

## FOKUS: NATO 70

## Småstatsrealisme i 70 år

Rolf Tamnes

*Institutt for forsvarsstudier, Forsvarets høyskole*

## Sammendrag

Norges tilslutning til Atlanterhavspakten i 1949 markerte et vendepunkt i norsk sikkerhetspolitikk. Norsk sikkerhet kom til å hvile på NATO, med USA som fremste støttemakt. I den senere tid er det transatlantiske samarbeidet kommet under press, og det stilles spørsmål ved den amerikanske garantien. Det kan medføre en alvorlig utfordring for norsk sikkerhet. På lang sikt vil det kunne vokse frem et strategisk partnerskap i Nord-Europa og Norden, som kan bli en bærebjelke for norsk sikkerhetspolitikk og markere et nytt vendepunkt. Norges strategiske omgivelser er omskiftelige. Samtidig finnes noen bestandige trekk i norsk sikkerhetspolitisk tenkning, som kan betegnes som småstatsrealisme. Viktigst er betydningen av å bli beskyttet av større makter, men også å holde dem på avstand, samt folkeretten og den globale orden som sikkerhetsnett, der rett går foran makt.

**Nøkkelord:** NATO · norsk sikkerhetspolitikk · integrasjon · avskjerming

Norges tilslutning til Atlanterhavspakten i april 1949 utgjør et viktig vendepunkt i norsk sikkerhetspolitikk. Norge valgte utvetydig side i den kalde krigen. Det hevdes tidvis at Norges posisjon var «mellom» blokker eller antagonistiske stormakter. Det er alles privilegium å ønske seg en slik posisjon, men det er en uriktig beskrivelse av norsk sikkerhetspolitikk.

Om vendepunkter kan identifiseres, finnes også lange linjer med dyp kontinuitet, røde tråder gjennom et par århundre. Viktigst er betydningen av å bli beskyttet

---

\*Kontaktinformasjon: Rolf Tamnes, e-post: [rtamnes@oslo.mil.no](mailto:rtamnes@oslo.mil.no)

©2019 Rolf Tamnes. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Rolf Tamnes (2019). Småstatsrealisme i 70 år. *Internasjonal Politikk*, 77(1): 49–59. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v77.1617>

av større makter, men også å holde dem på avstand, samt folkeretten og den globale orden som sikkerhetsnett. Vi kan kalle dette for en norsk småstatsrealisme.

I overskuelig fremtid vil det neppe inntreffe vesentlige endringer i norsk sikkerhetspolitikk. På lang sikt vil det kunne vokse frem et strategisk partnerskap i Nord-Europa og Norden, som et supplement, kanskje også som et alternativ til atlantehavspolitikken og den amerikanske garantien, noe som kan bli et nytt vendepunkt i norsk sikkerhetspolitikk.

Dette kapitlet vier oppmerksomhet til stormaktsystemet som rammeverk og til norsk sikkerhetspolitikk og forholdet til allianser i tre tidsepoker: før andre verdenskrig, den kalde krigen, og tiden etterpå.

## Nøytral alliert

Den norske sikkerhetspolitiske tradisjon begynte å ta form lenge før Norge ble selvstendig stat i 1905. Det skjedde innenfor rammen av det klassiske europeiske maktsystemet fra begynnelsen av 1700-tallet og frem til andre verdenskrig. Et maktsystem omtalt som *pentarkiet* fordi fem stater i særdeleshet i lange perioder bestemte over krig og fred i Europa, og søkte å holde hverandre i sjakk gjennom skiftende maktbalanser (Hobson, 2013, s. 19–40). Et maktsystem som er verdt å studere også fordi det kan gi innsikt i et mulig multipolart europeisk maktmønster i det 21. århundre.

