tap som følge av manglende søk- og redningsressurser, kan tenkes å utløse mer samarbeid. Ifølge én studie er olje- og gassutvinning nord for polarsirkelen uforenelig med 2°C-målet.⁷¹⁰ Noen argumenter også for en internasjonal traktat som forbyr utvinning i Arktis, slik som i Antarktis.⁷¹¹ Ifølge NATOs siste oppdatering er det viktig ikke å undervurdere potensialet for politisk mobilisering i Arktis etter hvert som klimasaken oppnår større folkelig støtte.⁷¹²

Russland har imidlertid vist svært liten interesse for klimapolitikk.⁷¹³ Russlands miljøfokus forventes også å dreie seg om forurensning og opprydning av infrastruktur fra sovjettiden, ikke å begrense klimaendringene i seg selv. Fossile brennstoff utgjør også en svært viktig del av landets økonomi og inntekter. Det kan bety at, selv om internasjonalt samarbeid skulle blomstre i møte med den felles klimautfordringen, vil Russland fortsatt kunne være en «utfordrer» og i tillegg ha ekstra liten interesse av å involvere andre aktører i en region hvor de allerede er den dominerende aktøren og som de er økonomisk avhengige av utvinningen fra.

⁷⁰⁸ Se f.eks. [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 66; [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 69.

⁷⁰⁹ Se [Solheim, Erik; Niinistö, Ville og Sahlin, Mona \(2014\), 'Arktis angår oss alle', *Dagbladet*, 3. juni 2014.](#)

⁷¹⁰ [McGlade, Christophe og Ekins, Paul \(2015\), 'The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C', *Nature*, No. 517, ss. 187–190.](#)

⁷¹¹ [Harstad, Bård \(2015\), 'Arktis må fredes', *Dagens Næringsliv*, 29. jan. 2015.](#)

⁷¹² [ACT \(2018\), *Report from the SFA Workshop, Budapest, Hungary, 17. nov. 2018*](#), s. 18.

⁷¹³ ['Putin: Klimaendringene kan være naturlige', *Hegnar*, 31. mars 2017.](#)

5.2 Norden

Sammendrag. De nordiske landene vil utgjøre en litt større, men fortsatt svært liten del av Europas befolkning. Nordens andel av den europeiske økonomien er litt større enn den demografiske, og denne økonomiske posisjonen forventes å vedvare. Til sammen vil Norden og Europa likevel utgjøre en demografisk og økonomisk gradvis mindre del av verden.



Spesielt sikkerhetspolitiske incentiver har gitt tettere nordisk forsvarssamarbeid ny aktualitet de siste årene. Dette skyldes ikke minst Russlands intervensjoner i Ukraina i 2014, som synes å ha markert et skille i nordisk sikkerhetspolitisk tenkning. For første gang samarbeider de nordiske land på stadig nye områder for å møte en felles trussel.

I lys av flere incentiver for tettere forsvarssamarbeid, både på kort og lang sikt, kan det tenkes at Norden vil utvikle seg fra å være en region til å bli en mer samlet sikkerhetspolitisk aktør, som kan gjennomføre felles operasjoner eller danne en nordisk «allianse». Mer nordisk forsvarsintegrasjon trenger imidlertid ikke å være et alternativ til dagens allianser, men kan inngå i og være kompatibel med flere andre sikkerhetspolitiske samarbeidsformer, som i NATO, EU og Northern Group. Det kan også tenkes at en nordisk allianse kan håndtere utfordringer som er «for store for hvert enkelt land, men for små for NATO». Risikoene ved et nordisk «alliansesikkerhetsdilemma» synes å være relativt små for Norge, fordi en eventuell allianse vil ha svært få og nærliggende medlemmer, som gir liten fare for «gratispassasjerer» og for å bli dratt inn i konflikter som ikke berører egne interesser.

Det er også uklart hvorvidt Sverige og Finland vil bli NATO-medlemmer i fremtiden, men det er samtidig ikke en like viktig forutsetning for tettere forsvarssamarbeid som før. Den viktigste faktoren for fortsatt tettere samarbeid forventes å være graden av sammenfallende sikkerhetspolitiske interesser blant de nordiske landene. De langsiktige usikkerhetene knytter seg således til utviklingen i oppfatningen av Russland som en trussel, og hvorvidt nordområdene og Østersjøen vil bli oppfattet som en del av det samme strategiske rommet av de nordiske landene, Russland, USA og våre andre allierte.

5.2.1 En fortsatt liten del av Europa

De fem nordiske landene (Norge, Danmark, Sverige, Finland og Island) har i dag en befolkning på til sammen 27 mill. mennesker.⁷¹⁴ Norden utgjør således bare 3,6 % av Europas samlede befolkning på 747 mill. I motsetning til de fleste andre deler av Europa, der folketallet forventes å falle, vil Nordens befolkning ifølge FN vokse til 29 mill. i 2040, og til 33 mill. i 2100.

⁷¹⁴ Alle tall er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\), World Population Prospects 2019](#).

Det betyr at **Nordens andel av Europas befolkning vil øke, men fortsatt være svært liten**, på rundt 4 % i 2040 og 5,3 % i 2100. Til sammenligning vil Russlands andel av Europas befolkning holde seg på rundt 19 %. Både Nordens og Europas andel av verdens samlede befolkning vil imidlertid falle betydelig, fordi veksten vil være langt høyere i andre regioner (se 3.2.1).

De nordiske landenes **andel av Europas BNP er imidlertid større enn den demografiske**. Justert for kjøpekraftsparitet (KKP), var Nordens BNP ca. \$1 500 mrd. i 2018, som utgjorde 5,4 % av Europas samlede BNP på \$28 000 mrd.⁷¹⁵ Ifølge IMF's estimater vil denne andelen holde seg på samme nivå frem til 2024, men vil samtidig utgjøre en mindre del av den globale verdiskapningen, slik som med den demografiske utviklingen. Ingen av de nordiske landene er imidlertid med i PwCs beregninger av de 30 største økonomiene i verden helt frem mot 2050.⁷¹⁶

Norden (eller Skandinavia) er heller ikke en region som diskuteres i særlig stor grad, hverken i de tidligere eller nyere fremtidsstudiene. I den nyeste britiske fremtidsstudien fra 2018 nevnes Norden bare i sammenheng med at Kina har styrket sine diplomatiske bånd til de nordiske landene.⁷¹⁷ Som enkeltland nevnes alle i forbindelse med utviklingen i Arktis, mens Norge nevnes også som en viktig olje- og gassprodusent og som ett av landene med territorielle krav i Antarktis. I NATOs fremtidsstudie nevnes hverken Norden eller noen av enkeltlandene i det hele tatt. Ifølge den svenske fremtidsstudien er det de nordiske landene som står Sverige nærmest politisk.⁷¹⁸ Samtidig påpekes landenes forskjellige utenrikspolitiske orienteringer, siden Norge og Danmark er medlemmer av NATO, og at Island og Norge prioriterer Nordområdene, mens Sverige og Finland prioriterer Østersjøregionen. Utover dette nevnes Norge én gang – i en oversikt over BNP-andelen de nordiske land har brukt på forsvaret, som et eksempel på et mer generelt resonnement om måling av forsvarsvilje. I en oppdatering fra 2018 nevnes knapt Norden eller Norge i det hele tatt.⁷¹⁹

Den nyeste fremtidsstudien fra det amerikanske etterretningsmiljøet nevner Norden bare én gang, fordi de nordiske landene skiller seg ut med et høyt nivå av tillit til myndighetene sammenlignet med resten av Europa.⁷²⁰ Det at studien ser på indre faktorer i landene er nytt sammenlignet med tidligere fremtidsstudier. Faktoren er interessant, fordi alle allianser har en tendens til å gjøre for lite for å møte en ytre trussel. Generelt vil sosialt fragmenterte stater være mer tilbøyelige til å treffe utilstrekkelige tiltak mot ytre trusler, fordi de ikke klarer å bli enige om hva trusselen er, eller fordi et splittet samfunn har vansker med å mobilisere de nødvendige ressurser for å møte den.⁷²¹ Motsatt, vil stater med høy politisk og sosial enhet ha større sannsynlighet for å føre en vellykket politikk for å balansere trusler, siden muligheten for å få opp-

⁷¹⁵ Alle tall på BNP er hentet fra IMF's *World Economic Outlook*, april 2019. Se [IMF's nettside](#).

⁷¹⁶ [PwC \(2017\), *The World in 2050*](#).

⁷¹⁷ [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), s. 266.

⁷¹⁸ [Forsvarsmakten \(2016\), *Perspektivstudien 2016*](#), ss. 18–19.

⁷¹⁹ [Forsvarsmakten \(2018\), *Slutredovising av forsvarsmaktens perspektivstudie 2016-2018*](#).

⁷²⁰ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 205.

⁷²¹ [Nyhamar, Tore \(2019\), 'A Future Nordic Alliance? Prerequisites and possible operations', *FFI-rapport 19/00046*](#) (Kjeller: FFI); Schweller, Randall L. (2004), 'Unanswered threats: A neoclassical realist theory of underbalancing', *International Security*, 29:2, ss. 159–201; Schweller, Randall L. (2010), *Unanswered threats: Political constraints on the balance of power* (New Jersey: Princeton University Press).

slutning om nødvendige reformer øker. De nordiske land er imidlertid blant de mest homogene samfunnene, både internt og som gruppe.⁷²²

5.2.2 Incentiver for nordisk forsvarssamarbeid

Dagens nordiske forsvarssamarbeid var opprinnelig en konsekvens av teknologi- og kostnadsutviklingen i forsvarssektoren, der den såkalte enhetskostnadsveksten gjør det stadig vanskeligere for små stater å opprettholde komplette, balanserte og nasjonale militære styrker.⁷²³ Fremveksten av det såkalte NORDEFECO-initiativet (se boks 5.3) kom i en periode hvor de nordiske landene la meget ulike sikkerhetspolitiske forutsetninger til grunn i forsvarsplanleggingen.⁷²⁴ NORDEFECO-samarbeidet var også tuftet på en forutsetning om at økonomiske hensyn alene kunne drive nordisk forsvarsintegrasjon fremover som en ren nødvendighet.

Boks 5.3 Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO)

Initiativet for fornyet nordisk forsvarssamarbeid, NORDEFECO, kom opprinnelig fra forsvarsjefene i Norge, Sverige og Finland i 2008. Samarbeidet var drevet frem av et behov for å få mer forsvarsevne per investert krone i hver for seg marginale forsvarsstrukturer. Løsningen bestod i å forsøke å etablere stordriftsfordeler innenfor ulike sider av militær styrkeproduksjon, som materiellanskaffelser, basedrift, trening og utdanning. Initiativet var et *bottom-up* fagmilitært svar på de økende økonomiske vanskene med å finansiere nøkkelpasiteter innen de væpnede styrker, som først i ettertid fikk politisk godkjenning og en politisk styringsstruktur.⁷²⁵ Praktisk samarbeid om øvelser, trening og operasjoner har utviklet seg mest, og ifølge noen observatører «bemerkelsesverdig fort».⁷²⁶ Det har blitt etablert felles utdanning for mineryddere og sjåførere, men forsøkene på å kjøpe felles helikoptre, kampfly, undervannsbåter, artilleri eller lastebiler har mislyktes fullstendig.⁷²⁷

I FFI's forrige fremtidsstudie fra 2015 ble imidlertid pekt på at **de sikkerhetspolitiske incentivene har blitt viktigere for det nordiske forsvarssamarbeidet** de siste årene. Russlands intervensjon i Ukraina i 2014 ser fremdeles ut til å ha markert et skille i nordisk sikkerhetspolitikk. For det første har den negative utviklingsbanen for forsvarsbudsjettene i de nordiske land blitt

⁷²² Nyhamar (2019), 'A Future Nordic Alliance? Prerequisites and possible operations'.

⁷²³ For mer om enhetskostnadsvekst, se Hove, Kjetil og Lillekvelland, Tobias (2017), 'Kostnadsvekst i forsvarssektoren – en grunnleggende innføring', *FFI-rapport 17/00629* (Kjeller: FFI).

⁷²⁴ Westberg, Jacob (2015), 'Det nordiska försvarssamarbetets drivkrafter och utvecklingsmöjligheter', i *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*, red. Engelbrekt, Kjell; Holmberg, Arita, og Ångström, Jan (Stockholm: Nordsteds juridik), ss. 89–115, ss. 98–99.

⁷²⁵ Petersson, Magnus (2010), 'Komplement eller konkurrent? Några reflexioner kring det nordiska militärpolitiska samarbetet', *Internasjonal Politikk*, 68:2, s. 245; Nyhamar (2019), 'A Future Nordic Alliance? Prerequisites and possible operations'.

⁷²⁶ Westberg (2015), 'Det nordiska försvarssamarbetets drivkrafter och utvecklingsmöjligheter', s. 109.

⁷²⁷ Saxi, Håkon Lunde (2016), 'Hvordan revitalisere NORDEFECO? En statusrapport og noen konkrete tiltak for å styrke samarbeidet i hverdagen', i *Nordisk forsvarssamarbeide*, red., Jensen, Mikkel Storm (København: Forsvarsakademiet), ss. 61–92, ss. 69–73. Tidligere forsvarssjef S. Diesen sa i en samtale 17. april 2018 at han i 2007 trodde at den økonomiske logikk alene ville tvinge frem felles anskaffelser, men at de siste elleve års erfaringer hadde fått ham til å skifte mening til at det politiske system ikke tar slike hensyn med mindre det foreligger en åpenbar sikkerhetspolitisk trussel i tillegg.

brutt. For det andre har de nordiske lands forsvarsministre i en felles erklæring uttrykt bekymring for utviklingen i Russland.⁷²⁸ For det tredje har alle nordiske land nå oppmerksomheten rettet mot hjemlige utfordringer, herunder særlig beredskap for hurtig reaksjon, etter en periode hvor utenlandsoperasjoner dominerte. Den russiske bruken av militærmakt ga således en allerede pågående utvikling en avgjørende dytt fremover.

I tillegg har de nordiske landene **begynt å samarbeide med hverandre på måter som de ikke har gjort tidligere**. Det siste inkluderer trening og øvelse for felles nordiske militære operasjoner. Sverige og Finland har gått lengst i en avtale fra 2015, der de vil håndtere hverdagslige rutineaktiviteter sammen, og kan, hvis de bestemmer seg for å gjøre det, håndtere tilfeller *opp til og inkludert krig*.⁷²⁹ Avtalen forplikter dem ikke til å hjelpe hverandre, men gjør at de vil utvikle nødvendige planer og interoperabilitet for å kunne gjøre det. De har i tillegg foretatt de nødvendige tilpasninger i de komplementerende nasjonale planer og de nødvendige endringer i lovverket for situasjoner hvor de velger å stå sammen i krig.⁷³⁰ Alle de skandinaviske landene ser også en fellesinteresse i å styrke USAs interesse for regionen og å binde landet tettere til seg og sine naboer. Sverige og Finland har inngått bilaterale avtaler med USA, som i 2018 ble omforent til en trilateral avtale, samt med UK, Tyskland og NATO, mens Norge og Danmark har arbeidet for å gjenreise NATOs planverk og kontakter.

I sum har de nordiske land fått mer sammenfallende sikkerhetsinteresser og tilnærming. Paradoksalt har **den forverrede sikkerhetspolitiske situasjon samtidig svekket det økonomiske incentivet for tettere integrasjon**. H. L. Saxi har nemlig funnet at den norske og svenske interessen for samarbeid om forsvar *avtok*, da trusselen fra Russland økte, nettopp fordi forsvarsbudsjettene økte nok til at det var mulig å beholde noen viktige kapabiliteter nasjonalt.⁷³¹

Om ikke kjøpekraften i de nordiske landenes forsvarsbudsjetter opprettholdes over tid, må det imidlertid forventes at **de forsvarsøkonomiske utfordringene som drev forsvarssamarbeidet i perioden frem til 2014, vil melde seg på nytt**. Frem til nå har de nordiske landene først og fremst måttet forholde seg til at enhetsprisen på forsvarsmateriell har steget, som igjen har betydd at antallet enheter som anskaffes må reduseres. Samtidig ligger ikke det kritiske minimumsnivået i antallet enheter langt unna, der det ikke lenger er hensiktsmessig å opprettholde vedkommende system eller kapabilitet. Utover 2020-tallet forventes det større press på europeiske forsvarsbudsjetter som følge av økte utgifter knyttet til andre offentlige oppgaver (se 3.4.3 og 4.2.3), noe som gjør at antallet enheter i alle fall ikke vil øke. Så lenge enhetsprisen fortsetter å stige er det grunn til å anta at de nordiske land på ny vil befinne seg i en situasjon hvor de har behov for kostbare våpensystemer for å bevare en nasjonalt balansert forsvarsstruktur, men samtidig ikke vil ha råd til dem alene. Danmark ga riktig nok opp sitt nasjonale luftvern og sine ubåter, men dette skjedde i en situasjon hvor landet deltok i langvarige utenlandsoperasjoner mot teknologiske underlegne motstandere. De hadde med andre ord ikke bruk for

⁷²⁸ ['Fem nordiske ministre i felles kronikk: Russisk propaganda bidrar til å så splid', *Aftenposten*, 9. apr. 2015.](#)

⁷²⁹ [Forsvarsdepartementet \(2015\), *Final reports on deepened defence cooperation between Finland and Sweden*.](#)

⁷³⁰ [Conley, Heather A.; Rathke, Jeffrey, og Melino, Matthew \(2018\), *Enhanced Deterrence in the North \(CSIS\)*, s. 18; \[Regjeringskansellet \\(2018\\), 'En lag om operativt militært stöd mellan Sverige och Finland', *SOU 2018:31*.\]\(#\)](#)

⁷³¹ Saxi (2016), 'Hvordan revitalisere NORDEFKO?', ss. 75–78; Saxi (2019), 'The rise, fall and resurgence of Nordic defence cooperation', s. 12.

luftvern og ubåter. Etter Ukraina-konflikten har Danmark igjen oppfattet en trussel mot eget territorium. Da ble anskaffelse av luftvern hurtig en prioritet, også for å sikre amerikansk støtte mot Russland.⁷³²

På ett eller annet tidspunkt kan de nordiske landene bli stående overfor **tre forsvarøkonomiske alternativer**. Det første er å ignorere behovet for modernisering, og å håpe på det beste. Det har etter den kalde krigens slutt i praksis betydd å anskaffe nye systemer, men samtidig å underfinansiere dem slik at de ikke kan levere effekt som forutsatt – en praksis som har vært kalt produksjon av langsiktige avskrekkingssymboler.⁷³³ Det andre er å øke forsvarsutgiftene. Dersom de nordiske lands forsvarsbudsjetter økes til f.eks. 2 % av BNP, kan øyeblikket hvor større forsvarssystemer må avvikles, skyves et godt stykke ut perioden frem mot 2040. Det tredje alternativet er at de nordiske statene prøver å balansere kostnader og behov innen forsvarssektoren, ved å samarbeide mer om både materiell og sikkerhetspolitikk.

5.2.3 Muligheter for en nordisk allianse

Gitt kombinasjonen av de økonomiske og sikkerhetspolitiske incentivene for tettere forsvarssamarbeid, var én av hypotesene i FFIs forrige fremtidsstudie at Norden **kan utvikle seg fra å være en region til å bli en mer samlet sikkerhetspolitisk aktør**. I en ny studie fra 2019 har FFI undersøkt nærmere hvordan det nordiske forsvarssamarbeidet kan tenkes å utvikle seg de 15–25 årene, og hvordan utviklingen også kan lede til en eventuell nordisk «allianse».⁷³⁴ Her argumenteres det for at felles nordiske militære operasjoner i møte med et mer selvhevdende Russland, er både mulig og sannsynlig, ikke minst fordi tidligere argumenter *mot* et tettere nordisk forsvarssamarbeid, synes å være svakere i dag enn før.

Et tradisjonelt motargument er at tettere nordisk sikkerhetspolitisk samarbeid er et alternativ til, eller kan bidra til å uthule, NATO som er den viktigste allianserammen for Norge i dag. De siste årene har det imidlertid blitt stadig tydeligere at **tettere nordisk forsvarssamarbeid fremstår som et supplement – ikke et alternativ – til NATO**. For det første gjør den økte vekten på alliansebygging innad i NATO det mer ønskelig å trekke land utenfor NATO inn i «en koalisjon av villige», som i en eventuell krise i Norden. Hvis NATO skal kunne forsvare Baltikum, er det også nødvendig med tilgang til svensk territorium.⁷³⁵ For det andre har nordisk forsvarssamarbeid blitt enklere i praksis, fordi det ikke lenger fordrer et formelt svensk og finsk NATO-medlemskap på samme måte som tidligere. Sverige og Finland fikk begge *Enhanced partnership status* og signerte *Host Nation Agreements* i 2014, som gjør militært samvirke enklere. De er også medlemmer av *NATO Strategic Airlift Capability*. Begge land har signert bilaterale avtaler med USA, og i mai 2018 ble det signert en intensjonsavtale mellom USA, Sverige og Finland om å utvikle et forsterket trilateralt forsvarssamarbeid.⁷³⁶

⁷³² Forsvarsministeriet (2018), 'Aftale på forsvarsområdet 2018–2023'.

⁷³³ Agrell, Wilhelm (2000), *Fred og fruktan: Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918–2000* (Lund: Historiska Media), s. 190. Sitert i Dalsjø, Robert (2017), 'Fem dimensjoner av tröskelförsvar', *FOI-R--4458--SE*, s. 16.

⁷³⁴ Nyhamar (2019), 'A future Nordic alliance? – prerequisites and possible operations'.

⁷³⁵ Conley, Heather A.; Rathke, Jeffrey, og Melino, Matthew (2018), *Enhanced Deterrence in the North (CSIS)*.

⁷³⁶ Saxi (2019), 'The rise, fall and resurgence of Nordic defence cooperation', s. 16.

Det er fremdeles **høyst usikkert hvorvidt Sverige og Finland vil bli NATO-medlemmer**. På den ene siden har oppslutningen om NATO i Sverige økt de siste årene, som følge av flere episoder i Østersjøen som har involvert russiske styrker og fordi alliansefrihet har mistet noe av sin tiltrekningskraft.⁷³⁷ På den annen side er det fremdeles ikke et flertall for et svensk medlemskap, hverken i befolkningen eller i Riksdagen.⁷³⁸ Et eventuelt finsk medlemskap fremstår heller ikke som aktuelt, med mindre Sverige også skulle gå inn i alliansen.⁷³⁹ Eventuelle russiske reaksjoner vil avhenge av om dagens konfronterende utenrikspolitikk videreføres (se 4.1.2). Hvis Russland føler seg omringet og truet, vil et svensk eller finsk NATO-medlemskap kunne forverre forholdet til Russland. Samtidig vil et svensk og finsk NATO-medlemskap ikke rokke ved Russlands lokale militære overlegenhet. Hvis driveren er Russlands ønske om å dominere sine små nabostater, vil NATO-medlemskap kunne virke avskrekkende og konfliktdempende. En mulig utfordring er at Russland kan være begge deler samtidig i Norden.

I stedet fremstår det som **mer sannsynlig at landene vil fortsette å la seg *de facto* integrere i NATO**, gjennom et stadig tettere bilateralt forsvarssamarbeid med USA og tilpasning av sine forsvar til NATOs prosedyrer og standarder. Det må trolig en drastisk forverring av forholdet til Russland til, for å sette medlemskapsspørsmålet på dagsorden i noen av landene. Et forbedret forhold til Russland vil derimot kunne svekke både interessen for NATO og det sikkerhetspolitiske incentivet for tettere nordisk forsvarssamarbeid.

I september 2018 mente deltagerne (n=538) i FFIs prediksjonsturnering at det er lite sannsynlig at Sverige eller Finland vil få «MAP-status» i NATO, som er det viktigste steget mot medlemskap. Deltagerne anslo det som 66 % sannsynlig at hverken Sverige eller Finland vil få MAP-status i NATO i løpet av de neste tre årene. Dette var nøyaktig like sannsynlig som deltagerne mente det var at Georgia eller Ukraina ville få det, selv om Sverige og Finland anses å være nærmere et tilbud om MAP, hvis de selv ønsker det. Det ble ansett som 15 % sannsynlig at bare Sverige vil få MAP-status, 8 % bare Finland og 11 % for begge.

En fremtidig nordisk «allianse» kan tenkes å håndtere utfordringer som er for store for hvert enkelt land, men for små for NATO. Den kan også utgjøre et slags nytt førstelinjeforsvar, utover de midler hvert land rår over nasjonalt. I tillegg kan en nordisk allianse etter hvert gå over til å fungere som kjernen i en vev av omliggende aktører, som en større koalisjon av villige innenfor rammen av NATO.⁷⁴⁰ En mulig fare er at en tettere nordisk tilknytning kan skape et nytt «alliansesikkerhetsdilemma», der det er en fare for å bli trukket inn i en konflikt der landene ikke ønsker å bli involvert. For Norge vil et nordisk alliansesikkerhetsdilemma komme i

⁷³⁷ [Dalsjö, Robert \(2017\), 'Trapped in the Twilight Zone? Sweden between neutrality and NATO', *FIIA Working Paper 94*; Conley, Heather A.; Rathke, Jeffrey, og Melino, Matthew \(2018\), *Enhanced Deterrence in the North \(CSIS\)*.](#)

⁷³⁸ ['Økt støtte for svensk NATO-medlemskap, ifølge ny undersøkelse', *Aftenposten*, 14. jan. 2018.](#)

⁷³⁹ ['Sitter ikke lenger alene', *Klassekampen*, 27. okt. 2018.](#)

⁷⁴⁰ En meget god fremstilling av betydningen av sikkerhetsinstitusjonene i Nord-Europa finnes i [Conley, Heather A.; Rathke, Jeffrey, og Melino, Matthew \(2018\), *Enhanced Deterrence in the North \(CSIS\)*.](#)

tillegg til dagens i NATO. Ifølge S. Walt er også multipolare, regionale systemer, som dagens politiske trender delvis peker i retning av (se 3.1.4), spesielt utsatt for «gratiskjøring». Grunnen er at når makten er spredt på flere aktører, blir det vanskeligere å overvinne kollektive samhandlingsproblemer fordi flere må finne sammen for å møte felles trusler.⁷⁴¹

I vår del av verden vil imidlertid **de nordiske landenes alliansesikkerhetsdilemma bli mildnet av flere grunner**. For det første vil en nordisk allianse bare ha tre eller fire medlemmer, som gjør overvåking lettere og usynlig gratiskjøring umulig.⁷⁴² For det andre er mulighetene til gratiskjøring mer begrenset enn i NATO for øvrig, fordi alle de nordiske landene må delta for å møte en russisk trussel, om Norden skulle stå alene.⁷⁴³ For det tredje er faren for inndragning i konflikter landet ikke har interesser i liten, fordi alle nordiske land er utsatt for en felles trussel fra Russland.⁷⁴⁴ I tillegg er det liten fare for at de nordiske land vil dra hverandre inn i en konflikt med Russland, ettersom de små nordiske land ikke har noen offensive planer mot naboland.

Det er samtidig **et spørsmål om den geografiske nærheten alene vil gjøre at sikkerheten til de nordiske land blir tilstrekkelig sammenvevd**, slik at en trussel mot én av dem blir oppfattet som en trussel mot de andre. I Norden eksisterer det minst to potensielle sikkerhetspolitiske brennpunkter i en eventuell konflikt med Russland: nordområdene og Østersjøen.

På den ene siden kan de to områdene sees som «et felles strategisk rom», fordi sikkerheten i ett av dem henger sammen med det andre.⁷⁴⁵ Nordområdene er viktige for Russlands kjernefysiske avskrekking, gjennom at landets strategiske ubåter og bombefly og missiler er basert her, og som hjemmehavn for Nordflåten, som potensielt kan true forbindelsen over Atlanterhavet. Militær assistanse til de baltiske stater forutsetter kontroll over Østersjøen, som i sin tur forutsetter kontroll over forbindelsen over Atlanterhavet. På den annen side er det ikke gitt at Østersjøen og Baltikum er så nær knyttet til vår sikkerhet, at et angrep på landene her blir jevngodt med et angrep på oss. Det er klart at uten kontroll i nordområdene og på norsk territorium, er det vanskelig for USA å garantere de baltiske lands sikkerhet. For de to dominerende militærmaktene i regionen (Russland og USA) er Norden og Baltikum et operasjonsområde som henger tett sammen. Når det er sagt, understreker R. Tamnes nødvendigheten av å arbeide for å *gjøre* Norden og Baltikum til et strategisk rom, fordi en slik oppfatning ikke kommer av seg selv.⁷⁴⁶

⁷⁴¹ Walt, Stephen M. (1987), *The origins of alliances* (NY: Cornell University Press), s. 266.

⁷⁴² Olson, Mancur (1965), *The logic of collective action: public goods and the theory of groups* (Harvard University Press); Ostrom, Elinor (2015), *Governing the commons* (Cambridge University Press).

⁷⁴³ Christensen, Thomas J. og Snyder, Jack (1990), 'Chain gangs and passed bucks: Predicting alliance patterns in multipolarity', *International Organization*, 44:2, ss. 137–168, s. 23–24.

⁷⁴⁴ Snyder (1984), 'The Security Dilemma in Alliance Politics'.

⁷⁴⁵ Se omtalene av regionen i [Diesen, Sverre \(2016\), 'Forsvarets fremtidige operasjoner – en morfologisk analyse av operasjonsspekteret', FFI-rapport 16/02096 \(Kjeller: FFI\)](#), s. 17, 24; og [Conley, Heather A.; Rathke, Jeffrey, og Melino, Matthew \(2018\), *Enhanced Deterrence in the North* \(CSIS\)](#).

⁷⁴⁶ Tamnes (2018), 'The High North: A Call for a Competitive Strategy', s. 17.

Boks 5.4 Tre scenarioer for felles nordiske militære operasjoner

I en ny FFI-rapport skisseres det tre scenarioer for å illustrere potensialet for felles nordisk militært samarbeide i møte med trusler fra Russland.⁷⁴⁷

- 1) **Tvangsmakt** – Her blir Norge utsatt for et langvarig militært press fra Russland. Russiske styrkedemonstrasjoner, som at russiske fly bøyer av i siste øyeblikk før de kommer inn på norsk luftterritorium og russiske landgangsøvelser blir avbrutt rett ved den norske sjøgrensen, skjer så lenge og så ofte at Forsvaret ikke klarer å respondere alene. I denne situasjonen kan Norge tenkes å få hjelp av det danske, svenske og finske flyvåpenet med avskjæring, samtidig som en nordisk brigade kan utstasjoneres i Finnmark som en styrkemarkering. Med nordisk hjelp kan det signaliseres at Norge vil kunne håndtere episodene så lenge det skal være.
- 2) **Fait accompli** – Her setter russiske styrker med luftvern seg overraskende fast på Gotland, samtidig som de benekter at det har skjedd. Her kan norske og danske F-35-fly hurtig og enkelt nøytralisere styrken fra luften. Dette kan vende det russiske narrativet om at landet ikke er ansvarlig mot dem selv, fordi styrken blir nøytralisert før Russland rekker å sette inn kapasiteter som ville eskalere situasjonen, samtidig som de nå må innrømme at styrkene er russiske.
- 3) **Nordkalotten** – Her invaderer Russland nordlige deler av Finland, Sverige og Norge for å sette et utvidet bastionforsvar i hele Nord-Skandinavia. De okkuperte områdene er nesten folketomme, slik at Russland ikke har noen lokalbefolkning de må kontrollere, samtidig som de fremholder at den økonomiske verdien er liten. Her kan de nordiske lands forsvar utgjøre en troverdig førsterespons innenfor rammen av en større en allianse, som kan gjøre det mulig å ta territoriet tilbake.

Til sammen viser de tre scenarioene spennvidden i potensialet for nordisk militært samarbeid i ulike situasjoner, og hvordan de nordiske landene utgjør hverandres beste første «respondere», fordi de ligger så nær hverandre geografisk. I alle scenarioene vil en nordisk operasjon både kunne være et alternativ til andre allierte og et supplement. Scenarioene gir også eksempler på situasjoner hvor de nordiske lands sikkerhetsinteresser er sammenfallende. Dagens sikkerhetspolitiske situasjon kjennetegnes av behovet for kort responstid, militære virkemidler tilpasset situasjonen og de politiske virkningene av militær støtte. Nordiske militære operasjoner kan skåre høyt på alle disse militære kravene.

⁷⁴⁷ Nyhamar, Tore (2019), 'Three Future Scenarios for Nordic Military Operations', *FFI-rapport 19/00447* (Kjeller: FFI).

5.3 Europa

Sammendrag. De siste års utvikling har forsterket flere av trendene som tilsier en svekkelse av Europas posisjon i verden. Regionen preges fortsatt av et dårlig forhold mellom Russland og nabolandene. I tillegg har vestlige stormakter fått et dårligere forhold til både USA og hverandre, etter at D. Trump ble president og Storbritannia valgte å forlate Den europeiske union (EU). Samtidig forventes det at de europeiske landenes andel av verdensøkonomien vil fortsette å synke, mens regionens befolkning vil bli både mindre og eldre.



Utfallsrommet for den langsiktige utviklingen i Europa er derfor meget stort. På kort sikt fremstår usikkerheten rundt det europeiske samholdet og forholdet til USA som større, mens på lang sikt kan regionen i verste fall risikere å bli et kontinent hvor andre stormakter, som USA og Kina, i større grad konkurrerer om innflytelse.

Etter Russlands intervensjoner i Ukraina har den nedadgående trenden i de europeiske NATO-landenes forsvarsbudsjetter snudd til forsiktig vekst. I tillegg har det europeiske ønsket om å gjøre seg mer uavhengig av USA blitt forsterket. Samtidig er det usikkert hvor lenge den europeiske nysatsingen på forsvar vil kunne opprettholdes. Dette avhenger både av de demografiske, økonomiske og innenrikspolitiske utfordringene i Europa, samt en stor usikkerhet rundt hva som vil skje i Russland etter Putin.

For Norge, som har en sterk tilknytning til Europa og samtidig er svært avhengig av USA rent militært, vil en varig eller større splittelse i det transatlantiske forholdet medføre en vanskeligere avveining i forholdene til våre allierte. De europeiske landene er uansett avhengig av å samarbeide tettere for å realisere en høyere, kollektiv forsvarsevne, hvis Europa skal være et troverdig sikkerhetspolitisk alternativ. Den europeiske forsvarsevnen kan imidlertid oppnås gjennom en mer rasjonell bruk av dagens forsvarsbudsjetter. De siste årene har det kommet flere konkrete initiativ for å utvide samarbeidet, men det er for tidlig å konkludere om hvorvidt disse initiativene vil føre til reelle endringer. Brexit har også bidratt til å skape ytterligere tvil om realismen i EUs militære ambisjoner.

En utfordring for forsvarssamarbeidet som forventes å vedvare lenge, er det sprikende trusselbildet mellom de nord- og østeuropeiske landene på den ene siden og landene langs Middelhavet på den andre. Dette forventes å medføre en satsing på forskjellig militært materiell i den videre utviklingen av forsvarene i de ulike delene av Europa. Mangelen på en felles trussel gjør det også mer aktuelt med en «regionalisering» av sikkerhetsarkitekturen i Europa, samtidig som en videreføring av dagens trender kan reise spørsmålet om arbeidsfordelingen også skal omfatte håndteringen av indre, ikke bare ytre, trusler.

5.3.1 Nye usikkerheter i dagens Europa

Ett av de mest sentrale funnene i FFIs fremtidsstudie fra 2015, var at Europa fremstod som **en region i relativ tilbakegang**. Bakgrunnen var forventningene om et synkende folketall, en aldrende befolkning og avtagende økonomisk vekst i Europa, mens fremvoksende økonomier i andre regioner vil fortsette å vokse raskere og å bruke mer penger på forsvar (se 3.2.1 og 3.4.1). En hypotese var derfor at Europas evne til å være en global sikkerhetspolitisk aktør vil være begrenset, så lenge det er liten fremdrift i det europeiske forsvarssamarbeidet og Den europeiske union (EU) preges av indre uenigheter. Europas økonomiske betydning er utvilsom, men spørsmålet er om EU greier å etablere en politisk og militær styrke som står i forhold til denne.

Utviklingen har så langt bekreftet, og delvis forsterket, de fleste trendene som peker på Europas relative tilbakegang. Siden 2015 har Europa ikke bare fortsatt å være preget av et spent forhold mellom Russland og de fleste andre europeiske land (se 4.1.1), men de vestlige stormaktene har også fått et dårligere forhold til sin viktigste allierte USA, etter at D. Trump ble president i 2017. Trump har truet med å gjøre USAs sikkerhetsgarantier mer betinget av en sterkere europeisk satsing på forsvar og samtidig innført straffetoll på import av stål og aluminium fra Europa, som igjen har ledet EU til å gjengjelde med en egen straffetoll på varer fra USA. På lang sikt spekuleres det også i om USA vil se seg om etter andre kjerneallierte i fremtiden, med større vilje og evne til å støtte amerikanerne mot konkurrerende stormakter og sikkerhetsutfordringer i andre regioner (se 4.3.1).

I mai 2018 mente deltagerne (n=618) i FFIs prediksjonsturnering at det var bare 23 % sannsynlig at USA ville innføre økt toll på stål og aluminium fra EU før august 2018. Deltagerne mente det var mest sannsynlig (52 %) at det i alle fall ikke ville skje før november. USA innførte imidlertid økte tollsatser allerede i juni, noe deltagerne mente var minst sannsynlig.

Det forverrede, og potensielt skjørere, transatlantiske forholdet reiser spørsmålet om **Norge kan komme i et dilemma mellom våre europeiske allierte og USA**. På den ene side har Norge søkt et enda tettere samarbeid først og fremst med USA, ikke Europa, etter Russlands intervensjoner i Ukraina, bl.a. gjennom om videreføring av maritim patruljeflykapasitet, trening for amerikanske marinesoldater i Norge og forberedelse av infrastruktur for å kunne ta imot amerikanske forsterkninger, som det avanserte jagerflyet F-22 på Rygge. På den annen side har utviklingen etter at Trump ble president, ført til at også norske politikere ønsker å styrke det sikkerhetspolitiske samarbeidet i Europa.⁷⁴⁸ Dette dilemmaet drives både av kortsiktige stemningsskifter, som enkelthendelser og forholdet mellom lederne i våre allierte land, og mer langsiktige utviklingstrekk, som at USA forventes å måtte prioritere hardere mellom sine allierte, spesielt for å håndtere Kinas vekst. Dersom USA skulle velge å distansere seg fra Europa på sikt, vil det imidlertid ikke nødvendigvis ha større konsekvenser for Norge enn for andre europeiske land, så

⁷⁴⁸ [‘Søker alternativer til USA’, Klassekampen, 15. juni 2017.](#)

lenge Europa fortsatt er avhengig av USA. At Norge ikke er medlem av EU er neppe avgjørende i denne sammenheng, så lenge vi fortsetter å delta i EUs sikkerhetspolitiske samarbeid.

De siste års mer forverrede forhold til USA har kommet samtidig som **utsiktene til et mer samlet Europa har forblitt svært usikre**. EU-landene er fortsatt splittet i synet på håndteringen av migrasjonsutfordringene, og har fått et mer anstrengt forhold til Tyrkia etter kuppforsøket i 2016. Samme år stemte Storbritannia også for å forlate EU, og utmeldingsprosessen har bidratt til mer usikkerhet om fremtiden hos begge parter. Utfordringene i det europeiske samarbeidet har altså tiltatt på samme tid som behovet for en mer samlet opptreden er større enn på noe tidligere tidspunkt siden andre verdenskrig. Dette fremkommer i sluttdokumentet fra EUs toppmøte i Bratislava i 2016 – det såkalte *Bratislava roadmap* for Europas fremtid.⁷⁴⁹ Her understrekes EUs betydning på alle samfunnsområder for de 27 gjenværende medlemslandene etter folkeavstemningen om Brexit. Herunder presiseres behovet for en bedre dialog med befolkningen i medlemslandene for å demme opp for populisme og ekstremisme, som har oppstått som følge av misnøye med problemer unionen så langt ikke har greid å løse.

Ifølge det amerikanske etterretningsmiljøets fremtidsstudie fra 2017 skyldes Europas manglende evne til å adressere kontinentets utfordringer et gap mellom de transnasjonale problemene som landene står overfor og graden av overnasjonal politisk styring som er nødvendig for å løse dem.⁷⁵⁰ Ifølge NATOs fremtidsstudie fra samme år vil vestlige lands stabilitet avhenge av de største aktørenes evne til å forstå kreftene som utfordrer dagens internasjonale orden, og evnen til å bekjempe dem, ikke bare behandle symptomene på endringene som skjer.⁷⁵¹ Det er imidlertid få tegn til at disse utfordringene har blitt mindre eller bedre håndtert de siste to årene.

En annen utfordring er at de politiske, økonomiske og sikkerhetsmessige grunnene som taler for en mer samlet europeisk opptreden er noe som forblir bare en erkjennelse i den såkalte politiske eliten. I stedet har **tradisjonell nasjonalisme i større grad preget holdningene til bredere lag av de europeiske lands befolkninger**, basert på historiske motsetninger og kulturelle forskjeller landene imellom. I demokratier der avgjørelsene tas på nasjonalstatsnivå, betyr det at integrasjonsbestrebelsene utsettes for sterke motkrefter, slik de populistiske, innvandrings- og EU-kritiske partienes fremmarsj i flere europeiske land illustrerer (se 3.2.4). Ifølge den svenske fremtidsstudien kan disse motreaksjonene også ramme forsvars- og sikkerhetssamarbeidet i Europa, der forsvar sees som en markør for nasjonal selvstendighet.⁷⁵²

I det europeiske parlamentsvalget i mai 2019 mistet de tradisjonelt største partigruppene i sentrum flertallet for første gang.⁷⁵³ På den ene siden gjorde EU- og innvandringskritiske partier på ytre høyre det svært godt. De ble størst i Italia (Lega, ledet av M. Salvini) og Frankrike (Nasjonal Samling, ledet av M. Le Pen), som viser at de ikke bare samler proteststemmer, mens det nyopprettede Brexitpartiet gjorde det best i Storbritannia. På den annen side gikk fortsatt to av

⁷⁴⁹ [Det europeiske råd \(2016\), Bratislava Declaration and Roadmap, 16. sep. 2016.](#)

⁷⁵⁰ [NIC \(2017\), Global Trends](#), s. 32.

⁷⁵¹ [ACT \(2017\), Strategic Foresight Analysis 2017](#), s. 15.

⁷⁵² [Forsvarsmakten \(2016\), Perspektivstudien 2016](#), s. 11, 13.

⁷⁵³ [EU-valget: De tradisjonelle taper mens ytre høyre og grønne vinner](#), NRK, 26. mai 2019.

tre seter til partier som ønsker et styrket EU, og de mest pro-europeiske partiene fikk også større oppslutning, spesielt den liberale partigruppen og De grønne.

Et viktig spørsmål er om de høyrepopulistiske partiene vil klare å samle seg i parlamentet. Så langt har sprikende nasjonale syn på økonomisk politikk, migrasjon og utenrikspolitikk, inkludert forholdet til Russland, vært til hinder for en felles opptreden i parlamentet. Det forventes imidlertid at parlamentet i det minste vil bli mer fragmentert som følge av den økte oppslutningen om nye partier. Samtidig var valgdeltagelsen den høyeste på 20 år. Dette styrker hypotesen om at sterkere skillelinjer også bidrar til å engasjere befolkningen og «korrigere» politikken, som igjen støtter opp om demokratiet.