I denne tidsepoken befant Norge seg i utkanten av det europeiske maktsystemet og var lite krigsutsatt annet enn i kystområdene. I perioden utviklet det seg tre måter å sikre norske interesser på: 1) Norske aktører arbeidet for å styrke folkeretten, spesielt nøytralitetsreglene til sjøs. Særlig for små stater var og er det viktig at rett går foran makt. 2) Norge sto utenfor allianser og ønsket å være nøytral i krig. Den stemte med en isolasjonistisk tendens i norsk politisk tenkning, en trang til å ville holde avstand til stormaktspolitikken. 3) Bak den offisielle fortellingen om alliansefrihet og nøytralitet søkte imidlertid Norge å sikre beskyttelse fra Storbritannia, hvis det skulle bli nødvendig, den dominerende sjømakten og den sterkeste staten i nabolaget som sto Norge nærmest økonomisk og ideologisk. Første verdenskrig demonstrerte denne dobbeltheten i norsk sikkerhetspolitikk: på den ene side en målsetting om å være nøytral, på den annen side en økonomisk og maktpolitisk tilpasning til Storbritannia, en posisjon omtalt som «nøytral alliert» (Riste, 1965). Norske myndigheter så intet grunnlag for strategisk fellesskap verken med Sverige eller med land på Kontinentet.

Det klassiske europeiske maktsystemet brøt sammen med andre verdenskrig og undergravde samtidig etablerte forestillinger i norsk sikkerhetspolitikk. Norge kunne ikke regne med å slippe unna i en ny stormaktskonflikt. Tanken om nøytralitet i tilfelle krig ble etter strategiske overveielser forlatt, og Norge gikk med i det vestlige forsvarssamarbeidet. Men ikke alt var nytt: 1) Vestorienteringen var ikke ny, men den ble tettere og mer forpliktende. Med NATO ble bindingen vestover en uttalt hovedlinje i norsk sikkerhetspolitikk, med USA som fremste beskytter. 2) Isolasjonistiske

strømninger og et behov for å holde avstand gjenfinnes også senere, i markedsspørsmål så vel som i forsvarsspørsmål, nedfelt i de selvpålagte begrensingene, som tok form fra slutten av 1940-tallet. 3) Folkeretten fortsatte å være en av hovedbjelkene i norsk utenriks- og forsvarspolitik, nå formulert som målet om en mer rettferdig internasjonal orden der rett går foran makt, begrunnet i interessedpolitiske hensyn og i en norsk småstatsrealisme, og i en tro på at Norge kan og bør gjøre en forskjell gjennom engasjement – en norsk småstatsidealisme.

## **Alliert med forbehold**

Den kalde krigen fra tidlig etter andre verdenskrig og frem til rundt 1990 utgjør en distinkt tidsepoke, som også formet norsk sikkerhetspolitikk. Begrepet «kald krig» var blitt brukt tidligere og er også benyttet om konfliktmønstre etter 1990, men mange historikere vil at det forbeholdes de små femti årene etter andre verdenskrig og poengterer gjerne fire kjennetegn: 1) Bipolaritet i form av to konkurrerende systemer ideologisk, økonomisk og maktpolitisk bygd rundt to supermakter. 2) Et maktsystem som var konsentrert om statssikkerhet og muligheten for total krig, med andre verdenskrig som bakteppe og med faren for et kjernefysisk ragnarok som et mulig krigsutfall. 3) Fravær av krig mellom supermaktene og i konfliktens kjerneområder, spesielt i Europa. «The long peace», som historikeren John Lewis Gaddis har kalt det – ulikt situasjonen i Europa tidligere og etterpå (Gaddis, 1987). Enkelte påstår at årsaken til den lange freden var at krig ville blitt så dramatisk ødeleggende og at det bidro til tilbakeholdenhet. Andre påstår at det bare var flaks at det ikke ble atomkrig. Begge deler er nok riktig. 4) Det amerikanske hegemoni i den atlantiske verden, men også utenfor, som utgjorde grunnlaget for en regelbasert internasjonal orden og som bidro til økonomisk vekst og økt samhandel.