Boks 5.5 Et Europas forente stater?

Et utviklingsløp som vil bryte med dagens trender, er om de europeiske landene greier å overvinne de interne splittelsene og i stedet utvikles mot et «Europas forente stater», slik bl.a. *Union of European Federalists* (UEF) ønsker.⁷⁵⁴ UEF går inn for en fullstendig økonomisk og monetær union og permanente, multinasjonale europeiske militære styrker. Et økonomisk og militært integrert Europa kan imidlertid kreve en felles økonomisk politikk og en politisk union på linje med den mellom USAs delstater.⁷⁵⁵ Skal den ha legitimitet, må den også være vedtatt av en folkevalgt forsamling med mulighet for å stille en felles regjering til ansvar for den samme politikken.

For at dette skal kunne skje, må det antagelig først oppstå en situasjon der føderalisering fremstår som det eneste alternativet til anarki, der nasjonalstatene er i ferd med å miste sin relevans og sin evne til å handle i befolkningens interesse.⁷⁵⁶ Et trendbrudd som skulle føre til et føderalt Europa, ville med andre ord ha som en forutsetning et annet og enda større trendbrudd i motsatt retning, der nasjonalstatene trues av oppløsning.

Et så dystopisk syn på utviklingen er imidlertid ikke helt utenkelig. Ifølge M. van Creveld er Vestens manglende evne til å vinne asymmetriske kriger mot ikke-statlige aktører et symptom på at selve statsbegrepet undergraves.⁷⁵⁷ Han ser for seg at Europa kan vende tilbake til en før-westfalsk tilstand, der statens maktmonopol forvitrer og overtas av ikke-statlige aktører. Muligheten for et statsammenbrudd er likevel større i andre deler av Europa enn Norges. En annen mulighet er at føderalisme kan bli mer aktuelt som følge av en bølge av ekstrem nasjonalisme i flere europeiske land, f.eks. der flere av dagens høyrepopulistiske bevegelser med totalitære trekk kommer til makten samtidig.

⁷⁵⁴ For en fullstendig presentasjon av UEFs visjon og program, se <http://www.federalists.eu/>.

⁷⁵⁵ Det er ulike oppfatninger om hva europeisk føderalisme innebærer. For et annet syn se Fossum, John Erik og Jachtenfuchs, Markus (2017), red., *Federal Challenges and Challenges to Federalism* (London: Routledge).

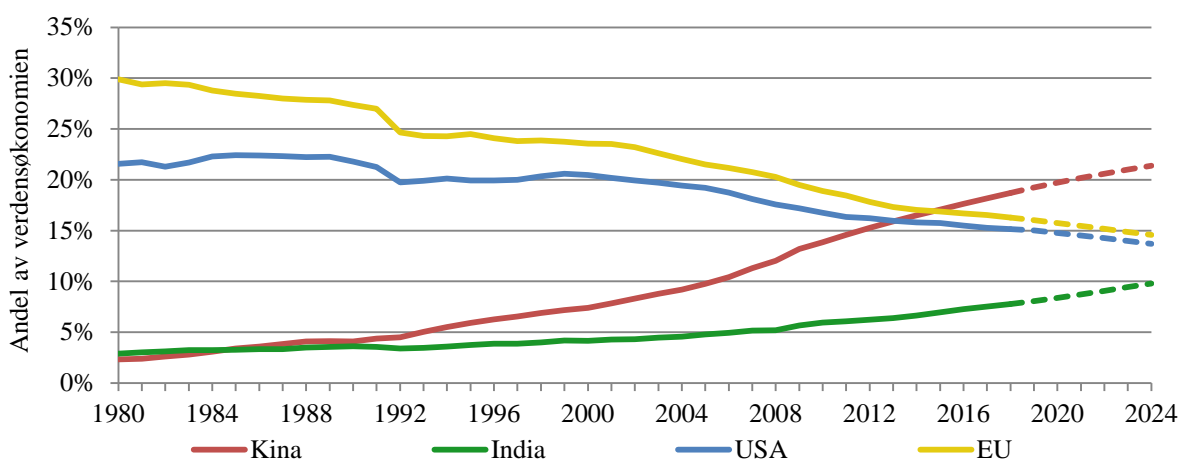
⁷⁵⁶ Se f.eks. [Thornhill, John \(2015\), 'European federalism is not dead yet', *Financial Times*, 3. aug. 2015.](#)

⁷⁵⁷ Creveld, Martin van (1991), *The Transformation of War* (NY: The Free Press), s. 192 ff.

5.3.2 Relativt svake økonomiske og demografiske utsikter

De tidligere identifiserte og mindre synlige økonomiske og demografiske driverne bak Europas relative tilbakegang, har også blitt bekreftet i nyere studier.

For det første forventes det fortsatt at **Europas andel av verdensøkonomien vil synke** (se figur 5.3). Justert for kjøpekraftsparitet (KKP), har EU-landenes andel av verdens samlede BNP allerede blitt halvert i løpet av de siste 40 årene, fra 30 % i 1980 til 16 % i 2018.⁷⁵⁸ Ifølge IMF vil EUs andel av verdensøkonomien fortsette å falle, til 14,6 % i 2024. Til sammenligning var Kinas BNP-andel større enn EUs allerede i 2015. Kina forventes å fortsette å rykke fra, mens India vil redusere gapet opp til EU betydelig de neste årene (10 % i 2024). Selv om USAs andel av verdensøkonomien også vil synke de neste årene, vil landet likevel ta litt innpå EUs andel.



Figur 5.3 Andel av global BNP, justert for KKP, 1980–2024. Kilde: IMF.⁷⁵⁹

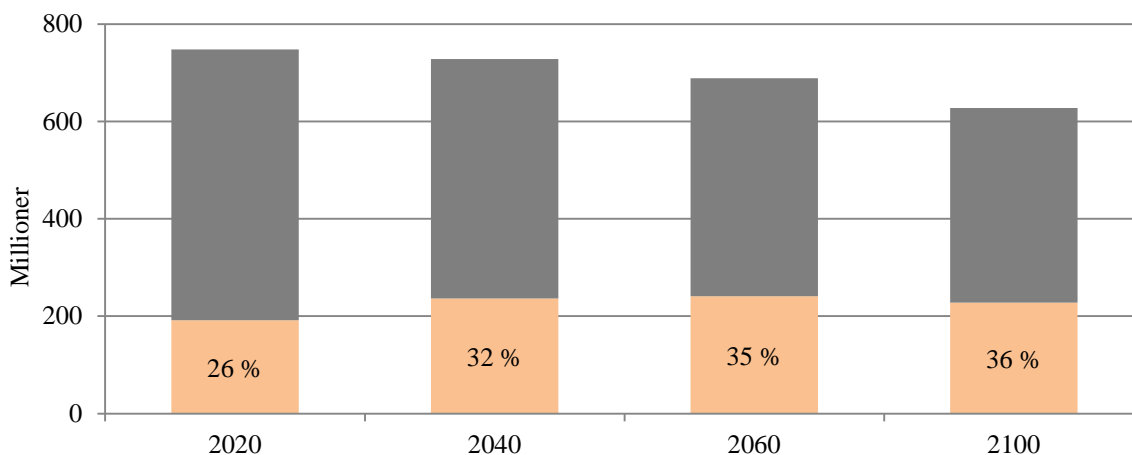
På lang sikt anslår PwC at **tre av de ti største økonomiene i verden fortsatt vil være europeiske** i 2030, sammenlignet med fire i dag (se 3.4.1). Europas største økonomi vil være Russland, som også forblir verdens 6. største frem til 2050, mens alle de fire store vestlige maktene (Tyskland, Storbritannia, Frankrike og Italia) vil falle på rangeringen.⁷⁶⁰ Storbritannia vil falle minst, fra 9. plass i dag til 10. plass i 2050, mens Italia vil falle mest, fra 12. til 21. plass.

En forklaring på de relativt svakere økonomiske utsiktene i Europa sammenlignet med andre regioner, er de ganske sikre, nedadgående demografiske trendene, i form av **en befolkning som blir stadig mindre og eldre** (se figur 5.4). Ifølge FN vil Europas totale befolkning synke sakte fra 748 mill. i 2020 til 728 mill. i 2040, før den faller raskt til 689 mill. i 2060 og til 630 mill. i 2100. Andelen eldre, her definert som personer på minst 60 år, vil derimot øke mest de kommende tiårene, fra 26 % i 2020 til 32 % i 2040, før andelen vokser saktere resten av århundret.

⁷⁵⁸ Basert på IMF's *World Economic Outlook*, april 2019. For alle tall, se [IMFs nettside](#).

⁷⁵⁹ Basert på IMF's *World Economic Outlook*, april 2019. For alle tall, se [IMFs nettside](#).

⁷⁶⁰ Basert på tabell 2 i [PwC \(2017\), *The World in 2050*](#), s. 23. Alle tall er også tilgjengelig på [rapportens nettside](#).



Figur 5.4 Europas totale befolkning og andel personer på minst 60 år. Kilde: FN.⁷⁶¹

Det vil imidlertid være **store demografiske variasjoner innad i Europa**. Mens folketallet vil falle i Sør- og Øst-Europa (inkl. Spania, Italia og Russland) i hele perioden frem mot 2100, vil det øke i Nord-Europa (inkl. Storbritannia, Norden og Baltikum) og holde seg omtrent uendret i Vest-Europa (inkl. Frankrike og Tyskland). Aldringen vil også skje raskest i Sør-Europa, der andelen på minst 60 år vil øke fra 28 % i 2020 til 39 % i 2040, og stige til 41 % i 2100. I Nord-, Øst- og Vest-Europa vil andelen stige tregere, fra rundt 24–27 % i dag til 29–34 % i 2040, men her vil andelen også fortsette å øke opp mot 33–37 % mot slutten av århundret.

Konsekvensen av dagens demografiske trender er at de fleste europeiske land vil få en skjevare forsørgerbyrde, det vil si andelen arbeidsføre i forhold til barn og eldre. Dette kan i noen grad motvirkes gjennom arbeidsinnvandring, men samtidig vil **økonomisk tilbakegang trolig forsterke problemene knyttet til integrasjon av de innvandrerne som allerede er kommet**. Dette kan igjen føre til fremmedgjøring, radikalisering og etablering av parallellsamfunn, i tillegg til de motreaksjonene på innvandring som allerede har gjort seg gjeldende. På den annen side vil økonomisk tilbakegang trolig i seg selv bidra til å redusere tilstrømmingen av migranter og flyktninger. Det er med andre ord sterke, dynamiske sammenhenger mellom trendene, der den samlede effekten påvirkes både av hvor sterke de er hver for seg og hvor sterk den gjensidige påvirkningen mellom dem er. Det er derfor vanskeligere å estimere det samlede resultatet av utviklingen innenfor økonomi og migrasjon, mens de demografiske trendene er relativt sikrere.

Utfallsrommet for utviklingen i Europa er derfor meget stort, og kan spenne fra scenarioer der regionen beholder mye av sin politiske stabilitet og økonomiske velstand, til situasjoner preget av økonomisk stagnasjon med påfølgende politiske og sosiale problemer. Med en ren videreføring av dagens mest bekymringsfulle trender kan Europa i verste fall bli et kontinent der andre og sterkere stormakter som USA og Kina konkurrerer om innflytelse. Ifølge A. Polyakova og B. Haddad risikerer Europa «å gå fra selv å være spiller til å bli et sjakkbrett».⁷⁶² Hvor Euro-

⁷⁶¹ Alle tall er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\), World Population Prospects 2019](#).

⁷⁶² [Polyakova, Alina og Haddad, Benjamin \(2018\), 'Europe in the New Era of Great Power Competition', Foreign Affairs, 17. juli 2018](#).

pa går innenfor dette utfallsrommet vil også påvirke hvor sterkt de europeiske land vil prioritere forsvar, og hva slags forsvar de vil se som relevant.

5.3.3 Potensial for bedre europeisk forsvarsevne

Et område hvor antagelsene i FFIs forrige fremtidsstudie har vist seg ikke å stemme, er at **de europeiske NATO-landenes forsvarsbudsjetter har snudd fra nedgang til forsiktig vekst** (se 4.2.2). Denne reverseringen kom i 2015, altså før president Trump ble president i USA. Hovedforklaringen synes å være opplevelsen av større usikkerhet i mange europeiske land etter Russlands intervensjon i Ukraina i 2014. I tillegg har det trolig spilt en rolle at den økonomiske veksten begynte å ta seg opp igjen fra dette tidspunkt, etter finanskrisen i 2008, og således ga regjeringene større statsinntekter som kunne brukes på forsvar.⁷⁶³

At Trump-administrasjonen har gjort USAs sikkerhetsgarantier mer betinget av sterkere europeisk satsing på forsvar og samtidig trukket landet i en mer isolasjonistisk retning, har trolig også **forsterket et europeisk ønske om å gjøre seg mer uavhengig av USA**.⁷⁶⁴ På den ene siden har USA, på tross av krav om at europeerne må gjøre mer for sin egen sikkerhet, økt tilstedeværelsen av amerikanske styrker og investeringer i Europa gjennom det såkalte *European Deterrence Initiative* (EDI) med \$1,8 mrd. for 2019, til \$6,3 mrd.⁷⁶⁵ Samtidig har USAs prioritering av Europa ikke blitt satt på en virkelig prøve, og det forventes fortsatt at andre regioner kan by på større utfordringer for USA på sikt (se 4.3.5) Utviklingen innenfor den europeiske forsvarsatsingen er således preget av betydelig usikkerhet på kort sikt, både med hensyn til økt europeisk egeninnsats og fremtidig amerikansk engasjement.

Det er samtidig **usikkert hvor lenge den europeiske nysatsingen på forsvar vil opprettholdes og hvor sterk den vil være**. Dette skyldes ikke minst de underliggende driverne som sår tvil om Europas økonomiske egne utsikter, men også usikkerheten som knytter seg til forholdet til Russland etter Putin. Et dårlig forhold til Russland kan, så sant det ikke fortsetter å forverres, etter hvert fremstå som en «normaltilstand», og føre til at oppsvinget for europeiske forsvarsbudsjetter blir forbigående. Alternativt kan flere år med reduksjon i det russiske forsvarsbudsjettet bidra til det samme. Det kan også komme et politisk skifte i USA i etter det amerikanske presidentvalget i 2020, men det forventes likevel ikke at det amerikanske presset på andre NATO-land vil avta, siden Trumps trusler bare er det siste utslaget i rekken av flere uttrykk for en langvarig misnøye med de europeiske lands manglende prioritering av forsvar.

Selv om forsvarsbudsjettene har økt noe, er **de europeiske landene fortsatt avhengige av å samarbeide tettere for å realisere en høyere, kollektiv forsvarsevne**. Dette er velkjent, og det er fremmet en rekke forslag om et slikt utvidet og fordypet samarbeid i form av initiativene for *Smart Defence* og lignende, ikke minst på materiellområdet. Disse har imidlertid gitt beskjedne resultater frem til nå, og det ble i 2015 ikke forventet noen radikal endring på dette området.⁷⁶⁶ Årsakene har vært bl.a. en uvilje mot å avstå politisk handlefrihet, nasjonale prestisjehensyn og

⁷⁶³ [Béraud-Sudreau og Giegerich \(2018\), 'NATO Defence Spending and European Threat Perceptions'](#).

⁷⁶⁴ ['Angela Merkel: EU cannot completely rely on US and Britain any more', The Guardian, 28. mai 2017.](#)

⁷⁶⁵ [Polyakova og Haddad \(2018\), 'Europe in the New Era of Great Power Competition'](#).

⁷⁶⁶ [Zapfe \(2015\), 'Efficacy, not Efficiency: Adjusting NATO's Military Integration'](#), s. 11.

ønsket om å bevare arbeidsplasser i forsvarsindustrien, spesielt i økonomisk krevende tider. Spørsmålet er likevel om de siste årenes utvikling, med en større usikkerhet rundt amerikansk engasjement i alliansen og en forsterket trussel fra Russland, kan tvinge frem et sterkere europeisk samarbeid for å gjøre seg mindre avhengig av USAs hjelp.

En mulig løsning er at de europeiske landene **kan øke sin forsvarsevne gjennom en mer rasjonell bruk av dagens forsvarsbudsjetter**, f.eks. ved å harmonisere materiellanskaffelser, logistikk og støttestrukturer. Dette kan tenkes å ha en større effekt for forsvarsevnen enn om hvert land når NATOs mål om å bruke 2 % av BNP på forsvar. En indikasjon på det militære potensialet kan være å sammenligne den samlede befolkningen og størrelsen på forsvarsutgiftene til de tre største europeiske NATO-landene med tilsvarende tall for Russland (se boks 5.6 på neste side).

Så langt har det **bare skjedd små fremskritt i styrkingen av den kollektive europeiske forsvarsevnen**. På den ene siden har det kommet flere konkrete initiativ for å utvide samarbeidet. Det viktigste av disse er *Permanent Structured Cooperation on Security and Defence* (PESCO), som er et rammeverk for flere samarbeidsinitiativ med sikte på både effektivisering av ressursbruk og utvikling av felles kapabiliteter, tiltrådt av 25 av EUs medlemsland.⁷⁶⁷ Et annet er *European Defence Fund* (EDF), som er et fond etablert for å støtte forskning innenfor forsvarsrelatert teknologi- og materiellutvikling.⁷⁶⁸ Begge ble etablert i 2017, og de kan sees som et tegn på en større vilje til å samordne og effektivisere europeiske forsvarsanstrengelser.

På den annen side gjenstår det å se om disse initiativene vil føre til reelle endringer. Storbritannia står i dag for vesentlige deler av Europas samlede militære kapasitet. Den britiske utmeldelsen bidrar dermed til å skape tvil om realismen i EUs militære ambisjoner. En studie fra 2018 konkluderte også med at et EU uten britene, ikke ville kunne løse oppgaven i fire av seks scenarier, fra fredsopprettende operasjoner til humanitær assistanse utenfor Europa.⁷⁶⁹ Allerede i juni i 2018 lanserte også Frankrikes president, E. Macron, enda et nytt initiativ, *European Intervention Initiative* (EI2), delvis som et uttrykk for misnøye med manglende fremdrift og resultater av PESCO.⁷⁷⁰ EI2 må også oppfattes som et forsøk på å binde Storbritannia nærmere til forsvars- og sikkerhetssamarbeidet i EU etter Brexit.

I desember 2018 mente deltagerne (n=588) i FFIs prediksjonsturnering at det er 33 % sannsynlig at Norge vil annonsere at landet blir med i EI2 i løpet av året, men like sannsynlig (32 %) at Norge vil annonsere at det *ikke* skal bli med og litt mer sannsynlig (34 %) at Norge ikke vil annonsere noe i det hele tatt.

⁷⁶⁷ For et faktaark om PESCO, se [EU \(2018\), *Permanent Structured Cooperation \(PESCO\)*](#).

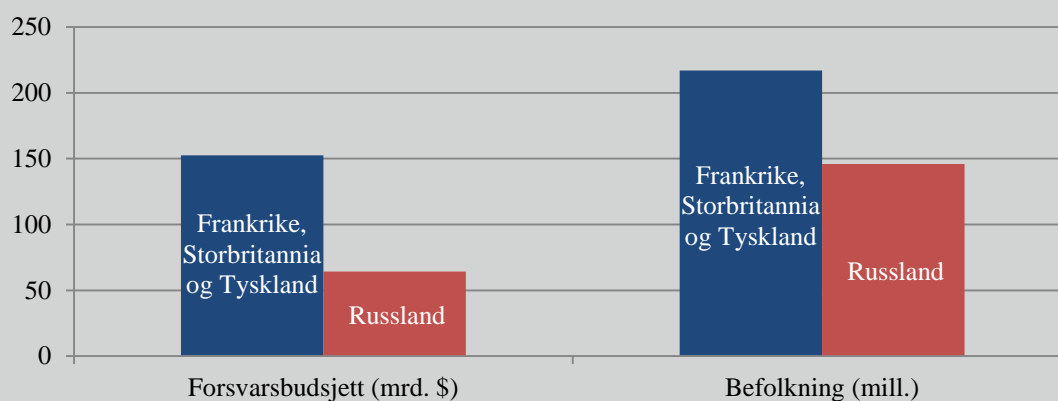
⁷⁶⁸ For et faktaark om EDF, se [EU \(2018\), *Defending Europe: The European Defence Fund*](#).

⁷⁶⁹ [Barrie, Douglas; Barry, Ben; Boyd, Henry; Chagnaud, Marie-Louise; Childs, Nick; Giegerich, Bastian; Mölling, Christian, og Schütz Torben \(2018\), *Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*, November 2018 \(IISS/DGAP\)](#).

⁷⁷⁰ ['Emmanuel Macron leads a new effort on European defence', *The Economist*, 28. juni 2018.](#)

Boks 5.6 De vesteuropeiske stormaktenes militære potensial mot Russlands

Samlet sett burde Frankrike, Storbritannia og Tyskland være i stand til å utkonkurrere Russland. Selv med forsvarsutgifter som i 2018 bare utgjorde en BNP-andel på 1,8 % i snitt, brukte de vesteuropeiske stormaktene ifølge SIPRI mer enn dobbelt så mye på forsvar som Russland, som brukte 3,9 % av BNP. De vesteuropeiske stormaktene har også en samlet befolkning som er 71 mill. større enn Russlands. I tillegg forventes Russlands befolkning å falle i overskuelig fremtid, mens den vil stige i både Frankrike og Storbritannia.



Figur 5.5 Størrelsen på de fire største europeiske landenes befolkning og forsvarsutgifter, målt i mrd. 2017-USD og justert for inflasjon. Kilde: FN og SIPRI.⁷⁷¹

Målt i personellstyrke eller ulike kjernekapasiteter og materielltyper, er imidlertid de vestlige landenes militære kapasitet lavere enn Russlands. I dag har Russland f.eks. ca. 2 700 stridsvogner i hæren, mens de tre vesteuropeiske stormaktene til sammen har ca. 700.⁷⁷²

En del av forklaringen er måten SIPRI tallfester forsvarsutgifter på ikke tar høyde for at fremvoksende økonomier og utviklingsland (som Russland) får mer forsvar for pengene (se 3.4.2). Dersom forsvarsutgiftene hadde blitt justert for kjøpekraftsparitet (KKP), blir forskjellen mellom Russland og de tre vesteuropeiske stormaktene langt mindre. Mens de vesteuropeiske stormaktenes forsvarsutgifter (justert for KKP) var større enn Russlands i 2010,⁷⁷³ var Russlands forsvarsutgifter størst i 2017, på rundt \$172 mrd. sammenlignet med de tre vesteuropeiske stormaktenes samlede utgifter på \$168 mrd.⁷⁷⁴

⁷⁷¹ Befolkningstallene er basert på basert [UN DESA \(2019\), World Population Prospects 2019](#). Størrelsene på forsvarsbudsjettene er basert på [SIPRI Military Expenditure Database](#), 1949–2018.

⁷⁷² IISS (2018), *The Military Balance*, s. 103, 108, 161, 194.

⁷⁷³ Se tabell [‘Top Military Spenders’, Project on Defense Alternatives, basert på tall fra SIPRI i 2011](#).

⁷⁷⁴ [‘Russia’s military budget has nothing to do with the GDP of Spain’, Romeo Squared, 4. juni 2018](#). M. Kofman estimerer Russland forsvarsbudsjett, justert for KKP, til \$150–180 mrd. i 2018. Se [Kofman \(2019\), ‘Russian defense spending is much larger, and more sustainable than it seems’](#).

I forbindelse med utsiktene til tettere europeiske samarbeid bør vi også legge merke til at den britiske regjeringens eget forsøk på å bevare et nært forhold til EU på det sikkerhetspolitiske området gjennom en egen traktat, ble møtt med liten entusiasme fra unionens side.⁷⁷⁵ EUs behov for å markere misnøye med den britiske utmeldelsen synes altså å være like sterkt som behovet for å binde Europas sterkeste militærmakt til et fortsatt europeisk sikkerhetssamarbeid. Prioriteringen av EUs enhet foran et fortsatt tett forsvarssamarbeid med Storbritannia etter Brexit, ble også bekreftet av president Macron i en tale til franske ambassadører i august 2018.⁷⁷⁶

Det største hinderet for en mer samlet europeisk opptreden i forsvars- og sikkerhetspolitikken kan således være **en grunnleggende uenighet mellom spesielt de tre europeiske stormaktene** om hva EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (*Common Security and Defence Policy*, CSDP) egentlig skal innebære. Frankrike har vært pådriver for at EU skal kunne agere militært på egen hånd utenfor NATOs kjerneområde, mens Tyskland, med sin mer tilbakeholdne linje med hensyn til militære intervensjoner, ser CSDP som et rammeverk for materiellsamarbeid og effektiviseringsbestrebelsler. Storbritannia, som tradisjonelt har vært skeptiske til en egen europeisk forsvarsidentitet, men som har ligget nærmere den franske linjen enn den tyske, vil etterlate seg et tomrom etter Brexit.⁷⁷⁷ På den ene siden kan det tenkes at EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk vil bevege seg mer i tysk retning uten Storbritannia. På den annen side er det sterke drivere, i form av både amerikansk tilbaketrekning og skjerpet europeisk bekymring for utviklingen i Afrika, som likevel kan føre til en mer aktiv europeisk intervensjonslinje.

5.3.4 Fortsatt delt syn på sikkerhetsutfordringer

Noe som ikke har endret seg siden 2015, er at Europa preges av **mangel på en felles oppfatning av hva som er de største sikkerhetsutfordringene**. De nord- og østeuropeiske landene oppfatter Russland som den mest alvorlige trusselen, mens de søreuropeiske landene ser transnasjonale trusler knyttet til terrorisme og migrasjon som sin største utfordring.

En mulig implikasjon av det sprikende trusselbilde er at **de europeiske landene vil satse på ulike typer militært materiell**.⁷⁷⁸ I Nord- og Øst-Europa satses det i dag på materiell for å avskrekke russisk aggresjon, mens i Middelhavsregionen legges det vekt på å kontrollere ytre grenser. I perioden 2010–2017 brukte de nord- og østeuropeiske landene 8 % av sine materiellinvesteringer på et typisk høy-intensivt system som artilleri, mens det tilsvarende tallet for sør- og sørvestlige land bare var 1 %.⁷⁷⁹ Tilsvarende var tallene for stridsvogner hhv. 22 % og 12 %. Omvendt brukte de sør- og sørvestlige europeiske landene 20 % av materiellinvesteringene på fregatter og patruljefartøyer til avpatruljering av de tilgrensede havområdene, mens de nord- og østeuropeiske bare brukte 13 % på samme type fartøyer.

⁷⁷⁵ IISS (2017), 'Europe', i *Strategic Survey 2017*, ss. 219–248.

⁷⁷⁶ 'Macron wants special relationship with UK post-Brexit, but not at EU's expense', *France 24*, 27. aug. 2018.

⁷⁷⁷ Norheim-Martinsen, Per M. (2018). 'Intet nytt fra Vestfronten – EUs forsvarssamarbeid 20 år', *Norsk Militært Tidsskrift*, 4/2018, ss. 30–37.

⁷⁷⁸ Béraud-Sudreau og Giegerich (2018), 'NATO Defence Spending and European Threat Perceptions', s. 63 ff.

⁷⁷⁹ Béraud-Sudreau og Giegerich (2018), 'NATO Defence Spending and European Threat Perceptions', ss. 64–65.

Gitt en videreføring av dagens trusselbilde vil landene i Nord- og Øst-Europa fortsette å utvikle militære styrker som kvalitativt er bygget opp rundt kapabiliteter beregnet på å utkjempe en høyintensitets krig. Antallet styrker og enheter vil deretter avhenge av hvert lands økonomiske situasjon, altså hvor mye disse landene ønsker å greie selv, og i hvilken grad de ser seg tvunget til å inngå avtaler om flernasjonalt forsvarssamarbeid. Endelig vil Russlands bruk av «hybride» virkemidler spille en viktig rolle for landenes videre forsvarsutvikling, fordi dette er en utfordring som kan gjøre at en større del av investeringene går til å detektere og motarbeide mer lavintensiv trusler, som påvirkningsoperasjoner og cyberangrep.⁷⁸⁰

Landene i Middelhavsregionen vil derimot prioritere kapabiliteter for overvåking av havområder og luftrom, kombinert med landstyrker som i større grad er egnet til å bistå politi og andre indre sikkerhetsorganer, f.eks. lettere og mer gendarmeri-lignende styrker tilpasset operasjoner lavere ned i konfliktspekteret.⁷⁸¹ Til støtte for denne hypotesen er det flere trender som tilsier at svake stater og enorm befolkningsvekst i Europas sørlige randsone vil utgjøre utfordringer på lang sikt (se 5.4 om Nord-Afrika og Midtøsten). Dagens situasjon kan også forverres, dersom stormaktsrivaliseringen og svekkelsen av oppslutningen om internasjonalt samarbeid, som begge øker det globale konfliktnivået, fortsetter. I tillegg er det nettopp i de søreuropeiske landene hvor befolkningsnedgangen vil være størst.

Mangelen på en felles trusselforståelse er også hovedårsaken til at det kan bli **mer aktuelt med en form for regionalisering av sikkerhetsarkitekturen**, der grupper av land med noenlunde like oppfatninger av sikkerhetsutfordringene kan samarbeide tett innenfor et løsere sikkerhetspolitisk samarbeid som overbygning (se 4.2.4). Det vil være lettest å få til et europeisk samarbeid i forbindelse med intervensjoner utenfor regionen, f.eks. opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner av den typen NATO har vært involvert i de siste tiårene. Dette er operasjoner som krever begge typer kapasitet i et visst blandingsforhold, der det vil være mulig å sette sammen relevante ekspedisjonære styrker med bidrag fra de ulike land.

Gitt et fortsatt sprikende trusselbilde og divergerende utvikling av de militære styrkene i Europa, kan det også oppstå **en potensielt ny utfordring for det europeiske forsvarssamarbeidet, der det ikke bare vil handle om håndteringen av ytre, men også indre trusler**. En eventuell arbeidsdeling i håndteringen av ytre og indre sikkerhet kan bli langt mer komplisert enn det allerede er for forsvar mot de ytre alene. Å gi land med stor kapasitet på ivaretagelse av indre sikkerhet jurisdiksjon inne i andre land i bytte for mer konvensjonell militær kapasitet til vern mot ytre fiender, er vanskelig å se for seg i praksis med mindre Europa føderaliseres.

Dagens sprikende trusselbilde **forsterkes også av andre skillelinjer innad i Europa**. Uenigheten etter finanskrisen om den økonomiske politikken i EU går i noen grad langs den samme skillelinjen som forskjellen i trusselvurderingen, ved at de søreuropeiske landene også er de som har vært kritiske til den nordeuropeiske innstrammingspolitikken. I tillegg har enkelte østeuropeiske land, som Polen og Ungarn, vist autoritære trekk, og fører en politikk som utfordrer etablerte vestlige normer for demokrati og maktfordeling fra innsiden (se 3.1.4). Balkan, spesielt

⁷⁸⁰ Diesen (2018), 'Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt', s. 39 ff.

⁷⁸¹ Béraud-Sudreau og Giegerich (2018), 'NATO Defence Spending and European Threat Perceptions', s. 58.

Kosovo og Bosnia-Herzegovina, er fortsatt sårbar for destabilisering. Her forventes det at Russland vil spille på de gamle motsetningene mellom det ortodokse Serbia og de mer vestlig orienterte landene på Balkan – en konfliktlinje som også deler NATO på grunn av ortodokse medlemsland som Hellas og Bulgaria. For første gang på 100 år fremstår også Tyrkia som en politisk utfordring for Europa, som følge av landets nøkkelrolle i forbindelse med det europeiske migrasjonsproblemet, kombinert med en mer generelt anti-vestlig holdning.

I mai 2018 svarte deltagerne (n=611) i FFIs prediksjonsturnering at det er svært lite sannsynlig med en ny væpnet konflikt i Bosnia de neste årene. På spørsmål om når en eventuell konflikt ville bryte ut, ble det vurdert som bare 6 % sannsynlig i 2018, 14 % sannsynlig i hvert av årene 2019 og 2020, mens det var 65 % sannsynlig at det i alle fall ikke skjer før 2021.

5.4 Midtøsten og Nord-Afrika

Sammendrag. Midtøsten og Nord-Afrika er fremdeles i en brytningstid, der maktskifter og utvikling i en rekke enkeltland de neste årene kan få stor betydning på lang sikt. Siden 2015 har regionen fortsatt å være preget av flere væpnede konflikter. Samtidig er det en rekke demografiske og klimatiske trender som peker mot et vedvarende potensial for konflikter forbundet med svake stater. Dette inkluderer en stor befolkningsvekst og en knapphet på ressurser, som kan bli forverret av de forventede klimaendringene.



De siste årene har stormaktsrivalisering og faren for mellomstatlig konflikt blitt mer aktuelt. De viktigste regionale aktørene forventes å være Iran, Saudi-Arabia, Tyrkia og Israel. Russland og USA forventes å forbli viktige, mens Kina forventes å styrke sitt nærvær. Regionen fremstår som en av de mest aktuelle arenaene for mellomstatlig konfrontasjon. Selv uten mellomstatlige konfrontasjoner vil økt innblanding utenfra kunne føre til at lavintensive konflikter varer lenger og at regionens «fredspotensial» kan bli utsatt ytterligere.

Utviklingen i Midtøsten og Nord-Afrika vil fortsette å ha sikkerhetspolitiske koblinger til Europa, spesielt for landene i sør. Omfanget av fremtidige statskollapser i Europas randsoner vil trolig bli langt større enn i dag, fordi befolkningsveksten i spesielt nordlige halvdel av Afrika vil være svært stor. Stabiliseringsoperasjoner kan derfor bli langt viktigere for våre europeiske allierte, og forventningen om at Norge skal bidra militært større. For Norges del består de direkte koblingene til regionen av betydningen for oljeprisutviklingen og terrortrusselen mot Europa. Spredning av identitetsbaserte konflikter fra denne regionen og til Norge fremstår som hverken mer eller mindre aktuelt enn for noen år siden.

5.4.1 Vedvarende konfliktnivå og -potensial

I Midtøsten og Nord-Afrika har voldelige og til dels overlappende konflikter fortsatt å prege situasjonen siden 2015 – fra mindre terrorangrep i Algerie, via statskollaps i Libya og opprør i Sinai i Egypt, til borgerkrigene i Jemen og Syria, og lavintensitetskonflikter i Irak og Tyrkia. I dag anses mesteparten av landene i regionen for å være «svake», om enn i varierende grad.⁷⁸²

I tråd med tidligere studier forventer dagens fremtidsstudier at **demografiske og klimatiske trender vil bidra til et vedvarende potensial for interne væpnede konflikter.**⁷⁸³ Regionen har en betydelig andel unge, som forbindes med økt fare for sosial uro, og opplever allerede en knapphet på ressurser som kan forverres av urbanisering, befolkningsvekst og klimaendringer.

⁷⁸² [Fund for Peace \(2019\), *Fragile States Index 2019 – Annual Report*](#).

⁷⁸³ For egne kapitler om Afrika (sør for Sahara) i de nyeste fremtidsstudiene, se [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 107–114; og [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), ss. 159–165. Mange av de samme poengene som skisseres her diskuteres imidlertid også i alle de andre fremtidsstudiene. DCDC har også publisert en egen fremtidsstudie om Afrika, [DCDC \(2016\), *Regional Survey: Africa out to 2045*](#), der ett av kapitlene omhandler Nord-Afrika.

Ifølge FN vil f.eks. befolkningen i Midtøsten og Nord-Afrika vokse svært raskt de neste to ti-årene, fra ca. 508 mill. i 2020 til 666 mill. i 2040, før den stiger over 900 mill. innen 2100.⁷⁸⁴ Samtidig er landene i denne regionen blant de mest sårbare for klimaendringene (se 3.5.2). Noen områder kan bli så varme at de blir ubeboelige. Nesten halvparten av landene som vil oppleve et ekstremt press på vannressurser de neste 15 årene, befinner seg også i Midtøsten.⁷⁸⁵ Eventuelle teknologiske gjennombrudd innenfor vannforsyning, kan derfor få svært mye å si her.

I tillegg forventes det at regionen fortsatt vil være **preget av de samme strukturelle svakhetene som førte til den arabiske våren i 2011**, som mangel på demokrati, store økonomiske forskjeller og en høy arbeidsledighet blant unge. Fravær av reformer vil representere en potensiell kilde til sosial uro. Landene i Nord-Afrika er også svært avhengig av å importere mat, i tillegg til at noen også er svært avhengige av olje- og gasseksport. Dette gjør landene spesielt sårbare for plutselige endringer i matvare- og oljeprisene, som kan skyldes utvikling andre steder i verden. Nord-Afrika skisseres også som en region sterkt preget av konkurrerende politiske, sosiale og økonomiske modeller, som i Tunisia har ledet til demokratisering og i Libya til statsammenbrudd. Regionens utsikter til fred svekkes ytterligere av at den har en lavere kvinneandel i arbeid og unormalt høye forsvarsutgifter, sammenlignet med resten av verden.⁷⁸⁶

Ifølge det amerikanske etterretningsmiljøets fremtidsstudie vil **en videreføring av dagens trender kunne lede til ytterligere statsfragmentering**.⁷⁸⁷ Dette vil i så fall også kunne føre til at ekstreme islamistiske grupperinger vil styrke sin innflytelse, redusere toleransen for og tilstedeværelsen av minoriteter, og dermed øke sjansen for ytterligere migrasjonsstrømmer.⁷⁸⁸ Det er samtidig tenkelig at handlingene til ekstreme islamister kan komme til å diskreditere radikaliseringsprosessen, og dermed føre til større oppslutning rundt statlige institusjoner. Det er også tenkelig at demokratisering kan reversere noen av de negative trendene i regionen.⁷⁸⁹ På den ene siden kan ledere i svake stater tenkes å bli mer fristet til å ty til makt for å beholde eller gjenopprette kontroll, spesielt hvis terskelen for maktbruk senkes og oppslutningen om internasjonale normer svekkes globalt. På den annen side kan vellykkede overganger til demokrati fremstå som en attraktiv modell for andre land, og dermed virke konfliktdempende i regionen.

5.4.2 Mer stormaktsrivalisering

En utvikling som har blitt tydeligere de siste årene er stormaktsrivaliseringen i regionen.⁷⁹⁰ Dette ble i liten grad diskutert i FFIs forrige fremtidsstudie fra 2015, men har blitt mer aktuelt i forbindelse med krigene i spesielt Syria (2011–) og Jemen (2015–). Regionen har allerede vært gjenstand for økt engasjement fra regionale makter som ønsker å hevde sine egne interesser og

⁷⁸⁴ Alle tall er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\), *World Population Prospects 2019*](#). Befolkningstallet er basert på landene markert i kartet i sammendraget, uavhengig av hvordan FN kategoriserer dem.

⁷⁸⁵ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 24. Se også [Aqueducts Water Risk Atlas på nettsiden til World Resources Institute](#).

⁷⁸⁶ UN ESCWA (2015), 'Protracted Conflict and Development in the Arab Region', *Trends and Impacts*, No. 4.

⁷⁸⁷ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 110.

⁷⁸⁸ [ACT \(2017\), *Strategic Foresight Analysis 2017*](#), s. 28.

⁷⁸⁹ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 39.

⁷⁹⁰ Se f.eks. [Baffa, Richard C. \(2018\), 'The Growing Risk of a New Middle East War', *RAND*, 21. aug. 2018](#).

styrke sine roller, til dels som følge av USAs tilbaketrekning (se 3.1.1).⁷⁹¹ I lys av dagens maktforskyvning identifiserer flere fremtidsstudier Midtøsten og Nord-Afrika som én av regionene som **trolig vil oppleve mer rivalisering, og kanskje også mellomstatlig konflikt**.⁷⁹²

Tyrkia og Saudi-Arabia er regionens største økonomier i dag, og forventes å forbli blant de 15 største i verden frem mot 2050.⁷⁹³ Iran og Egypt vil følge etter noen plasser bak. Det er imidlertid Iran og Saudi-Arabia som er de største regionale rivalene, og spenningen mellom dem forventes å forbli en sentral driver i andre konflikter i Midtøsten fremover.⁷⁹⁴ Ved å spille på religiøse motsetninger, forsterker rivaliseringen allerede økende sekteriske spenninger.⁷⁹⁵ Samtidig har Tyrkia forsøkt å fremstille seg selv som et politisk-religiøst alternativ til saudiarabisk konservatisme i regionen.⁷⁹⁶ Ifølge den britiske fremtidsstudien er Tyrkias strategiske interesser i ferd med å dreie bort fra Europa og til andre land i regionen, men den ser ikke for seg at Tyrkia vil utvikle varige bånd til Russland eller Iran.⁷⁹⁷ Det amerikanske etterretningsmiljøets fremtidsstudie forventer at Iran, Saudi-Arabia og Tyrkia, sammen med Israel, vil utøve større makt og innflytelse enn andre stater i regionen, samtidig som de vil være i konflikt med hverandre.⁷⁹⁸ 2018 ble det første året det ble registrert en aktiv væpnet konflikt mellom Iran og Israel.⁷⁹⁹

Kina, og etter hvert også India, forventes å spille en viktigere rolle i den økonomiske utviklingen i regionen.⁸⁰⁰ Kinas handel med Midtøsten har allerede mangedoblet seg de siste 20 årene, og regionen inngår som en viktig brikke i landets nye silkeveiprojekt (se boks 4.11 i 4.5.2).⁸⁰¹ Kina har allerede styrket sitt militære nærvær ved inngangen til Rødehavet gjennom etableringen av sin første utenlandske militærbase i Djibouti i 2017. Det forespeiles også at Kina vil søke å bygge flere baser, etablere nye bilaterale avtaler og kunne bli en større konkurrent for vestlig våpeneksport til regionen.⁸⁰² Russland har også økt sitt militære engasjement, spesielt med intervensjonen i Syria fra høsten 2015, men kan få større problemer med å balansere forholdet mellom de regionale maktene etter at krigen er over (se 4.1.2). Russland forventes også å forsøke å etablere et godt forhold til Egypt og styrke sin posisjon rundt Suez-kanalen.⁸⁰³ USA vil fortsatt ha en viktig rolle, men Midtøsten er én av regionene som president D. Trump har ønsket å trekke seg ut av. På sikt kan det også tenkes at regionen vil bli prioritert lavere etter hvert som USA blir mindre avhengig av å importere energi herfra eller som følge av økt spenning i andre områder.

⁷⁹¹ Etterretningstjenesten (2018), *Fokus 2018*, ss. 41–42, og Pollack, Kenneth M. (2017), 'The Middle East 2017', *Brookings*, 14–15. mars 2017.

⁷⁹² Se f.eks. ACT (2017), *Strategic Foresight Analysis 2017*, s. 21; DCDC (2018), *Global Strategic Trends*, s. 165.

⁷⁹³ Basert på tabell 2 i PwC (2017), *The World in 2050*, s. 23. Alle tall er også tilgjengelig på [rapportens nettside](#).

⁷⁹⁴ Sadjadpour, Karim (2017), 'The Rivalry Will Grow', *Carnegie*, 2. aug. 2017.

⁷⁹⁵ Almestad, Ida Nicolaisen (2016), 'Kald krig i Midtøsten: Saudi-Arabia vs. Iran', *Hvor hender det?*, Nr. 8.

⁷⁹⁶ Etterretningstjenesten (2017), *Fokus 2017*, s. 43.

⁷⁹⁷ DCDC (2018), *Global Strategic Trends*, s. 164.

⁷⁹⁸ NIC (2017), *Global Trends*, s. 111.

⁷⁹⁹ Pettersson m.fl. (2019), 'Organized violence, 1989–2018 and peace agreements'.

⁸⁰⁰ DCDC (2018), *Global Strategic Trends*, s. 162.

⁸⁰¹ Lyall, Nicholas (2019), 'China in the Middle East: Past, Present, and Future', *The Diplomat*, 16. feb. 2019.

⁸⁰² DCDC (2018), *Global Strategic Trends*, s. 164.

⁸⁰³ ACT (2018), *Report from the SFA Workshop, Budapest, Hungary*, 17. nov. 2018, s. A-3.

I april 2018 vurderte deltagerne (n=647) i FFIs prediksjonsturnering at det var 64 % sannsynlig at Russland vil gjennomføre minst ett luftangrep i Syria i 2020. Deltagerne tror altså at den militære tilstedeværelsen vil fortsette i flere år. Per mai 2019 gjennomfører Russland fortsatt luftangrep i Syria.

På et annet spørsmål vurderte deltagerne (n=532) i august 2018 det som 58 % sikkert at det ikke vil skje noen dødelige hendelser mellom iranske og et annet lands styrker i Hormuz-stredet det neste året. 1–2 hendelser ble vurdert som 29 % sannsynlig, mens 3 hendelser eller flere bare er 14 % sannsynlig.

Selv om det ikke utvikler seg til mellomstatlig krig, kan **mer stormaktsrivalisering forlenge og forverre borgerkriger**.⁸⁰⁴ Et trekk ved dagens interne konflikter i Syria, Irak, Libya og Jemen er at de i økende grad blitt regionalisert og internasjonalisert.⁸⁰⁵ Dette er bekymringsfullt, fordi konflikter med ekstern innblanding ofte varer lenger, er voldeligere og vanskeligere å løse.⁸⁰⁶ Et annet kjennetegn ved konfliktene i Midtøsten er kompleksiteten med hensyn til flere parallelle konfliktdimensjoner. Aktører kan ha sammenfallende interesser i én konfliktdimensjon, mens de er fiender eller konkurrenter i en annen, f.eks. sunnier mot sjiaer, sekulære mot religiøse, persere mot arabere, og tyrkere mot kurdere.

De siste års utvikling står i kontrast til én av de mest sentrale hypotesene som ble diskutert i FFIs forrige fremtidsstudie, nemlig at konfliktnivået i regionen forventes å falle de neste tiårene. Bakgrunnen for denne antagelsen er at det vil skje forbedringer i sosioøkonomiske forhold som vil bidra til et lavere konfliktnivå i verden generelt, også i Midtøsten og Nord-Afrika.⁸⁰⁷ Det forventes fortsatt at regionen vil bli fredeligere på lang sikt, men «fredspotensialet» har blitt utsatt som følge av hendelser som den arabiske våren og krigen i Syria.⁸⁰⁸ Ifølge en britisk fremtidsstudie vil hele Nord-Afrika preges av alvorlig ustabilitet på kort og mellomlang sikt, inntil det utvikles institusjoner som styrker den statlige styringen i stedet for personene som sitter ved makten. Det forventes imidlertid at en slik utvikling vil skje svært ujevnt fra land til land.⁸⁰⁹ Den siste utviklingen i Tunisia og Algerie kan kanskje tolkes som første skritt i riktig retning. Tunisia skal avholde parlaments- og presidentvalg høsten 2019, mens i Algerie har folkelige protester ledet til at den syke presidenten, A. Bouteflika, gikk av i april 2019, etter 20 år ved makten.

Midtøsten og Nord-Afrika befinner seg derfor fortsatt i en brytningstid, der det langsiktige konfliktpotensialet er svært avhengig av den politiske utviklingen i nær tid. Tradisjonelt har landene i regionen vært dominert av autoritære ledere, og forholdet mellom landene har hengt

⁸⁰⁴ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 111; [Försvarsmakten \(2016\), *Perspektivstudien 2016*](#).

⁸⁰⁵ [Howard og Stark \(2018\), 'Why Civil Wars Are Lasting Longer'](#).

⁸⁰⁶ [Dupuy, Kendra; Gates, Scott; Mogleiv, Håvard N.; Rudolfsen, Ida; Rustad, Siri A.; Strand, Håvard, og Urdal, Henrik \(2017\), 'Trends in Armed Conflict, 1946–2016', *Conflict Trends, 2–2017 \(PRIO\)*](#), s. 2.

⁸⁰⁷ [Szayna m.fl. \(2017\), 'Conflict Trends and Conflict Drivers'](#), s. xxi.

⁸⁰⁸ [Hegre og Nygård \(2014\), 'Peace on Earth?'](#).

⁸⁰⁹ [DCDC \(2016\), *Regional Survey: Africa out to 2045*](#), ss. 119–123.

tett sammen med de personlige båndene lederne imellom. En avgjørende type utvikling er hvor godt lederne i de viktigste landene vil lykkes fremover. Et eksempel er kronprinsen i Saudi-Arabia, M. bin Salman, sitt prosjekt for å «modernisere» kongedømmet. Bin Salman har også samlet mer makt under seg enn det som har vært kutyme, og kan således ha fått flere motstandere innad i kongefamilien. Andre ledere av viktige land er presidentene A. al-Sisi i Egypt og R. Erdoğan i Tyrkia, som etter planen skal sitte ved makten til 2022 og 2023. Eventuelle maktskifter i land som dette kan få store konsekvenser, både for regionen og Europa.

I mai 2019 vurderte deltagerne (n=553) i FFIs prediksjonsturnering det som 19 % sannsynlig at al-Sisi vil miste makten i Egypt i løpet av de neste to årene, 10 % at Erdoğan vil det, 8 % at begge vil det og 63 % ingen av dem.

5.4.3 Koblinger til Norges sikkerhet og norske interesser

De store hendelsene som har skjedd de siste ti årene – fra den arabiske våren i 2011, til Den islamske stats herjinger fra 2013, migrasjonsbølgen i 2015 og kuppforsøket i Tyrkia i 2016 – har illustrert hvor vanskelig det er å forutsi viktige hendelser, selv på kort sikt.⁸¹⁰ Det er samtidig mulig å identifisere noen områder der koblinger til regionen kan få konsekvenser for Norge.

For det første forventes det at verdens energibehov vil fortsette å øke i tiårene fremover, og at olje og gass vil forbli de viktigste energikildene (se 3.4.4). Dette betyr at **etterspørselen etter de store energiressursene i Midtøsten og Nord-Afrika vil fortsette å sikre internasjonal interesse**, spesielt for de fremvoksende økonomiene som er avhengig av å importere energi.⁸¹¹ Samtidig har de siste års lave oljepriser gitt regionens oljeeksporterende land en påminnelse om hvor sårbare de er for utvikling andre steder. De siste årene har de sjenerøse velferdsordningene kommet under press og stabiliteten blitt truet, ikke bare i de oljerike landene, men også i land som er avhengige av den økonomiske støtten fra regionens oljeprodusenter.⁸¹² Et viktig spørsmål fremover blir om statene i regionen vil lykkes med å diversifisere økonomiene sine.⁸¹³ Større usikkerhet rundt stabiliteten til de oljeeksporterende landene kan skape et større behov hos de importavhengige, som Kina, av å sikre flyten.⁸¹⁴ Denne forsyningssikkerhetsproblematikken berører ikke Norge på samme måte, men norsk økonomi vil likevel bli påvirket av hva som skjer i andre store olje- og gasseksporterende land, som Saudi-Arabia, Qatar, Irak og Iran.

For det andre har det vært **en økning i antallet jihadistiske terrorangrep i Europa** de siste årene. Pågående konflikter i nettopp Midtøsten og Nord-Afrika anses som en av de viktigste driverne til dette.⁸¹⁵ En ny utvikling er at IS, som har stått for de aller fleste terrorangrep siden 2014, har mistet sin sentrale posisjon i Syria og Irak. Ifølge Etterretningstjenestens åpne trusselvurdering fra 2018 ville ikke dette ha noen innvirkning på gruppens evne til å rekruttere og in-

⁸¹⁰ [ACT \(2018\). Report from the SFA Workshop. Budapest, Hungary, 17. nov. 2018](#), s. A-2.

⁸¹¹ [Forsvarsmakten \(2016\). Perspektivstudien 2016](#)

⁸¹² [NIC \(2017\). Global Trends](#), s. 38, 109.

⁸¹³ [Johnson, Keith \(2016\). 'Saudi Arabia Plans to Break Its 'Addiction' to Oil', Foreign Policy, 25. apr. 2016.](#)

⁸¹⁴ [Luft, Gal \(2016\). 'China's New Grand Strategy for the Middle East', Foreign Policy, 26. jan. 2016.](#)

⁸¹⁵ [Nesser, Petter \(2017\). 'Terror i Europa: IS-effekten', Hvor hender det?, Nr. 17.](#)

spirere til angrep i Europa på kort sikt, men det vil kunne påvirke kapasiteten til å gjennomføre sentralt planlagte angrep og potensielt svekke IS sin posisjon som referansepunkt for global jihadisme på lengre sikt. Antallet jihadistiske terrorkomplott i Europa falt i 2018 sammenlignet med 2016 og 2017, men var fortsatt høyere enn i samtlige år før 2015 (se boks 4.13 i 4.6.3). Det forventes uansett at effektene fra tidligere rekruttering og fremmedkrigere fra Syria og Irak vil komme til å påvirke terrortrusselen i Norge og resten av Europa i mange år fremover.⁸¹⁶

Vedvarende konflikt og svake stater i regionen vil også skape **grunnlag for fortsatt oppslutning om terrororganisasjoner og ekstremistiske grupper**.⁸¹⁷ I tillegg fyrer Saudi-Arabia og Irans rivalisering og stedfortrederkriger opp under sekteriske spenninger, som en del av stormaktsrivaliseringen dem imellom. I NATOs siste oppdatering av fremtidsbildet for Nord-Afrika understrekes det at den politiske manipuleringen av islam også kan forsterke dagens polarisering i vestlige samfunn, og i ytterste konsekvens svekke samholdet innad i alliansen og EU.⁸¹⁸

Gisselaksjonen i In Amenas, Algerie i 2013 viste også hvordan tilstedeværelsen av norske økonomiske interesser i regionen kan få implikasjoner for Forsvaret. Så lenge norske selskaper er til stede i regionen og norsk skipsfart fortsetter å seile gjennom Persiabukta, Rødehavet og Suezkanalen, må det **forventes at Forsvaret kan bli bedt om å bidra i forbindelse med terroraksjoner**, der grunnlaget for deltagelse utelukkende kan være å sikre norske statsborgere og interesser. I motsetning til Etterretningstjenestens trusselvurderinger rett etter In Amenas, nevnes ikke trusler mot norske selskaper spesifikt i de nyeste vurderingenes beskrivelser av utviklingen i Midtøsten og Nord-Afrika, men det skisseres at islamistiske grupper vil forsøke å utføre terrorangrep mot vestlige interesser i regionen.⁸¹⁹ Således er norske selskaper og interesser like sannsynlige mål som andre vestlige interesser, selv om de ikke er prioriterte mål.⁸²⁰

For det tredje er det en vedvarende mulighet at identitetsbaserte konflikter kan «overføres» til andre steder i verden, der de samme skillelinjene eksisterer. Det har **ikke vært eksempler på at identitetsbaserte konflikter har spredd seg til Norge, men det har skjedd i andre land**. I forbindelse med Tyrkias offensiv mot kurdiske grupper i Syria i 2018 ble det f.eks. utført fire angrep med molotov-cocktails mot tyrkiske butikker og kulturbygg i flere tyske byer.⁸²¹ Spredning av spenninger mellom og innad i etniske og religiøse grupperinger skisseres også som potensielt mer aktuelt i NATOs siste fremtidsstudie.⁸²² I den sammenheng er det verdt å merke seg at en stor del av innvandringen til Norge forventes å komme fra ustabile land (se 3.2.3).

En fjerde mulig kobling til europeisk og norsk sikkerhet er gjennom utfordringer knyttet til migrasjon fra Midtøsten og Nord-Afrika. Håndteringen av **migrasjonsstrømmer er den største**

⁸¹⁶ Etterretningstjenesten (2018), *Fokus 2018*, s. 50. Se også Nesser (2018), 'Europe hasn't won the war on terror'; Hegghammer, Thomas (2016), 'The Future of Jihadism in Europe: A Pessimistic View', *Perspectives on Terrorism*, 10:6, ss. 156–170.

⁸¹⁷ USMC (2015), *Marine Corps Security Environment Forecast*, s. 49; JFD (2016), *Joint Operating Environment 2035*, s. 21.

⁸¹⁸ ACT (2018), *Report from the SFA Workshop, Budapest, Hungary, 17. nov. 2018*, s. A-3.

⁸¹⁹ Etterretningstjenesten (2017), *Fokus 2017*, s. 60; Etterretningstjenesten (2018), *Fokus 2018*, s. 52.

⁸²⁰ Etterretningstjenesten (2017), *Fokus 2017*, s. 60.

⁸²¹ For en oversikt over hendelser, se Wikipedias side om 'Terrorism in Germany'. Hentet 1. nov. 2018.

⁸²² NIC (2017), *Global Trends*, s. 193.

sikkerhetsutfordringen for mange av våre allierte i sør (se 5.3.4). Siden 2016 har NATO f.eks. bistått Tyrkia og Hellas med håndteringen av flyktningstrømmen i Egeerhavet og EU med informasjonsinnhenting og logistikkstøtte i det sentrale Middelhavet. Den fortsatt ustabile situasjonen i flere land rundt Middelhavet tyder på at utfordringene vil vedvare på kort sikt, mens det langsiktige potensialet er vanskeligere å forutsi, fordi det er så mange faktorer som avgjør fremtidig migrasjon (se 3.2.3). Ifølge NATOs fremtidsstudie kan vi imidlertid ikke forvente at effektene av humanitære kriser og væpnet konflikt vil bli noe mindre fremover.⁸²³

På den ene siden er Norge ikke et transittland for migranter fra Midtøsten og Nord-Afrika. Dette ble tydelig understreket av den plutselige nedgangen i asylsøkere til Norge etter at ruten fra Tyrkia til Hellas har blitt tilnærmet stengt. Med mindre fremtidige flyktningstrømmer vil følge helt andre ruter enn dagens, er det i andre deler av verden at de demografiske trendene vil bli mest avgjørende. På den annen side kan *omfanget* av fremtidige migrasjonsstrømmer, og dermed våre alliertes behov for hjelp, bli mye større enn det som har vært tilfellet de siste årene.

Flere land i **den nordlige halvdelen av Afrika vil ha en enorm befolkningsvekst** de neste 20 årene, mens Europas befolkning vil synke (se 5.3.2). Egypt alene vil vokse fra 102 mill. i 2020 til 140 mill. i 2040, Sudan fra 44 mill. til 68 mill., Etiopia fra 115 mill. til 175 mill.⁸²⁴ Deresom ett av disse eller andre folkerike land rundt Middelhavet skulle kollapse i fremtiden, vil konsekvensene kunne være langt større enn de største flyktningstrømmene regionen har opplevd til nå. Til sammenligning hadde Syria, før borgerkrigen brøt ut, en befolkning på 22 mill., som ikke er spesielt stor hverken i dagens eller fremtidens Midtøsten og Nord-Afrika. Denne koblingen illustrerer således hvordan militære operasjoner i Europas randsone fortsatt kan bli vanskelig å unngå, fordi konsekvensene av *ikke* å intervenere kan være større enn ved å gjøre det.

⁸²³ [ACT \(2017\), Strategic Foresight Analysis 2017](#), s. 31.

⁸²⁴ Alle tall er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\), World Population Prospects 2019](#).

5.5 Afrika sør for Sahara

Sammendrag. Nesten halvparten av den globale befolkningsveksten de neste 20 årene vil skje i Afrika sør for Sahara. Regionen urbaniseres raskere og har den yngste befolkningen i hele verden. Disse demografiske trendene skaper et enormt potensial for økonomisk vekst og sosial utvikling, men de samme trendene kan også forsterke utfordringer som regionens svake stater allerede står overfor.



De siste årene har den økonomiske veksten også falt betydelig, spesielt i regionens største økonomier. Veksten forventes å ta seg opp igjen de neste årene, men regionen vil forbli sårbar for en svekkelse av den globale økonomien, spesielt for svingninger i råvarepriser og etterspørsel fra Europa og fremvoksende økonomier.

Afrika sør for Sahara har i dag en relativt høy andel av verdens væpnede konflikter. Antallet konflikter har også økt dramatisk de siste årene, men antallet land som er berørt og antallet drepte har likevel ikke forverret seg like mye. Svake stater som trues av ikke-statlige aktører forventes å dominere det afrikanske konfliktbildet, spesielt i Sahel og i sentrale og østlige deler av regionen. Dagens dreining bort fra store kriger til mindre intensive væpnede konflikter, mer opptøyer og terrorisme forventes å fortsette. Kampen mot ekstreme islamistiske grupper vil bli avgjørende for det langsiktige trusselbildet. Samtidig er det bred enighet om at fortsatt økonomisk vekst, en jevnere fordeling av gode, sterkere statlige institusjoner og demokratisering kan redusere konfliktnivået på sikt. Paradoksalt kan demokratisering og styrking av de væpnede styrkene samtidig øke faren for mellomstatlig krig, hvis det styrker incentivene for å spille på nasjonalisme for å beholde makten.

De dramatiske endringene som ventes i Afrika de neste tiårene, betyr at regionens skjebne også vil bety mer for verden som helhet. Allerede har ustabiliteten, terrortrusselen og migrasjonsutfordringene i nordlige deler satt Afrika høyere på dagsorden enn på lenge. Europeiske land, inkludert Norge, har styrket sin økonomiske og militære innsats for å håndtere regionens sikkerhetsutfordringer, spesielt i Sahel. På sikt kan Afrika sør for Sahara også bli en viktigere arena for stormaktsrivalisering og kamp om ressurser, spesielt i lys av at Vesten forventes å tape innflytelse til Kina. Ingen av fremtidsstudiene har imidlertid klart å forutse Russlands fornyede engasjement i regionen de siste årene.

Selv om det ikke har skjedd noen spesielle hendelser som har involvert norske selskaper i Afrika de siste årene, fremstår det som fortsatt mer aktuelt at Forsvaret kan bli brukt til å sikre norske interesser i enkeltsituasjoner. Samtidig har det ikke blitt mer aktuelt å engasjere Forsvaret i operasjoner i Afrika ut fra solidaritet med vår viktigste allierte, USA, ettersom landets interesse for FN-operasjoner i Afrika har blitt mindre.

5.5.1 Store demografiske endringer

Dagens demografiske trender vil utspille seg sterkere i Afrika sør for Sahara enn andre steder.⁸²⁵

For det første vil Afrika få **en svært stor andel av den globale befolkningsveksten** (se 3.2.1). Årsaken er en dobbelt så høy fødselsrate i landene sør for Sahara (4,8 barn per kvinne) som i verden generelt (2,4 barn).⁸²⁶ Ifølge FN vil den samlede befolkningen i Afrika sør for Sahara stige fra 1 mrd. i 2020 til 1,7 mrd. i 2040, og fra 2,5 mrd. i 2060 til over 3,8 mrd. i 2100.⁸²⁷ Til sammen utgjør dette 53 % av all befolkningsvekst i hele verden frem mot 2040, og 87 % av veksten frem mot 2100. Afrika sør for Saharas andel av verdens befolkning vil således stige raskt, fra 14 % i 2020 til 19 % i 2040, 24 % i 2060 og 35 % i 2100. Veksten vil være aller størst i Sentral-, Øst- og Vest-Afrika og i Sahel, og i noen av de fattigste landene i hele verden. På topp ligger Niger, Somalia, DR Kongo og Mali med fødselsrater på 6–7 barn per kvinne i 2017.

For det andre er Afrika sør for Sahara **den regionen i verden som urbaniseres raskest**. I 2015 bodde det ca. 390 mill. mennesker i urbane områder sør for Sahara (ca. 39 %), men dette antallet forventes å stige til over 960 mill. i 2040 (52 %) og 1,3 mrd. allerede i 2050 (58 %).⁸²⁸ På den ene siden kan urbanisering bidra til økt økonomisk vekst og forbedret styring. På den annen side har mange afrikanske byer vokst raskt uten tilstrekkelig planlegging og investering. Det forventes derfor at mange vil bo i slumområder, som igjen kan bidra til mer fattigdom, spredning av sykdommer og sosial uro.⁸²⁹ Den enorme befolkningsveksten vil i seg selv øke presset på mat og vann, helsetjenester, utdanning og infrastruktur, spesielt i urbane områder. Samtidig vil mange av landene med høyest befolkningsvekst stå overfor betydelige jordbruksutfordringer, spesielt i Sahel. Til sammen kan dette bidra til mer migrasjon, men stort sett innad i regionen.⁸³⁰

For det tredje vil Afrika sør for Sahara ha **den yngste befolkningen i verden**. Som i andre regioner vil befolkningen bli eldre, men Afrika sør for Sahara har i dag en medianalder på bare 19 år, sammenlignet med 31 år i verden generelt.⁸³¹ Medianalderen i regionen forventes å stige til 22 år i 2040, 26 år i 2060 og videre opp til 34 år i 2100, mens medianalderen i verden som helhet vil stige til 35 år, 38 år og 42 år i de samme årene. Landene som vil ha de yngste befolkningene i 2040 er Niger, Somalia, Angola, Mali og Tsjad. I disse yngste landene ligger medianalderen på rundt 16 år i dag, og vil stige til 19 år i 2040, 23 år i 2060 og opp mot 32 år i 2100.

⁸²⁵ For egne kapitler om Afrika (sør for Sahara) i de nyeste fremtidsstudiene, se [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 115–122; og [DCDC \(2018\), *Global Strategic Trends*](#), ss. 201–211. DCDC har også publisert en egen fremtidsstudie av utviklingen i Afrika, [DCDC \(2016\), *Regional Survey: Africa out to 2045*](#). I tillegg har vi bygget på [Bello-Schünemann, Julia; Cilliers, Jakkie; Donnenfeld, Zachary; Aucoin, Ciara og Porter, Alex \(2017\), 'African futures: Key trends to 2035', *Policy Brief \(ISS\)*](#).

⁸²⁶ Basert på tall fra [Verdensbanken](#), per 2017. Hentet 11. juni 2019.

⁸²⁷ Alle tall er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\), *World Population Prospects 2019*](#). Dersom de seks resterende landene i Nord-Afrika regnes med, er alle anslagene ca. 250–300 mill. høyere.

⁸²⁸ [UN DESA \(2018\), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*](#). Her er tallene basert på FNs kategori for «Sub-Saharan Africa», pluss Sudan, som av FN ikke regnes med i denne gruppen, i motsetning til i denne rapporten.

⁸²⁹ [DCDC \(2016\), *Regional Survey: Africa out to 2045*](#), s. xii.

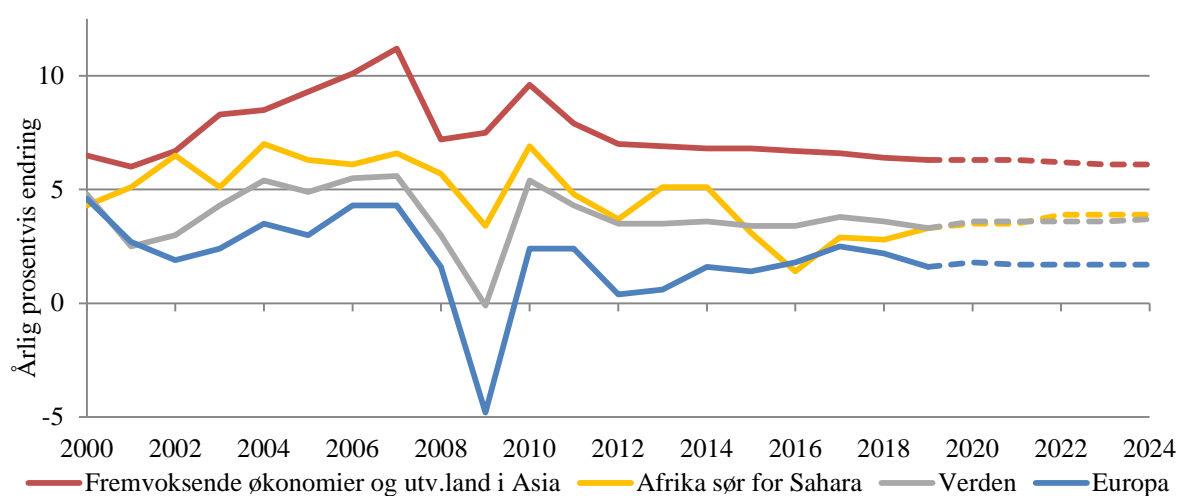
⁸³⁰ [Bello-Schünemann m.fl. \(2017\), 'African futures: Key trends to 2035'](#), s. 11.

⁸³¹ Alle tallene i avsnittet er basert på mellomalternativet i [UN DESA \(2019\), *World Population Prospects 2019*](#).

I hvor stor grad de afrikanske landene lykkes i **håndteringen av de store demografiske endringene vil være avgjørende for regionens vekst og stabilitet**.⁸³² På den ene siden kan en stor, ung og urbanisert arbeidsstokk være en katalysator til økonomisk fremgang, hvis landene klarer å skape muligheter for utdanning, arbeidsplasser og konkurransedyktige lønninger. På den annen side er store befolkninger, fravær av muligheter for den unge befolkningen, politisk ustabilitet og fattigdom noen av de viktigste årsakene til sosial uro, slik som under den arabiske våren i Nord-Afrika og Midtøsten (se 5.4.1). I verste fall kan utviklingen bidra til å øke dagens etniske spenninger og spre den religiøse ekstremismen.⁸³³ Svakere økonomisk vekst vil også kunne fungere som en destabiliserende faktor i seg selv, men dette er også avhengig av utviklingen i verdensøkonomien og i regionens viktigste handelspartnere, som Europa og Kina (se 3.4.1).

5.5.2 Usikre økonomiske utsikter

Fra 2000 til 2014 hadde Afrika sør for Sahara en årlig BNP-vekst på ca. 5,4 % i snitt.⁸³⁴ Dette var en høyere vekst enn i verden generelt, men lavere enn i fremvoksende økonomier og utviklingsland i Asia. På bakgrunn av et tiår med høy vekst og et stort demografisk potensial på sikt, har det blitt spekulert i om Afrika kan gjenta den samme, raske økonomiske utviklingen som har skjedd i Asia.⁸³⁵ Denne hypotesen har imidlertid blitt svekket de siste årene, som følge av **et brått fall i BNP-veksten etter 2014**, til under 3 % per år. Fra 2015 og frem til i dag har BNP-veksten i Afrika sør for Sahara ligget lavere enn i verden som helhet (se figur 5.6).



Figur 5.6 Reell BNP-vekst for utvalgte regioner og verden, 2000–2024. Kilde: IMF.⁸³⁶

Ifølge IMF vil **den årlige BNP-veksten i Afrika sør for Sahara stige de neste årene**, fra 3,3 % i 2019 til 3,9 % i 2024. Det betyr at regionens BNP-vekst forventes å bli litt høyere enn snittet for verden generelt igjen, men samtidig lavere enn den var frem til 2015. Det er imidler-

⁸³² Dette diskuteres bl.a i [Bello-Schünemann m.fl. \(2017\), 'African futures: Key trends to 2035'](#), ss. 5–14; og [DCDC \(2016\), Regional Survey: Africa out to 2045](#), ss. 15–17.

⁸³³ [NIC \(2017\), Global Trends](#), s. 117.

⁸³⁴ Alle tall avsnittene her er basert på IMF's *World Economic Outlook*, april 2019. For alle tall, se [IMFs nettside](#).

⁸³⁵ [Roxburgh, Charles m.fl. \(2010\), Lions on the move: The progress and potential of African economies \(McKinsey\)](#).

⁸³⁶ Basert på IMF's *World Economic Outlook*, april 2019. For alle tall, se [IMFs nettside](#).

tid store variasjoner innad i regionen.⁸³⁷ På den ene siden vil relativt store økonomier som Etiopia, Ghana, Kenya og Tanzania ha en årlig BNP-vekst på rundt 4–7 % fra 2019 til 2024. På den annen side forventes regionens to største økonomier, Nigeria og Sør-Afrika, derimot å vokse saktere enn snittet for hele regionen.

Det er **vanskelig å vurdere Afrikas økonomiske vekstpotensial på lang sikt**, selv på regional basis. Et sentralt spørsmål er om det plutselige fallet i 2015 var en enkelthendelse eller slutten på en langvarig høy vekstrate. En viktig årsak til fallet var redusert etterspørsel etter råvarer som kobber, olje og gass fra Kina og andre viktige handelspartnere.⁸³⁸ Spesielt hardt rammet ble regionens største oljeprodusenter, Nigeria og Angola.

Det forventes imidlertid **regionen vil forbli sårbar overfor svingninger i globale råvarepriser og vestlig og kinesisk etterspørsel**.⁸³⁹ Få afrikanske råvareeksporterende land har diversifisert økonomiene sine nok til å håndtere fall i råvareprisene.⁸⁴⁰ Mye av regionens økonomiske vekst beror på eksport av råvarer, som mineraler, olje og tømmer, som på den ene siden gir gode avkastninger, men på den andre krever lite arbeidskraft. Over halvparten av alle de afrikanske økonomiene baserer seg på mindre enn fem produkter, og i sju land utgjør olje 75 % av eksporten.⁸⁴¹ Likevel har bare et fåtall afrikanske stater lykkes i å diversifisere økonomiene sine så langt, og da først og fremst Etiopia, Rwanda, Senegal og Uganda.

Ifølge en britisk fremtidsstudie av utviklingen i Afrika vil **den økonomiske diversifiseringen fortsette**.⁸⁴² Europa vil trolig forbli Afrikas viktigste handelspartner i tiårene fremover, spesielt i nordlige deler, mens handelen med Asia, og spesielt Kina og andre fremvoksende økonomier, vil utgjøre en stadig større andel. En tettere integrasjon i det globale finanssystemet kan gi Afrika mange fordeler, som lavere priser, men også gjøre landenes økonomier enda mer sårbare for svingninger i det globale markedet, og påvirke prisene på mat og andre viktige varer.

⁸³⁷ [Campbell, John \(2019\), 'Unpacking Africa's 2019 GDP Growth Prospects', *Council on Foreign Relations*, 24. jan. 2019.](#)

⁸³⁸ [Copley, Amy \(2016\), 'External risks to Africa's growth: Falling commodity prices, China's economic slowdown, and rising external debt', *Brookings*, 27. mai 2016.](#)

⁸³⁹ World Bank (2018), *Global Economic Prospects, June 2018: The Turning of the Tide?*, s. 141; [Bello-Schünemann m.fl. \(2017\), 'African futures: Key trends to 2035', ss. 15–25.](#)

⁸⁴⁰ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), s. 118.

⁸⁴¹ [DCDC \(2016\), *Regional Survey: Africa out to 2045*](#), s. 12. Her vises det til tall fra FN og Afrikabanken.

⁸⁴² [DCDC \(2016\), *Regional Survey: Africa out to 2045*](#), ss. 7–13.

Boks 5.7 Nigeria – en internasjonal stormakt?

I dag er Nigeria den største økonomien i Afrika sør for Sahara og den 22. største i verden, med en BNP omtrent på størrelse med Polen, når det justeres for kjøpekraftsparitet (KKP).

Ifølge PwCs forventes Nigeria å ha en svært høy årlig BNP-vekst på 4,2 % i snitt helt frem til 2050.⁸⁴³ Dette vil i så fall gjøre Nigeria til den 14. største økonomien i verden i 2050, og bety at landet da vil ha en økonomi på størrelse med Egypts og Saudi-Arabias. En viktig forutsetning for veksten i PwC analyser er imidlertid at Nigeria lykkes med å diversifisere økonomien sin bort fra olje, og at institusjoner og infrastruktur styrkes.

En annen forutsetning, som er mye sikrere, er den forventede befolkningsveksten. Ifølge FN vil Nigeria bli verdens fjerde mest folkerike land i 2040, med 330 mill. innbyggere, etter India (1,6 mrd.), Kina (1,4 mrd.) og USA (367 mill.).⁸⁴⁴ Allerede fra 2050 vil Nigeria overta USAs plassering som det tredje mest folkerike, med en befolkning på over 400 mill., før folketallet vil stige ytterligere til over 730 mill. på slutten av århundret.

5.5.3 Betydelig konfliktpotensial fremover

De fleste landene i Afrika sør for Sahara regnes i dag som «svake stater», med svake institusjoner, store økonomiske forskjeller, interne splittelser og et relativt høyt voldsnivå.⁸⁴⁵ Det er også en utbredt oppfatning at svake stater vil fortsette å dominere store deler av Afrika og skape et vedvarende konfliktpotensial i tiårene fremover.⁸⁴⁶ I tillegg forventes konfliktfaren å bli forsterket av at klimaendringene vil ramme de mest sårbare statene hardest (se 3.5.2).

Selv om Afrika bare har én sjettedel av verdens befolkning, har regionen **en relativt stor andel av dagens pågående konflikter**. Antallet konflikter har imidlertid steget betydelig de siste årene, mens antallet berørte land og antallet drepte ikke har forverret seg like mye (se boks 5.8).

⁸⁴³ Basert på tabell 2 i [PwC \(2017\), *The World in 2050*](#), s. 23. Alle tall er også tilgjengelig på [rapportens nettside](#).

⁸⁴⁴ Alle tallene i avsnittet er basert på [UN DESA \(2019\), *World Population Prospects 2019*](#).

⁸⁴⁵ [Fund for Peace \(2019\), *Fragile States Index 2019 – Annual Report*](#).

⁸⁴⁶ Se f.eks. [USMC \(2015\), *Marine Corps Security Environment Forecast*](#), ss. 17–18; [DCDC \(2016\), *Regional Survey: Africa out to 2045*](#), ss. 107–108. Se også [Hegre og Nygård \(2014\), 'Peace on Earth?'](#).

Boks 5.8 Utviklingen i det afrikanske konfliktbildet

Som i resten av verden har det vært svært få mellomstatlige kriger i Afrika siden den kalde krigens slutt. I dag involverer omtrent alle konfliktene på kontinentet ikke-statlige aktører.

I 2018 var det 21 konflikter i Afrika som involverte en regjering på den ene siden og en ikke-statlig aktør på den andre.⁸⁴⁷ Disse utgjorde 42 % av verdens 50 slike konflikter. Antallet var det samme som i 2015, men langt høyere enn for ett tiår siden (13 i 2008). I tillegg har det vært en stor økning i antallet konflikter der *begge* partene er ikke-statlige aktører, både i verden generelt og Afrika spesielt. Globalt har antallet slike konflikter steget fra rundt 30 på 2000-tallet til 76 i 2018. Hele 46 av dem (61 %) var i Afrika i 2018, som er en dramatisk økning fra ca. 20 slike konflikter på kontinentet for 10 år siden. Det betyr samtidig at Afrikas andel av verdens ikke-statlige konflikter er omtrent den samme.

Antallet land som opplever væpnet konflikt, har imidlertid ikke økt like mye. I 2018 fordelte de 21 konfliktene mellom regjeringsstyrker og ikke-statlige aktører i Afrika seg på 17 ulike land, sammenlignet med 13 konflikter i 11 land i 2008. De 46 ikke-statlige konfliktene som fant sted i Afrika i 2018, fordelte seg imidlertid på bare 26 forskjellige land, og spesielt Nigeria, Sør-Sudan, Libya, DR Kongo og Den sentralafrikanske republikk. En viktig forklaring på denne utviklingen er at Den islamske stat (IS) har involvert seg i allerede eksisterende konflikter, slik som i Nigeria, Libya og Mali.⁸⁴⁸

Antallet drepte har heller ikke økt i samme takt som antallet konflikter i Afrika. Det betyr at konfliktintensiteten ikke har økt så mye. Flesteparten av dødsfallene i 2018 skjedde også i et fåtall land, spesielt Nigeria, Somalia, DR Kongo og Kamerun. Selv om en stor andel av verdens konflikter finner sted i Afrika, er det andre steder, spesielt i Midtøsten og Afghanistan, at flest blir drept. Unntaket er ensidige angrep fra myndighetene eller ikke-statlige aktører mot sivile, der mer enn 90 % av dødsfallene i 2018 er registrert i Afrika.⁸⁴⁹

Dagens konfliktbilde i Afrika er altså preget av at **en rekke lands myndigheter trues av flere ikke-statlige aktører samtidig**.⁸⁵⁰ Opprørsgruppene kjennetegnes også av at de er vanskelige å slå, mens mulighetene for fremforhandlede løsninger er små.⁸⁵¹ En viktig utvikling de årene er etableringen av den jihadistiske paraplyorganisasjonen *Jamaat nasr al-Islam wal muslimin* (JNIM) i Mali og Vest-Afrika i mars 2017. Denne etableringen kan ha styrket kapasiteten til de militante islamistene ikke bare innad i Mali, men også terrorfaren i nabolandene.⁸⁵² Siden 2015 har også konflikten mellom Tsjads militære styrker og Boko Haram destabilisert regionen, og

⁸⁴⁷ Basert på tall fra [UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset \(v. 19.1\)](#).

⁸⁴⁸ Bakken, Ingrid Vik og Rustand, Siri Aas (2018), 'Conflict Trends in Africa, 1946–2017', *PRIO Conflict Trends, June 2018*.

⁸⁴⁹ Basert på tall fra [UCDP One-sided Violence Dataset \(v. 19.1\)](#).

⁸⁵⁰ Se [Etterretningstjenesten \(2017\), Fokus 2017](#), ss. 48–49; [Etterretningstjenesten \(2018\), Fokus 2018](#), ss. 44–45.

⁸⁵¹ For en studie av dagens opprørsgrupper i Afrika, se Bøås, Morten og Dunn, Kevin C. (2017), red., *Africa's Insurgents: Navigating an Evolving Landscape* (Boulder: Lynne Rienner).

⁸⁵² [Assanvo, William og Maïga, Ibrahim \(2017\), 'Mali's jihadist merger: desperate or dangerous?', ISS, 3. apr. 2017](#).

antallet angrep fra Boko Haram økte med hele 29 % fra 2016 til 2017.⁸⁵³ Til tross for optimisme rundt Somalias parlamentsvalg i 2016 og presidentvalg i 2017, preger maktkamp og rivalisering fortsatt landet og somaliske sikkerhetsstyrker har slitt med å bekjempe al-Shabaab.⁸⁵⁴ I tråd med dagens situasjon forventer den britiske fremtidsstudien om Afrika at afrikanske terrorgrupper, som al-Shabaab, Boko Haram og andre som opererer i Mali, vil fortsette å rette angrep mot vestlige interesser og andre eksterne aktører, i tillegg til afrikanske myndigheter.⁸⁵⁵

Sammen med deler av Asia vil Afrika være **blant de mest konfliktpregede områdene i verden, både på kort lang sikt.**⁸⁵⁶ Sahel og sentrale og østlige deler av Afrika trekkes frem som spesielt utsatt. Det er ikke mulig å forutsi konfliktutbrudd i enkeltland på lang sikt, men i en fremtidsstudie av konfliktnivået de neste fire årene, skisseres det at landene som vil oppleve mest konflikt er Somalia, DR Kongo, Den sentralafrikanske republikk, Sør-Sudan, Sudan, Burundi, Libya, Kamerun, Angola og Tsjad, mens Sør-Afrika, Egypt, Nigeria, Tunisia, Algerie, Kenya og Somalia vil ha et høyt nivå av demonstrasjoner og opptøyer.⁸⁵⁷

Konfliktbildet som skisseres i fremtidsstudiene baserer seg på **en videreføring av trendene i dagens væpnede konflikter.**⁸⁵⁸ Det betyr at ikke-statlige aktører trolig vil forbli den dominerende utfordringen og konfliktaktørtypen. En implikasjon av dette er at fremtidens konflikter vil være transnasjonale og ha en betydelig spredningseffekt. Dagens trender tilsier også en gradvis dreining bort fra større kriger til mindre intensive væpnede konflikter, opptøyer, kriminalitet og terrorisme. Hvor godt en lykkes med å bekjempe ekstrem islamisme anses som en av de viktigste målsettingene for å redusere antallet og omfanget av væpnede konflikter i Afrika.⁸⁵⁹

Samtidig er det bred enighet om at **økonomisk vekst, jevnere fordeling av ressursene, styrking av statlige institusjoner og demokratisering kan redusere konfliktpotensialet på sikt.** Det er allerede flere land som synes å ha løst sine mest grunnleggende problemer tilknyttet statlig styring, som Tanzania. Spesielt antallet konflikter mellom ikke-statlige aktører vil kunne falle, dersom inntektsnivåene fortsetter å øke og myndighetene får bedre kapasitet til å håndtere opprørsgrupper.⁸⁶⁰ Et paradoks som diskuteres i én av fremtidsstudiene er imidlertid at fortsatt demokratisering, i kombinasjon med mer kapable væpnede styrker, også kan øke faren for mellomstatlig konflikt, fordi politiske ledere kan bli fristet til å utnytte nasjonalistiske sentimenter i eget land eller starte en konflikt med et annet land som en måte å beholde makten på.⁸⁶¹ Til tross for den høye økonomiske vekstraten har imidlertid forsvarsutgiftene sunket mer i landene sør

⁸⁵³ [International Crisis Group \(2017\), 'Fighting Boko Haram in Chad: Beyond Military Measures', Report No. 246, 8. mars 2017;](#) [Mahmood, Omar S. \(2018\), 'Despite its divisions, Boko Haram is no weaker', ISS, 5. juni 2018.](#)

⁸⁵⁴ ['What the terrorist attack in Mogadishu tells us about the resurgence of Al-Shabaab', Global Risk Insights, 23. okt. 2017.](#)

⁸⁵⁵ [DCDC \(2016\), Regional Survey: Africa out to 2045](#), s. 112.

⁸⁵⁶ [Hegre m.fl. \(2013\), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050'.](#)

⁸⁵⁷ [Cilliers, Jakkie \(2018\), 'Violence in Africa: Trends, drivers and prospects to 2023', Africa Report 12 \(ISS\).](#)

⁸⁵⁸ Se f.eks. [DCDC \(2016\), Regional Survey: Africa out to 2045](#), s. 107–115; [Bello-Schünemann m.fl. \(2017\), 'African futures: Key trends to 2035'](#), s. 46–55.

⁸⁵⁹ [Cilliers \(2018\), 'Violence in Africa: Trends, drivers and prospects to 2023'](#), s. 2.

⁸⁶⁰ [Cilliers \(2018\), 'Violence in Africa: Trends, drivers and prospects to 2023'](#), s. 8.

⁸⁶¹ [DCDC \(2016\), Regional Survey: Africa out to 2045](#), s. 51.

for Sahara (21 %) enn i alle andre regioner fra 2009 til 2018, og falt 11 % bare fra 2017.⁸⁶² Denne nedgang skyldes først og fremst kutt i forsvarsutgiftene i Angola og Sudan i 2018.