Hvilken plass hadde Norge og nordområdene i dette maktsystemet? I hovedfortellingen om den kalde krigen blir nord oftest sett som en flanke og derfor perifer i forhold til fronten i Sentral-Europa. Men i det geostrategiske kappløpet mellom supermaktene fikk nord en stadig viktigere posisjon. Det skyldtes at nord utgjør korteste luftlinje mellom USA og Sovjetunionen. Bombefly og missiler kunne true motparten gjennom å fly over polområdene. Vi kan betegne dette for supermaktens polarstrategier. Og det skyldtes fremfor alt nordområdene med Norskehavet som et stadig mer betydningsfullt sjømilitært teater for Sovjetunionen og USA. Den fremste grunnen til det var fremveksten av den sovjetiske nordflåten, som fra 1960-tallet ble den største og viktigste av de fire flåtene, med strategiske atomubåter og med en betydelig kapasitet til å kunne true forsterkningene fra USA til Europa. 1973 var et viktig år i nord: da anskaffet russerne sine første strategiske ubåter, Delta-klassen, utrustet med interkontinentale missiler. Ubåtene trengte ikke lenger transittere gjennom Norskehavet og vestover for å nå mål i USA. De fleste kunne etter hvert holde seg i «bastionen» i Polhavet nord for Kola og tilsvarende i Stillehavet. Nordflåten fikk som hovedoppgave å beskytte ubåtbasene og patruljeområdene. I en konflikt ville

Sovjetunionen søke å etablere *kontroll* i nærområdet og nedover i Norskehavet og *nekte* vestmaktene tilgang til havområdene øst for Grønland, Island og Storbritannia (GIUK-gapet). Bastion-konseptet har senere vært en grunntanke i russisk tenkning. Oppløsningen av den russiske statsmakten fra slutten av 1980-årene førte til at mesteparten av ubåtflåten ble udyktig eller liggende ved kai. Med reetableringen av en mer funksjonsdyktig stat etter årtusenskiftet ble aktiviteten gradvis gjenopptatt (Tamnes, 1991, s. 252–263, 278–286; Tamnes, 2017, s. 8–31).

Oppbyggingen av Nordflåten og Kolabasene gjorde Norge mer utsatt og sårbar. Utenriksminister Knut Frydenlund illustrerte dimensjonsproblemet med følgende bilde i 1977: går du til sengs med en bjørn, så kan bjørnen være så snill som bare det, men snur den seg i søvne, kan den knuse deg (Frydenlund, 1982, s. 85, 92). Sovjetiske myndigheter kom til å opptre stadig mer selvbevisst og fremoverlent, innbefattet på Svalbard. På samme tid skapte havrettsrevolusjonen, med 200-mils soner og utvidede sokkelrettigheter, en rekke konfliktflater i et område som var strategisk sensitivt for russerne. Det gjaldt spesielt spørsmålet om grensedragning i Barentshavet og rettigheter ved Svalbard. Virkelig alvorlig konflikt ble det likevel ikke. NATO-medlemskapet ga beskyttelse. Etter Hopen-ulykken i 1978, da russerne mistet et militærfly på øya og satte Norge under sterkt press for å få tilgang til ferdskriver og vrakrester, skrev Frydenlund at det er da i slike situasjoner at en utenriksminister setter pris på å være medlem av en forsvarsallianse (ibid., s. 100). I tillegg hadde de to land viktige fellesinteresser, spesielt fiskerisamarbeidet som ble intensivert fra midten av 1970-tallet (Holtmark, 2015, s. 460–492). Det skjedde altså samtidig med at den kalde krigen ble mer konfliktmettet. Konflikt utelukket ikke samarbeid når begge parter så det i sin interesse. Det har vi også sett senere.

La oss på denne bakgrunn se nærmere på kjennetegn ved alliansen og på norsk sikkerhetspolitikk i et alliert perspektiv. NATO var en nyskaping, ulik andre forsvarsallianser på flere måter. Man sier gjerne at alliansen startet som en reassuranspakt i april 1949 (North Atlantic Treaty – NAT), og at den ble bygd ut til også å bli en politisk og militær organisasjon (North Atlantic Treaty Organization – NATO) i kjølvannet av krigsutbruddet i Korea sommeren 1950.

NATO hadde viktige *politiske* funksjoner. Den ble en betydningsfull arena for konsultasjoner og for å søke omforente løsninger. Den understreket solidaritet og en vilje til å løfte sammen for å møte utfordringen fra et sovjetisk-kommunistisk totalitært system, som dog ikke forhindret at det i perioder var brodne kar også i NATO-familien (Hellas, Tyrkia og Spania). Det felles løft gjennom NATO dempet inntrykket av en ensidig avhengighet av supermakten USA og av nære militære forbindelser til Tyskland, hvor krig og okkupasjon belastet forholdet i tre tiår etter krigen. En stor «flaggborg» gjorde forsvarssamarbeidet mye mer spiselig i hjemlig politikk. Sensitive saker, som atomvåpen, var lettere å håndtere om det var et NATO-samarbeid og ikke et bilateralt anliggende.

Mest nyskapende med NATO var likevel at det ble bygd opp en felles *militær* organisasjon allerede i fredstid, med felles kommandostruktur og forsvarsplaner og

med styrker avdelt til ulike oppgaver. Omfattende felles trening og øving bidro til å bygge kompetanse og interoperabilitet slik at styrkene kunne settes inn og virke godt sammen på kort varsel.

For Norge var NATO et vendepunkt, fordi det markerte oppbruddet fra alliansefrihet og nøytralitet, både mentalt og militært. I 1948–49 var det en uro hos norske myndigheter for at Sovjetunionen kunne gjennomføre isolert angrep på Norge uten at andre vestlige land kom Norge til unnsetning. Med alliansegarantien ble det mye mindre grunn til uro. Den tette militære integrasjonen markerte også et veiskille; forsvarsminister Jens Chr. Hauge omtalte det som «revolusjonerende» (Riste, 1991a, s. 22).

Det er samtidig grunn til å diskutere hvorvidt 1949 utgjorde *det store vendepunktet* og veie brudd mot kontinuitet. Vestorienteringen representerer en lang og betydningsfull linje i norsk sikkerhetspolitikk. 1940 kan også ses som et vendepunkt, da nøytralitetspolitikken ble forlatt og London-regjeringen sluttet seg til vestblokken og kampen mot Hitler-Tyskland. Det kan også hevdes at vel var 1949 viktig på grunn av paktens artikkel 5, men at denne garantien først ble troverdig med opprustningen og etableringen av den militære organisasjonen fra høsten 1950 (Riste, 1985).

NATO var viktig som kollektiv ramme, men ville manglet kraft og ressurser uten amerikansk medvirkning og lederskap. USA kunne tidvis være hardhendt overfor land som gikk egne veier; det smertet når svøpen traff. Også Norge fikk kjenne på alvoret. Ved to anledninger på 1980-tallet, da Norge inntok særstandpunkter om atomvåpen, svarte amerikanske myndigheter at Norge da ikke kunne regne med å få anløp eller forsterkninger fra USA (Tamnes, 1997, s. 125–126, 130). I det store og hele kunne imidlertid landene leve med den amerikanske svøpen, som en pris å betale for den militære støtten. Mange land, også Norge, bedrev en aktiv invitasjonspolitik overfor USA og bidro slik til å bli stadig tettere integrert i vestsamarbeidet. Geir Lundestad har omtalt USAs rolle som «empire by invitation» (Lundestad, 1990).