5.5.4 Økende sikkerhetspolitisk betydning

Dagens sikkerhetspolitiske relevans av Afrika sør for Sahara følger av at **truslene på kontinentet har begynt å spre seg ut av regionen.**⁸⁶³ Afrika er høyere på dagsorden i Europa enn på lenge, først og fremst av hensynet til landenes egen sikkerhet og for å unngå en ny migrasjonsbølge som i 2015. Flere av fremtidsstudiene skisserer f.eks. at kombinasjonen av stor befolkningsvekst, klimaendringer, vedvarende ustabilitet og lavere transportkostnader trolig vil resultere i en økning i antallet migranter både innad i og ut fra Afrika de neste tiårene.⁸⁶⁴

En hypotese som ble diskutert i FFIs forrige fremtidsstudie var derfor at **Europa vil måtte spille en viktigere rolle i å stabilisere regionen.** På den ene siden har de siste års utvikling underbygget denne antagelsen. Europeiske land, inkludert Norge, har f.eks. bevilget penger til den afrikanskledede militærstyrken G5 Sahel Joint Force.⁸⁶⁵ Styrken ble autorisert av FN sikkerhetsråd i 2017 og skal bekjempe terrorgrupper og stoppe organisert kriminalitet i regionen. I 2018 besluttet også regjeringen at Forsvaret skulle delta med kapasitetsbygging av regionale sikkerhetsstyrker i Niger. Regjeringen begrunnet bl.a. bidraget med at den negative utviklingen i Sahel også påvirker europeisk sikkerhet.⁸⁶⁶ Fra mai 2019 bidrar Norge også for andre gang med et transportfly til FN-operasjonen i Mali, der også flere andre europeiske land bidrar.⁸⁶⁷

Ifølge den amerikanske fremtidsstudien kan Afrika også bli **en viktigere arena for stormaktsrivalisering og kamp om ressurser.**⁸⁶⁸ Mens USA og Vesten har trukket seg tilbake fra Afrika, har Kina styrket sin innflytelse (se 4.5.2). Kinas rolle er imidlertid mer usikker på lengre sikt, som følge av gradvis lavere vekst, redusert behov for afrikanske råvarer og misnøyen som kinesiske selskaper har skapt i deler av regionen. Studien ser for seg at Europa vil begrense sitt engasjement av økonomiske hensyn, men fortsette å bruke bistand som en kost-effektiv måte å demme opp for de verste flyktningstrømmene.

En utvikling som ingen av de siste års fremtidsstudier derimot har klart å forutsi, er at **Russland har fornyet sitt engasjement i flere land sør for Sahara.** Tvert imot påpekte den nevnte amerikanske studien så sent som i 2017, at Russland ikke vil ha evnen eller viljen til å engasjere seg vesentlig i Afrika.⁸⁶⁹ De britiske fremtidsstudiene nevner ikke russiske interesser i Afrika i det hele tatt. Det siste året har imidlertid Russland styrket båndene til flere land i regionen.⁸⁷⁰ Motivasjonen synes å være en kombinasjon av økonomiske interesser, et ønske om tilgang på ressur-

⁸⁶² Basert på [SIPRI Military Expenditure Database](#), 1949–2018.

⁸⁶³ [DCDC \(2016\), Regional Survey: Africa out to 2045](#), s. 97.

⁸⁶⁴ [DCDC \(2016\), Regional Survey: Africa out to 2045](#), ss. 15–17.

⁸⁶⁵ [‘Norge gir millioner til militærstyrke i Afrika’, *Aftenposten*, 23. feb. 2018.](#)

⁸⁶⁶ [‘Forsvarets bidrag til kapasitetsbygging Sahel-regionen’, *Regjeringen.no*, 16. mars 2018.](#)

⁸⁶⁷ [‘Nytt norsk Mali-bidrag på plass’, *Forsvaret.no*, 3. mai 2019.](#)

⁸⁶⁸ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 119–120.

⁸⁶⁹ [NIC \(2017\), *Global Trends*](#), ss. 120.

⁸⁷⁰ For mer om Russlands satsing, se [Goble, Paul \(2018\), ‘Moscow Quickly Expanding Ties to Africa’, *The Jamestown Foundation*, 14. juni 2018](#); [‘Russia’s scramble for influence in Africa catches western officials off-guard’, *The Guardian*, 11. sep. 2018](#); [‘Sudan says Russia could set up military base on Red Sea’, *Sudan Tribune*, 13. jan. 2019.](#)

ser og en slags demonstrasjon av landets stormaktsstatus.⁸⁷¹ Afrikanske land anses også som verdifulle støttespillere, siden de utgjør den største stemmegruppen i FN. Siden Vesten innførte sanksjoner mot Russland etter intervensjonen i Ukraina i 2014, har Russland signert minst 19 militære samarbeidsavtaler med land sør for Sahara.⁸⁷² I Den sentralafrikanske republikken er det nå russiske private militære styrker som støtter regjeringen, mens Russland skal bygge en russisk logistikkbase i Eritrea. Russland har også inngått flere nye avtaler om våpeneksport. Til forskjell fra Kina investerer Russland mer i den lokale økonomien, og til forskjell fra Vesten støtter, ikke utfordrer, Russland landenes autoritære ledere. Et forsterket russisk engasjement sør for Sahara bidrar således til å utvide kampen om stormaktinnflytelse til en nok en region.

En annen hypotese i FFIs forrige fremtidsstudie fra 2015 var at det **kan bli mer relevant for Forsvaret å bidra for å sikre norske interesser i Afrika**, som følge av kombinasjonen av at konfliktrisikoen er stor og at Afrika er ett av de raskest voksende områdene i verden for norske investeringer. I 2018 ble det rapportert om at det aldri før har vært så stor norsk investeringsvilje i Afrika som nå.⁸⁷³ Den norsk-afrikanske handelsforeningen (NABA) har i dag 126 medlemmer med virksomhet i 44 land i Afrika, bl.a. innenfor olje og gass, fornybar energi, jordbruk, finans, turisme, shipping, fiskeri og eiendom.⁸⁷⁴ I 2018 var det, ifølge SSB, 118 norsk-kontrollerte foretak i Afrika med 5 700 ansatte, opp fra 50 foretak og 1 665 ansatte i 2008.⁸⁷⁵ Samtidig utgjorde disse foretakene bare 3 % av alle norske datterselskap i utlandet i 2018.

Selv om det ikke har skjedd noen spesielle hendelser som har involvert norske selskaper i Afrika de siste årene, som terroraksjonen i In Amenas i 2013, fremstår den mulige koblingen til Forsvaret fortsatt som aktuell på lang sikt. Mange av de norske selskapene befinner seg i svake stater, og spesielt energiselskapene, fordi forekomsten av olje og gass er i seg selv noe som henger sammen med økt fare for konflikt. Fortsatt demokratisering i afrikanske land vil også kunne åpne for norsk investering i flere land, samtidig som overgangen fra autoritært styresett til demokrati ofte øker konfliktrisikoen. Det forventes også at mange afrikanske land vil fortsette å veksle mellom demokratiske og autoritære politiske systemer.⁸⁷⁶

Samtidig fastslo FFIs forrige fremtidsstudie at en **norsk militær involvering, basert på å sikre norske interesser alene, er lite sannsynlig**. Norge har økt sin militære innsats i Afrika, men dette har vært som en del av en internasjonal innsats for stabilisering, konfliktløsning og bekjempelse av voldelig ekstremisme i regionen generelt.⁸⁷⁷ En siste hypotese som ble diskutert i denne sammenhengen var om det kunne bli mer aktuelt for Norge å delta i FN-operasjoner i Afrika, hvis dette ble viktigere for vår viktigste allierte, USA. På kort sikt ser det ut til at denne hypotesen har blitt svekket på grunn av Trump-administrasjonens skepsis til FN, men det er ikke utenkelig at dette kan bli mer aktuelt igjen under neste administrasjon (se boks 4.9 i 4.4.3).

⁸⁷¹ 'Derfor sender Putin leiesoldater til Afrika', *VG*, 10. aug. 2018.

⁸⁷² 'Factbox: Russian military cooperation deals with African countries', *Reuters*, 17. okt 2018.

⁸⁷³ 'Frykter norske firmaer omdømmetap i Afrika?', *Bistandsaktuelt*, 6. feb. 2018.

⁸⁷⁴ For alle medlemmer i Norwegian-African Business Association, se <https://norwegianafrican.no/members>.

⁸⁷⁵ Alle tall er basert på [SSBs tabell 08882](#) (sist oppdatert 20. feb. 2019).

⁸⁷⁶ [DCDC \(2016\), Regional Survey: Africa out to 2045](#), ss. 47–52.

⁸⁷⁷ [Utenriksdepartementet \(2018\), Strategi for innsats i Sahel-regionen, 2018–2020](#), 10. sep. 2018.

6 Oppsummering og implikasjoner

I dette kapittelet oppsummeres de viktigste implikasjonene for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk de neste 15–25 årene, basert på en videreføring av dagens trender.

Til forskjell fra tidligere kapitler presenterer vi her *vår* tolkning av det oppdaterte fremtidsbildet, og hva det kan komme til å bety for Norge og det norske forsvaret. Vi har lagt mest vekt på konsekvenser for de sikkerhetspolitiske premissene i forsvarsplanleggingen, som det globale konfliktnivået, det norske trusselbildet og utsiktene til alliert støtte. Avslutningsvis diskuterer vi også muligheter, dilemmaer og usikkerheter i lys av de identifiserte trendene.

En fare ved å ta utgangspunkt i dagens trender, er at vi ikke kjenner store og viktige nye hendelser som fullstendig kan endre våre antagelser om fremtiden. Tidligere eksempler er Sovjetunionens kollaps og terrorangrepene 11. september 2001. Slike begivenheter kan aldri utelukkes, men de er samtidig umulige å forutse og derfor farlige å basere forsvarsplanleggingen på. I stedet må vi finne en balanse mellom det mest sannsynlige og det mest alvorlige. De fleste globale utviklingstrekkene forblir tross alt stabile, så lenge vi erkjenner at trender av og til kan snu. I den siste delen av rapporten – i kapittel 7 – undersøker vi derfor potensielt viktige trendbrudd gjennom fem «alternative verdener», med andre implikasjoner enn dem som beskrives her.

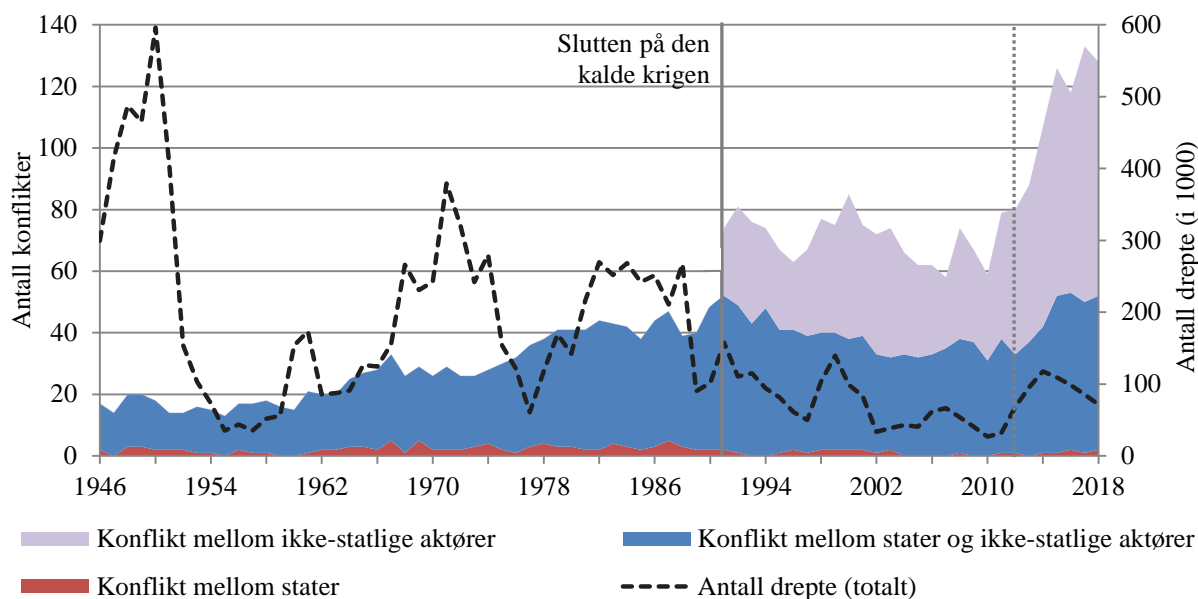
6.1 Det globale konfliktnivået ved et mulig vendepunkt

Det fremtidige konfliktbildet fremstår i dag som mer usikkert enn det gjorde for bare få år siden.

På den ene siden har det blitt **mange flere væpnede konflikter de siste årene** (se figur 6.1). De siste års økning i antallet konflikter markerer et brudd med trenden i det globale konfliktnivået siden slutten på den kalde krigen. Gjennom hele den kalde krigen ble det gradvis flere konflikter i verden. Denne økningen skyldtes først og fremst en dobling av antallet konflikter mellom stater og ikke-statlige aktører (blå i figur 6.1). Fra 1991 snudde denne trenden brått, og gjennom hele 1990- og 2000-tallene falt antallet slike konflikter. Verden syntes å bli stadig fredeligere.

Fra 2012, og i årene etter den arabiske våren, kan det imidlertid se ut til å ha inntruffet et nytt trendbrudd, der antallet konflikter har steget igjen. Det er nå rekordmange konflikter mellom stater og ikke-statlige aktører, sammenlignet med hele perioden siden andre verdenskrig. Hvis vi ser nærmere på perioden etter 1991, der vi også har tall på konflikter med ikke-statlige aktører på begge sider (lilla), ser vi at det aldri skjedde en tilsvarende nedgang i denne typen konflikter etter den kalde krigen. Tvert imot har antallet ikke-statlige konflikter nesten doblet seg bare siden 2012. Dette reiser spørsmålet om vi står overfor et nytt vendepunkt, der antallet konflikter i verden bare vil fortsette å øke i årene fremover.⁸⁷⁸

⁸⁷⁸ For de siste gjennomgangene av dagens konfliktnivå, se [Pettersson m.fl. \(2019\), 'Organized violence, 1989–2018 and peace agreements'](#), og [Strand, Håvard; Rustad, Siri Aas; Urdal, Henrik og Nygård, Håvard Mogleiv \(2019\), 'Trends in Armed Conflict, 1946–2018', *Conflict Trends*, 3–2019 \(PRIO\)](#).



Figur 6.1 Antall konflikter og antall drepte i hele verden, 1946–2018. Antall ikke-statlige konflikter, og drepte i disse, er bare inkludert fra 1991. Kilde: UCDP/PRIO.⁸⁷⁹

På den annen side er det **fremdeles svært få konflikter mellom stater** (rød). Dette er den typen konflikt som de fleste lands forsvarsplanlegging fokuserer mest på. Fra 1946 og frem til 1991 har det i gjennomsnitt vært litt over to mellomstatlige konflikter i året, mens det siden 1991 bare har vært én. Når slike konflikter først oppstår, har de en tendens til å bli svært blodige. Samtidig betyr dette at de siste års økning i antallet konflikter globalt, først og fremst skyldes flere konflikter som involverer ikke-statlige aktører på minst én av sidene. En stor andel av de nye konfliktene i dag involverer islamistiske grupper, spesielt grener av Den islamske stat (IS).

Til tross for at det blir flere konflikter i verden, har **antallet mennesker som blir drept i krig ikke økt like mye** (stiplet linje). Det har riktignok vært økninger i forbindelse med spesielt blodige konflikter, senest i forbindelse med krigen i Syria, men «toppene» er lavere enn under den kalde krigen. Siden 1991 har det vært 5 år med over 100 000 drepte i alle typer konflikter, mens det ble drept minst like mange i 33 av 45 år fra 1946 til slutten på den kalde krigen. At færre blir drept i dag understrekes ytterligere av at den stiplede linjen i tillegg inkluderer alle som har blitt drept i ikke-statlige konflikter fra og med 1991.⁸⁸⁰

⁸⁷⁹ Antall konflikter (minst 25 drepte per år) med stater på minst én av sidene er hentet fra [UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset \(v. 19.1\)](#). Antall drepte i disse konfliktenes er hentet fra [PRIO Battle Deaths Data \(v. 3.1\)](#) for 1946–2008, og frem til 2018 fra [UCDP Battle-Related Deaths \(v. 19.1\)](#). Antall konflikter og drepte i ikke-statlige konflikter er hentet fra [UCDP Non-State Conflict Dataset \(v. 19.1\)](#). I kategorien konflikt mellom stater og ikke-statlige aktører har vi samlet tre konflikttyper fra UCDPs datasett: «interne» konflikter, mellom en stat og en ikke-statlig aktør; «internasjonaliserte» interne konflikter, der eksterne stater er direkte involvert på minst én av sidene, og «ekstrastatlige» konflikter, der stater kjemper mot ikke-statlige aktører utenfor statens eget territorium, f.eks. i en koloni. Antallet hendelser med ensidig vold mot sivile og antall drepte i disse, som folkemordet i Rwanda i 1994, er ikke inkludert.

⁸⁸⁰ Bare 8 % av totalt 2,4 mill. som har blitt drept i alle typer konflikter siden 1991, ble drept i ikke-statlige konflikter.

Denne nedgangen i antallet drepte har skjedd samtidig som verdens befolkning har tredoblet seg, fra 2,5 mrd. i 1950 til 7,7 mrd. i 2018. Det betyr at det relativt sett blir drept enda færre. Dersom antallet drepte skulle være like stort i dag som andelen var i 1970, da 380 000 (0,01 %) av verdens befolkning på 3,7 mrd. ble drept, ville det ha tilsvart 770 000 drepte i 2018, mens det bare har blitt registrert 71 000 drepte i alle konflikter som er inkludert i figur 6.1. I tillegg blir majoriteten drept i et fåtall land. I 2018 ble f.eks. én av tre stridsrelaterede dødsfall registrert i Afghanistan alene. Alt dette betyr at de fleste konflikter i dag er relativt lavintensive, og at en økning i antallet konflikter ikke nødvendigvis betyr flere drepte. Til tross for at det har blitt flere konflikter de siste årene, argumenteres det derfor fortsatt for at verden har blitt fredeligere.⁸⁸¹

Gitt at det er konflikter med eller mellom ikke-statlige aktører som dominerer, er det **utviklingen innenfor interne konflikter som ventes å få mest å si for det globale konfliktbildet**. I 2018 ble det f.eks. predikert at antallet konflikter mellom stater og ikke-statlige aktører ville holde seg mellom 35 og 45 de neste fem årene, ned fra 48 i 2017.⁸⁸² I 2018 ble det imidlertid registrert 50 slike konflikter.⁸⁸³ Faren for intern væpnet konflikt øker spesielt i land med høy befolkningsvekst, høy barnedødelighet, store andeler unge uten utdanning, etnisk dominans, politisk eksklusjon, tidligere konflikthet og naboland i krig. At nesten all fremtidig befolkningsvekst og urbanisering vil skje i de minst utviklede delene av verden, skaper derfor et betydelig potensial for fortsatt sosial uro og væpnet konflikt i dagens svake stater, spesielt i Afrika sør for Sahara. Svake stater har også en tendens til å oppleve konflikt igjen og igjen.⁸⁸⁴

Til tross for de demografiske trendene forventes det at den økonomiske veksten i disse mindre utviklede regionene likevel vil være stor nok til mer enn å veie opp for utfordringene med befolkningsøkningen.⁸⁸⁵ På starten av 2010-tallet predikerte forskere fra PRIO at andelen land i verden som ville oppleve intern væpnet konflikt skulle falle fra 15 % i 2009 til 12 % i 2030, og videre ned til 10 % i 2050.⁸⁸⁶ Konfliktnivået ville forbli høyest i Afrika sør for Sahara og Sør-Asia, mens nedgangen ville være størst i Midtøsten og Nord-Afrika. Disse prediksjonene baserte seg imidlertid på en videreføring av trender fra før 2013, og andelen land med interne konflikter har så langt steget til rundt 18 % i 2018.⁸⁸⁷

⁸⁸¹ For en diskusjon av utviklingen de siste årene, se [‘Verden er blitt fredeligere’, forskning.no, 4. des. 2018.](#)

⁸⁸² [Dupuy og Rustad \(2018\), ‘Trends in Armed Conflict, 1946–2017’.](#)

⁸⁸³ Basert på tall fra [UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset \(v. 19.1\)](#). Her ble også tallet for 2017 oppjustert til 49.

⁸⁸⁴ [Dupuy, Kendra, Gates, Scott, og Nygård, Håvard M. \(2016\), ‘State Fragility and Armed Conflict’, *Conflict Trends*, 7–2016 \(PRIO\).](#)

⁸⁸⁵ Det forutsettes imidlertid at den økonomiske veksten ikke bidrar til å øke ulikheten mellom grupper («horisontal» ulikhet), som henger tett sammen med økt fare for konflikt. Se [Baghat, Karim m.fl. \(2017\), ‘Inequality and Armed Conflict: Evidence and Policy Recommendations’, *Conflict Trends*, 1–2017 \(PRIO\).](#)

⁸⁸⁶ Prediksjonen for 2050 var opprinnelig 7 %, men ble oppjustert til 10 % som følge av en nyere modell og oppdatert datagrunnlag. For de originale prediksjonene, se [Hegre m.fl. \(2013\), ‘Predicting Armed Conflict, 2010–2050’.](#) For de siste prediksjonene, se [Hegre og Nygård \(2014\), ‘Peace on Earth?’.](#)

⁸⁸⁷ Denne andelen kan ikke uten videre sammenlignes med andelen i PRIOs prediksjoner. PRIOs prediksjoner var basert på et datasett med 169 land, og av disse ble det registrert konflikt i 26 land i 2009. I siste versjon av UCDPs datasett (v. 19.1) er det til sammenligning registrert konflikter mellom en stat og en ikke-statlig aktør i 27 land i 2009. Til sammenligning ble det i 2018 registrert 50 slike konflikter i 34 land, som utgjør 18 % av de 193 landene som er medlem av FN i dag. I 2018 var det i tillegg 76 ikke-statlige konflikter i 17 ulike land, som utgjør 9 % av 193 land. Det er imidlertid en stor overlapp mellom landene som opplever begge typer konflikt. Til sammen var det 38 ulike land som hadde minst én statsbasert, ikke-statlig eller begge typer konflikt i 2018. Dette utgjør 20 % av alle 193 land.

Ifølge to av PRIOs forskere, H. Hegre og H. M. Nygård, er **en mulig trussel mot en fredeligere utvikling at den økonomiske veksten i dagens minst utviklede land ikke vil fortsette**, eller at den ikke vil lede til mer velferd, utdanning og fredelige muligheter for befolkningen.⁸⁸⁸ De siste årene har imidlertid den økonomiske veksten i de mindre utviklede delene av verden forblitt svært høy (se 3.1.1 og 3.4.1 om global økonomisk utvikling). Selv om veksten har falt mye i enkeltland, spesielt i Afrika, har dagens fremvoksende økonomier og utviklingsland hatt en gjennomsnittlig BNP-vekst på 4,6 % per år i perioden 2015–2018, sammenlignet med 2,2 % i industrilandene og et snitt på 3,6 % i verden som helhet. Denne relativt høye vekstraten i fremvoksende økonomier og utviklingsland forventes også å stige ytterligere – opp mot 5 % i 2024 – mens utsiktene på lengre sikt er mer usikre. Her vil Kinas videre vekst bli en viktig driver eller brems for den økonomiske veksten i utviklingslandene, bl.a. gjennom etterspørsel etter råvarer.

En ny utfordring for verdensfreden er klimaendringene. Klimagassutslippene og den globale oppvarmingen vil fortsette å stige de neste tiårene, nærmest uavhengig av hva vi gjør i dag (se 3.5 om miljøtrender). Klimaendringene kan føre til mer migrasjon og forsterke ressursknappheten som uansett skapes av befolkningsveksten. Resultatet kan bli økte spenninger både innen og mellom land, men de direkte koblingene til væpnet konflikt er usikre. At de fattigste landene er mest utsatt og dårligst stilt til å håndtere klimaendringene, forsterker utfordringene. Det kan derfor tenkes at behovet for militære operasjoner i disse områdene vil øke i takt med klimaendringene, spesielt i Afrika. Det er imidlertid et paradoks at økonomisk vekst er noe av det som kan bidra til å redusere det globale konfliktnivået mest, men samtidig også øke klimagassutslippene ytterligere – og slik sett forsterke de mekanismene som er beskrevet ovenfor.

En «ny kald krig» kan også bidra til mer konflikt. En mulig forklaring på hvorfor verden har blitt fredeligere de siste 30 årene, er at med slutten på den kalde krigen forsvant også den ideologiske konfrontasjonen mellom supermaktene og deres støtte til regimer og opprørsgrupper i tredjeland. Denne støtten bidro også til å forlenge mange konflikter verden over. Ifølge Hegre og Nygård vil imidlertid en ny kald krig trolig ha mindre å si enn den forrige, fordi flere land nå har gått mange år uten konflikt, som igjen reduserer sjansen for at nye vil bryte ut.⁸⁸⁹

I stedet er det ifølge dem **en dramatisk endring i det globale handelssystemet som kan bli det største «sjokket»**, hvis det gjør at dagens fattigste land ikke fortsatt får den økonomiske veksten de har hatt frem til nå. På dette området gir de siste års utvikling grunn til bekymring. Etter at Trump ble amerikansk president i 2017, har USA gått bort fra å være en sterk tilhenger av frihandel, og landet har innledet handelskriger med både Kina og Europa. På sikt er det imidlertid usikkert hvor mye skade Trump kan påføre det globale handelssystemet, siden de fleste andre land i verden fortsatt er sterke tilhengere av dagens handelsordninger.

Til slutt vil det være avgjørende hvor godt fattige land vil håndtere økte krav til politisk liberalisering, som ofte følger med den sosioøkonomiske utviklingen. Her illustrerer de forskjellige utfallene av den arabiske våren i henholdsvis Syria og Tunisia hvor vanskelig det er å forutsi

⁸⁸⁸ For en diskusjon av det fremtidige fredspotensialet, se [Hegre og Nygård \(2014\)](#), 'Peace on Earth?'

⁸⁸⁹ Se Collier, Paul; Elliot, Lani; Hegre, Håvard; Hoeffler, Anke; Reynal-Querol, Marta, og Sambanis, Nicholas (2003), *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Oxford: OUP).

utviklingen i enkeltland. Hegre og Nygård konkluderer likevel med at sannsynligheten for at det vil bli mer fred i verden, er større enn sannsynligheten for at det vil bli mer krig.

6.2 En farligere verden for småstater

Selv om verden blir fredeligere på lang sikt, er det likevel *hvordan veien dit vil se ut* de neste 15–25 årene, som er det mest interessante spørsmålet for forsvarsplanleggere.

Trusselbildet som skisseres i dagens fremtidsstudier er generelt pessimistisk, i alle fall på kort sikt. Bakgrunnen er at flere av de helt grunnleggende betingelsene for dagens relativt fredelige verden er i endring. Selv om økonomisk vekst i fremvoksende økonomier og utviklingsland vil redusere faren for intern væpnet konflikt i de mindre utviklede delene av verden, innebærer denne samme utviklingen en rekke ulemper, som allerede har begynt å gjøre seg gjeldende.

Det er i dag en utbredt oppfatning at vi er på vei mot en mer multipolar verden, som kan lede til **en hardere konkurranse om makt og innflytelse mellom både stater og ikke-statlige aktører** (se 3.1 om dagens politiske trender). Resultatet vil mest sannsynlig bli en svekkelse av USAs dominerende rolle og mer stormaktsrivalisering, men potensielt også en svakere oppslutning om dagens tolkninger av internasjonale lover og normer. USA, Kina og India forventes å bli de tre klart største økonomiene mot midten av århundret, mens andre fremvoksende økonomier vil utgjøre en stadig større andel av verdensøkonomien. Nye stormakter vil dermed få større innflytelse på hvordan det globale statssystemet skal utformes, og større gjennomslag for tolkninger som er i tråd med deres interesser. Politiske og økonomiske institusjoner som anses som vestlig-dominerte, f.eks. Det internasjonale pengefondet og Verdensbanken, kan miste noe av sin relevans etter hvert som fremvoksende økonomier bygger opp egne, alternative institusjoner. Det tydeligste tegnet på dagens politiske maktforskyvning er at flere regionale aktører allerede har vist større vilje til å bruke militære styrker for å sikre sine interesser, som i Syria, der så godt som alle involverte stater kan ha brutt folkeretten på én eller annen måte.

En langsiktig konsekvens av dagens trender er **en gradvis erodering av dagens liberale verdensorden**. Med den liberale orden mener vi (1) det settet med regler som stater har blitt enige om å følge etter andre verdenskrig, spesielt FN-pakten, (2) det sikkerhetsfellesskapet som har blitt etablert med USA som garantist, særlig NATO, og (3) det internasjonale systemet som i stor grad er basert på liberale og demokratiske verdier, som selvbestemmelse og frihandel. For Norge innebærer eroderingen av denne ordenen en svekkelse av vårt *egentlige* førstelinjeforsvar, i form av lover og regler som beskytter småstater mot at stormakter tar seg til rette på andres bekostning. Spesielt Havretten har gitt Norge store verdier i form av olje, gass og levende marine ressurser.

En utvikling som ingen av de tidligere fremtidsstudiene forutså, er at den liberale ordenen ville bli utfordret innenfra – fra «skaperen» selv og vår viktigste allierte, USA. Under Trump har USA trukket seg fra flere, store multilaterale avtaler og sådd tvil om landets oppslutning om demokratiske verdier og garantier til allierte. Denne «Trump-effekten» har imidlertid bare forsterket trender som allerede pekte i samme retning. Svekkelsen av den liberale ordenen har

lenge vært ventet i lys av den økonomisk drevne maktforskyvningen til andre land enn dagens vestlige demokratier. Så lenge den økonomiske vekstraten holder seg høyere i Asia, Afrika og Sør-Amerika, vil eroderingen av dagens verdensorden fortsette, også etter Trump.

Videre peker dagens fremtidsstudier på at **etterspørselen etter viktige naturressurser vil øke**. Dette gjelder både energi, mat, vann og sjeldne jordartsmetaller (se 3.4.4). Med mindre det skjer teknologiske gjennombrudd eller andre hendelser som vil redusere behovet eller øke utnyttelsesgraden betydelig, kan denne økte etterspørselen gjøre det viktigere for stater å sikre tilgangen på disse naturressursene, spesielt for landene i rask vekst. Som ved klimaendringene er det ingen direkte sammenheng mellom ressurssetterspørsel og økt fare for væpnet konflikt, men større knapphet kan forsterke andre årsaker og være «triggere», spesielt ved økte matvarepriser. Vann anses også å ha et økende potensial som konfliktårsak og som våpen i krigføring, selv om knapphet som oftest har ført til avtaler om vanndeling, ikke væpnet konflikt. I sum skisseres naturressurser som en potensielt viktig årsak til mellomstatlige spenninger fremover.

Samtidig er klimaendringene ett av få politikkområder som kan forsterke internasjonalt samarbeid. Bakgrunnen er at mange aktører vil ha en felles interesse av å redusere de negative effektene på miljøet. I beste fall spekuleres det i om klimaendringene kan forene statlige myndigheter, selskaper og sivilsamfunn i «en ny æra» med fornyet globalt engasjement, og at dette kan motvirke de andre trendene som i dag utfordrer det internasjonale samarbeidet. Så langt er det imidlertid lite som tyder på et slikt gjennombrudd de nærmeste årene. På sikt vil det bli mest avgjørende hvorvidt fremvoksende økonomier og utviklingsland klarer å begrense klimagassutslippene, uten at, eller selv om, det vil begrense deres økonomiske vekst.

Russland og Kina omtales i dag som «revisjonistiske» stormakter. Begge har lenge ønsket å svekke USAs globale maktposisjon, og begge har nå inntatt en mer aktiv tilnærming for å *skape* den endringen de ønsker seg. Russland (se 4.1) har videreført en mer offensiv utenrikspolitikk som for alvor begynte med intervensjonen i Ukraina i 2014, og landet oppfattes i dag som mer aggressivt enn Kina, i alle fall i Europa. Russland har også engasjert seg militært i Syria fra 2015, blandet seg inn i det amerikanske presidentvalget i 2016 og antas å ha stått bak et nervegiftangrep i Storbritannia i 2018. Det er ulike syn på hvor langt landet er villig til å gå fremover, men Russland har i de nyeste fremtidsstudiene gått fra å bli omtalt som en regional makt med defensive ambisjoner til en global og offensiv aktør. Planlagte og allerede gjennomførte investeringer forventes også å styrke Russlands militære evne de neste ti årene, selv om tempoet i forsvarsmoderniseringen forventes å bli noe lavere enn det har vært de ti foregående.

Kina vil likevel utgjøre den største geopolitiske utfordreren til USA (se 4.5). Selv om Kinas økonomi vokser i et gradvis saktere tempo, vil vekstraten forbli langt høyere enn både USAs og Russlands. Kina vil gå forbi USA som verdens største økonomi i løpet av ett tiår, og er allerede mange ganger større enn Russland. Landet vil dermed kunne fortsette å bruke mye penger på forsvar, som gjør at det militære gapet opp til USA vil bli redusert, i alle fall på papiret. Kinas målsetting synes å være en gradvis omorganisering av verden til en økonomisk orden som er mindre fordelaktig for dagens industriland, og en politisk orden med større kinesisk innflytelse. For å oppnå dette kombinerer dagens regime ambisiøse utviklingsprosjekter med militær opprustning og større tilstedeværelse globalt. Verste fallscenarioet med krig mellom USA og Kina

omtales ikke som mer umiddelbart sannsynlig, men forholdet mellom landene har ikke forbedret seg de siste årene. Ifølge de mest deterministiske spådommene fra teorier som offensiv realisme, vil faren for krig bare fortsette å øke i takt med Kinas økonomiske vekst.

Både Russland og Kina står samtidig overfor innenrikspolitiske utfordringer på lang sikt.

Kina har i dag betydelige inntektsforskjeller, og det er lenge til landet kan kalle seg en velferdsstat. I løpet av ti år vil Kinas befolkning begynne å falle, mens landet aldres vesentlig raskere enn alle de andre stormaktene (se boks 4.10 i 4.5.1). Dette forventes å motvirke den økonomiske veksten og gjør at landet risikerer «å bli gammelt før det blir rikt». Russlands befolkning synker allerede, og vil få en av de største forsørgerbyrdene i verden. I tillegg er den russiske økonomien fortsatt svært sårbar for endringer i energiprisene. Russland vil forbli en stor økonomi i verden, men det er enighet om at dagens økonomiske modell ikke er bærekraftig uten politiske reformer (se 4.1.5). Den forventede økningen av gjennomsnittsalderen i alle stormaktene kan samtidig bidra til å redusere konfliktnivået i verden, fordi eldre samfunn er generelt fredeligere enn unge.

Selv om begge landene nylig har utfordret folkeretten i sine egne nærområder, som i Ukraina og Sør-Kina-havet, er det **ikke ventet at Russland eller Kina vil utgjøre en trussel mot FN som organisasjon** (se 4.4). Tvert imot har Kina styrket sin støtte til FN-operasjoner betydelig. Kina og Russland forventes heller ikke å utfordre FNs sikkerhetsråd, siden de allerede er permanente medlemmer med vetorett. I likhet med andre fremvoksende stormakter har de imidlertid et annet syn på menneskerettigheter enn vestlige land, som betyr at oppslutningen om disse verdiene trolig vil bli svekket fremover. På lengre sikt kan imidlertid den tradisjonelle konsensusen mellom Russland og Kina i Sikkerhetsrådet bli satt på prøve, hvis fortsatt kinesisk vekst for alvor begynner å utfordre russiske interesser, spesielt i Sentral-Asia. Større frykt for kinesisk ekspansjon kan også gjøre det viktigere for Russland å reparere forholdet til Europa.

Utover de nærmeste årene er det også tenkelig at **andre fremvoksende stormakter kan bli mer selvsikre og villige til å bruke maktmidler utenfor egne grenser**. Land som India, Indonesia, Brasil og Tyrkia anses å ha et stort økonomisk vekstpotensial, og bruker allerede mye penger på forsvar. Hvordan disse «andre», potensielt også revisjonistiske, stormaktene vil søke å påvirke utviklingen, diskuteres ikke detaljert i dagens fremtidsstudier. I stedet har studiene en tendens til å supplere beskrivelser av Kinas vekst med formuleringer om at mange av de samme konsekvensene også vil gjelde for andre fremvoksende økonomier på sikt, spesielt India. Det er imidlertid Kina som har kommet lengst i å formulere egne mål for den globale ordenen, så vi vet fortsatt ikke så mye om hva India eller de andre faktisk vil. Det kan samtidig tenkes at veksten i disse andre fremvoksende økonomiene kan skape et langt større press om reform av FNs sikkerhetsråd, der hverken de eller noe land fra Sør-Amerika eller Afrika, er representert i dag.

For Norge vil det derfor være **spesielt viktig hva de andre stormaktene enn Kina og Russland vil mene om dagens folkerett**, spesielt prinsippene om suverenitet og ikke-innblanding, og hvor villige de vil være til å utfordre den i fremtiden. Det er også en fare for at Kina og Russland kan oppleve at vinduet deres er i ferd med å stenge, etter hvert som andre stormakter gradvis tar innpå og potensielt kan passere dem. I verste fall skisseres det at dagens stormakter kan

føle seg «tvunget» til å benytte sin midlertidige sterkeste mulige posisjon til å oppnå det de kan der de ønsker seg en fordelaktig endring, f.eks. i Taiwan (Kina) eller Baltikum (Russland).⁸⁹⁰

Et generelt trekk ved dagens studier og sikkerhetspolitiske analyser er derfor at **spenning, konfrontasjon og potensielt konflikt mellom stater fremstår som mer aktuelt**. Tidligere fremtidsstudiers antagelser om at det ville bli mer stormaktsrivalisering, synes således å ha blitt styrket, og det er ingen av de nyeste studiene som forventer et lavere spenningsnivå de neste fem årene. At flere stater har gitt direkte støtte til én eller flere parter i interne konflikter, slik som under den kalde krigen, gjør også at vi kan forvente at dagens konflikter vil vare lenger og bli blodigere. Dette gjelder særlig Midtøsten og Nord-Afrika, der «fredspotensialet» som var spådd, ikke har blitt realisert. Denne regionen er imidlertid fremdeles i en brytningstid, der maktskifter og utviklingen i flere enkeltland de neste årene kan få stor betydning på lang sikt. Regionen har også vært åsted for flere militære konfrontasjoner mellom stater som kunne ha eskalert. Stormaktsrivaliseringen har imidlertid gjort seg gjeldende i nesten alle regioner de siste årene, senest gjennom økt militær tilstedeværelse i Afrika og støtte til ulike fraksjoner i Venezuela.

Mer mellomstatlig spenning betyr likevel ikke nødvendigvis mye større fare for høyintensiv mellomstatlig krig. To sentrale forklaringer på hvorfor det har vært så få mellomstatlige kriger siden andre verdenskrig, er at det har blitt mer kostbart å føre krig mot land som en har blitt økonomisk avhengig av gjennom globalisering og internasjonal handel, og at de militære omkostningene ved å gjøre det er potensielt høyere enn gevinsten. Derfor har andre og mer indirekte former for krigføring, som «stedfortrederkrig» og «hybridkrigføring», fått en mer fremtredende plass i mellomstatlige konfrontasjoner. Hybridkrigføring – i form av en systematisk kombinasjon av konvensjonell militærmakt og irregulære maktmidler rettet mot et felles politisk mål, men med lav konfliktintensitet – forventes derfor å spille en stadig større rolle.⁸⁹¹ I den forbindelse er det spesielt de nye formene for irregulær maktbruk som får større betydning, som cyberoperasjoner og påvirkningsoperasjoner. Dette er maktmidler som representerer store muligheter og har færre ulemper enn «tradisjonell», irregulær maktbruk, som geriljakrig, attentater og sabotasje. På lengre sikt vil disse maktmidlenes nytteverdi avhenge av hvor godt stater klarer å redusere sårbarheter for denne typen krigføring.

Samtidig kan dagens trender også tenkes å lede til en verden med mer regionale og mindre gjensidig avhengige innflytelsessfærer, der de politiske og økonomiske kostnadene ved å føre krig mot andre stater kan bli mindre. Den teknologiske utviklingen vil likevel ikke gjøre høyintensiv krig mindre destruktive, så de enorme kostnadene ved høyintensiv mellomstatlig krig anses fortsatt som et sterkt argument mot at dette vil skje igjen. Slike kalkuleringer forutsetter imidlertid at begge parters beslutningstagere er mer rasjonelle enn irrasjonelle. Dette vil også avhenge av aktørenes verdisett og hvor store sivile tap de er villige til å akseptere.

Selv om terskelen for krig mellom stormakter forblir uendret, kan **terskelen for maktbruk mot småstater bli lavere**. Russlands intervensjon i Ukraina synes å ha kommet overraskende på mange lands beslutningstagere. Siden da har «maktpolitikk», der stormakter utnytter sin makt-

⁸⁹⁰ Brands (2019), 'America's Big Advantage Over China and Russia'.

⁸⁹¹ Diesen (2018), 'Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt'.

posisjon for å oppnå det de vil, blitt en viktigere del av fremtidsbildet som skisseres, og det er ingenting ved de siste års utvikling som tyder på at terskelen for maktbruk vil bli høyere igjen.

En videreføring av dagens trender tilsier derfor at **verden vil bli et farligere sted for småstater generelt**. For Norges del representerer de siste års utvikling i forholdet til Russland en ytterligere kilde til bekymring. Russisk militær aktivitet utenfor norskekysten har økt betydelig siden de første årene etter intervensjonen i Ukraina i 2014, og aktiviteten har endret karakter. Russland har bl.a. simulert angrep mot norske installasjoner, foretatt missilskytinger i norsk økonomisk sone og jammet GPS-signaler i Finnmark (se 4.1.9). Denne adferdsendringen på russisk side tolkes både som en naturlig konsekvens av det mer konfliktfylte forholdet til Vesten og Russlands forsvarsmodernisering siden 2008, inkludert styrkingen av Nordflåten, og som en bevisst politikk for å vise misnøye med større alliert tilstedeværelse i nord.

Dersom Russlands forhold til Vesten forblir dårlig, må **Norge forvente å bli utsatt for en like selvhverdende russisk utenrikspolitikk som i dag**. Det forventes også at dagens konfrontasjon med USA og NATO vil fortsette så lenge president Putin sitter ved makten. På den ene siden representerer ikke de siste års utvikling noen grunnleggende endring i hva slags *type* trussel Russland kan tenkes å representere mot Norge, med hensyn til overordnede russiske mål og metoder. Det er fremdeles et begrenset russisk angrep mot Norge – enten i forbindelse med en stor konflikt med Vesten eller en bilateral norsk-russisk konflikt – som regnes som de to kategoriene av situasjoner som norsk forsvarsplanlegging må ta utgangspunkt i.⁸⁹² Den økte spenningen i nord øker imidlertid *sannsynligheten* for at uønskede hendelser av denne typen kan oppstå.