For Norge var og er samarbeidet med USA «alliansen i alliansen». Det kan argumenteres for at Norge hadde en sterkere tilknytning til USA politisk og militærstrategisk enn andre europeiske NATO-land, bortsett fra Storbritannia. Norges tradisjonelle ankerfeste hadde vært Storbritannia. Skiftet til USA kan tidfestes til september 1950, i krisestemningen etter krigsutbruddet i Korea og da USA var i ferd med å øke sitt europeiske engasjement. Forsvarsminister Hauge gjorde da et kraftfullt forsøk på å overtale sin britiske kollega til å påta seg et større ansvar for sikkerheten i Nord-Europa, men måtte se i øynene at britene hadde beskjedne ressurser og ville konsentrere seg om Sentral-Europa. Huges konklusjon var krystallklar: Samtidig som man måtte bevare de gode forbindelser med Storbritannia, ble partnerskapet med amerikanerne viktigst, fordi de hadde mye større økonomisk og militært potensial og strategisk interesse for Norge og nordområdene enn Storbritannia (Tamnes, 1991, s. 80).

Den skandinaviske halvøya kan betraktes som en geostrategisk enhet, og det utviklet seg gjennom den kalde krigen et funksjonelt militært samarbeid mellom Norge og Sverige på enkelte felter. Men tanken om et skandinavisk forsvarsforbund

som alternativ til NATO ble ikke realisert fordi Norge prioriterte vestblokken. Det er blitt sagt at de to landene hadde mye til felles med en viss type siamesiske tvillinger – de som var sammenvokste i ryggen, men som hadde hvert sitt hode og derfor ikke tenkte likt (Riste, 1991b).

Det har vært hjemlig strid om Norges forhold til NATO og USA. I det store bildet har imidlertid Norge vært blant de mest atlantiske og minst brysomme i alliansen. I alliert og fremfor alt amerikansk militærstrategi var Norge spesielt betydningsfull på grunn av sin plass i det maritime og luftmilitære konfliktmønsteret i nordlige områder. Det dimensjonerte mye av den militære støtten til Norge: til etterretningstjenesten; infrastrukturbygging av flyplasser, varslingsstasjoner og forsyningslagre; våpenhjelp og forsterkningsstyrker.

Det skjedde en voldsom oppbygging av den felles forsvarsinnsatsen fra tidlig på 1950-tallet, men allierte styrker ble i denne fasen knapt øremerket for bruk i bestemte land og regioner. I det lange tiåret fra 1953 og til slutten av 1960-årene hvilte mye av alliansegarantien på at allierte anført av USA ville bruke atomvåpen i stort omfang om nødvendig («massive retaliation»). Dette endret seg fra slutten av 1960-tallet og utover, tilskyndet av tre forhold: NATOs overgang til «flexible response», sammenbruddet i avspenningsbestrebelsene fra midt på 1970-tallet og den mer kraftfulle amerikanske oppdemingspolitikken fra slutten av tiåret. Norge drev gjennom 1970-årene en aktiv invitasjonspolitik for å parere en voksende asymmetri i nord, en uro for at den sovjetiske maritime styrkeoppbyggingen ville gjøre Norskehavet til et «Mare Sovieticum» som kunne gjøre det vanskelig å føre forsterkninger til Norge. Alliansens svar kom i to former og faser: først en rekke luft- og landmilitære tiltak fra 1970-årene, deretter den fremskutte maritime strategien med amerikanske hangarskip i første rekke i 1980-årene. På denne tiden, tidlig på 1980-tallet, fikk nordområdene en strategisk betydning i den storstrategiske konflikten som aldri før og aldri senere. Enkelte analytikerne hevdet at nord kunne bli en strategisk *front* i en ny storkrig.

Denne styrkeoppbyggingen vitnet om at nordområdene var av stor strategisk betydning i den sjømilitære konfrontasjonen. Sjefen for NATOs atlantehavskommando (SACLANT), med hovedkvarter i Norfolk i USA, hadde derfor en spesielt viktig stilling i forsvarsbestrebelsene for Norge og nord, med råderett over kraftige våpen som ubåter, hangarskip og marineinfanteristyrker. Sjefen for Europakommandoen (SACEUR) var gjennomgående kontinentalfiksert.

Forsvarstiltakene ble mange og omfattende. De omfattet detaljerte forsterkningsplaner, der mer enn 700 allierte jagerfly og 50 000 soldater hadde Norge som et høyt prioritert innsatsalternativ. De innbefattet forsyninger og forhåndslagring av materiell for styrker som kunne bli satt inn i Norge i krise og krig. Mest ruvet tre amerikanske ordninger: 1) Invictus-avtalen med aner tilbake til 1955, som etter hvert la grunnlaget for forhåndslagring og støtteordninger for patruljefly og fly fra hangarskip på fire norske flyplasser, drivstofflager i Namsen og to store feltsykehus. Det pågikk en diskusjon om å utvide ordningen helt frem til begynnelsen av

1990-tallet. 2) COB-avtalen fra 1974 som la grunnlaget for lagring på ni norske flybaser på meste. 3) Avtalen fra 1981 om forhåndslagring i Trøndelag for en luftbåren infanteribrigade (13 000 mann) tilhørende det amerikanske marinekorpset (MAB, senere NALMEB, senere MCPP-N). Til dette kom omfattende amerikansk teknologisk og økonomisk støtte til norsk etterretningstjeneste. En storstilt styrkeoppbygging, men som også rommet svakheter, og vi vet ikke om det ville ha virket i praksis (Tamnes, 1997, s. 82–89; Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 85–96).

Det er en fascinerende side ved norsk sikkerhetspolitikk at denne dype medvirkning og *integrasjon* i vestblokkens forsvarsinnsats gikk hånd i hånd med behovet for å holde avstand overfor alliansepolitiske tiltak. «Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær», som Hauge spissformulerte det i 1949 (Eriksen & Pharo, 1997, s. 85). Norge var en alliert med forbehold. *Avskjermingspolitikken* kom i første rekke til uttrykk i de såkalte «selvpålagte begrensningene» på alliert militær aktivitet i Norge i fredstid. Fire av dem var spesielt viktige. Basepolitikken fra 1949 innebar et forbud mot fast stasjonering av allierte stridskrefter i Norge i fredstid; atompolitikken fra 1957 forbød lagring av atomammunisjon; fra 1950-tallet utviklet det seg særlige begrensninger i nord ved at allierte styrker ikke fikk benytte norsk territorium for å kunne operere i Finnmarksområdet og Barentshavet; anløpspolitikken fra 1975 rettet mot skip med atomvåpen om bord.

Avskjermingspolitikken skyldtes et behov for å berolige russerne, bevare lavspenningen i nord og Norden samt imøtekomme kritiske strømninger hjemme, spesielt på venstresiden og blant nasjonalkonservative grupper i det politiske sentrum og til høyre. I alliansen ble slike forbehold forfektet av i første rekke Danmark og Norge, og de ble mye kritisert for dette (Eriksen & Pharo, 1997, s. 85–105, s. 259–286; Tamnes, 1997, s. 100–130).

Mye er skrevet om de selvpålagte begrensningene. Her skal gjøres to refleksjoner. Den første gjelder *dialektikken* i norsk alliansepolitikk. I perioder da norske myndigheter opplevde en uro for liten alliert støtte, søkte de å invitere støtte-maktene til å engasjere seg sterkere. Dermed bidro de også til å integrere Norge tettere i fellesforsvaret. Dette var tilfellet fra slutten på 1940-tallet, i 1970-årene og i retroperioden fra rundt 2008. Tilsvarende var det om å gjøre å redde hva som reddes kunne når allierte ordninger forvitret, som på 1990-tallet. På den annen side ser vi som et mønster at økt alliert engasjement utløste reaksjoner. Baseerklæringen av februar 1949 kom således som en følge av beslutningen om å gå med i Atlanterhavspakten. Atompolitikken gjenspeilte nukleariseringen av NATOs strategi på 1950-tallet. Motstanden mot økt alliert nærvær og forhåndslagring rundt 1980 ledet til at lagrene for det amerikanske marinekorpset ble lagt til Trøndelag og ikke til Nord-Norge som opprinnelig tenkt. Dette er et mønster som nok vil gjenta seg.