Selv om konfliktpotensialet i nordområdene anses som lavere enn i andre regioner, omtales **faren for eskalering som større enn for bare få år siden** (se 5.1 om Arktis). Den økte militære tilstedeværelsen forsterker et allerede eksisterende «sikkerhetsdilemma» i nord, der defensivt motiverte tiltak kan utgjøre en trussel for andre og dermed utløse militære mottiltak. På den ene side er det ingen av aktørene som vil være tjent med en væpnet konflikt i Arktis. På den annen side kan et fortsatt revisjonistisk Russland som ønsker å utfordre USA eller sette hele NATOs troverdighet på prøve, tenkes å gjøre dette nettopp i den regionen hvor landet i utgangspunktet er sterkest. Det forutsettes likevel at den sikkerhetspolitiske situasjonen må forverre seg andre steder i verden først, for at en stormaktskonflikt i Arktis skal bli mer aktuell.

Russisk maktbruk for å tvinge gjennom krav mot Norge i en bilateral konflikt, er ikke like avhengig av en allerede eksisterende konfrontasjon mellom stormaktene. Derimot er det tenkelig at **faren for russisk maktbruk mot Norge kan øke, hvis det blir større aksept for stormakters rett til militær maktbruk i verden generelt**. Her forutsettes det ikke en grunnleggende endring i russisk utenrikspolitikk. Andre stormakters oppslutning om fredelige normer for konflikthåndtering, fordeling av ressurser og respekt for territoriell suverenitet i helt andre deler av verden, kan derfor bli avgjørende for de samme forholdene i våre nærområder.

Uavhengig av det sikkerhetspolitiske spenningsnivået, er det mulig at **dagens militærteknologiske utvikling kan bidra til å forsterke faren for eskalering**. Teknologiområder som ofte

⁸⁹² Åtland m.fl. (2018), 'Gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidspanlegging, 2018'.

trekkes frem i dagens fremtidsstudier, er utviklingen innenfor cyberdomenet, satsingen på romsystemer og raskere, mer langtrekkende presisjonsvåpen. Felles for disse våpnene er at de kan angripe svært raskt, og at de kan være vanskelige å oppdage før det er for sent. Et eksempel er hypersoniske missiler som flyr fem ganger raskere enn lydets hastighet og som ikke kan stanses med dagens missilforsvar. Generelt raskere og mer langtrekkende missiler vil også muliggjøre bekjempelse av mål på andre lands territorium uten å måtte krenke luftrommet, land- eller sjøområdet først, slik som før. Et siste eksempel er cyberoperasjoner, der den samme tilgangen til et annet lands systemer kreves både for å drive etterretning og for å skade systemet, men for staten som oppdager inntrengingen kan det være vanskelig å vite hva intensjonen er eller hvem som står bak. Det er således et trekk ved flere av våpnene som vil innføres fremover, at det blir vanskeligere å skille mellom defensive og offensive egenskaper, og dermed også vanskeligere å vurdere den andre partens intensjoner og kapasiteter. I verste fall kan dette gjøre at kriser mellom stormakter kan eskalere raskere til krig, fordi begge parter vil føle seg tvunget til å slå til først. Selv om det politiske klimaet skulle bedre seg, kan sikkerhetsdilemmaet derfor vedvare i Arktis, fordi alle de arktiske kyststatene er i ferd med å fase inn nye våpensystemer med lengre rekkevidde, økt presisjon og høyere hastighet.

Det er altså ikke innenfor den overordnede trusselen fra Russland hvor dagens trender peker mot de største endringene. Det vil si at de politiske og strategiske forutsetningene for et eventuelt angrep, fremstår uendret. I stedet er det **endringer i det russiske valget av handlemåter og bruk av våpen, innenfor rammen av samme politiske og strategiske kontekst, som vil få de største konsekvensene for forsvarsplanleggingen.** Dette er imidlertid forhold som er langt vanskeligere å forutsi enn retningen på de globale trendene. Per i dag fremstår Russlands vektlegging av langtrekkende, konvensjonelle presisjonsvåpen som et spesielt viktig hensyn å ta med videre i norske langtidsplaner. Spesielt bekymringsfullt er det at deler av litteraturen påpeker at det er sivile mål som kan bli prioritert i bilaterale konflikter, fordi dette vil ha større effekt på den politiske viljen enn rent militære mål (se boks 4.3 i 4.1.9). Litteraturen går ikke inn på hvilke typer sivile mål det her er snakk om, men det vil trolig først og fremst være snakk om mål som økonomisk viktig infrastruktur. Samtidig har den russiske krigføringen i Syria vært hensynsløs, og inkludert målrettede luftangrep sykehus, boligområder og hjelpeorganisasjoner.

Hvilke moralske forutsetninger vi skal legge til grunn i ulike scenarioer, vil også bli et mer aktuelt spørsmål i en verden hvor dagens internasjonale regler og prinsipper eroderes. Svaret kompliseres ytterligere av en annen teknologisk utvikling, som det er bred enighet om at vil få større betydning i fremtidig krigføring, nemlig autonome sensorer og våpen. Det forventes f.eks. at autoritære regimer ikke vil la seg begrense like mye av etiske hensyn som demokratiske, med tanke på hvor langt slike systemer skal tillates å fatte beslutninger selv. Dette er således forhold som bør utforskes nærmere i den norske forsvarsplanleggingen, og er minst like viktig som hvilke begrensninger vi skal legge på oss selv.

6.3 Større usikkerhet om alliert støtte på lang sikt

I en verden preget av mer maktpolitikk, vil alle land bli mer alene. En naturlig slutning kan da være at Norge må ta større ansvar for egen sikkerhet ved å styrke sin egen forsvarsevne. Det

fremstår imidlertid fortsatt som svært urealistisk at et norsk forsvar alene skal kunne avverge eller stå imot selv et begrenset militært angrep fra en stormakt som Russland.

I stedet gjør summen av dagens trender at **Norge vil bli enda mer avhengig av allierte**, spesielt i saker der den internasjonale tolkningen er uklar. Ett av hovedfunnene i FFIs fremtidsstudie fra 2015 var imidlertid at utsiktene til å få den nødvendige allierte støtten, ville bli mindre sikre fremover. Dette skyldes en rekke trender som, uavhengig av hverandre, vil svekke våre alliertes evne og vilje til å komme Norge til unnsetning. I dag fremstår utsiktene til alliert støtte som noe mer blandede, og peker i litt forskjellige retninger avhengig av hvilket tidsperspektiv som tas.

På den ene siden har **usikkerheten rundt alliert støtte blitt noe redusert de siste årene**. Dette skyldes ikke minst en forsterket amerikansk tilstedeværelse i Europa, inkludert i Norge, økte forsvarsbudsjetter i mange europeiske land og tiltak som skal styrke det kollektive forsvaret i NATO, som etableringen av en ny reaksjonsstyrke og et fremskutt nærvær i Baltikum og Polen. Høyere forsvarsbudsjetter og allerede planlagte tiltak vil også øke NATOs militære beredskap i årene fremover, etter hvert som nye styrker tilføres og nytt materiell innføres. I tillegg har Russlands forsvarsutgifter begynte å synke igjen i samme periode, og den videre russiske forsvarsmoderniseringen forventes ikke å skje like raskt som den har gjort inntil nylig.

På den annen side er **de fleste trendene som skaper større tvil om alliert støtte uendrede**. Disse trendene skjer også i stor grad uavhengig av hverandre, som gjør dem enda sikrere.

For det første kan vi **ikke anta at USAs vilje til å støtte Europa vil være like sterk** de neste 15–25 årene som den har vært de siste tiårene (se 4.3). USA vil i utgangspunktet forbli en global stormakt og verdens største militærmakt i overskuelig fremtid. Samtidig er det bred enighet om at USAs maktposisjon vil svekkes relativt, etter hvert som Kina blir mektigere og andre fremvoksende stormakter potensielt finner sammen for å svekke den amerikanske dominansen. For Norge innebærer dette en dobbel utfordring – både i form av at hele den globale stabiliteten settes på prøve og at vår viktigste allierte vil måtte prioritere sine ressurser strengere.

Selv om USA har styrket sin militære tilstedeværelse i Europa siden 2015, har den samme utviklingen blitt fulgt av en **enda tydeligere amerikansk irritasjon over sviktende europeisk vilje til byrdefordeling**. Det er verdt å merke seg at det ikke er det russiske eller kinesiske lederskapet som har endret syn på hva som er i landets nasjonale interesser de siste årene, men det amerikanske. Det klareste uttrykket for dette er president Trumps eksplisitte tvil om hvorvidt NATO-medlemskapet er i USAs egeninteresse, slik de fleste analytikere synes å mene at det fortsatt er. Selv om deler av dagens nye utenrikspolitikk knyttes til Trump som person, er misnøyen med Europas manglende vilje til å ta ansvar for egen sikkerhet utbredt i store deler av det politiske og militære miljøet i USA. De høyere amerikanske forventningene til europeiske allierte må derfor forventes å vedvare i overskuelig fremtid, selv om hvor sterkt presset vil oppleves, vil variere avhengig av hvem som sitter ved makten.

For USA vil Russland uansett bare representere én av flere strategiske utfordringer. Den amerikanske befolkningens syn på hvilke land som utgjør den *største* trusselen har variert mye, bare de siste 30 årene (se boks 4.6 i 4.3.4). Dette understreker hvor vanskelig det vil være å

forutsi USAs fremtidige prioriteringer. I et 15–25 års tidsperspektiv fremstår det som sikrere at maktforskyvningen til Asia vil fortsette enn at Russland vil videreføre en like konfronterende linje overfor Vesten som landet har ført siden 2014. Det er således mye som taler for at USAs fornyede interesse for Europa vil settes mer på prøve, så lenge landet har en ambisjon om å beskytte sin globale maktposisjon. USAs prioriteringer er likevel ikke bare et spørsmål om *enten* Europa *eller* Asia. USAs avveininger vil alltid avhenge både av utviklingen i trusselen fra Russland og i forholdet til Kina. Siden Russlands intervensjon i Ukraina i 2014 har det imidlertid ikke oppstått noen nye hendelser som har satt landets prioriteringer på en skikkelig prøve. I stedet er det Nord-Korea og Iran som synes å ha opptatt Trump mest så langt.

En implikasjon av strengere amerikanske prioriteringer er at **USAs terskel for støtte til norske standpunkter i konflikter med Russland kan bli hevet**. På den ene siden kan et redusert amerikansk engasjement i Europa være noe som bidrar til å redusere spenningen med Russland, eller til å tvinge de europeiske landene til å ta mer ansvar for egen sikkerhet. På den annen side kan det øke russernes handlingsrom i regionen, spesielt overfor europeiske småstater.

For det andre øker usikkerheten rundt alliert støtte som følge av at **Europa er en region i relativ tilbakegang** (se 5.3). Hovedårsaken er at Europa, allerede fra 2020, vil være den eneste regionen i verden med *både* en synkende *og* en aldrende befolkning. Den forventede økonomiske vekstraten i Europa ligger derfor langt lavere enn i andre regioner, både på kort og lang sikt. Russland vil rammes hardere av de demografiske trendene enn mange andre, men er samtidig i utgangspunktet et mye mer folkerikt land enn de andre europeiske stormaktene. En konsekvens, som det amerikanske marinekorpsets fremtidsstudie selv trekker frem, er likevel at europeiske land vil kunne fremstå som enda mindre attraktive allierte for USA i et globalt perspektiv, sammenlignet med fremvoksende økonomier i andre regioner, som Asia. Så lenge USA anser det som en nasjonal interesse å beholde Europa som en viktig støttespiller, vil landet likevel måtte opprettholde et visst nærvær.

De relativt sikre og nært forestående demografiske utfordringene gjør det **usikkert om de siste års vekst i europeiske NATO-lands forsvarsbudsjetter vil la seg videreføre** (se 4.2 om NATO). Budsjettveksten siden 2015 er allerede mindre enn forutsatt, og omfatter ikke alle de største og viktigste landene som har mest å si for alliansens samlede militære evne, som Storbritannia. Tyskland har økt forsvarsutgiftene sine mest siden 2014, men landet brukte mye mindre på forsvar enn Frankrike og Storbritannia i utgangspunktet. Selv om NATO-landene mot formodning skulle nå målet om 2 % av BNP på forsvar innen 2024, er det tvilsomt om dette nivået kan videreføres, bl.a. fordi eldrebølgen vil merkes enda bedre og konkurransen om de offentlige utgiftene vil bli hardere. Dagens vilje til å prioritere forsvar over andre sektorer er også relativt lav i de fleste europeiske land, målt i andel av BNP som brukes på forsvar. En videreføring av dagens situasjon innebærer også en mulighet for at den russiske trusselen kan bli «normalisert», slik at dagens sikkerhetspolitiske situasjon ikke lenger er et tilstrekkelig argument for å bruke mer penger på forsvar, selv om trusselen ikke har endret seg i realiteten.

Norge vil stå overfor de samme økonomiske utfordringene som allerede i dag gjør det vanskelig å nå 2 %-målet (se 3.4.3). Forsvar er fortsatt ikke blant de viktigste sakene for norske velgere, selv ikke etter Russlands intervensjon i Ukraina. Det er derfor usikkert om de øko-

nomiske rammene i Forsvarets gjeldende langtidsplan vil la seg oppfylle, gitt en videreføring av dagens trender. Norge er i utgangspunktet bedre stilt for å bruke penger på forsvar enn mange andre europeiske land fremover. Samtidig er norsk økonomi svært avhengig av oljeprisutviklingen. Det er ingen fremtidsstudier som mener at fossile brennstoff vil få mye mindre betydning de neste tiårene, men prisutviklingen er likevel svært uforutsigbar og konsekvensene av store prisfall kan bli betydelige, også for det norske forsvarsbudsjettet.

Selv om våre allierte skulle nå NATOs mål om 2 % av BNP, er det **uansett ingen automatikk i at økt vilje til å bruke penger på forsvar betyr økt vilje til å bruke pengene på forsvar av andre**, bare en økt vilje til å bruke penger på *eget* forsvar. Til tross for de siste års styrking av NATOs reaksjonsevne, er det fortsatt en mangel på oppfølgingsstyrker så lenge en stor andel av landenes militære styrker ikke er deployerbare. En høyere deployeringsevne krever stående styrker med høy utstyrs- og beredskapsmessig kvalitet. Her er mindre lands muligheter for å bidra begrenset, fordi de allerede har små styrker i utgangspunktet. I sum begrenser dette betydningen av en eventuell budsjettvekst, så lenge det er de små og mellomstore NATO-landene som øker mest.

Hva pengene i NATO brukes til, er derfor minst like viktig som hvor mye landene bruker. Der som medlemslandene ikke klarer å oppfylle 2 %-målet kan det tenkes å lede til en diskusjon om andre måter å beregne byrdefordelingen på, som også kan ha ugunstige konsekvenser for småstatene. En mulighet er at små land som Norge gis ansvaret for avgrensede deler av det større spekteret av kapabiliteter som alliansens operasjoner krever. Dette vil i så fall representere en ny utfordring for utsiktene til å opprettholde en nasjonal, territoriell forsvarsevne, som kommer i tillegg til den forsvarsspesifikke kostnadsveksten som allerede gjør det vanskelig å anskaffe et tilstrekkelig antall av de mest nødvendige enhetene i dagens forsvar.

Et hinder for en slik arbeidsdeling, og en varig utfordring for alliansens samhold generelt, er at det er **nesten helt sikkert at NATO vil være preget av et sprikende trusselbilde**. Selv om dagens nedkjølte forhold til Russland skulle bedre seg noe, vil Russland trolig forbli den største sikkerhetsutfordringen for land i nordlige og østlige deler av Europa. Her kan det endelige utfallet av Ukraina-konflikten (eller fraværet av en løsning) få mye å si for trusselbildet til de tidligere sovjetrepublikkene. Et annen potensielt avgjørende veiskille er hvordan Russland vil reagere når Hviterusslands president, A. Lukasjenko, omsider må overføre makten til en etterfølger. Våre søreuropeiske allierte vil derimot trolig fortsette å se på ustabilitet langs Middelhavet og innenrikspolitiske utfordringer som sitt største sikkerhetsproblem, samtidig som det er her aldringen og befolkningsfallet vil skje raskest i Europa. Over tid kan dette øke uenigheten om styrkemålene i NATO, spesielt hvis søreuropeiske land bruker stadig mindre ressurser på konvensjonelle kapabiliteter og mer på halvmilitært gendarmeri for grensekontroll og indre sikkerhet.

Ustabilitet i Afrika fremstår som en reell utfordring på lang sikt (se 5.4 om Midtøsten og Nord-Afrika og 5.5 om Afrika sør for Sahara). Terrortrusselen og migrasjonsutfordringene har allerede satt Afrika mye høyere på dagsorden i Europa. De neste årene forespeiles det at regionen også vil bli en viktigere arena for stormaktsrivalisering. Kina har allerede blitt en viktigere aktør, mens Russland har engasjert seg overraskende mye i Afrika det siste året.

På lengre sikt vil Afrikas skjebne uansett bety mer for resten av verden som helhet. Afrika vil nemlig utgjøre ca. 30 % av hele verdens befolkning rundt 2060, sammenlignet med bare 15 % i dag. Det synes således å være sikrere med et fortsatt høyt konfliktpotensial i Europas randsoner enn at dagens anspente forhold mellom Russland og Vesten vil vedvare like lenge. Den enorme befolkningsveksten i enkeltland som Nigeria, Egypt, Sudan og Etiopia, gjør også at eventuelle statskollapser vil få langt større konsekvenser enn dagens migrasjonsutfordringer. Forventninger om at Norge skal bidra til stabiliseringsoperasjoner i Afrika, kan derfor bli et langvarig fenomen. Dersom det globale konfliktnivået fortsetter å stige, kan det også øke sannsynligheten for at våre allierte vil være opptatt andre steder i verden, uavhengig av utviklingen i våre områder.

En ytterligere kilde til usikkerhet ved utsiktene til alliert støtte er at det har **oppstått nye spenninger innad i alliansen** (se 3.2.4). De siste års motreaksjoner på globaliseringen ble ikke forutsatt i de tidligere fremtidsstudiene, men vektlegges mye i de nyeste. Disse spenningene har kommet tydeligst til uttrykk gjennom Brexit i 2016, valget av Trump samme år og en større oppslutning om nasjonalistiske partier i mange europeiske land siden da. NATOs egen fremtidsstudie skisserer den økte polariseringen innad og mellom allierte land, som en ny trussel mot alliansens samhold og evne til å fatte beslutninger. Selv om Norge skiller seg ut med generelt høyere tillit til myndighetene og lite polarisering, er det i sikkerhetspolitisk sammenheng minst like viktig hvor sårbare våre allierte er for disse innenrikspolitiske utfordringene, fordi det er her eventuelle beslutninger om å bistå Norge i en krisesituasjon, skal tas.

Endelig har de siste års økninger i de europeiske forsvarsbudsjettene **fortsatt ikke klart å snu den gradvise svekkelsen av Vestens militære forsprang** (se 3.4.2). Helt siden 2008 har de største fremvoksende økonomiene – de såkalte E7-landene (Kina, India, Brasil, Mexico, Russland, Indonesia og Tyrkia) – brukt mer penger på forsvar enn G7-landene (Canada, Tyskland, Storbritannia, Frankrike, Italia og Japan), hvis USA holdes utenfor. Årsaken er at E7-landenes økonomier vokser mye raskere enn G7-landenes, og at flere av E7-landene bruker en større andel av BNP på forsvar. Selv om flere G7-land har brukt mer penger på forsvar siden 2014, har gapet opp til E7-landene bare fortsatt å øke. Det er derfor lite ved dagens trender som tilsier at Vestens militærteknologiske forsprang ikke vil utfordres stadig mer. Et viktig forbehold her er at de vestlige G7-landene er allierte, i motsetning til E7-landene. Spørsmålet er imidlertid hvor mye G7-landene faktisk får igjen for å være allierte, hvis det ikke samtidig innebærer at landene unngår duplisering av kapabiliteter og integrerer sine forsvar bedre enn i dag.

I sum er det **innenfor den allierte dimensjonen av forsvarsplanleggingen at vi kan forvente de største endringene på lang sikt**. Erkjennelsen av økende usikkerhet rundt alliert støtte har blitt tydeligere i forsvarsdebatten de siste årene, spesielt etter at Trump ble president, men usikkerheten er ikke først og fremst et resultat av ham. Selv om det har vært en positiv utvikling i NATO siden 2015, spesielt innenfor styrkingen av den kollektive forsvarsevnen, representerer også spenningene som brakte Trump til makten og Storbritannia ut av EU nye utfordringer for samholdet, som vi ikke kjente til for fire år siden. Uavhengig av de siste års utvikling har det heller ikke skjedd noen endringer i de underliggende økonomiske og demografiske trendene, som gjorde at vi i forrige fremtidsstudie konkluderte med at usikkerheten rundt alliert støtte er større enn usikkerheten rundt hva Russland kan tenkes å gjøre mot Norge de neste 15–25 årene.

Til tross for kreftene som utfordrer alliansens samhold og samlede militære evne, vil **NATO likevel forbli det viktigste sikkerhetsrammeverket for Europa i overskuelig fremtid.** NATOs undergang har blitt spådd mange ganger før. Et sprikende trusselbilde som bare vedværer, vil likevel kunne føre til oppløsningstendenser. I verste fall kan det gjøre at NATO utvikler seg til å bli en «skinnallianse», der det mangler et reelt interessefelleskap som forplikter medlemmene til handling i en eventuell faktisk krise, uten at vi blir klar over det før det er for sent. Et mindre dramatisk alternativ, som er mer i tråd med dagens trender, er at alliansen vil fortsette å utvikle seg i retning av å bli et institusjonelt rammeverk for «koalisjoner av villige», også *innenfor* kjerneområdet. Selv om den samlede militære styrken vil bli mindre enn om «hele» NATO var med, kan en geografisk og funksjonell inndeling av alliansen redusere konflikter om byrdefordeling, øke mulighetene for å bygge felleskapasiteter, og være enklere å forholde seg til for USA enn alliansen samlet sett.

For forsvarsplanleggingen innebærer den økte usikkerheten at **vi må vurdere utsiktene til alliert støtte mer detaljert i hvert konfliktscenario.** Usikkerheten vil være størst i de situasjonene der våre allierte enten oppfatter at de bare har en begrenset egeninteresse av å involvere seg, eller ikke har evnen til å komme oss til unnsetning raskt nok. Det vil derfor være nødvendig å vurdere hvem av våre allierte som vil ha størst interesse av å støtte Norge i ulike situasjoner, hva slags støtte det i så fall vil være snakk om, hvor lenge må vi klare oss selv, og hva som må til for faktisk å få hjelp. Dette har også betydning for hvilke militære handlemåter vi selv kan legge til grunn for vurderinger av ulike alternativer, fordi den strukturen som er best egnet til å sikre norsk sikkerhet og handlefrihet ikke alltid vil være den samme, uavhengig av hvordan den allierte støtten ser ut.

6.4 Muligheter og dilemmaer for Norge

Den største forsvars- og sikkerhetspolitiske oppgaven for Norge fremover blir å redusere usikkerheten rundt alliert støtte – ikke bare de neste fem årene, men også utover dette. Utfordringen ligger i å finne måter å redusere denne usikkerheten på, uten samtidig å øke spenningen og faren for eskalering i våre nærområder, utover det dagens trender allerede kan lede til.

Et første alternativ er at Norge kan forsterke de bilaterale båndene til USA. I dag er USA Norges viktigste enkeltallierte, ikke minst fordi landet er den eneste av våre allierte med reell evne til å projisere makt over havet for å forsterke den skandinaviske halvøy i en høyintensiv konflikt. Å opprettholde koblingen til USA er derfor avgjørende for Norge i en krigssituasjon.

Tettere bilaterale bånd til Norge og andre europeiske allierte vil imidlertid kunne gi amerikanerne en mulighet til å føre en mer «transaksjonspreget» politikk i fredstid, der USAs støtte gjøres enda mer betinget av gjenytelser som landet har bruk for – ikke ulikt måten Trump tilnærmer seg NATO på i dag. For Norges vedkommende kan dette føre til et betydelig press på å anskaffe amerikansk materiell, også på områder hvor vår egen eller andre lands forsvarsindustri er konkurransedyktig. USA kan også få et sterkere ønske om å bruke havner og flyplasser i Nord-Norge hvis den amerikanske marinen skal øke nærværet i Norskehavet eller Barentshavet. Det er imidlertid nettopp dette Russland har demonstrert størst misnøye med de siste årene. I dagens

sikkerhetspolitiske situasjon vil betydelig økt, eller mer permanent, amerikansk tilstedeværelse kunne øke spenningsnivået i nord. Samtidig er det delte syn på hvorvidt russiske påstander om at Vesten utgjør en trussel bare er retorikk myntet på et hjemlig publikum, om russerne ønsker å forsterke uenigheten om sikkerhetspolitikken i vestlige land, eller om påstandene er et uttrykk for reelle bekymringer. En alternativ tilnærming til å sikre bedre bilaterale relasjoner, i alle fall under Trump, kan være å øke egne forsvarsbudsjetter betraktelig og bli USAs viktigste partner i å løfte europeiske forsvarsinvesteringer opp til målet om 2 % av BNP. Dette kan også være noe som kan bidra til å øke den europeiske forsvarsevnen mer generelt. Samtidig kan det bli vanskelig for Norge å skille seg ut, siden det er flere europeiske land som ligger på 2 % allerede. Et annet alternativ er å styrke Norges posisjon som «NATO i nord», gjennom større evne til etterretning og overvåking som igjen vil redusere USAs og andre lands behov for tilstedeværelse.

For å opprettholde et sterkere bilateralt bånd over tid, vil det **samtidig kunne bli enda viktigere å være «en god alliert» for USA i andre deler av verden**. Dette kan i første omgang tenkes å innebære støtte til USA med å demme opp for andre stormakter enn bare Russland. I dag gjelder dette spesielt Kina. I så fall kan det skape en større splittelse mellom Norge og resten av Europa, dersom de andre europeiske landene først og fremst anser Kina som en viktig handelspartner, mer enn en fremtidig sikkerhetstrussel (se 4.5.3). Siden den kalde krigens slutt har også andre land, som Nord-Korea, Iran og Irak, vært ansett som store trusler mot USA. En enda sterkere «allianse i alliansen» kan således øke faren for at Norge blir involvert i USAs konflikter helt andre steder i verden. Dette er kjent som «alliansesikkerhetsdilemmaet», der alle aktører må balansere ønsket om støtte i konflikter hvor de selv trenger det, opp mot ønsket om å unngå å bli trukket inn i konflikter de ikke har interesse av. Dette dilemmaet vil forsterkes ytterligere av tiltagende stormaktsrivalisering, fordi det kan øke sannsynligheten for at situasjoner kan eskalere, ikke minst dersom USA føler seg tvunget til å handle i situasjoner som truer landets nasjonale interesser eller der landet må demonstrere verdien av sikkerhetsgarantien til andre allierte.

En egen europeisk allianse fremstår ikke som et realistisk alternativ i dag (se 5.3.3). Dette følger av trender som allerede svekker utsiktene til en felles militær opptreden, og som forventes å fortsette, inkludert en synkende økonomisk vekstrate, et sprikende trusselbilde og interne spenninger. For å realisere en samlet forsvarsevne som kan utgjøre et troverdig sikkerhetspolitisk alternativ, vil de europeiske landene uansett være avhengig av å samarbeide mye tettere. Dette behovet er erkjent, men arbeidet med å integrere de europeiske lands forsvar går fortsatt langsomt av frykten for å miste nasjonal handlefrihet. Storbritannia er nå også i ferd med å forlate unionen, mens de siste års forsøk på å gjenreise det europeiske forsvarssamarbeidet tilsier at utsiktene til å lykkes er usikre. Utfallsrommet for utviklingen i Europa er derfor meget stort, og det vil dermed også være risikabelt for Norge å satse tungt på at den skal gå i én spesiell retning. I verste fall kan Europa selv risikere å bli et kontinent hvor andre stormakter – som USA, Russland og i økende grad Kina – konkurrerer om innflytelse.

Det er heller **ikke gitt at det vil være bedre for Norge å knytte seg nærmere til europeiske allierte enn til USA** i våre nordlige nærrområder. Den strategiske betydningen av Arktis øker nå som følge av to, til dels uavhengige, drivere. På den ene siden har regionen blitt et mer aktuelt militært operasjonsområde for stormaktene. Denne utviklingen kan godt tenkes å snu, i alle fall

på lengre sikt. På den annen side blir regionen et økonomisk viktigere område så lenge ismeltingen åpner opp for ny utvinning av ressurser og kortere transportruter over Polhavet. Denne utviklingen anses som svært sikker, men det er usikkert hvor lønnsomt utvinning og skipsfart i arktiske områder vil bli. Arktis skiller seg samtidig ut som den regionen der norske interesser kan skille seg mest fra våre europeiske alliertes, fordi de mange av dem har et annet syn på Norges rettigheter til havområdene utenfor territorialfarvannet rundt Svalbard. Disse uenighetene kan også bli tydeligere dersom Europas forhold til Russland blir normalisert.

I dag fremstår derfor Norden som det potensielt beste alternativet for å redusere usikkerheten rundt alliert støtte.⁸⁹³ Russlands intervensjon i Ukraina i 2014 synes å ha markert et skille i nordisk sikkerhetspolitikk (se 5.2 om Norden). For første gang samarbeider de nordiske landene på stadig nye områder for å møte en felles trussel. Risikoen ved et «nordisk alliansesikkerhetsdilemma» synes også å være relativt liten for Norge, fordi det vil involvere svært få og geografisk nærliggende land. Dette reduserer faren for «gratiskjøring» og for å bli dratt inn i konflikter som ikke berører våre egne interesser. Samholdet vil også kunne være sterkere i flere situasjoner, fordi det er mer sannsynlig at et angrep på Norge vil bli oppfattet som «et angrep på alle» i Norden, enn at den samme situasjonen vil bli oppfattet som et angrep på alle i NATO. Det fremstår derfor som både fornuftig og mer sannsynlig enn før at Norden kan utvikle seg til å bli – og opptre som – en mer samlet sikkerhetspolitisk aktør, ikke bare en region. Det er heller ikke gitt at et tettere nordisk sikkerhetspolitisk vil oppfattes som en konkurrent til NATO. Tvert imot kan Norden være kompatibel med, og endog styrke, eksisterende samarbeidsfora, som NATO, EU og andre regionale allianser innad i NATO, som *The Northern Group*. I beste fall kan en nordisk allianse utvikles til å bli den første og hurtigste responsen i en krise eller krig, og et rammeverk for å håndtere utfordringer som er for store for hvert enkelt land, men for små for NATO.

Et annet alternativ er at **Norge kan fortsette å understøtte NATOs videre relevans gjennom deltagelse i utenlandsoperasjoner**, slik vi har forsøkt å gjøre etter den kalde krigens slutt. For forsvarsplanleggingen er det viktigste spørsmålet hva slags operasjoner det i så fall er snakk om. Den kalde krigens slutt markerte et tydelig skille i norsk deltagelse i internasjonale operasjoner.⁸⁹⁴ Fra 1990 økte antallet operasjoner Norge deltok i, bidragene ble mer offensive, og NATO ble en viktigere institusjonell ramme enn FNs fredsbevarende operasjoner. Bakgrunnen for denne utviklingen var et politisk ønske om å sikre NATOs fremtid, siden alliansen etter Sovjetunionens sto overfor valget mellom å gå «*out of area or out of business*». I tillegg var det en erkjennelse av at symbolske bidrag til FN-operasjoner ikke lenger var nok til å møte alliertes forventninger. Denne trenden kan sies å ha kulminert med bidraget til operasjonen i Libya i 2011, der Norge kjempet i fremste linje blant NATO-landene og norske fly slapp nesten 600 bomber.

Siden 2011 har nye norske bidrag til Irak, Syria og Sahel vært mindre fremoverlente, mens bidrag til å styrke det kollektive forsvaret i Europa har blitt viktigere. Fra andre halvdel av 2019 og ut 2022 skal Norge stille med rundt 120 personer til NATOs fremskutte nærvær i Litauen

⁸⁹³ For mer om mulighetene og fordelene ved tettere nordisk forsvarssamarbeid, se [Nyhamar \(2019\), 'A future Nordic alliance? – prerequisites and possible operations'](#); og [Nyhamar \(2019\), 'Three Future Scenarios for Nordic Military Operations'](#).

⁸⁹⁴ [Gustavsen m.fl. \(2017\), 'Norsk deltagelse i internasjonale operasjoner 1990–2015'](#).

(*Enhanced Forward Presence*), med unntak av de periodene hvor vi stiller tyngre bidrag til NATOs reaksjonsstyrke (*NATO Response Force*).⁸⁹⁵ Samtidig er planen å videreføre de mindre styrkebidragene til Afghanistan og Irak på rundt 60 personer hver samt mindre kapasitetsbyggingbidrag i Sahel. I tillegg har regjeringen nylig besluttet å forlenge det norske styrkebidraget til FN-operasjonen i Mali ut 2022, som også inkluderer et transportfly.⁸⁹⁶

Dagens økte oppmerksomhet rundt mellomstatlig konflikt og behovet for avskrekking i NATO gjør at **styrkebidrag beregnet på høyintensiv strid neppe vil bli mindre etterspurt fra våre allierte med det første**. Sett fra et norsk forsvarsplanleggingsperspektiv kan dette også være en fordel, fordi den typen kapasiteter som da vil være aktuelle, i stor grad vil overlappes med kapasitetene som kreves i de nasjonale scenarier som forsvarsstrukturen ellers dimensjoneres for. Det er imidlertid en grunnleggende forskjell i dagens strategiske omgivelser sammenlignet med den kalde krigens, som gjør at norsk deltagelse i internasjonale operasjoner kan påvirke trusselbildet hjemme mer direkte enn tidligere. Mens den norske deltagelsen i utenlandsoperasjoner fra 1990-tallet først og fremst har handlet om å sikre NATOs relevans i *fravær* av en relevant trussel på hjemmebane, skjer dagens bidrag *parallelt* med en forverret sikkerhetspolitisk situasjon i NATOs kjerneområde og et mer spent forhold til Russland i Norges egne nærområder.

Dette skaper et nytt dilemma for Norge ved at de mest relevante operasjonsmiljøene for norske bidrag – ut fra hvor strukturelementene vil overlappes med hjemlige behov og hvor våre alliertes forventninger er størst – er de samme områdene hvor deltagelse kan bidra til å øke spenningen hjemme ytterligere. Denne situasjonen er i dag mest åpenbar i Baltikum og Polen, der Russland har reagert på NATOs roterende tilstedeværelse. Norges deltagelse har også ledet til en diskusjon her hjemme, om hvorvidt norske bidrag egentlig styrker vår sikkerhet eller ikke. Ved en langvarig videreføring av dagens ansente forhold til Russland, NATOs satsing på kollektivt forsvar og mer stormaktsrivalisering generelt, kan dette dilemmaet bli en gradvis større utfordring for Norges balansering mellom avskrekking og beroligelse i nordområdene. Det beste for Norge kan paradoksalt være en gradvis større etterspørsel etter styrkebidrag beregnet for høyintensive konflikter *andre steder* i verden, fordi strukturelementene da vil være mer relevante for hjemlige scenarier, uten å påvirke forholdet til Russland på samme måte. Dette vil samtidig kunne forsterke dagens samtidighetsutfordring, der styrker som trengs ute også kan bli nødvendige å ha tilgjengelig hjemme, gjerne på kort varsel.

Det foreligger ingen konkrete planer for norske utenlandsoperasjoner utover begynnelsen av 2020-tallet. Dette er heller ikke overraskende, gitt den store variasjonen i bidragene de siste 30 årene. Av samme grunn er det heller **ingen grunn til å anta at dagens prioriteringer vil gjelde på lang sikt**. Det er umulig å forutsi hvilke konkrete land som vil være de mest aktuelle operasjonsområdene i fremtiden. Det beste vi kan gjøre, er å peke på områder som allerede preges av konflikt, og spesielt der hvor eksterne stater har involvert seg direkte, fordi dette har en tendens til å forlenge konfliktene. I den sammenheng skiller Afghanistan, Syria, Jemen og Ukraina seg ut som områder med flere år med sammenhengende konflikt, eksternt innblanding og et potensial for eskalering til mellomstatlig konfrontasjon i flere av dem. Samtidig er det så langt

⁸⁹⁵ [‘Regjeringen øker innsatsen i internasjonale operasjoner’, *Regjeringen.no*, 10. juli 2018.](#)

⁸⁹⁶ [‘Norge støtter FN-operasjon i Mali i to nye år’, *Regjeringen.no*, 1. april 2019.](#)

ingen tegn til en retur til langvarige statsbyggingsprosjekter, som i Afghanistan. Vestens nyeste bidrag i Sahel viderefører et mønster med mer begrensede stabiliseringsoperasjoner, der ambisjonen er begrenset til å holde situasjonen under kontroll snarere enn å løse det definitivt.

I tillegg forventes det at **konflikter i svake stater vil dominere det globale konfliktbildet og skape et behov for stabilisering utenfor Europa i lang tid fremover**. Trusselen fra ikke-statlige aktører kan også tenkes å bli enda større, dersom spredningen av avanserte våpen, inkludert masseødeleggelsesvåpen, fortsetter. Selv om vestlige land vil unngå nye langvarige stabiliseringsoperasjoner, vil en betydelig styrking av terror- og opprørsgruppers ødeleggende evner likevel kunne gjøre kostnadene ved *ikke* å bekjempe dem større enn i dag. I tillegg kan Norge potensielt få større egeninteresser i konflikter flere steder, etter hvert som norsk næringsliv og samfunn får sterkere koblinger til utviklingen i andre verdensdeler, som Afrika.

Uansett hvilke typer konflikter Norge vil bli bedt om å bidra i, fremstår det som usannsynlig med en retur til den kalde krigens mer «fredelige» norske bidrag til internasjonale operasjoner. Til tross for dette kan **FN-operasjoner bli en mer relevant institusjonell ramme igjen**. Gitt en kaldere front mellom dagens stormakter vil det å satse på operasjoner som alle er enige om må finne sted, være noe som kan bidra til å redusere det globale konfliktnivået og spenningen mellom de faste medlemmene av FNs sikkerhetsråd. Selv om USA har fått et mer negativt syn på FN under Trump, er det tenkelig at FN-operasjoner kan bli viktigere for USA igjen. For det første kan landet få et nytt ønske om å styrke det multilaterale samarbeidet. For det andre kan USA få en større egeninteresse av å bruke FN til å forme den internasjonale politiske ordenen, slik Kina har gjort mer av de siste årene. For det tredje kan landet ønske å styrke Sikkerhetsrådet, som én av få organer som både Russland, Kina og USA har en felles interesse av å bevare relevansen av, spesielt hvis andre stormakter gjør seg mer gjeldende og presset om reform øker. Dersom FN-operasjoner blir mer aktuelt for USA, vil dette representere en mulighet for Norge til å styrke båndene til USA, uten samtidig å øke spenningen med Russland i nord. Samtidig vil FN-operasjoner skille seg mer fra de dimensjonerende scenarioene i den nasjonale forsvarsplanleggingen enn mange andre typer styrkebidrag. Her fremstår tettere nordisk forsvarssamarbeid nok en gang som noe som kan redusere «hullene» som etterlates i den nasjonale forsvarsevnen.

Et siste og mer radikalt alternativ til å styrke båndene til gamle eller nye allierte, kan være å **forsøke å utnytte ny teknologi til å styrke vår egen, nasjonale forsvarsevne betydelig**. I dag skisseres det flere nye teknologier som kan skape nye muligheter for småstaters evne til å avskrekke større stater i situasjoner som ikke anses som eksistensielle for stormaktene, fordi det kan bli lettere å nekte andre aktører tilgang til et operasjonsområde. En videreutvikling av dagens presisjonsvåpen kan f.eks. åpne for avstandsbekjempelse av store og sofistikerte plattformer med relativt sett enkle våpen, spesielt hvis det kan produseres et større antall mindre plattformer som er «gode nok», men som kan erstattes langt enklere og billigere hvis de går tapt. Det forventes også at småstater vil få større tilgang til verdensrommet, som inntil nylig har vært et domene forbeholdt stormaktene. Som et lite land med store områder å overvåke, kan lavbanesatellitter og autonome sensorbærende droner med stor rekkevidde og utholdenhet, innebære et betydelig potensial for forbedring av egen varslingsevne.

I særklasse står likevel **autonome systemer, spesielt i kombinasjon med kunstig intelligens, som kan føre til en mangedobling av engasjements hastigheten og det operative tempoet.** Det skisseres f.eks. at selv små stater og grupper kan produsere alt de trenger for å utvikle autonome systemer som kan øke evnen til å nekte andre adgang til eget territorium. Hvis Norge satser tungt på robotikk i dag, hevdes det at vi potensielt kan få mer kampkraft for mindre penger i fremtiden (se boks 3.7 i 3.3.3). Skulle Norge velge å *avstå* fra å satse på autonome systemer, vil vi derimot risikere å pålegge oss selv restriksjoner som i verste fall kan lede til meget store tap i møtet med en angriperes roboter.

En videreføring av dagens teknologiske trender tilsier derfor at det **kan bli lettere for Norge å gjøre det mer kostbart for andre lands styrker å gå inn på, og operere ut fra, norske områder.** En konsekvens er at «nektelsesstrategier» (*Anti Access/Area Denial, A2/AD*), som handler om å nekte motparten å komme til eller utnytte et bestemt område, styrker seg i forhold til «kontrollstrategier», der ambisjonen også er både å nekte en motstander tilgang og å kunne utnytte kontrollen over et bestemt område selv. Samtidig vil den samme militærteknologiske utviklingen også gjøre det lettere å true allierte forsterkninger til Norge, fordi det i begge tilfeller dreier seg om å nekte en annen aktør tilgang til et område. Resultatet er derfor at våre utsikter til å avskrekke et angrep selv bare med nasjonale ressurser kan bli større, samtidig som mulighetene for å motta allierte forsterkninger, hvis avskrekkingen mislykkes, kan bli enda mindre.

6.5 Usikkerheter

De største kildene til usikkerhet ved dagens trender knytter seg til hva de viktigste aktørene for Norge – spesielt USA, Russland og Kina – *velger* å gjøre fremover. Dette henger igjen sammen med disse landenes innenrikspolitiske utvikling – og spesielt utfallet av fremtidige maktskifter, som er en type hendelse vi vet vil skje, men hvor konsekvensene er svært vanskelig å forutsi.

Det neste presidentvalget i USA i 2020 vil ha stor betydning for den videre utviklingen hos våre allierte. Valget av president Trump har markert en stor endring i det politiske klimaet på alliert side, der hva som er i landets nasjonale interesse har blitt omdefinert. Det er imidlertid usikkert i hvor stor grad den utenrikspolitiske kursendringen som Trump-administrasjonen har markert vil videreføres på lengre sikt. For den transatlantiske koblingens del kan det beste utfallet av neste presidentvalg være en reversering av Trumps isolasjonistiske og unilaterale tilnærming kombinert med en reelt større europeisk forsvarsvilje. Samtidig er det fullt mulig at Trump vil bli gjenvalgt for fire nye år, som kan skape mer usikkerhet rundt forholdene mellom allierte.

Utover 2020-tallet vil de kommende maktskiftene i Russland og Kina være minst like viktige, både for utviklingen i trusselbildet og for utsiktene til alliert støtte, spesielt fra USA. Her knytter usikkerheten seg både til *hvem* som vil overta etter dagens presidenter, og *hvordan* selve maktoverføringen vil skje. Felles for begge landene er at de er relativt personavhengige autoritære regimer, som øker sannsynligheten for at hele regimet kan falle når den sittende lederen går av.