Den andre refleksjonen gjelder betydningen av allianseintegrasjon versus avskjerming. Grensesetting har spilt en viktig rolle i det politiske og offentlige ordskiftet; de selvpålagte begrensningene har hatt stor symbolkraft, både hjemme og

som et signal til russerne. Samtidig må det poengteres at alliansens *operative slagkraft* ikke ble vesentlig forringet. Begrensningene gjaldt tross alt bare i fredstid, og det ble gjort omfattende forberedelser for å underlette alliert innsats fra norsk område i krise og krig. Tar vi atompolitikken som eksempel, tillot ikke Norge at det ble lagret atomammunisjon i Norge i fredstid, men for øvrig kunne allierte styrker på kjernefysiske oppdrag trekke store vekslere på informasjon fra norsk etterretning og på baser og kommandoapparat i Norge. I en periode gjorde Norge også forberedelser for å kunne utruste egne styrker med atomvåpen i tilfelle krise og krig (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 331).

### Atlantisk og nordeuropeisk

Sovjetunionens sammenbrudd og oppbruddet fra den kalde krigen utgjør en tredje distinkt tidsperiode. Omslaget innvarslet dype endringer i internasjonale maktforhold, som har hatt store konsekvenser også for norsk sikkerhetspolitikk. Skiftet materialiserte seg først i krig og terrorisme på Balkan og i det store Midtøsten, deretter i en stadig tydeligere global maktforskyvning henimot Asia, med Kina som en mulig supermakt. Den regelbaserte internasjonale orden kom under press. USA hadde vært den fremste bærer av denne orden. Gradvis begynte USA å abdisere for deretter, under president Donald Trump, å motarbeide viktige ordninger. Som et lite land har Norge søkt å finne sin plass i en skiftende arkitektur formet av mektigere aktører og sterkere krefter.

Den store omformingen av NATO fra 1990-tallet berørte Norge på to måter. Hovedoppgaven ble ekspedisjonære militære operasjoner ute, og Norge så det som riktig og nødvendig å følge med. Samtidig ble alliansens ordninger for kollektivt forsvar bygd på artikkel 5 langt på vei avvirket, slik som felles forsvarsplaner, et robust kommandoapparat og de fleste av forsterkningsarrangementene. «Out of area or out of business» var omkvedet fra 1993.

Norge tapte likevel aldri av syne Russland som mulig militærstrategisk utfordring. Fra 2007–08, under inntrykk av Russlands restaurasjon og revisjonisme, fikk de tradisjonelle spørsmålene fornyet oppmerksomhet. I sitt nærområdeinitiativ i september 2008 anmodet Norge om at alliansen måtte tilstrebe en bedre balanse mellom ute og hjemme og derigjennom ta Russland mer på alvor. Etter det russiske overgrepet mot Ukraina i 2014 er Russland tilbake som dimensjonerende kraft. Den russiske porteføljen av virkemidler er blitt stor og til dels kraftfull. Nordflåten og bastionforsvaret er revitalisert, som del av en bred russisk strategi for nektelse i front og angrep på dypet. Knappt noe annet land har satset så systematisk på å bygge opp langtrekkende presisjonsvåpen. Det er også i første linje blant land som behersker og bruker cyberkapasiteter og ukonvensjonelle virkemidler. Dette viser en tydelig prioritering av kapasiteter som kan gi stor effekt, som er ekstra interessant tatt i betraktning at Russlands bevilgninger til forsvar ikke er mye større enn i et mellomstort land i Europa.