Usikkerheten ved Russland vil øke gradvis etter hvert som vi nærmer oss 2024. Dette er året da Putins nåværende, og etter planen siste, presidentperiode vil ta slutt (se 4.1.7). Det finnes

så langt ingen åpenbare etterfølgere, og alle utfallene innebærer en risiko for resten av regimets overlevelse. Det kan f.eks. bli vanskelig for eliten å bli enig om en etterkommer. Selv om de blir det, har opposisjonens tro på å vinne valget likevel en tendens til å øke i slike situasjoner, og av og til vinner de også. Å endre loven, slik at Putin kan bli sittende ved makten til han dør, kan paradoksalt nok være det mest stabile, både for Russland og Norge, nettopp fordi personavhengige regimer har større sannsynlighet for å overleve, hvis lederen sitter til han dør av naturlige årsaker. Dersom Putin fortsetter å styre, men befolkningen eller eliten blir lei ham før han dør, sitter imidlertid hele regimet mer usikkert. Historisk sett har hele regimet kollapset i tre av fire slike tilfeller. Da er det også mer sannsynlig med et nytt autoritært regime, ikke et mer liberalt. Det er også verdt å merke seg at i 2024 vil det samtidig avholdes enda et presidentvalg i USA.

I Kina kan Jinping fortsette som president utover 2023, som var da perioden hans ville tatt slutt, hvis ikke begrensningene på antall perioder hadde blitt fjernet i grunnlovsendring i 2018. Det betyr imidlertid at **Kina kan få den samme utfordringen ved å overføre makten videre som Putins Russland**, med et potensielt mer personavhengig regime, som kan gjøre det vanskeligere for regimet å overleve på sikt. Dette vil også skje samtidig som landets økonomiske vekst forventes å avta, mens Kina vil aldres svært raskt og andre stormakter, spesielt India, vil ta innpå.

Uansett tilsier historisk erfaring at **maktskifter ofte ikke går slik eliten planlegger for**. I to av tre tilfeller hvor et land har blitt demokratisert siden 1800, kom ikke dette som en følge av at eliten ønsket det, men som følge av feil de begikk i forsøkene på å forhindre det.⁸⁹⁷ Eksempler på dette er å arrangere et valg de trodde de skulle vinne eller starte en krig de trodde ville bygge oppslutning, men som det viste seg at de tapte.

Som for elitene selv, er **vår evne til å forutsi utfallet av maktskifter svært begrenset**. Tidlige studier har vist at det er mulig å forutsi konkrete politiske hendelser opp til 3–5 år frem i tid, men utover dette er det bare overordnede trender som kan predikeres.⁸⁹⁸ Etter at de 50 første spørsmålene i FFIs prediksjonsturnering har blitt avgjort, viser de foreløpige resultatene f.eks. at deltagerne treffer omtrent like godt i snitt, som hvis de hadde fordelt sannsynligheten helt likt på alle svaralternativer.⁸⁹⁹ Deltagerne med forsvars- og sikkerhetspolitisk arbeidserfaring og flere år med høyere utdanning har generelt gjort truffet bedre enn resten, men de som hadde størst tro på sin egen evne til å forutsi fremtiden, har truffet dårligere enn de som var mer beskjedne.

Krig er i tillegg et fenomen som er ekstra vanskelig å forutsi, fordi det som ved jordskjelv finnes mange små tilfeller, men bare noen få veldig store, som også er de som har størst betydning. Det er imidlertid ikke gjort statistiske studier av hvilke faktorer som øker faren for krig mellom stater, slik det er gjort for interne væpnede konflikter. Det finnes dermed ikke tilsvarende prediksjoner av fremtidig mellomstatlig konflikt de neste tiårene, slik PRIO har laget for borgerkrig. Dette er imidlertid et av områdene PRIO har begynt å forske på det siste året.⁹⁰⁰ Samtidig er det likevel ikke alle endringer i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene som vil ha store konsekvenser for den fremtidige forsvarsstrukturen. Forsvaret vil f.eks. ikke nødvendigvis ha en

⁸⁹⁷ Treisman (2017), 'Democracy by mistake'.

⁸⁹⁸ Tetlock (2005), *Expert Political Judgment*.

⁸⁹⁹ For oppdateringer av sammenlagte resultater fra FFIs prediksjonsturnering, se <https://prediksjonsturnering.ffi.no/>.

⁹⁰⁰ 'Når kommer den neste store krigen?'. *forskning.no*, 11. jan. 2018.

avgjørende rolle å spille i forbindelse med «hybride» trusler mot Norge, fordi det da er det øvrige samfunnets robusthet overfor påvirkningsoperasjoner og cyberangrep som betyr mer.⁹⁰¹

Den «sikreste usikkerheten» for Forsvaret handler om hvorvidt budsjettutviklingen vil holde følge med kostnadsutviklingen. Bakgrunnen er at forsvarssektoren skiller seg fra andre sektorer ved å ha en raskere kostnadsvekst innenfor investering og drift av moderne materiell.⁹⁰² Empirisk har denne «forsvarsspesifikke» kostnadsveksten vist seg å tilsvare omtrent veksten i vestlige lands BNP. For at forsvarsbudsjettet skal beholde kjøpekraften over tid, er det derfor nødvendig å holde budsjettens andel av BNP stabil. Hvis BNP-andelen synker, vil kjøpekraften også synke og dermed vil forsvarsstrukturen bli mindre, fordi nytt materiell ikke kan gjenanskaffes i samme antall. Dette fører spesielt til en reduksjon i antallet kampenheter, fordi det ikke er mulig å redusere infrastruktur og støttedfunksjoner i samme omfang. I praksis betyr dette at vi, uten en stabil BNP-andel, får stadig mindre forsvarsevne per investerte krone.

Siden den kalde krigens slutt har forsvarsutgiftenes andel av BNP i Norge gradvis falt, fra rundt 3 % i 1991 til 1,6 % i 2018.⁹⁰³ Dersom denne trenden fortsetter er det vanskelig å se for seg at dette ikke vil fremtvinge mer omfattende flernasjonalt forsvarssamarbeid, både for å sikre stor-driftsfordeler og for å bevare forsvarsevne som vi ikke lenger kan opprettholde nasjonalt. Forsvarets gjeldende langtidsplan (2017–2020) markerte et gjennombrudd for prinsippet om samsvare mellom budsjettutvikling og kostnadsutvikling i forsvarssektoren. Samtidig er det store spørsmålet om dette vil videreføres på lengre sikt, etter hvert som forsvar kan få større konkurranse fra andre offentlige sektorer og oljeinntektene synker. Basert på vår analyse av dagens politiske, sosiale og økonomiske trender, synes dette tvilsomt. Det eneste som vi i denne rapporten har pekt på som kan bryte den underliggende kostnadsveksten i forsvarssektoren, er et teknologisk gjennombrudd som helt endrer dagens forhold mellom pris og ytelse for en type våpen eller våpenvirkning (se 3.3.6) – altså ny teknologi som gjør at avgjørende operative effekter plutselig kan skapes til helt andre og lavere kostnader.

⁹⁰¹ [Diesen \(2018\), 'Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt'](#), s. 10.

⁹⁰² [Gulichsen \(2015\), 'Prinsipper for en bærekraftig forsvarsøkonomi'](#).

⁹⁰³ Basert på [SIPRI Military Expenditure Database](#), 1949–2018.

7 Alternative verdener

Det viktigste fremtidsstudier kan støtte Forsvarets langtidsplanlegging med, er å unngå at vi låser oss fast i gale eller for snevre antagelser om den videre utviklingen. I dette kapittelet avslutter vi derfor rapporten med å spenne ut et lerret med andre retninger som Norges omgivelser kan tenkes å utvikle seg de neste 15–25 årene enn den som dagens trender peker mot.

For å gjøre dette har vi brutt fremtiden ned i parametere og verdier, basert på globale trender, aktører og regioner fra foregående kapitler (tabell 7.1). Vi har valgt seks parametere ut fra hvilke temaer som er mest sentrale i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk: den internasjonale politiske orden, økonomisk vekst, teknologisk utvikling, Russland, NATO/Europa og USA.⁹⁰⁴ For hver parameter har vi definert tre verdier. Én verdi er basert på dagens trender (blå rad). De to andre utgjør alternative retninger, der utvalgte trender eller utviklingsretninger som har blitt diskutert i tidligere kapitler, enten snur (grønn rad) eller forsterkes betydelig (rød rad).

	Internasjonal politisk orden	Økonomisk vekst	Teknologisk utvikling	Russland	NATO og Europa	USA
Dagens trender	Maktforskryvning og erodering av den liberale verdensorden	Stor vekst i fremvoksende økonomier, mens veksten flater ut i Vesten	Fortsatt rask utvikling og spredning av teknologi	Fortsatt en regional stormakt med globale ambisjoner	NATO består, men viljen og evnen til samhold svekkes gradvis	Gradvis større sikkerhetsinteresser i Asia og mindre i Europa
Trender snur	Fornytt oppslutning om rettsordenen og multilaterale institusjoner	Betydelig vekst i hele verden, også i Vesten	Innovasjon og utvikling stagnerer globalt	Faller bort som en regional stormakt	Fornytt og forsterket vilje og evne til kollektivt forsvar i Europa	Fortsatt eneste globale stormakt
Trender forsterkes	Bortfall av dagens internasjonale rettsorden	Global og systemisk økonomisk tilbakegang	Stadig akselererende utvikling som ikke bremses tross forsøk	Russland gjenoppstår som en global stormakt	NATO oppløses og sikkerhetsinteresser i Europa spriker	Internasjonal tilbaketrekning og isolasjon

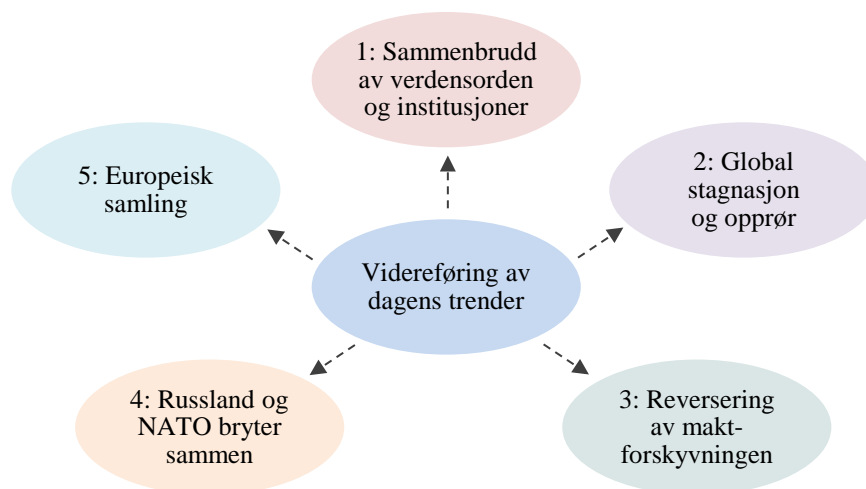
Tabell 7.1 Utvalg av sikkerhetspolitiske parametere og verdier.

Selv om fremtiden er grunnleggende uforutsigbar, er det noen trender som er sikrere enn andre. Befolkningsvekst, urbanisering og aldring anses som relativt sikre utviklingstrekk, selv mange tiår frem i tid. I tillegg vil en del teknologiske oppfinnelser være vanskelige å reversere, fordi kunnskapen ikke lar seg avskaffe, som f.eks. atomvåpen og internett. Det er også bred enighet

⁹⁰⁴ Se kapittel 2 om grunnleggende kontinuiteter og endringer i Forsvarets omgivelser de siste 30–50 årene, i [Beadle og Diesen \(2015\), 'Globale trender mot 2040'](#).

om at stater vil fortsette å spille en avgjørende rolle i internasjonal politikk og at noen av dem vil ha større makt og innflytelse enn andre. De fleste studier forventer at USA vil forbli en global aktør, men hvem de andre viktigste stormaktene i verden blir, er mindre åpenbart. Samtidig finnes det overordnede trender som er mindre sikre. En slik utvikling er globaliseringen i seg selv, som det i dag knytter seg større usikkerhet til enn i studiene som FFIs forrige fremtidsstudie fra 2015 bygget på. Et annet eksempel er europeisk integrasjon. Felles for de mindre sikre trendene er at de er mer avhengig av hva aktører velger å gjøre, som har blitt demonstrert gjennom Brexit og valget av Donald Trump i USA de tre siste årene. Denne typen enkelthendelser er vanskelig å forutsi, selv bare måneder frem i tid, men kan likevel ha store ringvirkninger. Til forskjell fra trendbruddene som er diskutert i tidligere kapitler, er hensikten her derfor å se på kombinasjoner av ulike utviklingsretninger på tvers av trenddimensjoner, aktører og regioner.

I dette kapitlet skisserer vi **fem alternative verdener for Forsvaret**, basert på ulike kombinasjoner av parameterverdiene i tabell 7.1. Verdenene er illustrert i figur 7.1. I de tre første videreføres dagens Russland, mens andre omgivelser endrer seg helt grunnleggende. Dette inkluderer et sammenbrudd av den internasjonale orden slik vi kjenner den fra etterkrigstiden, en langvarig stagnasjon i den globale økonomien, og en fullstendig reversering av dagens maktforskyvning. I den fjerde verdenen bryter både Russland og NATO sammen, mens resten av verden fortsetter som i dag. I den femte skjer det derimot en europeisk samling, der både Russland og Europa styrker seg, mens USA trekker seg tilbake.



Figur 7.1 De fem alternative verdener som er identifisert og beskrevet i denne rapporten.

Det er naturligvis mulig å lage flere verdener enn de fem vi har konstruert her. Noen av verdiene vi har valgt å kombinere, kan åpenbart henge sammen, mens for andre er konsistensen vanskelig å vurdere. Poenget er ikke å forutsi hvor verden går, men å belyse konsekvenser av *alternative*, men *mulige* utviklingsløp. Verdenene er ikke mer enn tankeeksperimenter, basert på trender og usikkerheter som diskuteres i dagens fremtidsstudier. I de påfølgende delkapitlene beskriver vi derfor hvordan hvert alternativ kan tenkes å utvikle seg i løpet av de neste 15–25 årene og hvilke utfordringer og dilemmaer de kan føre til i norsk forsvarsplanlegging. Avslutningsvis gjør vi noen observasjoner om implikasjoner for Forsvaret på tvers av alle verdenene.

De alternative verdenene kan brukes til å teste de sikkerhetspolitiske premissene som legges til grunn i Forsvarets langtidsplaner opp mot omgivelser som i dag fremstår som alternative, men som kanskje ikke vil være like spekulative ved utgangen av neste langtidsplan (2021–2024). De kan også brukes til å utarbeide konkrete scenarioer, som kan si noe mer om hvor stor betydning bestemte endringer i rammebetingelsene faktisk kan ha for forsvarsstrukturen, og hvilke dilemmaer det kan skape i beslutninger om investeringer og materiellanskaffelser.

7.1 «Sammenbrudd av verdensorden og institusjoner»

Internasjonal politisk orden	Økonomisk vekst	Teknologisk utvikling	Russland	NATO og Europa	USA
Bortfall av dagens internasjonale rettsorden	Stor vekst i fremvoksende økonomier, mens veksten flater ut i Vesten	Fortsatt rask utvikling og spredning av teknologi	Fortsatt en regional stormakt med globale ambisjoner	NATO oppløses og sikkerhetsinteresser i Europa spriker	Internasjonal tilbaketrekning og isolasjon

Det er mulig å se for seg at dagens eroding av den liberale ordenen (se 3.1.4) forverres så mye at dagens internasjonale rettsorden faller bort, uten at det har blitt etablert et fungerende alternativ. FNs sikkerhetsråd kan bli irrelevant, mens institusjonene for multilateralt samarbeid kan miste sin verdi. Resultatet kan bli et tilnærmet anarki av stater eller flere regionale stormakter med hver sine innflytelsessfærer. Utviklingen vil bli ekstra alvorlig om dette skjer samtidig med, eller som følge av, at USA reduserer sitt globale engasjement og i stedet fokuserer på sin egen regionale interessesfære og nasjonale sikkerhet (se 4.3.2). Interessen for andre deler av verden trenger ikke å forsvinne helt, men terskelen for å intervensjonere på vegne av små og mellomstore stater i Europa og Asia vil i så fall bli vesentlig høyere enn i dag (se 4.3.5). Det kan tenkes at helt vitale amerikanske interesser må være truet, eller at den røde linjen ved bruk av masseødeleggelsesvapen må være krysset, for å utløse amerikansk militær intervensjon.

Selv om Russland forblir en offensiv, regional stormakt, kan NATO gå i oppløsning, dersom USA trekker seg ut eller medlemslandene innser at de ikke har en tilstrekkelig omforent oppfatning av sikkerhetsutfordringene til at alliansen er verdt å opprettholde (se 4.2.3). Medlemskap i NATO kan f.eks. gradvis fremstå som et alliansesikkerhetsdilemma, der risikoen for å bli trukket inn i en konflikt landene ikke ønsker å bli involvert i veier tyngre enn verdien av en stadig mer teoretisk sikkerhetsgaranti.

I stedet for å gjøre seg avhengig av samarbeid med Norge kan det tenkes at USA i en slik situasjon vil foretrekke å ivareta sine interesser i nordområdene selv. Amerikanske ubåter og fly som stasjoneres på Island og opererer i Barentshavet, kan provosere Russland innenfor det landet anser som sin egen interessesfære, og gjøre nordområdene til det primære område for amerikansk-russisk konfrontasjon globalt. Russlands usvekkede posisjon, oppløsning av NATO og et

sammenbrudd i dagens verdensorden og vestlig samhold stiller Norge overfor en fundamentalt annen sikkerhetspolitisk situasjon.

For Norge vil denne verdenen kunne by på følgende utfordringer og dilemmaer:

- **Betydelig lavere russisk terskel mot maktbruk mot Norge.** I en verden hvor normene og reglene mot maktbruk anses som «døde», kan stormaktene komme til å akseptere hverandres interessesfærer, inkludert maktbruk mot naboland innenfor egne sfærer. I Norges nærområder kan dette gjøre Russland mer villig til å bruke militær makt enn i dag. Dette kan innebære alle typer regulære og irregulære maktmidler, men kravene om norske innrømmelser vil kunne være langt større enn dem vi kunne avvise så lenge NATO eksisterte. I motsetning til i dag, der russisk vilje til maktbruk knyttes til landets innenrikspolitiske utvikling, øker ikke faren for maktbruk som følge av endringer i Russland selv, men som konsekvens av en global utvikling der aksepten for at stormakter som Russland skal ha innflytelse i sine nærområder blir mer utbredt. Således er Russland heller ikke den eneste aktøren som kan tenkes å bruke militær makt eller press mot Norge.
- **Økt fare for eksistensielle kriger for småstater.** En begrenset krig mot småstater innenfor en stormakts egen interessesfære vil ikke nødvendigvis føre til involvering fra andre stormakter, og vil således kunne redusere kostnadene ved militær maktbruk i eget nabolag. Faren for bruk av kjernevåpen mot mindre stater kan også øke. Til sammen blir faren for krig større og trusselen mer eksistensiell for småstater som Norge, selv om det er vanskelig å se for seg hva hensikten med å føre en total krig mot et mindre naboland kan være i dag. Potensialet for utilsiktet eskalering til krig mellom stormaktene er også større her enn i andre alternative verdener, fordi kriger som i utgangspunktet begynner i det små alltid vil kunne utvikle seg til noe større.
- **Norsk valg mellom å tilpasse oss russiske interesser i nord eller etablere et nytt alliert rammeverk.** Dersom *både* USA trekker hjemover og NATO oppløses, vil utsiktene til alliert støtte til Norge nærmest forsvinne – eller i alle fall bli så uforutsigbare at det ikke lenger kan legges til grunn i forsvarsplanleggingen. Selv om Norge øker og stabiliserer sitt forsvarsbudsjett på et høyere nivå enn i dag vil vi likevel være helt avhengig av allierte, spesielt i en verden med lavere terskel mot maktbruk. En mulig løsning kan derfor være å arbeide for å skape en fornyet amerikansk interesse for nordområdene. Et alternativ kan være å arbeide for et fornyet, tettere forsvarssamarbeid i Norden eller Nord-Europa, basert på land i regionen med reelle strategiske fellesinteresser overfor Russland, som dagens *Northern Group*. Risikoen for at nye, allierte rammeverk vil utløse reaksjoner fra Russland i et område hvor landet kanskje anser seg selv som den regionale stormakten, må imidlertid forventes å være langt større i denne verdenen enn ved en styrking av de eksisterende båndene til allierte i dag. Dette understreker viktigheten av å arbeide for å sikre alliert støtte før det potensielt blir mer risikabelt senere.

7.2 «Global stagnasjon og opprør»

Internasjonal politisk orden	Økonomisk vekst	Teknologisk utvikling	Russland	NATO og Europa	USA
Maktforskyvning og erodering av den liberale verdensorden	Global og systemisk økonomisk tilbakegang	Innovasjon og utvikling stagnerer globalt	Fortsatt en regional stormakt med globale ambisjoner	NATO består, men viljen og evnen til samhold svekkes gradvis	Gradvis større sikkerhetsinteresser i Asia og mindre i Europa

En utvikling som vil bryte med dagens økonomiske forventninger (se 3.4.1), er om den globale veksten skulle stagnere mye og lenge. En utløsende årsak kan f.eks. være en mer alvorlig finanskrisen enn i 2008. Hvis dette skjer samtidig som det internasjonale samfunnets evne til å arbeide seg ut av krisen har blitt svekket, som følge av en gradvis erodering av dagens institusjoner og stadig mer stormaktsrivalisering (se 3.1 om politiske trender), kan den resulterende svekkelsen av verdens økonomiske utvikling også bli mer langvarig.

En global og systemisk økonomisk krise vil få alvorlige konsekvenser for hele verden. I Vesten kan det føre til at allerede svak vekst går over i en langvarig resesjon. En global stagnasjon vil også kunne bremse innovasjons- og utviklingstempoet som ellers kunne ha bidratt til teknologiske løsninger på de demografiske utfordringene som spesielt Europa står overfor. De sikkerhetspolitiske implikasjonene kan imidlertid bli størst i fremvoksende økonomier og utviklingsland, der stagnasjonen ikke nødvendigvis fører til negativt vekst, men lav nok vekst til at de konfliktrelaterte faktorer, som befolkningsvekst og store andeler unge, merkes bedre (se 3.2.4).

Resultatet kan bli en verden hvor stadig flere svake stater og store fremvoksende økonomier havner på randen av kollaps. Mens den mindre utviklede delen av verden tidligere kunne tenkes å akseptere den skjeve fordelingen av ressurser mellom Vesten og dem selv, fordi gapet stadig ble mindre mens veksten var høy, kan en fremtidig global stagnasjon føre til et mye hardere press fra landene i sør om at de godene som allerede finnes må fordeles jevnere. Over tid kan de relativt sett fattigste landene tenkes å gjøre et «revisjonistisk opprør» mot Vesten, der de krever en kraftig omfordeling av godene, og der den utviklede delen av verden må ta en større andel av kostnadene for klimaendringene som har rammet dem minst. I forkant av et slikt opprør kan fremvoksende økonomier og utviklingsland tenkes å ha styrket sine forsvar sammenlignet med i dag, men ikke nok til at de vil utgjøre en militær trussel for Vesten. De kan i stedet true med å anvende en kombinasjon av militære og andre midler, som styrkeposisjonering, ukontrollerte folkevandringer, støtte til terrorisme og generell destabilisering av vestlige samfunn ved å spille på uro i vestlige diasporaer som også rammes relativt hardt av de økonomiske nedgangstidene, slik Russland anklages for å gjøre i dag under betegnelsen «hybrid krigføring».

Russland vil i likhet med resten av verden merke det økonomiske tilbakeslaget, men et fortsatt autoritært styresett kan sikre en relativt høy prioritering av forsvar. Samtidig kan det tenkes at de russiske lederne ser nedgangstiden i Vesten, en vedvarende usikkerhet ved NATO og USAs

prioritering av Asia, som en anledning til å øke sin innflytelse og stilling i Europa i tråd med stormaktsambisjonen. Norge og Europa vil derfor kunne stå overfor en sikkerhetspolitisk situasjon som ligner dagens her hjemme, samtidig som Vesten som helhet står overfor en vesentlig større trussel om irregulær maktprojeksjon fra den fattige delen av verden. En slik situasjon vil trolig føre til at USA opprettholder sin dreining mot Asia, nettopp fordi landet vil måtte prioritere å motvirke ustabilitet der først.

For Norge vil denne verdenen kunne by på følgende utfordringer og dilemmaer:

- **Svake stater i den sørlige randsonen blir Europas største utfordring.** NATOs sørlige flanke vil bli relativt sett viktigere for alliansen, også for flere land enn bare dem som grenser til Middelhavet. Samtidig vil den økonomiske nedgangen i Europa gjøre det vanskeligere å prioritere forsvar, spesielt hvis pengene går til å stabilisere *andre* land, når de økonomiske og sosiale forholdene hjemme er sterkt forverret. Dermed kan byrdefordelingsdiskusjonen innad i Europa, bli langt viktigere. Å *ikke* støtte våre europeiske allierte i sør vil ikke være et reelt alternativ, dersom Norge ønsker å bevare NATO og håpet om egen alliert hjelp. I denne situasjonen kan den norske forsvarsplanleggingen stå overfor et vanskeligere dilemma mellom å prioritere forsvar hjemme eller ute, uten at budsjettene blir økt.
- **Større fare for nye «papirtigere» i Forsvaret.** Økonomisk vanskeligere tider kombinert med en relativt uendret sikkerhetspolitisk situasjon i våre egne områder kan føre til en årlig reduksjon av norske forsvarsbudsjetter. Et tidvis aggressivt Russland kan likevel gjøre at norske myndigheter ikke ønsker å redusere Forsvaret hjemme, selv om det må brukes mer utenlands. I stedet kan det derfor tenkes at politikerne velger å opprettholde forsvarsstrukturen i et forsøk på «overvintring» til økonomien snur og det blir mulig å ta igjen det tapte. Jo lenger den økonomiske krisen varer, jo større etterslep på forsvarsstrukturen vil imidlertid dette skape. Resultatet kan bli en sterkt svekket struktur under overflaten, som etter den kalde krigen. Forskjellen kan være at strukturen som må reduseres og «tynes» i utenlandsoperasjoner vil være enda mindre enn den i utgangspunktet var på 1990-tallet.

7.3 «Reversering av maktforskyvningen»

Internasjonal politisk orden	Økonomisk vekst	Teknologisk utvikling	Russland	NATO og Europa	USA
Fornytt oppslutning om rettsordenen og multilaterale institusjoner	Betydelig vekst i hele verden, også i Vesten	Stadig akselererende utvikling som ikke bremses tross forsøk	Fortsatt en regional stormakt med globale ambisjoner	NATO består, men viljen og evnen til samhold svekkes gradvis	Gradvis større sikkerhetsinteresser i Asia og mindre i Europa

En utvikling som vil bryte med den mest grunnleggende globale trenden i dag, er om den pågå-

ende maktforskyvningen fra Vesten, stanser opp (se 3.1.1). Til forskjell fra den andre alternative verdenen, stagnerer ikke her verdensøkonomien som helhet, men gapet i vekstraten mellom dagens industriland og fremvoksende økonomier og utviklingsland tettes, eller potensielt reverteres. En mulig årsak kan f.eks. være teknologiske gjennombrudd som gir Vesten et nytt fortrinn innenfor produksjon, som motvirker effektene av en mindre og eldre befolkning.

Europa vil i så fall ikke lenger være en region i relativ tilbakegang, men en region med minst like stor vekst som andre. Det vestlige liberale demokratiet kan bevare sin posisjon som en attraktiv styreform, som også kan bidra til en fornyet global oppslutning om etterkrigstidens verdensorden og eksisterende institusjoner. Vekstpotensialet til fremvoksende økonomier og utviklingsland i Asia og Afrika vil begrenses noe, men også disse regionene vil kunne oppleve nok økonomisk vekst til at de fleste land kan håndtere befolkningsveksten og til at storstilt migrasjon fra fattige land, ikke utgjør en vesentlig større utfordring enn i dag. Det vil imidlertid alltid være enkeltland som bryter sammen, men kanskje mer enn tidligere som følge av hardere konkurranse om ressurser og konsekvensene av klimaendringene.

Sannsynligheten for at dagens autoritære regime i Russland beholder makten, kan styrkes av en høyere økonomisk vekst og etterspørsel etter landets energiressurser. Det betyr også at landet vil kunne videreføre sin revisjonistiske utenrikspolitikk, og at det kan bli enda viktigere, fordi verden ikke lenger utvikler seg like raskt mot et mer multipolart system (se 3.1.4). Russland kan også stå mer alene i kampen mot en USA-ledet verdensorden, dersom utfordringen fra Kina og andre fremvoksende økonomier reduseres som følge av lavere vekst. Dette kan samtidig bidra til en «normalisering» av trusselen fra Russland i Europa, som viderefører dagens sprikende trusseloppfatninger i NATO og usikkerhet rundt alliert samhold. USAs behov for å dreie østover kan bli noe redusert, men det er vanskelig å se for seg en langvarig styrking av tilstedeværelsen i Europa når regionen selv er i bedre stand til å sørge for sin egen sikkerhet.

En fornyet oppslutning om dagens globaliserte verden og en generelt høyere vekst i allerede utviklede land, vil også kunne bidra til en raskere akselerering av teknologisk utvikling, som gjør at muligheter vi i dag anser som potensielt store, kan realiseres raskere (se 3.3.1 og 3.3.2). Omfattende automatisering og robotisering innenfor industriproduksjon, tjenesteyting og forvaltning trekkes ofte frem som det som kan bidra til fornyet vekst i Vesten. Samtidig kan autonome våpensystemer og -plattformer gi både økonomiske innsparinger og avgjørende operative fortrinn, sammenlignet med motstandere som ikke automatiserer sine styrker i samme grad. Mens autoritære regimer i stor grad forventes å se bort fra de etiske sidene ved denne type militærteknologi, må det forventes at dette innledningsvis vil skape omfattende diskusjoner i Vesten. Det er likevel tvilsomt om denne diskusjonen vil kunne stanse eller forsinke utviklingen i liberale vestlige samfunn på sikt, ikke minst fordi det også kan bli en etisk diskusjon om hvor lenge man skal ofre sine egne soldaters liv i en kamp med motstanderens roboter (se 3.3.3).

For Norge vil denne verdenen kunne by på følgende utfordringer og dilemmaer:

- **Færre incentiver for å iverksette flernasjonalt samarbeid.** Høyere økonomisk vekst og en uendret sikkerhetspolitisk situasjon kan gjøre at de europeiske forsvarsbudsjettene holdes på omtrent dagens nivå. Samtidig kan dette gjøre at både de sikkerhetspolitiske

og økonomiske incentivene for flernasjonale samarbeidsordninger er relativt svake, i tillegg til at initiativene som ble påbegynt i dag ikke materialiserer seg. Forklaringen kan være at flernasjonalt forsvarssamarbeid kan ha like dårlige politiske vilkår i økonomiske oppgangstider som i nedgangstider, fordi i oppgangstider anses fordelene som for små og i nedgangstider anses ulempene som for store. Det kan gjøre at spesielt småstater vil oppleve at de får relativt lite forsvarsevne ut av budsjettene, så lenge det ikke lykkes å skape stordriftsfordeler ved et mer omfattende samarbeid.

- **Risiko for manglende forsvarsmodernisering.** De samme økonomiske og sikkerhetspolitiske forutsetningene som reduserer incentivene for flernasjonalt samarbeid kan også gjøre at hvert enkelt lands forsvarsbudsjetter ikke brukes spesielt effektivt. Ressursene blir ikke nødvendigvis styrt i retning av de viktigste og mest verdifulle kapabilitetene. I Norge kan det således tenkes at det vil bli brukt betydelige summer på å opprettholde infrastruktur og virksomhet av hovedsakelig distriktpolitiske eller andre politiske hensyn, slik som i perioden etter den kalde krigen. Forsvarsstrukturen risikerer således å opparbeide et betydelig etterslep med hensyn til både modernisering av materiellet, effektivisering av forvaltningen og nødvendig trening og utdanning. Gapet kan bli ekstra tydelig i lys av en akselererende teknologisk utvikling innenfor autonome systemer, robotisering, nettverksorganisering og andre teknologiintensive elementer, som gjør det nødvendig å tenke nytt på hele forsvarskonseptet.
- **Vesten kan miste sitt militærteknologiske fortrinn tross høyere vekst.** Mens skepsisen til spesielt roboter og autonome våpen kan stanse eller forsinke anvendelsen av teknologiene for forsvarsformål i Vesten, forventes det at en rekke andre statlige og ikke-statlige aktører likevel vil utvikle slike våpen, ikke minst dersom vi *ikke* gjør det. Et fortsatt revisjonistisk Russland i varig konfrontasjon med Vesten, kan således se på dette som en mulighet til å redusere det militærteknologiske gapet. Norge risikerer i så fall å havne i konfliktsituasjoner med en angriper som kan ha overlegen situasjonsoversikt og langt høyere operativt tempo gjennom sine ubemannede systemer. Norges fåtallige bemannede systemer og plattformer raskt kan i verste fall bli desimert av svermer av autonome våpen uten at vi har reelle muligheter for å hindre det eller beskytte eget personell. I denne verdenen hvor Vesten gjenoppstår økonomisk, er det derfor et paradoks at vi kan bli hengende etter, fordi vi ikke «følger med i timen» på den stadig raskere militærutviklingen som kan skje «under overflaten» i resten av verden.

7.4 «Russland og NATO bryter sammen»

Internasjonal politisk orden	Økonomisk vekst	Teknologisk utvikling	Russland	NATO og Europa	USA
Maktforskyvning og erodering av den liberale verdensorden	Stor vekst i fremvoksende økonomier, mens veksten flater ut i Vesten	Fortsatt rask utvikling og spredning av teknologi	Faller bort som en regional stormakt	NATO oppløses og sikkerhetsinteresser i Europa spriker	Gradvis større sikkerhetsinteresser i Asia og mindre i Europa

En lite bærekraftig økonomisk modell og lave oljepriser kan over tid tenkes å svekke den russiske utviklingen så mye at det til slutt fører til omfattende misnøye og sosial uro (se 4.1.5). En varig krise kan fremtvinge høyere skatter, sviktende pensjonsutbetalinger og større vareknapphet. Myndighetenes forsøk på å kontrollere uroen gjennom repressive tiltak kan avle ytterligere misnøye og voldelige opptøyer mot et fortsatt autoritært, men skjørt regime, spesielt etter at president Putin er borte. En slik utvikling kan gradvis eller plutselig føre landet til randen av oppløsning, med borgerkrigsliknende tilstander i enkelte områder og uro i flere byer. Lokale russiske myndigheter kan tenkes å forsøke å tilrive seg mer makt og uavhengighet fra Moskva. Sentralmaktens bestrebelser på å holde landet samlet kan etter hvert føre til at Russland ikke lenger er å regne med som en maktfaktor på den internasjonale scene, selv om landet fortsatt kan agere politisk og militært overfor omgivelsene lokalt. De strategisk viktigste militære styrkene, herunder basene og styrkene på Kola-halvøya, vil imidlertid trolig være noe av det siste Moskva eventuelt mister kontroll over.

Det er samtidig vanskelig å se for seg at Russland bryter sammen uten at noen andre europeiske land også blir påvirket av det. Dette gjelder spesielt land med tette koblinger til Russland eller land nær ustabile områder på russisk side, som er de samme landene som står overfor de største demografiske utfordringene på sikt. Det er også mulig å se for seg at et opprør mot autoritære regimer kan spre seg sporadisk til andre europeiske land, som under den arabiske våren i 2011. Dersom dette skjer i tillegg til dagens motreaksjoner på globaliseringen, motstand mot innvandring og fremvekst av populistiske ledere og partier (se 3.2.4 og 5.3.1), kan det i verste fall føre til at allerede svake nasjonalstater på Balkan går i oppløsning og til mer alvorlig sosial uro i land med store innvandrerbefolkninger eller separatistbevegelser som Italia, Spania og Frankrike.

Begge disse utviklingene er det mulig å forestille seg uten at noen av de andre globale trendene endrer seg vesentlig. Verden kan fortsette å utvikle seg mot et mer multipolart system uten Russland, og de fremvoksende økonomiene vil bare vokse enda raskere enn de industrialiserte landene om Europa rammes av intern uro. Kombinasjonen av en svekket økonomisk situasjon og russisk indre oppløsning kan således føre til en reduksjon av de europeiske lands forsvar. Fraværet av en troverdig trussel kan ytterligere svekke grunnlaget for et felles europeisk perspektiv på sikkerhetsutfordringene, prioritering av forsvar og tettere forsvarssamarbeid. I en slik situasjon er det mulig at NATO til slutt vil bli formelt oppløst, fordi medlemslandene ikke lenger ser noe behov for alliansen. De europeiske landene kan også benytte anledningen til å kvitte

seg med de økonomiske forpliktelsene medlemskapet innebærer, spesielt dersom USA stiller krav om europeiske bidrag til å motvirke Kinas vekst i Asia.

Med dagens trender vil USA få en høyere økonomisk vekst enn Europa, men det forventes likevel at landet vil redusere sitt internasjonale engasjement (se 4.3.2). USA vil også kunne miste mye av interessen for Europa, hvis Russland ikke lenger er en revisjonistisk stormakt og det blir enda vanskeligere å få europeiske land til å bruke penger på forsvar. Et Russland og vesteuropeiske land i tilbakegang vil gjøre hele regionen mindre interessant for andre stormakter, og Europa kan dermed stå mer alene, men også mer splittet, i håndteringen av egne utfordringer.

For Norge vil denne verdenen kunne by på følgende utfordringer og dilemmaer:

- **En samtidig endring i trusselen mot Norge og utsiktene til alliert hjelp.** Et Russland som ikke lenger fører en konfronterende utenrikspolitikk mot Vesten eller sine naboer, vil fjerne den farligste trusselen i norsk forsvarsplanlegging. Til forskjell fra forrige gang Russland utgjorde en vesentlig mindre militær utfordring på 1990-tallet, vil en samtidig oppløsning av NATO endre hele rammeverket for alliert hjelp og europeisk solidaritet. I en slik situasjon vil imidlertid Russlands vilje til å motsette seg etableringen av andre allierte rammeverk, f.eks. i Norden eller Nord-Europa, også trolig være mindre enn om Russland fortsatt hadde stormaktsambisjoner. I tillegg vil NATOs oppløsning kunne være det som gjør at disse alternative rammeverkene faktisk opprettes, og de kan i tillegg være tilstrekkelige gitt den reduserte sikkerhetspolitiske trusselen. Utviklingen kan samtidig føre til at det nå reises mer grunnleggende spørsmål om hva myndighetene egentlig vil med Forsvaret.
- **Vakuum i nordområdene.** Russlands tilbaketrukne posisjon må også forventes å gjelde i nordområdene, der en rekke av de svakhetene som preget det russiske forsvaret på 1990-tallet igjen kan bli synlige i de konvensjonelle enhetene på Kola-halvøya. Dette kan imidlertid føre til en redusert russisk militær tilstedeværelse i Arktis samtidig som aktiviteten i regionen vil øke som følge av fortsatt ismelting. Dette kan således etterlate et stadig større vakuum i nordområdene som kan tenkes å bli fylt av andre stormakter. Eventuelt kan Russland bli tvunget til et langt tettere samarbeid med andre land. På den ene siden vil dette kunne åpne for mer økonomisk samarbeid i nord. På den annen side kan helt nye aktører øke sin tilstedeværelse. Incentivet for alliert tilstedeværelse i nordområdene reduseres, men vil likevel bestå på et minimumsnivå så lenge de russiske strategiske undervannsbåtene i nord fortsatt sikrer landets andreslagsevne og myndighetenes garanti mot at andre stormakter forsøker å utnytte landets sårbare situasjon.
- **Intern stabilisering av Europa viktigere, men forutsetningene dårligere.** Norge vil trolig få en stor egeninteresse av å bidra til å stabilisere andre europeiske land for å redusere sjansene for statssammenbrudd og hindre spredning av destabiliseringen. For Forsvaret vil denne verdenen dermed skape et helt nytt «hjemme vs. ute»-dilemma, der stormaktsrivalisering og svake stater fortsetter å dominere det globale konfliktbildet, mens den hjemlige utfordringen er grunnleggende forandret. Uten NATO kan imidlertid evnen til å håndtere nettopp disse utfordringene, også bli langt mindre.

7.5 «Europeisk samling»

Internasjonal politisk orden	Økonomisk vekst	Teknologisk utvikling	Russland	NATO og Europa	USA
Bortfall av dagens internasjonale rettsorden	Stor vekst i fremvoksende økonomier, mens veksten flater ut i Vesten	Fortsatt rask utvikling og spredning av teknologi	Russland gjenoppstår som en global stormakt	Fornyhet og forsterket vilje og evne til kollektivt forsvar i Europa	Internasjonal tilbaketrekning og isolasjon

En «vestlig» verdensorden som bryter sammen, kan åpne for at Russland kan nå sine stormaktsambisjoner, spesielt hvis dette skjer samtidig med, eller som følge av, at USA trekker seg tilbake fra den internasjonale scenen for å prioritere utfordringer på hjemmebane. NATO kan i en slik situasjon tenkes å bestå formelt, men uten det amerikanske engasjementet som skal til for å gjøre alliansen militært troverdig. Russland kan derfor tenkes å føre en enda mer aggressiv utenrikspolitikk overfor Europa på flere områder enn tidligere. Dette vil trolig inkludere ytterligere russisk aktivitet i nord og krav om at andre land skal respektere deres interesser.

Kombinasjonen av en overhengende trussel fra Russland, som minner om Sovjetunionen under den kalde krigen, og en nærmest full amerikansk tilbaketrekning fra Europa, kan være nettopp det som skal til for å tvinge de europeiske land til et mer omfattende forsvarssamarbeid enn det regionen synes å være villig til i dag (se 5.3.3). Hvis EU skaffer seg en begrenset evne i form av styrker og et deployerbart hovedkvarter for å kunne lede operasjoner med inntil et korps og nødvendig luft- og maritim støtte, kan dette oppfylle en gammel fransk drøm om å etablere en egen europeisk militær kapasitet uavhengig av USA. Et tettere forsvarssamarbeid i Europa kan også tenkes å styrke evnen til motstå russiske forsøk på økonomisk press, undergraving av samholdet og hybridkrigføring mer enn det som ellers vil være tilfellet.

Et mer truende Russland i nordområdene vil trolig også føre til en økt norsk satsing på Forsvaret. Norge vil imidlertid fortsatt være avhengig av allierte for å etablere en troverdig avskrekking av russiske fremstøt, spesielt hvis den russiske militære «verktøykassen» og landets politiske krav blir større. Et isolasjonistisk USA vil ikke ha særlig interesse av å engasjere seg i våre nærområder, bortsett fra en viss tilstedeværelse med etterretningskapasiteter. Et sterkere Russland i nordområdene kan på den ene siden være i bedre stand til å holde andre stormakter ute, mens et mer tilbaketrukket USA kan redusere faren for spredning av konflikt. På den annen side kan bilaterale konflikter med Russland bli mer aktuelt.

For Norge vil denne verdenen kunne by på følgende utfordringer og dilemmaer:

- **Europeiske allierte blir viktigere for Norge.** Med et tilbaketrukket USA og en mer selvsikker stormaktsnabo i øst vil Norge tvinges til å nærme seg det nye, vitaliserte europeiske forsvarssamarbeidet. Et mer samlet Europa vil likevel trolig fortsatt ha en grunnleggende mangel på en maritim projeksjonsevne til å etablere det luft- og sjøher-

redømmet i Norskehavet og den skandinaviske halvøy som er en forutsetning for å forsterke Nord-Norge i en væpnet konflikt med Russland. De førende europeiske stormakter har heller ingen helt vitale nasjonale interesser knyttet til nordområdene, annet enn i en begrenset grad for Storbritannias del og potensielt Tyskland på lengre sikt.

- **Norge blir mer alene i nord.** I møte med et mer selvhevdende Russland vil også flere land oppleve en større trussel i sine egne nærområder. En styrket europeisk forsvarsvilje betyr altså ikke nødvendigvis et styrket forsvar av Norge, spesielt ikke hvis vi fortsatt står utenfor EU. Denne situasjonen stiller Norge overfor et fundamentalt problem, både med hensyn til sin egen strukturplanlegging og den mer operative forsterknings- og operasjonsplanleggingen, der det å sikre alliert støtte til Norge blir mer krevende, samtidig som vi i utgangspunktet blir mer alene i nord. Som i den første alternative verdenen, der dagens verdensorden faller sammen, men med et Russland som i dag og uten en europeisk samling, må det her forventes at det å invitere europeiske allierte til Norge i nord vil kunne utløse enda kraftigere reaksjoner fra et enda mer selvsikkert Russland.

7.6 Implikasjoner for forsvarsplanleggingen

Dette er ikke første gang FFI har laget alternative verdener til støtte for forsvarsplanleggingen. I 2012 utarbeidet FFI «alternative scenarioer i alternative verdener», basert på sikkerhetspolitiske rammebetingelser som skilte seg vesentlig fra datidens virkelighet.⁹⁰⁵ Bakgrunnen var et ønske om å teste robustheten til forsvarsstrukturen opp mot et mulighetsrom som lå «på utsiden» av det som da ble oppfattet som de mest sannsynlige trendene. Arbeidet ble gjennomført som en workshop med bred deltagelse fra forskere, der alle ble oppfordret til å tenke kreativt. De alternative scenarioene som ble identifisert, viste seg å bekrefte antagelsen om at FFIs scenariogrunnlag ikke er dekkende for alle tenkelige trusler.⁹⁰⁶

I lys av denne erkjennelsen ble det i forbindelse med den siste revisjonen av FFIs scenariogrunnlag skissert noen mulige utvidelser av porteføljen.⁹⁰⁷ De foreslåtte endringene ble ikke inkludert, men det ble anbefalt å vurdere dem og andre mulige utvidelser ved neste revisjon. En annen erfaring fra dette arbeidet var at flere av scenarioene som virket svært spekulative da de ble utviklet, ikke lenger fremstod som like urealistiske bare fem år senere. Dette inkluderte bl.a. situasjoner med betydelige migrasjonsutfordringer og intern uro i Europa, avanserte digitale angrep og koordinerte sabotasjeangrep mot kritisk infrastruktur, selv om utviklingen så langt ikke har blitt fullt så dramatisk som de ble skissert i de aktuelle scenarioene. Et poeng er derfor at hovedtrekkene ved de alternative verdenene som er skissert her, ikke nødvendigvis vil fremstå som like «alternative» om noen år.

⁹⁰⁵ Birkemo, Gunn A.; Hennem, Alf C.; Diesen, Sverre, og Fauske, Maria F. (2012), 'Alternative scenarioer i alternative verdener', *FFI-notat 12/01437* (Kjeller: FFI). BEGRENSET. Én av forfatterne av denne rapporten (S. Diesen) var med i forfatterteamet, mens de to andre (A. W. Beadle og T. Nyhamar) var blant deltagerne i idédugnaden.

⁹⁰⁶ Fauske, Maria Fleischer og Pay, Jan (2017), 'Alternative scenarioer i alternative verdener', *FFI-rapport 17/16658* (Kjeller: FFI). BEGRENSET.

⁹⁰⁷ Vatne m.fl. (2018), 'Revisjon av morfologisk analyse for FFIs scenarioklasser'.

Til forskjell fra de alternative verdenene som ble laget i 2012, er de fem som er skissert her identifisert ut fra en mer systematisk gjennomgang av globale trender, aktører og regioner. Å bryte fremtiden ned i parametere og verdier, slik vi har gjort i denne rapporten, begrenser kreativiteten sammenlignet med «friere» tenkning. Samtidig blir det lettere å oppdage sammenhenger på tvers. Rapporten avsluttes derfor med en oppsummering av observasjoner basert på vårt utvalg av alternative verdener.

Norges sikkerhetspolitiske situasjon er definert av vårt naboforhold til Russland, nærmest uavhengig av hvor stormakten i øst selv går. I alle verdenene som er skissert over, utgjør Russland en sikkerhetspolitisk utfordring, selv om konfliktlinjene og konsekvensene for norsk sikkerhet i minst like stor grad avhenger av hvor resten av verden går. I de tre første verdenene består Russland som en stor nok sikkerhetsutfordring til at myndighetene neppe vil gå bort fra å legge potensialet for russisk maktbruk som et dimensjonerende premiss i forsvarsplanleggingen. Hvor stor utfordringen er reelt, vil avhenge av hvor sterke de russiske interessene i våre nærområder er, og hvilken handlefrihet de har for bruk av militærmakt her. Russlands handlefrihet vil også bli påvirket av i hvilken grad det er aksept i resten av verden for legitimiteten i det russerne ser som sin interessesfære og aksepten for bruk av militærmakt generelt.

Samtidig kan det bli vanskeligere for Norge å opprettholde en satsing på Forsvaret over tid dersom vi etter hvert kommer til å se på en uendret trussel fra Russland som noe «normalt», eller hvis det dukker opp andre sikkerhetsutfordringer som fremstår som viktigere eller mer akutte, som utfordringene sør for Europa. Selv i den fjerde verdenen, der Russland ikke lenger utgjør noen regional trussel, kan vakuemet som følger av landets svekkelse skape nye utfordringer i Norges nordområder, der strategisk viktige russiske styrker trolig fortsatt vil holde til.

Det kan argumenteres for at et Russland som utvikler seg til et stabilt, liberalt demokrati, og som ikke lenger er i konfrontasjon med Vesten, ikke er mer utenkelig enn de andre mulighetene som drøftes i dette kapitlet. Et slikt Russland vil hverken utgjøre en sikkerhetspolitisk utfordring for Norge eller etterlate seg et vakuum i nord, slik som ved et internt sammenbrudd. En blanding, og potensielt mer realistisk variant, av disse to alternativene kan derimot være en situasjon hvor Russland etablerer demokratiske politiske institusjoner, som samtidig er så skjøre at det fremstår som risikabelt for Norge å basere seg på at endringen er varig. Norge vil i begge tilfeller stå overfor en vanskelig sikkerhetspolitisk vurdering, nemlig: *Hvor lenge* må en grunnleggende endring i det russiske statssystemet vare før vi kan regne med at den er stabil, og dermed at det er inntruffet en «varig nok» geopolitisk endring i våre omgivelser til at vi endrer et av de mest grunnleggende premissene i forsvarsplanleggingen? Så lenge en slik endring av den russiske statens politiske karakter forblir uavklart, vil derfor usikkerheten om hvor langt Russland kan tenkes å gå i militær maktbruk forbli det dimensjonerende spørsmålet. Så lenge militær maktbruk mot Norge ikke kan utelukkes, vil vi også være avhengig av alliert støtte.

Det oppstår nye usikkerheter om Norges allianseforhold i flere alternative verdener. Én av hovedkonklusjonene i både denne og FFIs forrige fremtidsstudie er at usikkerheten rundt alliert støtte til Norge er økende, i alle fall på lang sikt, gitt en videreføring av dagens trender (se kapittel 6). Selv om trendene brytes blir ikke usikkerheten nødvendigvis mindre. I den andre alternative verdenen, der etterkrigstidens liberale verdensorden bryter helt sammen, kan vi se for oss

mer av dagens trender, men også en tydeligere amerikansk tilbaketrekning og isolasjon. I den tredje verdenen, der den globale økonomiske veksten stagnerer, kan de innenrikspolitiske svakhetene i Europa bli ytterligere forsterket, mens i den fjerde verdenen, der maktforskyvningen reverseres, kan den vestlige forsvarsevnen styrkes, men trusselforståelsene vil ikke nødvendigvis sprike mindre. Selv om Europa skulle samle seg igjen, som følge av en større, felles trussel fra Russland og/eller bortfall av en amerikansk garanti, vil ikke dette nødvendigvis innebære en forsterket vilje til kollektivt forsvar av Norge, spesielt ikke hvis trusselen er minst like stor i andre deler av regionen.

Å redusere usikkerheten rundt alliert støtte blir ikke nødvendigvis lettere med tiden. Et paradoks for norske beslutningstagere i dag er at tiltak for å redusere usikkerheten rundt alliert støtte til Norge, f.eks. gjennom økt tilstedeværelse, kan bidra til å øke spenningen i nord, gitt at Russland viderefører dagens konfronterende utenrikspolitiske linje. Utfordringen vil imidlertid ikke nødvendigvis bli noe mindre på sikt, hvis Russland forblir omtrent som i dag, samtidig som den globale utviklingen senker terskelen for maktbruk mot småstater og/eller USA velger å trekke seg mer tilbake. Det kan kanskje bli politisk lettere å etablere nye allianser etter at dagens rammeverk definitivt er borte, men det kan også bli mer risikabelt å introdusere helt nye allianser i Russlands nærrområder etter at f.eks. NATO er formelt oppløst eller at det er klart at USAs garanti ikke lenger gjelder.

Referanser

For alle kilder som er fritt tilgjengelige på internett, er klikkbare lenker inkludert i alle referansene. Alle lenker ble besøkt og var fungerende per juni 2019.

Bøker og bokkapitler

- Altman, Daniel W. (2015), *Red lines and faits accomplis in interstate coercion and crisis* (MIT).
- Auslin, Michael (2017), *The End of the Asian Century* (New Haven: Yale University Press).
- Beckley, Michael (2018), *Unrivaled* (Ithaca: Cornell University Press).
- Blakkisrud, Helge og Rowe, Elana Wilson (2018), red., *Russia's Turn to the East* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Buchanan, Ben (2017), *The Cybersecurity Dilemma: Hacking, Trust and Fear Between Nations* (OUP).
- Bøås, Morten og Dunn, Kevin C. (2017), red., *Africa's Insurgents: Navigating an Evolving Landscape* (Boulder: Lynne Rienner).
- Carr, Edward Hallett (2001), *The Twenty Years' Crisis, 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations* (NY: Palgrave).
- Cohen, Eliot A. (2016), *The Big Stick: The Limits of Soft Power and the Necessity of Military Force* (NY: Basic Books).
- Collier, Paul; Elliot, Lani; Hegre, Håvard; Hoeffler, Anke; Reynal-Querol, Marta, og Sambanis, Nicholas (2003), *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Oxford: OUP).
- Crevelde, Martin van (1991), *The Transformation of War* (NY: The Free Press).
- Dyer, Gwynne, (2008), *Climate Wars* (Random House Canada).
- Elster, Jon (2009), *Alexis de Tocqueville, the First Social Scientist* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Fossum, John Erik og Jachtenfuchs, Markus (2017), red., *Federal Challenges and Challenges to Federalism* (London: Routledge).
- Friedman, Thomas L. (1999), *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization* (NY: Random House).
- Garnett, John (2002), 'The Causes of War and the Conditions of Peace', i Baylis, John; Wirtz, James; Cohen, Eliot og Gray, Colin S., red., *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies* (Oxford: OUP).
- Gill, Bates og Huang, Chin-Hao (2013), 'The People's Republic of China', i Bellamy, Alex J, og Williams, Paul D., red., *Providing Peacekeepers* (Oxford: OUP), ss. 139–157.
- Gilpin, Robert (1987), *The Political Economy of International Relations* (Princeton, Princeton University Press).
- Goble, Paul (2017), 'Foreword: Decline, Decay and Disintegration: Russia's Future in the 21st Century', i Wimbush, S. Enders og Portale, Elizabeth M., red., *Russia in Decline* (Washington, DC: The Jamestown Foundation).
- Haass, Richard (2017), *A World in Disarray* (NY: Penguin Press).

-
-
- Jiang, Yang (2018), 'Chinese wisdom: New norms for development and global governance', i Brown, Kerry, red., *China's 19th Party Congress: Start of a New Era* (London: World Scientific).
- Kilcullen, David (2013), *Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla* (NY: OUP).
- Laurrelle, Marlene (2014), *Russia's Arctic strategies and the future of the Far North* (NY: M.E. Sharpe).
- Lieven, Anatol (2012), *America Right or Wrong: An Anatomy of American Nationalism* (NY: OUP).
- Lo, Bobo (2015), *Russia and the New World Order* (London: Chatham House).
- Luttwak, Edward (2012), *The Rise of China vs. the Logic of Strategy* (Cambridge: Harvard University Press).
- Mackay, Andrew og Tatham, Steve (2011), *Behavioural Conflict: Why Understanding People and Their Motivations Will Prove Decisive in Future Conflict* (Saffron Walden: Military Studies Press).
- Mead, Walter Russel (2013), *Special providence: American foreign policy and how it changed the world* (NY: Routledge).
- Mearsheimer, John J. (2014), *The Tragedy of Great Power Politics* (NY: W. W. Norton & Co.).
- Morgenthau, Hans J. og Thompson, Kenneth W. (1985), *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (NY: A. A. Knopf).
- Mueller, John (1989), *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War* (NY: Basic Books).
- Neumann, Iver B. og de Carvalho, Benjamin (2015), 'Introduction', i Neumann og Carvalho, red., *Small State Status Seeking* (London: Routledge), ss. 1–21.
- Nikitin, Alexander (2013), 'The Russian Federation', i Bellamy, Alex J., og Williams, Paul D., red., *Providing Peacekeepers* (Oxford: OUP), ss. 164–168.
- Norheim-Martinsen, Per M. (2015), 'Urban Operations' i Per M. Norheim-Martinsen og Tore Nyhamar, red., *International Military Operations in the 21st Century* (London: Routledge), ss. 137–154.
- Olson, Mancur (1965), *The logic of collective action: public goods and the theory of groups* (Harvard University Press).
- Ostrom, Elinor (2015), *Governing the commons* (Cambridge University Press).
- Petersson, Magnus (2015), *The US NATO Debate: From Libya to Ukraine* (NY: Bloomsbury).
- Posen, Barry R. (2014), *Restraint: A new foundation for US grand strategy* (Ithaca: Cornell University Press).
- Saxi, Håkon Lunde (2016), 'Hvordan revitalisere NORDEFKO? En statusrapport og noen konkrete tiltak for å styrke samarbeidet i hverdagen', i *Nordisk forsvarsamarbejde*, red., Jensen, Mikkel Storm (København: Forsvarsakademiet), ss. 61–92.
- Schweller, Randall L. (2010), *Unanswered threats: Political constraints on the balance of power* (New Jersey: Princeton University Press).
- Simpson, Emile (2012), *War from the Ground Up: Twenty-First Century Combat as Politics* (London: Hurst).
- Smith, Rupert (2006), *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* (London: Penguin).

-
- Steinhovden, Thor (2018), *Det amerikanske marerittet – hvordan USA ble et splittet land* (Oslo: Res Publica).
- Tamnes, Rolf (2018), 'The High North: A Call for a Competitive Strategy', i Olsen, John Andreas, red., *Security in Northern Europe: Deterrence, Defence and Dialogue* (Routledge).
- Tetlock, Philip (2005), *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?* (Princeton: PUP).
- Tunsjø, Øystein (2018), *The New Bipolarity in World Politics* (NY: Columbia University Press).
- Valeriano, Brandon og Maness, Ryan C. (2015), *Cyber War versus Cyber Realities: Cyber Conflict in the International System* (Oxford: OUP).
- Walt, Stephen M. (1987), *The origins of alliances* (NY: Cornell University Press).
- Welzer, Harald (2012), *Climate Wars: What People Will Be Killed for in the 21 Century* (Polity Press: Cambridge).
- Westberg, Jacob (2015), 'Det nordiska försvarssamarbetets drivkrafter och utvecklingsmöjligheter', i *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*, red. Engelbrekt, Kjell; Holmberg, Arita, og Ångström, Jan (Stockholm: Nordsteds juridik), ss. 89–115.
- Wimbush, S. Enders og Portale, Elizabeth M. (2017), red., *Russia in Decline* (Washington, DC: The Jamestown Foundation).

Forskningsartikler, rapporter, fremtidsstudier og kronikker

- ACT (2013), *Strategic Foresight Analysis 2013*.
- ACT (2017), *Strategic Foresight Analysis 2017*.
- ACT (2018), *Report from the SFA Workshop, Budapest, Hungary*, 17. nov. 2018.
- ACT (2018), *Strategic Foresight Analysis (SFA) Workshop Report*, 24.–25. apr. 2018, Cádiz, Spania.
- Allin, Dana H. (2018), 'Summer of Trump', *Survival*, 60:5, ss. 265–272.
- Alme, Vårin (2018), 'Når alt blir personlig. Trump i internasjonal politikk', *Internasjonal politikk*, 76:3, ss. 241–249.
- Almestad, Ida Nicolaisen (2016), 'Kald krig i Midtøsten: Saudi-Arabia vs. Iran', *Hvor hender det?*, Nr. 8.
- Assanvo, William og Maïga, Ibrahim (2017), 'Mali's jihadist merger: desperate or dangerous?', *ISS*, 3. apr. 2017.
- Azose, Jonathan J.; Ševčíková, Hana, og Raftery, Adrian E. (2016), 'Probabilistic population projections with migration uncertainty', *PNAS*, 113:23, ss. 6460–6465.
- Baffa, Richard C. (2018), 'The Growing Risk of a New Middle East War', *RAND*, 21. aug. 2018.
- Bahgat, Karim; Buhaug, Halvard og Urdal, Henrik (2018), 'Urban Social Disorder: An Update', *PRIO Paper*.
- Baghat, Karim m.fl. (2017), 'Inequality and Armed Conflict: Evidence and Policy Recommendations', *Conflict Trends*, 1–2017 (PRIO).
- Bakken, Ingrid Vik og Rustand, Siri Aas (2018), 'Conflict Trends in Africa, 1946–2017', *PRIO Conflict Trends*, June 2018.
- Barbashin, Anton (2016), 'Russia in Decline: Three Possible Scenarios for the Future', *The Jamestown Foundation*, 6. juli 2016.

-
- Barmin, Yuri (2018), 'Russia in the Middle East Until 2024: From Hard Power to Sustainable Influence', *The Jamestown Foundation*, 8. mars 2018.
- Barrie, Douglas; Barry, Ben; Boyd, Henry; Chagnaud, Marie-Louise; Childs, Nick; Giegerich, Bastian; Mölling, Christian, og Schütz Torben (2018), *Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*, November 2018 (IISS/DGAP).
- Beadle, Alexander W. (2016), 'Å forske på Forsvaret i fremtiden – muligheter, begrensninger og kognitive fallgruver', *FFI-rapport 16/01810* (Kjeller: FFI).
- Beadle, Alexander W. (2018), 'Globale trender mot 2040 – hypoteser', *FFI-notat 18/02099* (Kjeller: FFI).
- Beadle, Alexander W. og Diesen, Sverre (2015), 'Globale trender mot 2040 – implikasjoner for Forsvarets rolle og relevans', *FFI-rapport 15/01452* (Kjeller: FFI).
- Beckley, Michael (2018), 'The Power of Nations: Measuring What Matters', *International Security*, 43:2, ss. 7–44.
- Bekkevold, Jo Inge (2018), 'Xi Jinping og Kinas utenrikspolitiske ambisjoner', *Internasjonal politikk*, 76:3, ss. 259–268.
- Bello-Schünemann, Julia; Cilliers, Jakkie; Donnenfeld, Zachary; Aucoin, Ciara og Porter, Alex (2017), 'African futures: Key trends to 2035', *Policy Brief* (ISS).
- Béraud-Sudreau, Lucie og Giegerich, Bastian (2018), 'NATO Defence Spending and European Threat Perceptions', *Survival*, 60:4, ss. 53–74.
- Berdal, Mats og Suhrke, Astri (2017), 'A Good Ally – Norway and International Statebuilding in Afghanistan, 2001–2014', *Journal of Strategic Studies*, 41:1–2, ss. 61–88.
- Berg, Ida Helene og Kvalvik, Sverre (2015), 'Makroøkonomiske trender 2015 – utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi', *FFI-rapport 15/00322* (Kjeller: FFI).
- Bergh, Johannes og Karlsen, Rune (2017), 'Politisk dagsorden og sakseierskap ved stortingsvalget i 2017'.
- 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 (HCSS).
- Birkemo, Gunn A.; Hennem, Alf C.; Diesen, Sverre, og Fauske, Maria F. (2012), 'Alternative scenarioer i alternative verdener', *FFI-notat 12/01437* (Kjeller: FFI). BEGRENSET.
- Bjørge, Tore (2018), red., 'Høyreekstremisme i Norge: Utviklingstrekk, konspirasjonsteorier og forebyggingsstrategier', *PHS Forskning*, Nr. 4.
- Blakkisrud, Helge (2018), 'Hvem skal eie Arktis?', *Hvor hender det?*, Nr. 18 (NUPI).
- Blank, Stephen (2018), 'Russia Continues Its Arctic Buildup as Kremlin Perceives a Non-Existent Threat', *Eurasian Daily Monitor*, 15:11, 24. jan. 2018.
- Boersma, Tim og Ebinger, Charles K. (2014), 'Sino-Russian Gas Deal Shows Center of Gravity Has Shifted From West', *Brookings*, 8. juli 2014.
- Borshevskaya, Anna (2017), 'The Tactical Side of Russia's Arms Sales to the Middle East', *The Jamestown Foundation*, 20. des. 2017.
- Bostad, Eline Knarrum (2018), 'Regime crackdown in Syria (2011–2017)', *FFI-rapport 18/01990* (Kjeller: FFI).
- Boston, Scott; Johnson, Michael; Beauchamp-Mustafaga, Nathan og Crane, Yvonne K. (2018), 'Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe', *RR-2402* (RAND).

-
- Botnan, Jan Ivar (2015), 'Matusikkerhet i et klimaperspektiv', *FFI-rapport 15/02223* (Kjeller: FFI).
- Brands, Hal (2019), 'America's Big Advantage Over China and Russia', *Bloomberg*, 24. mars 2019.
- Braw, Elisabeth (2017), 'Bring back the draft. No, really.', *Politico*, 21. jan. 2017.
- Bredesen, Maren Garberg og Reichborn-Kjennerud, Erik (2016), 'Hybrid krigføring – hva er det?', *Hvor hender det?*, Nr. 7.
- Breslin, Shaun (2013), 'China and the global order: signalling threat or friendship?', *International Affairs*, 89:3, ss. 615–634.
- 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).
- Bruusgaard, Kristin Ven (2018), 'Deterrence in the High North', *Security Brief 3-2018* (DNAK).
- Buchanan, Ben (2017), 'The Cybersecurity Dilemma: Where Thucydides Meets Cyberspace', *Council on Foreign Relations*, 30. jan. 2017.
- Buhaug, Halvard (2016), 'Climate Change and Conflict: Taking Stock, Peace Economics', *Peace Science and Public Policy*, 22:4, ss. 331–338.
- Buhaug, Halvard (2017), 'Klima, fred og sikkerhet', *Klima*, 27. jan. 2017.
- Buhaug, Halvard og Urdal, Henrik (2013), 'An urbanization bomb? Population growth and social disorder in cities', *Global Environmental Change*, 23:1, ss. 1–10.
- 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*, 106:49, ss. 20670–20674.
- Busby, Joshua W. (2017), 'Water and U.S. National Security', *Council on Foreign Relations*, 18. jan. 2017.
- Busby, Joshua, 'The State of the Field in Climate and Conflict', *The Center for Climate & Security*, 20. mars 2018.
- Bækken, Lasse Vestli og Teien, Hilde Kristin (2016), 'Allmenn verneplikt – militært multifaktorielt stress – er det kjønnsforskjeller?', *FFI-rapport 16/01581* (Kjeller: FFI).
- Bøås, Morten og Sending, Ole Jacob (2018), 'Den store tillitskrisen', *Dagens næringsliv*, 3. jan. 2018.
- Campbell, John (2019), 'Unpacking Africa's 2019 GDP Growth Prospects', *Council on Foreign Relations*, 24. jan. 2019.
- Canadian Security Intelligence Service (2018), 'The role of the Chinese military beyond its 'near abroad': Implications for global security', i *China and the Age of Strategic Rivalry*, World Watch: Expert Notes, No. 2018-05-02.
- Cantwell, Douglas (2017), 'Hybrid Warfare: Aggression and Coercion in the Gray Zone', *Insights*, 21:14, 29. nov. 2017.
- Carvalho, Benjamin de (2014), 'Hva er en emerging power? Noen konseptuelle betraktninger rundt fremvoksende (stor)makter', *Internasjonal politikk*, 72:1, ss. 147–156.
- Christensen, Thomas J. og Snyder, Jack (1990), 'Chain gangs and passed bucks: Predicting alliance patterns in multipolarity', *International Organization*, 44:2, ss. 137–168.

-
-
- Cilliers, Jakkie (2018), 'Violence in Africa: Trends, drivers and prospects to 2023', *Africa Report 12* (ISS).
- Climate Council of Australia (2015), *Be Prepared: Climate Change, Security and Australia's Defence Force*.
- Collins, Gabriel (2017), 'Russia's Use of the "Energy Weapon" in Europe', *Issue Brief*, 18. juli 2017.
- Congressional Research Service (2019), 'Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress', *R41153*, 4. mars 2019.
- Conley, Heather A.; Rathke, Jeffrey, og Melino, Matthew (2018), *Enhanced Deterrence in the North* (CSIS).
- Cook, Steven A. (2018), 'Is War About to Break Out in the Horn of Africa? Will the West Even Notice?', *Council on Foreign Relations*, 16. jan. 2018.
- Copley, Amy (2016), 'External risks to Africa's growth: Falling commodity prices, China's economic slowdown, and rising external debt', *Brookings*, 27. mai 2016.
- Dahl, Robert A. (1957), 'The concept of power', *Behavioral Science*, 2:3, ss. 201–215.
- Dalsjø, Robert (2017), 'Fem dimensjoner av tröskelförsvar', *FOI-R--4458--SE*.
- Dalsjö, Robert (2017), 'Trapped in the Twilight Zone? Sweden between neutrality and NATO', *FIIA Working Paper 94*.
- DCDC (2014), *Global Strategic Trends*.
- DCDC (2015), *Future Operating Environment 2035*.
- DCDC (2016), *Regional Survey: Africa out to 2045*.
- DCDC (2018), *Global Strategic Trends*.
- Dempsey, Judy (2015), 'Judy Asks: Is NATO's 2 Percent Spending Call Realistic?', *Carnegie*, 25. feb. 2015.
- Det europeiske råd (2016), *Bratislava Declaration and Roadmap*, 16. sep. 2016.
- Detges, Adrien (2017), *Climate and Conflict: Reviewing the Statistical Evidence – A Summary for Policy-Makers* (Berlin: adelphi).
- Devyatkin, Pavel (2018), 'Russia's Arctic Strategy: Aimed at Conflict or Cooperation?', *The Arctic Institute*, 6. feb. 2018.
- Devyatkin, Pavel (2018), 'Russia's Arctic Strategy: Maritime Shipping', *The Arctic Institute*, 27. feb. 2018.
- Devyatkin, Pavel (2018), 'Russia's Arctic Strategy: Military and Security', *The Arctic Institute*, 13. feb. 2018.
- Diesen, Sverre (2012), 'Evner Vesten å bruke makt rasjonelt?', *Minerva*, 7. juni 2012.
- Diesen, Sverre (2016), 'Forsvarets fremtidige operasjoner – en morfologisk analyse av operasjonsspekteret', *FFI-rapport 16/02096* (Kjeller: FFI).
- Diesen, Sverre (2018), 'Blir NATO en skinnallianse?', *Dagens næringsliv*, 28. juli 2018.
- Diesen, Sverre (2018), 'Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt', *FFI-rapport 18/00080* (Kjeller: FFI).
- Diesen, Sverre (2018), 'Tre scenarier for et fremtidig lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt', *FFI-rapport 18/00081* (Kjeller: FFI). BEGRENSET.
- Drange, Helge (2019), 'Global oppvarming: Slik beregnes temperaturøkningen', *Energi og Klima*, 7. feb. 2019.

-
- Dupuy, Kendra og Rustad, Siri Aas (2018), 'Trends in Armed Conflict, 1946–2017', *Conflict Trends*, 5–2018 (PRIO).
- Dupuy, Kendra; Gates, Scott, og Nygård, Håvard M. (2016), 'State Fragility and Armed Conflict', *Conflict Trends*, 7–2016 (PRIO).
- Dupuy, Kendra; Gates, Scott; Mokleiv, Håvard N.; Rudolfson, Ida; Rustad, Siri A.; Strand, Håvard, og Urdal, Henrik (2017), 'Trends in Armed Conflict, 1946–2016', *Conflict Trends*, 2–2017 (PRIO).
- Dutton, Yvonne M. (2016), 'Fighting Maritime Piracy with Private Armed Guards', *Oxford Research Group*, 11. juli 2016.
- Echevarria, Antulio J. (2018), 'How Sanguine Can We Be about Great-Power War?', *Infinity Journal*, 6:3, ss. 12–16.
- EIA (2017), 'Country Analysis Brief: Russia', 31. okt. 2017.
- Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge (2015), *Et felles løft*.
- Enia, Jason (2012), 'Peace in its wake? The 2004 tsunami and internal conflict in Indonesia and Sri Lanka', *Journal of Public & International Affairs*, 19:1, ss. 7–27.
- Erickson, Andrew S. og Collins, Gabriel (2007), 'Beijing's Energy Security Strategy: The Significance of a Chinese State-Owned Tanker Fleet', *Orbis*, 51:4, ss. 665–684.
- Etterretningstjenesten (2017), *Fokus 2017*.
- Etterretningstjenesten (2018), *Fokus 2018*.
- Etterretningstjenesten (2019), *Fokus 2019*.
- EU (2018), 'The European Union at the United Nations', 21. sep. 2018.
- EY (2018), *Utredning om konsekvenser for Norge av klimaendringer i andre land*.
- Fauske, Maria Fleischer og Pay, Jan (2017), 'Alternative scenarier i alternative verdener', *FFI-rapport 17/16658* (Kjeller: FFI). BEGRENSET.
- Feifer, Gregory (2018), 'Putin's Past Explains Russia's Future', *Foreign Affairs*, 16. mars 2018.
- Felgenhauer, Pavel (2017), 'Russian Military Spreads Fake Intelligence', *Eurasian Daily Monitor*, 14:148, 16. nov. 2017.
- Felgenhauer, Pavel (2018), 'Selling Russian Arms in New Delhi: Seeking Revenue and Influence', *Eurasian Daily Monitor*, 15:143, 11. okt. 2018.
- Finansdepartementet (2017), Meld. St. 29 (2016–2017), *Perspektivmeldingen*.
- Flikke, Geir (2007), 'Retningen på Russlands forsvars- og sikkerhetspolitikk – fremtidige hovedutfordringer i Norges forhold til Russland', *Globale Norge – hva nå? – Sikkerhetspolitiske interesser og utfordringer* (UD).
- Flikke, Geir (2018), 'Russia Challenges the West: 2014–2018', *Security Policy Library, 1-2018* (DNAK).
- Fontenot, Kayla; Semega, Jessica, og Kollar, Melissa (2018), 'Income and Poverty in the United States: 2017', *Current Population Reports*, P60-263 (United States Census Bureau).
- Forsvarsdepartementet (2015), *Final reports on deepened defence cooperation between Finland and Sweden*.
- Forsvarsministeriet (2018), 'Aftale på forsvarsområdet 2018–2023'.
- Fosshagen, Kjetil (2017), 'Globalisering', *Store norske leksikon*.
- Foxall, Andrew (2017), 'Russia's Policies towards a Changing Arctic: Implications for UK Security', *Research Paper No. 12*, June 2017 (The Henry Jackson Society).
- Friedberg, Aaron L. (2018), 'Competing with China', *Survival*, 60:3, ss. 7–64.

-
-
- Frolovskiy, Dmitriy (2018), 'The Coming India-Russia Split', *The Diplomat*, 9. jan. 2018.
- Frölich, Stefan; Coffey, Luke og Neubauer, Sigurd (2017), 'NATO's Northern Alliance: How Berlin, London, and Oslo Can Strengthen Ties', *Foreign Affairs*, 15. mars 2017.
- Fund for Peace (2019), *Fragile States Index 2019 – Annual Report*.
- Fung, Courtney J. (2016), 'China and the Responsibility to Protect: From Opposition to Advocacy', *Peace Brief*, No. 205, June 2016 (United States Institute of Peace).
- Försvarsmakten (2016), *Perspektivstudien 2016*
- Försvarsmakten (2018), *Slutredovisning av försvarsmaktens perspektivstudie 2016–2018*.
- Galeotti, Mark (2018), 'Putin Is Playing a Dangerous Game in Syria', *The Atlantic*, 15. feb. 2018.
- Gao, Charlotte (2018), 'China Issues Its Arctic Policy', *The Diplomat*, 26. jan. 2018.
- Gautier, Donald L. m.fl. (2009), 'Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic', *Science*, 324:5831, ss. 1175–1179.
- Goble, Paul (2018), 'Moscow Quickly Expanding Ties to Africa', *The Jamestown Foundation*, 14. juni 2018.
- Goldgeier, James M. (2010), 'The Future of NATO', *Council Special Report*, No. 51, February 2010 (CFR).
- Goldgeier, James og Saunders, Elizabeth N. (2017), 'Good Foreign Policy Is Invisible', *Foreign Affairs*, 28. feb. 2017.
- Goodwin, Matthew; Raines, Thomas, og Cutts, David (2017), 'What Do Europeans Think About Muslim Immigration?', *Chatham House*, 7. feb. 2017.
- Greer, Tanner (2018), 'One Belt, One Road, One Big Mistake', *Foreign Policy*, 6. des. 2018.
- Grieger, Gisela (2018), *China's Arctic policy* (European Parliamentary Research Service).
- Grønning, Ragnhild (2017), 'Norsk svalbardpolitikk – hvor står den internasjonalt?', *DNAK*, 20. nov. 2017.
- Gulichsen, Steinar (2015), 'Prinsipper for en bærekraftig forsvarsøkonomi', *FFI-rapport 15/01432* (Kjeller: FFI).
- Gunnion, Lester (2016), 'Comparing economies: How is economic size measured and why does it matter?', *Behind the Numbers*, July 2016 (Deloitte).
- Gustavsen, Elin Marthinussen; Lien, Guro, og Tollefsen, Andreas Forø (2017), 'Norsk deltakelse i internasjonale operasjoner 1990–2015', *FFI-rapport 17/00996* (Kjeller: FFI).
- Gvosdev, Nikolas K. (2017), 'What Will U.S.-Russia Relations Look Like in 2018?', *The National Interest*, 30. des. 2017.
- Gvosdev, Nikolas K. (2018), 'Who Will Lead Russia after Putin?', *The National Interest*, 9. Mai 2018.
- Haass, Richard N. (2018), 'Liberal World Order, R.I.P.', *Council on Foreign Relations*, 21. mars. 2018.
- Hakvåg, Una og Engebretsen, Pernille (2018), 'Russlands nye våpenprogram', *Norsk militært tidsskrift*, 3/2018, ss. 22–30.
- Hankla, Charles (2018), 'What history teaches us about who wins in trade wars', *MarketWatch*, 4. apr. 2018.
- Hansbø, Morten (2017), 'Robotikk, kampkraft og bærekraft i framtidens forsvar', *Norsk Militært Tidsskrift*, 3/2017, ss. 4–11.

-
- Harris, Grant T. (2018), 'Trump's Militaristic Africa Policy Will Backfire', *Foreign Policy*, 30. Mars 2018.
- Harstad, Bård (2015), 'Arktis må fredes', *Dagens Næringsliv*, 29. jan. 2015.
- Hart, Andrew F. og Jones, Bruce D. (2011), 'How Do Rising Powers Rise?', *Survival*, 52:6, ss. 63–88.
- Hausfather, Zeke (2018), 'Explainer: How 'Shared Socioeconomic Pathways' explore future climate change', *Carbon Brief*, 19. apr. 2018.
- Hegghammer, Thomas (2016), 'The Future of Jihadism in Europe: A Pessimistic View', *Perspectives on Terrorism*, 10:6, ss. 156–170.
- Heginbotham, Eric m.fl. (2015), 'The U.S.-China Military Scorecard', *RR-392-AF* (RAND).
- Hegre, Håvard (2013), 'Peace on Earth?: The future of internal armed conflict', *Significance*, 10:1, ss. 4–8.
- Hegre, Håvard og Nygård, Håvard Mokleiv (2014), 'Peace on Earth? The Future of Internal Armed Conflict', *Conflict Trends*, 1–2014 (PRIO).
- Hegre, Håvard, Karlsen, Joakim, Nygård, Håvard Mokleiv, Strand, Håvard, og Urdal, Henrik (2013), 'Predicting Armed Conflict, 2010–2050', *International Studies Quarterly*, 57:2, ss. 250–270.
- Hegre, Håvard; Buhaug, Halvard; Calvin, Katherine V.; Nordkvelle, Jonas; Waldhoff, Stephanie T.; og Gilmore, Elisabeth (2016), 'Forecasting civil conflict along the shared socioeconomic pathways', *Environmental Research Letters*, 11:054002.
- Heier, Tormod (2016), 'Russerne har mye å frykte', *Minerva*, 3. aug. 2016.
- Henderson, James og Mitrova, Tatiana (2015), 'The Political and Commercial Dynamics of Russia's Gas Export Strategy', *OIES Paper: NG 102*, September 2015 (Oxford Institute for Energy Studies).
- House of Commons Defence Committee (2018), *On Thin Ice: UK Defence in the Arctic*, HC 388.
- Hove, Kjetil og Lillekvelland, Tobias (2017), 'Kostnadsvekst i forsvarssektoren – en grunnleggende innføring', *FFI-rapport 17/00629* (Kjeller: FFI).
- Howard, Lise M. og Stark, Alexandra (2018), 'Why Civil Wars Are Lasting Longer', *Foreign Affairs*, 27. feb. 2018.
- Howard, Marc M. og Roessler, Philip G. (2006), 'Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes', *American Journal of Political Science*, 50:2, ss. 365–381.
- Humpert, Malte og Raspotnik, Andreas (2012), 'The Future of Arctic Shipping', *The Arctic Institute*, 11. okt. 2012.
- Høyback, Harald (2017), 'Svekker stridsevnen', *Forsvarets forum*, 28. nov. 2018.
- IEA (2014), *World Energy Outlook 2014*.
- IEA (2017), *World Energy Outlook 2017*.
- IEA (2018), *World Energy Outlook 2018*.
- Iida, Masafumi (2019), 'China's Foreign Strategy Causes Friction with the Existing World Order', i *NIDS China Security Report 2019* (National Institute for Defense Studies, Japan).
- IISS (2017), 'Europe', i *Strategic Survey 2017*, ss. 219–248.
- IISS (2018), 'Strategic Policy Issues', *The Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics*, ss. 23–67.
- IISS (2018), *The Military Balance*.

-
-
- Imada, Y.; Shiogama, H.; Takahashi, C.; Watanabe, M.; Maeda, S.; Mori, M. og Kamae, Y. (2018), 'Climate change increased the likelihood of the 2016 heat extremes in Asia', i 'Explaining Extreme Events of 2016 from a Climate Perspective', *Bulletin of the American Meteorological Society*, 99:1.
- IMF (2018), 'Russian Federation', *Country Report No. 18/275*.
- International Crisis Group (2017), 'Fighting Boko Haram in Chad: Beyond Military Measures', *Report No. 246*, 8. mars 2017.
- International Peace Institute (2018), *European Contributions to UN Peacekeeping Operations: Lessons Learned and the Way Forward*, August 2018.
- International Security Advisory Board (2016), *Report on Arctic Policy*, 21. sep. 2016.
- Jahn, A.; Kay, J. E.; Holland, M. M., and Hall, D. M. (2016), 'How predictable is the timing of a summer ice-free Arctic?', *Geophysical Research Letters*, Vol. 43, ss. 9113–9120.
- Jahn, Alexandra (2016), 'How predictable is the first ice-free Arctic summer?', *CarbonBrief*, 25. aug. 2016.
- Jakobsen, Peter Viggo og Ringsmose, Jens (2018), 'Victim of its own success: how NATO's difficulties are caused by the absence of a unifying existential threat', *Journal of Transatlantic Studies*, 16:1, ss. 38–58.
- JFD (2016), *Joint Operating Environment 2035*.
- Johnson, Keith (2016), 'Saudi Arabia Plans to Break Its 'Addiction' to Oil', *Foreign Policy*, 25. apr. 2016.
- Kazianis, Harry J. (2017), 'Face It, The Mighty U.S. Aircraft Carrier is Finished', *The American Conservative*, 29. nov. 2017.
- Kelley, Colin P.; Mohtadi, Shahrzad; Cane, Mark A.; Seager, Richard og Kushnir, Yochanan (2015), 'Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought', *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112:11, ss. 3241–3246.
- Kendall-Taylor, Andrea og Frantz Erica (2016), 'When Dictators Die', *Journal of Democracy*, 27:4, ss. 159–171.
- Kendall-Taylor, Andrea og Frantz, Erica (2018), 'Putin's Succession Conundrum', *Foreign Affairs*, 21. mars 2018.
- Khramchikhin, Aleksandr (2018), 'Rethinking the Danger of Escalation: The Russia-NATO Military Balance', *Carnegie*, 25. jan. 2018.
- King, Marcus Dubois (2016), 'The Weaponization of Water in Syria and Iraq', *The Washington Quarterly*, 38:4, ss. 153–169.
- Kleven, Øyvin (2016), 'Nordmenn på tillitstoppen i Europa', *Samfunnsspeilet 2/2016* (SSB).
- Knutson, Thomas R.; Kam, Jonghun, Kam; Zeng, Fanrong og Wittenberg, Andrew T. (2018), 'CMIP5 Model-based Assessment of Anthropogenic Influence on Record Global Warmth During 2016', i 'Explaining Extreme Events of 2016 from a Climate Perspective', *Bulletin of the American Meteorological Society*, 99:1.
- Kofman, Michael (2018), 'Raiding and International Brigandry: Russia's Strategy for Great Power Competition', *War on the Rocks*, 14. juni 2018.
- Kofman, Michael (2019), 'Russian defense spending is much larger, and more sustainable than it seems', *Defense News*, 3. mai 2019.
- Korostikov, Mikhail (2017), 'Russia Is The Honey Badger Of International Relations', *Carnegie*, 15. des. 2017.

-
- Korteweg, Rem (2018), *Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia* (EU).
- Krishnan, Mekala; Mischke, Jan og Reemes, Jana (2018), 'Is the Solow Paradox Back?', *McKinsey Quarterly*, June 2018.
- Kudrin, Alexey og Gurvich, Evsey (2015), 'A new growth model for the Russian economy', *BOFIT Policy Brief*, 1/2015.
- Kuhr, Natasha og Feklyunina, Valentina (2017), red., *Assessing Russia's Power: A Report* (BISA).
- Langberg, Øystein Kløvstad (2019), 'USA kan forbli verdens overlegne supermakt', *Aftenposten*, 23. feb. 2019.
- Lanteigne, Marc (2015), 'Kina taler med mer kraftfull stemme', *Hvor hender det?*, Nr. 8 (NUPI).
- Leknes, Stefan; Løkken, Sturla A.; Syse, Astrid og Tønnessen, Marianne (2018), 'Befolkningsframskrivningene 2018 – Modeller, forutsetninger og resultater', *Rapporter 2018/21* (SSB).
- Lervik, Lars S. (2017), 'The Arctic: Economic Growth or Future Battlefield?', *The Strategy Bridge*, 27. sep. 2017.
- Levy, Barry S.; Sidel, Victor W., og Patz, Jonathan A. (2017), 'Climate Change and Collective Violence', *Annual Review of Public Health*, 38, ss. 241–257.
- Libicki, Martin C.; Shatz, Howard J., og Taylor, Julie E. (2011), *Global Demographic Change and Its Implications for Military Power* (RAND).
- Lien, Guro og Strand, Kari Røren (2011), 'Fremtidige utfordringer for Forsvarets logistikk – en trendanalyse', *FFI-rapport 11/00327* (Kjeller: FFI).
- Lieven, Anatol (2016), 'Clinton and Trump: Two Faces of American Nationalism', *Survival*, 58:5, ss. 7–22.
- Linge, Marius (2016), 'Sunnite-Shiite Polemics in Norway', *FLEKS – Scandinavian Journal of Intercultural Theory and Practice*, 3:1, ss. 1–18.
- Little, Becky (2018), 'The Great Depression Lesson About 'Trade Wars'', *History*, 5. mars 2018.
- Lo, Bobo (2016), 'The Illusion of Convergence – Russia, China, and the BRICS', *Russie.Nei.Visions*, No. 92, March 2016.
- Lodgaard, Sverre (2018), 'Anarki er den nye «normaltilstanden» i internasjonal politikk', *Aftenposten*, 28. mai 2018.
- Lodgaard, Sverre (2018), 'Verden faller fra hverandre', *Aftenposten*, 6. mai 2018.
- Lossow, Tobias von (2016), 'The Rebirth of Water as a Weapon: IS in Syria and Iraq', *The International Spectator*, 51:3, ss. 82–99.
- Luft, Gal (2016), 'China's New Grand Strategy for the Middle East', *Foreign Policy*, 26. jan. 2016.
- Luik, Jüri og Praks, Henrik (2017), 'Boosting the Deterrent Effect of Allied Enhanced Presence', *Policy Paper*, May 2017 (Tallin: International Centre for Defence and Security).
- Lukin, Aleksander (2019), 'The US–China Trade War and China's Strategic Future', *Survival*, 61:1, ss. 23–50.
- Lyall, Nicholas (2019), 'China in the Middle East: Past, Present, and Future', *The Diplomat*, 16. feb. 2019.
- MacDonald, Paul K. og Parent, Joseph (2011), 'Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment', *International Security*, 35:4, ss. 7–44.

-
- Mahmood, Omar S. (2018), 'Despite its divisions, Boko Haram is no weaker', *ISS*, 5. juni 2018.
- Majumdar, Dave (2018), 'Stumbling into a War with Russia', *The National Interest*, 26. mars 2018.
- Mattelaer, Alexander (2016), 'Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing', *Parameters*, 46:1, ss. 25–33.
- McClory, Jonathan (2018), *The Soft Power 30 – A Global Ranking of Soft Power, 2018*.
- McDermott, Roger N. og Bukkvoll, Tor (2017), 'Russia in the Precision-Strike regime', *FFI-rapport 17/00979* (Kjeller: FFI).
- McGlade, Christophe og Ekins, Paul (2015), 'The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C', *Nature*, No. 517, ss. 187–190.
- Mead, Walter Russel (1999), 'The Jacksonian Tradition: And American Foreign Policy', *The National Interest*, No. 58, Winter 1999/2000, ss. 5–29.
- Mead, Walter Russel (2017), 'The Jacksonian Revolt', *Foreign Policy*, March/April 2017.
- Mearsheimer, John J. (2014), 'Can China Rise Peacefully?', *The National Interest*, 25. okt. 2014.
- Mee, Paul og Schuermann, Til (2018), 'How a Cyber Attack Could Cause the Next Financial Crisis', *Harvard Business Review*, 14. sep. 2018.
- Melia, N.; Haines, K., og Hawkins, E. (2016), 'Sea ice decline and 21st century trans-Arctic shipping routes', *Geophysical Research Letters*, 43:18, ss. 9720–9728.
- Ministry of Foreign Affairs (2011), *Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011–2020*.
- Moyer, Jonathan D.; Sweijts, Tim; Burrows, Mathew J., og Manen, Hugo Van (2018), *Power and influence in a globalized world* (Washington DC: Atlantic Council).
- Moynihan, Harriet og Muller, Wim (2019), 'China's Growing Military Presence Abroad Brings New Challenges', *Chatham House*, 18. feb. 2019.
- Mumford, Andrew (2013), 'Proxy Warfare and the Future of Conflict', *The RUSI Journal*, 158:2, ss. 40–46.
- Mumford, Andrew (2017), 'The New Era of the Proliferated Proxy War', *The Strategy Bridge*, 16. nov. 2017.
- Narlikar, Amrita (2013), 'India rising: responsible to whom?', *International Affairs*, 89:3, ss. 595–614.
- Narlikar, Amrita (2013), 'Negotiating the rise of new powers', *International Affairs*, 89:3, ss. 561–576.
- Nesser, Petter (2017), 'Terror i Europa: IS-effekten', *Hvor hender det?*, Nr. 17.
- Nesser, Petter (2018), 'Europe hasn't won the war on terror', *Politico*, 5. des. 2018.
- Nesser, Petter og Stenersen, Anne (2014), 'The Modus Operandi of Jihadi Terrorists in Europe', *Perspectives on Terrorism*, 8:6, ss. 2–24.
- Nesser, Petter; Stenersen, Anne, og Oftedal, Emilie (2016), 'Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect', *Perspectives on Terrorism*, 10:6, ss. 3–24.
- Nett, Katarina og Rüttinger, Lukas (2016), *Insurgency, Terrorism and Organised Crime in a Warming Climate* (Berlin: adelphi).
- Neumann, Iver B. (2016), 'Russia's Europe, 1991–2016: inferiority to superiority', *International Affairs*, 92:6, ss. 1381–1399.
- Neumann, Iver B. (2017), 'Russiske nasjonalister vs vestvendte siden Den kalde krigens slutt', *Arr – idéhistorisk tidsskrift*, 29:3/4, ss. 3–17.

-
- NIC (2012), 'Global Water Security', *ICA 2012-08*.
- NIC (2017), *Global Trends*.
- Nord, Douglas C. (2017), 'The Challenge of Arctic Governance', *The Wilson Quarterly*, Summer/Fall 2017.
- Norheim-Martinsen, Per M. (2018), 'Intet nytt fra Vestfronten – EUs forsvarssamarbeid 20 år', *Norsk Militært Tidsskrift*, 4/2018, ss. 30–37.
- Norsk klimastiftelse (2017), *2 °C: Operasjon Nullutslipp*.
- Notz, Dirk (2015), 'How well must climate models agree with observations?', *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, Vol. 373.
- Nougayrède, Natalie (2017), 'We need to plan for Russia after Putin', *Guardian*, 9. des. 2017.
- Nyhamar, Tore (2019), 'A future Nordic alliance? – prerequisites and possible operations', *FFI-rapport 19/00046* (Kjeller: FFI).
- Nyhamar, Tore (2019), 'Three Future Scenarios for Nordic Military Operations', *FFI-rapport 19/00447* (Kjeller: FFI).
- O'Mahony, Angela m.fl. (2018), 'U.S. Presence and the Incidence of Conflict', *RR-1906-A* (RAND).
- Oliker, Olga (2017), 'Putinism, Populism and the Defence of Liberal Democracy', *Survival*, 59:1, ss. 7–24.
- Olson, Mancur og Zeckhauser, Richard (1966), 'An economic theory of alliances', *The Review of Economics and Statistics*, 48:3, ss. 266–279.
- Onarheim, Ingrid H. og Årthun, Marius (2017), 'Isen i Barentshavet er i ferd med å forsvinne', *Energi og Klima*, 14. sep. 2017.
- Onarheim, Ingrid H. og Årthun, Marius (2017), 'Toward an Ice-Free Barents Sea', *Geophysical Research Letters*, 44:16, ss. 8387–8395.
- Oosterveld, Willem; Bergema, Reinier; Siebenga, Rianne og Schneider, Bernhard (2018), *Resilient Cities, Safe Societies* (HCSS).
- Osborne, E., J. Richter-Menge og Jeffries, M. (2018), red., *Arctic Report Card 2018* (NOAA).
- Palmer, Diego A. Ruiz (2015), 'Back to the future? Russia's hybrid warfare, revolutions in military affairs, and Cold War comparisons', *NATO Defense College Research Paper*, No. 120, October 2015.
- Panda, Ankit (2018), 'U.S. Nuclear Weapons Modernization', *Council on Foreign Relations*, 7. feb. 2018.
- Pape, Robert (2005), 'Soft Balancing against the United States', *International Security*, 30:1, ss. 7–45.
- Pauley, Logan (2018), 'China Takes the Lead in UN Peacekeeping', *The Diplomat*, 17. apr. 2018.
- Pedersen, Torbjørn (2018), 'Når nordområdene lever sitt eget liv', *Internasjonal Politikk*, 76:3, ss. 140–158.
- Perry, Brett (2016), 'Entering the Bear's Lair: Russia's A2/AD Bubble in the Baltic Sea', *The National Interest*, 20. sep. 2016.
- Petersson, Magnus (2010), 'Komplement eller konkurrent? Några reflexioner kring det nordiska militärpolitiska samarbetet', *Internasjonal Politikk*, 68:2.

-
-
- Pettersson, Therése; Högladh, Stina og Öberg, Magnus (2019), 'Organized violence, 1989–2018 and peace agreements', *Journal of Peace Research*, Special Data Feature, ss. 1–15.
- Pezard, Stephanie og Smith, Timothy (2016), 'Friends if We Must: Russia and China in the Arctic', *War on the Rocks*, 6. mai 2016.
- Pifer, Steven (2016), 'Pay attention, America: Russia is upgrading its military', *Brookings*, 5. feb. 2016.
- Pifer, Steven (2018), 'Russia denies it violates the INF Treaty. OK, show it', *Brookings*, 22. jan. 2018.
- Pollack, Kenneth M. (2017), 'The Middle East 2017', *Brookings*, 14–15. mars 2017.
- Pollmann, Mina (2017), 'Abe's Nordic Tour and Japan's Arctic Ambitions', *The Diplomat*, 13. juni 2017.
- Polyakova, Alina og Haddad, Benjamin (2018), 'Europe in the New Era of Great Power Competition', *Foreign Affairs*, 17. juli 2018.
- Posen, Adam S. (2018), 'The Post-American World Economy: Globalization in the Trump Era', *Foreign Affairs*, March/April 2018.
- Posen, Barry (2003), 'Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony', *Quarterly Journal: International Security*, 28:1, Summer 2003, ss. 5–46.
- Prebensen, Iacob Christian (2018), 'Blir Norge mer polarisert', *NRK beta*, 21. sep. 2018.
- Pukhov, Ruslan (2017), 'Moscow-based think tank director: Russia's unexpected military victory in Syria', *Defense News*, 10. des. 2017.
- PwC (2017), *The World in 2050: The Long View: How will the global economic order change by 2050?*.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2015), 'A2/AD Strategy for deterring Russia in the Baltics', i Dahl, Ann-Sofie, red., *Baltic Sea security* (København: Centre for Military Studies, University of Copenhagen), ss. 37–40.
- Regjeringenskanselieret (2018), 'En lag om operativt militært stöd mellan Sverige och Finland', *SOU 2018:31*.
- Ringsmose, Jens og Rynning, Sten (2017), 'Now for the Hard Part: NATO's Strategic Adaptation to Russia', *Survival*, 59:3, ss. 129–146.
- Romarheim, Anders (2017), 'USA og Norge i Trumps verden', *Internasjonal politikk*, 75:1, ss. 1–9.
- Rooduijn, Matthijs (2018), 'Why is populism suddenly all the rage?', *The Guardian*, 20. nov. 2018.
- Rowe, Lars (2018), 'Fornuft og følelser: Norge og Russland etter Krim', *Nordisk Østforum*, Vol. 32.
- Roxburgh, Charles m.fl. (2010), *Lions on the move: The progress and potential of African economies* (McKinsey).
- Rudd, Kevin (2016), *UN 2030: Rebuilding Order in a Fragmenting World* (International Peace Institute).
- Rumer, Eugene (2018), 'Time for the U.S. to Reckon With Russia's New Global Reach', *Carnegie*, 1. mars 2018.
- Rumer, Eugene og Weiss, Andrew S. (2017), 'Vladimir Putin's Russia Goes Global', *Wall Street Journal*, 4. aug. 2017.

-
- Rutland, Peter og Kazantsev, Andrei (2016), 'The limits of Russia's 'soft power'', *Journal of Political Power*, 9:3, ss. 395–416.
- Ryan, Mike (2017), 'Building a Future: Integrated Human-Machine Military Organization', *The Strategy Bridge*, 11. des. 2017.
- Rø, Johannes Gullestad (2019), 'Forord: NATO og Norge i 70 år', *Internasjonal politikk*, 77:1, ss. 45–48.
- Røseth, Tom (2018), 'Moscow's Response to a Rising China', *Problems of Post-Communism*.
- Sadjadpour, Karim (2017), 'The Rivalry Will Grow', *Carnegie*, 2. aug. 2017.
- Saxi, Håkon Lunde (2019), 'The rise, fall and resurgence of Nordic defence cooperation', *International Affairs*, 95:3, ss. 659–680.
- Schulmann, Ekaterina (2018), 'The Russian political system in transition: Scenarios for power transfer', *NUPI Working Paper 883*.
- Schweller, Randall L. (2004), 'Unanswered threats: A neoclassical realist theory of underbalancing', *International Security*, 29:2, ss. 159–201.
- Screen, J. A., & Deser, C. (2019), 'Pacific Ocean variability influences the time of emergence of a seasonally ice-free Arctic Ocean', *Geophysical Research Letters*, Vol. 46.
- Selby, Jan; Dahi, Omar S.; Fröhlich, Christiane og Hulme, Mike (2017), 'Climate change and the Syrian civil war revisited', *Political Geography*, 60, September 2017, ss. 232–244.
- Sendstad, Cecilie (2017), 'Russisk våpenindustri tvinges ut', *Dagens Næringsliv*, 30. mars 2017.
- Shlapak, David A. og Johnson, Michael (2016), 'Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank', *RR-1253-A* (RAND).
- Siedler, Ragnhild E. (2018), 'Balansegang når mye står på spill – en case-studie om rådgivere i joint targeting', *FFI-rapport 18/02274* (Kjeller: FFI).
- Skjelland, Espen; Diesen, Sverre; Glærum, Sigurd; Gulichsen, Steinar; Hakvåg, Una; Køber, Petter Kristian, og Øhrn, Morten (2018), 'Hvis Forsvaret får økte budsjetter', *FFI-rapport 18/00572* (Kjeller: FFI). BEGRENSET.
- Skjelland, Espen; Glærum, Sigurd; Beadle, Alexander; Endregard, Monica; Guttelvik, Mona Sagsveen; Hennum, Alf Christian; Kvalvik, Sverre; Køber, Petter Kristian; Mørkved, Torgeir; Olsen, Karl Erik; Sendstad, Cecilie; Voldhaug, Jan Erik, og Åtland, Kristian (2019), 'Hvordan styrke forsvaret av Norge?', *FFI-rapport 19/00328* (Kjeller: FFI).
- Skjæveland, Arent (2015), 'Globalisering og det norske arbeidsmarkedet', *Magma*, 5/2015, ss. 53–64.
- Smith, Julianne og Hendrix, Jerry (2017), red., *Forgotten Waters: Minding the GIUK Gap* (CNAS).
- Snyder, Glenn H. (1984), 'The Security Dilemma in Alliance Politics', *World Politics*, 36:4, ss. 461–495.
- Sokolsky, Richard og Stronski, Paul (2018), 'The (Former) Soviet Empire Strikes Back', *Carnegie*, 13. feb. 2018.
- Solheim, Erik; Niinistö, Ville og Sahlin, Mona (2014), 'Arktis angår oss alle', *Dagbladet*, 3. juni 2014.
- Solow, Robert M. (1956), 'A Contribution to the Theory of Economic Growth', *The Quarterly Journal of Economics*, 70:1, ss. 65–94.
- Starling, Clementine G. (2018), 'Trident Juncture: NATO's Crisis Response Put to the Test', *Atlantic Council*, 25. okt. 2018.

-
-
- Strand, Håvard; Rustad, Siri Aas; Urdal, Henrik og Nygård, Håvard Mogleiv (2019), 'Trends in Armed Conflict, 1946–2018', *Conflict Trends*, 3–2019 (PRIO).
- Stronski, Paul og Sokolsky, Richard (2017), *The Return of Global Russia: An Analytical Framework*, December 2017 (Carnegie).
- Szayna, Thomas S.; O'Mahony, Angela; Kavanagh, Jennifer; Watts, Stephen; Frederick, Bryan; Norlen, Tova C.; Voorhies, Phoenix (2017), 'Conflict Trends and Conflict Drivers', *RAND Research Report*, RR-1063-A.
- Søreide, Ine Eriksen (2018), 'Utenrikspolitisk redegjørelse', *Regjeringen.no*, 27. feb. 2018.
- Sørensen, Camilla T. N. (2018), 'Kina som stormagt i Arktis', *Policy Brief*, februar 2018 (Forsvarsakademiet).
- Tammes, Rolf (2019), 'Småstatsrealisme i 70 år', *Internasjonal Politikk*, 77:1, ss. 49–59.
- The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2016), *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*.
- The White House (2015), *National Security Strategy*.
- The White House (2017), *National Security Strategy*.
- The World Bank (2015), 'Searching for a New Silver Age in Russia, *Overview Report*.
- Thornhill, John (2015), 'European federalism is not dead yet', *Financial Times*, 3. aug. 2015.
- Tian, Nan; Fleurant, Aude; Kuimova, Alexandra; Wezeman, Pieter D., og Wezeman, Siemon T. (2019), 'Trends in World Military Expenditure, 2018', *SIPRI Fact Sheet*, april 2019.
- Tiezzi, Shannon (2016), 'David Shambaugh on China's Future', *The Diplomat*, 17. mai 2016.
- Torelli, Stefano, M. (2017), 'Climate-driven migration in Africa', *European Council on Foreign Relations*, 20. des. 2017.
- Tranøy, Knut Erik. (2017), 'Hypotese', *Store norske leksikon*.
- Treisman, Daniel (2017), 'Democracy by mistake', *NBER Working Paper No. 23944*, October 2017.
- Trenin, Dmitri (2017), 'Russia's Evolving Grand Eurasia Strategy: Will It Work?', *Carnegie*, 20. juli 2017.
- Trenin, Dmitri (2018), 'Russia as a Disruptor of the Post-Cold War Order: To What Effect?', *Raisina Files*, January 2018, ss. 18–23.
- Tunsvåg, Øystein (2018), 'Verden faller ikke sammen, den normaliseres', *Aftenposten*, 17. mai 2018.
- Tønnessen, Marianne (2018), 'Lavere befolkningsvekst framover', *SSB*, 26. juni 2018.
- Tønnessen, Marianne, Syse, Astri, og Aase, Kjersti Norgård (2014), 'Befolkningsframskrivninger 2014-2100: Hovedresultater', *Økonomiske analyser 4/2014* (SSB), ss. 30–36.
- Tønnessen, Marianne; Leknes, Stefan og Syse, Astrid (2016), 'Befolkningsframskrivninger 2016-2100: Hovedresultater', *Økonomiske analyser 3/2016*, ss. 4–13.
- Ulfstein, Geir (2017), 'Folkeretten – en viktig målestokk i internasjonal politikk', *Hvor hender det?*, Nr. 2 (NUPI).
- UN Department of Economic and Social Affairs (2019). *Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects: The 2019 Revision*.
- UN DESA (2012), *World Population Prospects: The 2012 Revision – Highlights and Advance Tables*.
- UN DESA (2017), *World Population Prospects: The 2017 Revision – Key findings and advance tables*.

-
-
- UN DESA (2018), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*.
- UN DESA (2019), *World Population Prospects 2019: Highlights*.
- UN ESCWA (2015), 'Protracted Conflict and Development in the Arab Region', *Trends and Impacts*, No. 4.
- UN FAO (2018), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018*.
- Urdal, Henrik (2006), 'A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence', *International Studies Quarterly*, 50:3, 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.
- USMC (2015), *Marine Corps Security Environment Forecast*.
- Utenriksdepartementet (2018), *Norge – India 2030: Regjeringens strategi for samarbeidet med India*.
- Utenriksdepartementet (2018), *Strategi for innsats i Sahel-regionen, 2018–2020*, 10. sep. 2018.
- Vatne, Dagfinn F.; Køber, Petter K.; Beadle, Alexander W.; Diesen, Sverre; Fauske, Maria F.; Glærum, Sigurd, og Johansen, Iver (2018), 'Revisjon av morfologisk analyse for FFIs scenarioklasser', *FFI-notat 18/01277* (Kjeller: FFI).
- VITEN 1/2017, 'Slik får Forsvaret flere kvinner', *FFI-rapport 17/00889* (Kjeller: FFI).
- Walt, Stephen M. (2017), 'The Global Consequences of Trump's Incompetence', *Foreign Policy*, 18. Juli 2017.
- Walt, Stephen M. (2017), 'Trump Isn't Sure If Democracy Is Better Than Autocracy', *Foreign Policy*, 13. nov. 2017.
- Walt, Stephen M. (2018), 'US grand strategy after the Cold War: Can realism explain it? Should realism guide it?', *International Relations*, 32:1, March 2018, ss. 3–22.
- Wegge, Njord (2019), 'Stormaktsinteresser og sikkerhetspolitiske utviklingstrekk i Arktis', *NUPI Policy Brief*, 2/2019.
- Wiggen, Kjersti Stabell og Aalandslid, Vebjørn (2014), 'Valgdeltagelsen blant personer med innvandrerbakgrunn ved stortingsvalget 2013', *Rapporter 2014/32* (SSB).
- Wilhelmsen, Julie og Gjerde, Kristian Lundy (2018), 'Norway and Russia in the Arctic: New Cold War Contamination?', *Arctic Review*, Vol. 9, ss. 382–407.
- Windvik, Ronny; Diesen, Sverre; Broen, Torgeir og Johnsen, Siw Tynes (2013), 'Cyberdomenet – cyberoperasjoner og cybermakt', *FFI-rapport 13/01125* (Kjeller: FFI). BE-GRENSET.
- Winther, Jan-Gunnar (2018), 'Den nordlige sjøruten er høyst levende', *Nordlys*, 5. feb. 2018.
- World Bank (2018), *Global Economic Prospects, June 2018: The Turning of the Tide?*.
- World Meteorological Organization (2018), *WMO Provisional statement on The State of the Global Climate in 2018*, 29. nov. 2018.
- Wright, Thomas (2016), 'The 2016 presidential campaign and the crisis of US foreign policy', *Lowy Institute*, 10. okt. 2016.
- Zapfe, Martin (2015), 'Efficacy, not Efficiency: Adjusting NATO's Military Integration', *Research Paper*, No. 118, August 2015 (NATO Defense College).
- Åtland, Kristian (2014), 'Interstate Relations in the Arctic: An Emerging Security Dilemma?', *Comparative Strategy*, 33:2, ss. 145–166.
- Åtland, Kristian (2018), 'Eskalering, eskaleringskontroll og eskaleringsdominans', *DNAK*, 12. apr. 2018.

Åtland, Kristian; Beadle, Alexander W.; Diesen, Sverre; Glærum, Sigurd; Mørkved, Torgeir; Nyhamar, Tore, og Stenersen, Anne (2018), 'Gjennomgang av FFIs scenariogrunnlag for Forsvarets langtidsplanlegging, 2018', *FFI-rapport 18/00669* (Kjeller: FFI). BEGRENSET.

Åtland, Kristian; Bukkvoll, Tor; Enstad, Johannes Due, og Tønnessen, Truls (2016), 'Russlands militære intervensjon i Syria', *FFI-rapport 16/00500* (Kjeller: FFI).

Nyhetsartikler, intervjuer, pressemeldinger og taler

- '– En varig endring i forholdet til Russland', *Stortinget*, 14. okt. 2014.
- '– Forsvaret ønsker ikke negative forskningsresultater om verneplikt for kvinner', *forskning.no*, 25. nov. 2017.
- '– Mange russere kommer til å dø før de får pensjon', *NRK*, 9. sep. 2018.
- '– NATO-ultimatum bryter 70 års politikk', *AldriMer.no*, 16. feb. 2017.
- '– Overraskende at Kina går så hardt ut mot Norges Svalbard-politikk', *Universitetsavisa*, 24. jan. 2019.
- '#SR15 - FN's klimapanelers spesialrapport om 1,5 °C', *Cicero*.
- '2654 asylsøkere til Norge i fjor – 900 færre enn året før', *Aftenposten*, 8. jan. 2019.
- '6 charts on how Russians and Americans see each other', *Pew Research Center*, 4. des. 2018.
- 'A full-blown trade war between America and China looks likely', *The Economist*, 21. juni 2018.
- 'A Trade Skirmish Is Underway. That Doesn't Mean a Trade War Is Near', *The New York Times*, 8. mars 2018.
- 'Angela Merkel: EU cannot completely rely on US and Britain any more', *The Guardian*, 28. mai 2017.
- 'Another Worrying Sign For Russia's Dire Demographics', *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 27. sep. 2017.
- 'Artificial intelligence poses questions for nature of war: Mattis', *Phys.org*, 18. feb. 2018.
- 'Boom times for US shale oil producers', *Financial Times*, 4. mars 2018.
- 'Canada Makes Substantial Step in Arctic Territory Delimitation, Submits Claim Which Includes North Pole', *High North News*, 27. mai 2019.
- 'China Jan FX reserves rise more than expected to \$3.088 trln', *Reuters*, 11. feb. 2019.
- 'China says 8,000-strong UN peacekeeping standby force ready', *AP*, 30. nov. 2018.
- 'China Unveils an Ambitious Plan to Curb Climate Change Emissions', *The New York Times*, 19. des. 2017.
- 'China urges US not to withdraw from Paris accord on climate change ahead of Trump visit', *South China Morning Post*, 31. okt. 2017.
- 'China's Role in UN Peacekeeping', *ISDP*, March 2018.
- 'Chinese leader Xi Jinping's firm grip on power may not be as strong as he might like it to be', *The Japan Times*, 4. mars 2019.
- 'Could a trade war derail global growth?', *The Economist*, 21. juni 2018.
- 'DARPA launches first phase of "open source" vehicle design challenge', *Ars Technica*, 3. okt. 2012.
- 'Derfor sender Putin leiesoldater til Afrika', *VG*, 10. aug. 2018.
- 'Despite China's Fast-Growing Wealth, Millions Still Remain Poor', *Forbes*, 4. feb. 2018.

-
- ‘Despite Trump's hopes, US-Russia relations are getting chilly’, *CNN*, 26. des. 2017.
- ‘Digitalisering skaper nye jobber’, *viderebloggen.no*, 13. sep. 2017.
- ‘Drøyt 1 av 4 tenkte på innvandring da de stemte’, *SSB*, 13. nov. 2017.
- ‘Emmanuel Macron leads a new effort on European defence’, *The Economist*, 28. juni 2018.
- ‘E-sjefen: Russland øvde på angrep mot Nord-Norge’, *VG*, 5. mars 2018.
- ‘Et tankskip har krysset Nordøstpassasjen uten isbryter for første gang’, *Aftenposten*, 24. aug. 2017.
- ‘Ett nytt klima’, *Norges Rederiforbund*, 16. apr. 2018.
- ‘Europe’s Growing Muslim Population’, *Pew Research Center*, 29. nov. 2017.
- ‘Europe’s populists are waltzing into the mainstream’, *The Economist*, 3. feb. 2018.
- ‘European militaries ‘will do more to counter assertive China’ in Indo-Pacific’, *South China Morning Post*, 19. mars 2019.
- ‘EU-valget: De tradisjonelle taper mens ytre høyre og grønne vinner’, *NRK*, 26. mai 2019.
- ‘Every One of the World’s Big Economies Is Now Growing’, *New York Times*, 27. jan. 2018.
- ‘Factbox: Russian military cooperation deals with African countries’, *Reuters*, 17. okt 2018.
- ‘Fem nordiske ministre i felles kronikk: Russisk propaganda bidrar til å så splid’, *Aftenposten*, 9. apr. 2015.
- ‘Finland - Military Personnel – Conscription’, *GlobalSecurity.org*.
- ‘Fire viktige punkt i FN’s 1,5-gradersrapport’, *Universitetet i Bergen*, 8. okt. 2018.
- ‘FN-rapport: Målet for Parisavtalen kan bli brutt allerede i 2040’, *Dagbladet*, 16. juni 2018.
- ‘FNs sikkerhetsråd anerkjenner klimaendringer som destabiliserende faktor i Somalia’, *Bistandsaktuelt*, 13. apr. 2018.
- ‘Fordeler og ulemper med Finlands løsning’, *Aftenposten*, 11. apr. 2016.
- ‘Forsvarets bidrag til kapasitetsbygging Sahel-regionen’, *Regjeringen.no*, 16. mars 2018.
- ‘France's 'Yellow Vests': How Facebook fuels the fight’, *France 24*, 4. des. 2018.
- ‘Frykter norske firmaer omdømmetap i Afrika?’, *Bistandsaktuelt*, 6. feb. 2018.
- ‘Frykter Trumps ordkrig med Kina kan få katastrofale følger: - En krigserklæring’, *Dagbladet*, 26. jan. 2017.
- ‘Funding to deter Russia reaches \$6.5B in FY19 defense budget request’, *Defense News*, 12. feb. 2018.
- ‘Færre innvandrere stemmer’, *SSB*, 4. sep. 2017.
- ‘German MPs call for clarification on contentious Russian gas pipeline Nord Stream 2’, *Deutsche Welle*, 21. feb. 2018.
- ‘Global Defence Spending to Hit Post-Cold War High in 2018’, *HIS Markit*, 18. des. 2017.
- ‘Globale klimaendringer – hva skjer?’, *Miljøstatus*, 21. des. 2018.
- ‘Har fastsatt ny instruks for Forsvarets bistand til politiet’, *Regjeringen.no*, 16. juni 2017.
- ‘Here’s What Russia’s Military Build-Up in the Arctic Looks Like’, *Foreign Policy*, 25. jan. 2017.
- ‘Highest fertility rates in Europe still below ‘replenishment level’’, *Financial Times*, 28. mars 2018.
- ‘Holdninger til innvandrere og innvandring’, *SSB*, 12. des. 2017.
- ‘How India's Modi Chose Moscow's S-400 Missiles, Defied Trump and Spurned Israel’, *Haaretz*, 24. okt. 2018.
- ‘Hvorfor kjempe om Nordpolen?’, *Aftenposten*, 4. aug. 2015.

-
-
- ‘Høgrekkestremistar vert stadig færre og eldre’, *NRK*, 22. okt. 2018.
- ‘Høyesterett: Norge kan straffe EU-fiskere som tar snøkrabbe ved Svalbard’, *NRK*, 14. feb. 2017.
- ‘In a giant step for the private space industry, SpaceX launches its Falcon Heavy rocket’, *Los Angeles Times*, 6. feb. 2018.
- ‘Inngår ny kystvakt-avtale med Russland’, *Adressa*, 13. feb. 2017.
- ‘Islamic State group: Syria's Kurds call for international tribunal’, *BBC*, 26. mars 2019.
- ‘Islamic State Twitter accounts get a rainbow makeover from Anonymous hackers’, *The Guardian*, 17. juni 2018.
- ‘Kan Russland invadere Nord-Norge? – Vi har ikke en sjanse, svarer russerne.’, *Aftenposten*, 2. des. 2018.
- ‘Klimapanelet: Verdens utslipp må halveres de neste 12 årene’, *Aftenposten*, 8. okt. 2018.
- ‘Kommunestyre- og fylkestingsvalget, personer med stemmerett’, *SSB*, 4. sep. 2015.
- ‘Kritisk rapport: Forsvaret langt unna egne kvinne-mål’, *VG*, 27. aug. 2018.
- ‘Kvinner i Norge blant Europas mest fruktbare’, *SSB*, 19. juni 2007.
- ‘Litt flere innvandrere stemte ved valget’, *Klar Tale*, 8. des. 2017.
- ‘Macron wants special relationship with UK post-Brexit, but not at EU's expense’, *France 24*, 27. aug. 2018.
- ‘Macron’s national service programme dismissed as ‘big teenagers’ party’’, *The Telegraph*, 27. okt. 2018.
- ‘Made to measure: the next generation of military 3D printing’, *Army Technology*, 23. jan. 2018.
- ‘Malaysia legger hindringer for Kinas silkevei’, *Dagens Næringsliv*, 21. aug. 2018.
- ‘Mener russerne lider av mindreverdighetskomplekser’, *forskning.no*, 9. nov. 2016.
- ‘NATO Members Post New Defense-Spending Increase’, *Bloomberg*, 15. mars 2018.
- ‘NATO military spending continues to dwarf that of Russia’, *Euronews*, 2. mai 2018.
- ‘Nordmenn er blitt mer positive til innvandrere’, *forskning.no*, 12. des. 2017.
- ‘Norge gir millioner til militærstyrke i Afrika’, *Aftenposten*, 23. feb. 2018.
- ‘Norge risikerer å måtte dele Svalbard-ressurser med EU’, *High North News*, 7. nov. 2017.
- ‘Norge sender spesialstyrker til Jordan – skal trene opp syriske krigere’, *Aftenposten*, 2. mai 2016.
- ‘Norge støtter FN-operasjon i Mali i to nye år’, *Regjeringen.no*, 1. april 2019.
- ‘Norsk forsker spår økt krigsfare med ny rivalisering mellom supermakter’, *Aftenposten*, 12. sep. 2018.
- ‘Norsk klimaforsker urolig: – Verre og mer hyppig ekstremvær’, *VG*, 13. feb. 2017.
- ‘Norske klimaforskere: Derfor er Parisavtalen en suksess’, *VG*, 12. des. 2017.
- ‘Norske styrker avbrøt trening av syrisk milits etter «alvorlig hendelse»’, *Aftenposten*, 29. mai 2018.
- ‘Not so MAD: Why nuclear stability is under threat’, *The Economist Special report: The future of war*, 27. jan. 2018.
- ‘Nytt norsk Mali-bidrag på plass’, *Forsvaret.no*, 3. mai 2019.
- ‘Nå er én av tre 19-åringer i førstegangstjeneste en kvinne’, *Aftenposten*, 18. juli 2016.
- ‘Når kommer den neste store krigen?’, *forskning.no*, 11. jan. 2018.
- ‘Obama: Cyberspace Is The New ‘Wild West’’, *National Public Radio*, 13. feb. 2015.

-
- ‘Oljeanalytiker Thina M. Saltvedt: – Folk bare lo av meg’, *Dagens Næringsliv*, 15. des. 2017.
- ‘Paris climate change agreement: the world’s greatest diplomatic success’, *The Guardian*, 14. des. 2015.
- ‘Private group in ‘world first’ cheap rocket launch’, *Financial Times*, 21. jan. 2018.
- ‘Public Trust in Government: 1958–2017’, *Pew Research Center*, 14. des. 2017.
- ‘Putin is a spoiler, not a strategist’, *Financial Times*, 18. des. 2013.
- ‘Putin: Klimaendringene kan være naturlige’, *Hegnar*, 31. mars 2017.
- ‘Putins nye ubåt skal «knuse fienden til radioaktiv aske»’, *TV2*, 6. nov. 2017.
- ‘Rebuilding Assad’s Syria: Who should foot the bill?’, *Deutsche Welle*, 8. sep. 2018.
- ‘Regjeringen øker innsatsen i internasjonale operasjoner’, *Regjeringen.no*, 10. juli 2018.
- ‘Rekordlav fruktbarhet’, *SSB*, 6. mars 2018.
- ‘Robotisering vil gi færre jobber og lavere lønn’, *Teknisk Ukeblad*, 1. juli 2017.
- ‘Russia flexes its military muscles with Arctic component of Vostok 2018 war games’, *Radio Canada International*, 12. sep. 2018.
- ‘Russia’s military budget has nothing to do with the GDP of Spain’, *Romeo Squared*, 4. juni 2018.
- ‘Russia’s scramble for influence in Africa catches western officials off-guard’, *The Guardian*, 11. sep. 2018.
- ‘Russland, Kina og Frankrike starter opp gigantgassfelt i Arktis’, *ABC Nyheter*, 8. des. 2017.
- ‘Russlands presidentvalg: - Putin sitter til han dør eller blir kastet’, *Dagbladet*, 18. mars 2018.
- ‘Serbia may reintroduce compulsory military service: president’, *Reuters*, 21. aug. 2018.
- ‘Sitter ikke lenger alene’, *Klassekampen*, 27. okt. 2018.
- ‘Skiferolje er jokeren’, *Dagens Næringsliv*, 26. sep. 2017.
- ‘Slik ble Norge jammet under NATO-øvelsen’, *TV2*, 11. feb. 2019.
- ‘Slik gikk Trident Juncture – oppsummert i syv punkter’, *Aftenposten*, 10. nov. 2018.
- ‘Spy agencies could be funding geo-engineering research in pursuit of weaponising the weather, scientists claims’, *Independent*, 15. feb. 2015.
- ‘Stadig flere har krav på asyl i Norge’, *NRK*, 8. okt. 2019.
- ‘State of Climate in 2017 – Extreme weather and high impacts’, *WMO*, 22. mars 2018.
- ‘Sudan says Russia could set up military base on Red Sea’, *Sudan Tribune*, 13. jan. 2019.
- ‘Sveriges statsminister utelukker ikke å sette inn militæret mot gjengriminaliteten’, *Aftenposten*, 18. jan. 2018.
- ‘Sweden brings back military conscription amid Baltic tensions’, *BBC*, 2. mars 2017.
- ‘Søker alternativer til USA’, *Klassekampen*, 15. juni 2017.
- ‘Tech-leder Silvija Seres i intervju med Shifter’, *Shifter*, 8. nov. 2016.
- ‘The Third Phase of NATO Transformation’, *Second Line of Defense*, 6. feb. 2015.
- ‘The ‘water war’ brewing over the new River Nile dam’, *BBC*, 24. feb. 2018.
- ‘Trump Doubles Down on Potential Trade War With China’, *The New York Times*, 5. apr. 2018.
- ‘Trump threatens to New START could imperil nuclear modernization programs’, *Defense News*, 23. feb. 2017.
- ‘Trump wants to make sure U.S. nuclear arsenal at ‘top of the pack’’, *Reuters*, 23. feb. 2017.
- ‘Trump’s National Security Strategy mentions the Arctic, but not climate change’, *High North News*, 22. des. 2017.

-
-
- ‘Trump’s Warning Shot on Trade Risks Igniting a Wider Conflict’, *The New York Times*, 10. mars 2018.
- ‘U.S. Carrier Operates in the Arctic for First Time in Decades’, *The Maritime Executive*, 19. okt. 2018.
- ‘U.S. Coast Guard Receives Funding for New Heavy Icebreaker’, *The Maritime Executive*, 15. feb. 2019.
- ‘U.S. military overseas presence is at a 60-year-low’, *Pew Research Center*, 22. aug. 2017.
- ‘Ukraine ‘desperately concerned’ Russia could soon attack its gas pipeline, foreign policy expert says’, *CNBC*, 21. feb. 2018.
- ‘Under the surface of Russia’s Arctic super-region is a looming disaster’, *The Barents Observer*, 17. jan. 2019.
- ‘US put China-made parts in F-35 fighter program’, *CNBC*, 3. jan. 2014.
- ‘US-Russia relations fail to improve in Trump's first year and they are likely to get worse’, *Independent*, 19. jan. 2018.
- ‘Verden er blitt fredeligere’, *forskning.no*, 4. des. 2018.
- ‘Vigilant of the past, Germany wades warily into the South China Sea’, *South China Morning Post*, 12. juni 2019.
- ‘What Comes After Putin Could Be Trouble’, *Bloomberg*, 25. aug. 2018.
- ‘What is the Paris Agreement?’, *UNFCCC*.
- ‘What the terrorist attack in Mogadishu tells us about the resurgence of Al-Shabaab’, *Global Risk Insights*, 23. okt. 2017.
- ‘Why China Wants to Expand Its Arctic Footprint’, *Stratfor*, 24. des. 2018.
- ‘Xi Jinping – sterkeste leder siden Mao’, *NRK*, 24. okt. 2019.
- ‘Økt støtte for svensk NATO-medlemskap, ifølge ny undersøkelse’, *Aftenposten*, 14. jan. 2018.

About FFI

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) was founded 11th of April 1946. It is organised as an administrative agency subordinate to the Ministry of Defence.

FFI's MISSION

FFI is the prime institution responsible for defence related research in Norway. Its principal mission is to carry out research and development to meet the requirements of the Armed Forces. FFI has the role of chief adviser to the political and military leadership. In particular, the institute shall focus on aspects of the development in science and technology that can influence our security policy or defence planning.

FFI's VISION

FFI turns knowledge and ideas into an efficient defence.

FFI's CHARACTERISTICS

Creative, daring, broad-minded and responsible.

Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

FFIs FORMÅL

Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

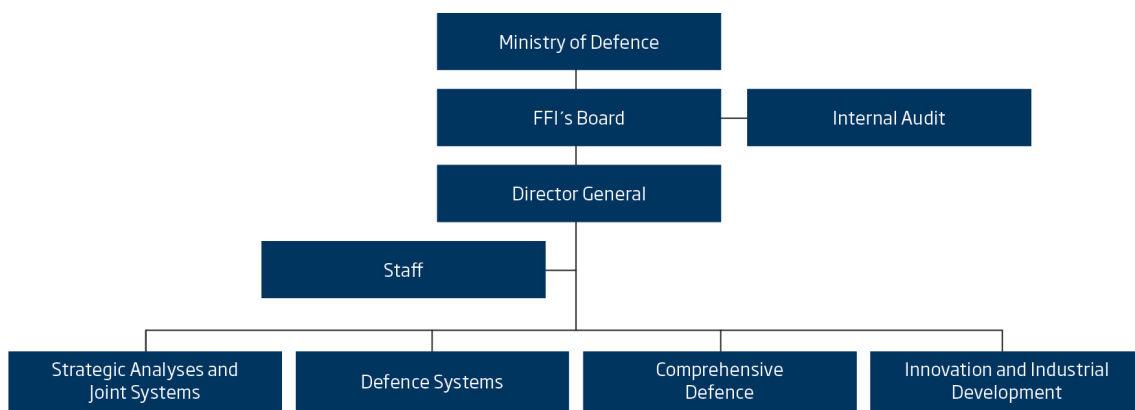
FFIs VISJON

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs VERDIER

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

FFI's organisation



Forsvarets forskningsinstitutt
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Instituttveien 20
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00
Telefaks: 63 80 71 15
Epost: ffi@ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)
P.O. Box 25
NO-2027 Kjeller

Office address:
Instituttveien 20
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00
Telefax: +47 63 80 71 15
Email: ffi@ffi.no