Norges handlingsvalg i denne situasjonen er velkjente fra tidligere tider. Å slå ring om den internasjonale orden og folkeretten er blitt stadig mer påtrengende, for å hegne om nasjonale interesser, men uten å risikere å bli stigmatisert av stormakter. I alliansepolitikken er det norske hovedanliggendet å gjenskape kollektiv sikkerhet tuftet på artikkel 5. Før 2014 virket det som en særdeles vanskelig oppgave: NATO hadde fått mange medlemmer og kryssende interesser, samtidig som USA ikke lenger utøvde et bydende lederskap. Det er derfor imponerende hva NATO har fått til i løpet av fem år; fremskutt stasjonering av allierte styrker på østflanken, nye forsvarsplaner, inkludert for Norge, Island og de maritime flanker, endret kommandostruktur for å kunne mestre høyintense konflikter samt mange tiltak for å underlette innsetting av styrker.

En mer aktiv norsk invitasjonspolitikkk traff en nerve hos sentrale aktører: NATO og sentrale støttemakter var i ferd med å tenke nytt, og da åpnet det seg en mulighet for at norske initiativ kunne bidra til å påskynde arbeidet og gi det en retning som samsvarte med norske interesser. Tydeligst var det i Norges arbeid for å gjenskape en sjømilitær slagkraft i Nord-Atlanteren, som i 2018 munnet ut i USAs beslutning om å reetablere 2nd Fleet og NATOs parallelle skritt for å opprette en Joint Force Command, begge i Norfolk (Tamnes, 2018, s. 8–22).

I overskuelig fremtid er det ingen andre stater enn USA som har evnen til å sikre troverdig avskrekking og forsvar i nord. I den senere tid har amerikanerne vist stor vilje til å utvide sitt engasjement. Marinekorpset er nå som før det viktigste fotavtrykk i Norge. Avtalen med korpset og forhåndslagrene ble aldri avvirket, noe som gjorde det mye enklere å ta fatt igjen og revitalisere ordningen. Norske kjøp i USA av strategiske kapasiteter som F-35 og P-8 bidrar til å forsterke den bilaterale alliansen både politisk og militært. Med midler gjennom European Deterrence Initiative (EDI) utdypes engasjementet til å gjelde flybaser, som bruken av Rygge, og annen virksomhet i Norge. Samlet etterlater dette et bilde av en stormakt med sterke strategiske interesser i Norge og den nordlige regionen. Men det råder stor usikkerhet om hvor USA går: Det er alvorlig når den amerikanske presidenten sår tvil om alliansegarantien. På lengre sikt kan amerikansk sikkerhetspolitikk utvikle seg til å bli veldig annerledes enn i dag.

Det aktualiserer spørsmålet om nordeuropeiske løsninger som supplement på kort sikt og alternativ på lang sikt. I nær fremtid finnes dynamikken i en voksende britisk evne og vilje til å involvere seg tidlig i en krise i Nord-Europa, med Royal Marines som fremste maktinstrument, samt et stadig mer pulserende nordisk forsvarssamarbeid, innenfor en transatlantisk ramme. I løpet av få år har Sverige og Finland intensivert sitt militære samarbeid med sine nordiske naboer og med vestblokken. Selv om de tviholder på sin stilling som alliansefrie, er integrasjonen blitt så omfattende at landene er blitt funksjonelt allierte. Situasjonen har endret seg fundamentalt sammenliknet med tidligere tiders motvilje mot strategisk partnerskap. Sverige og Norge likner stadig mer på siamesiske tvillinger som skuer i samme retning.

På lengre sikt kan det nordiske forsvarssamarbeidet bli del av et nytt maktsystem i Nord-Europa, en mer tradisjonell maktbalanse og alliansebygging – bygd på redusert amerikansk engasjement, Tyskland som den mektige sentralmakten, Storbritannia med vilje og evne til å bruke militær makt og Russland som sørger for å sikre en innflytelsessfære i østlige deler av Europa. Et maktsystem som minner om det klassiske europeiske maktsystemet før 1940, men med den vesentlige forskjell at Europa befinner seg stadig fjernere fra verdens geopolitiske og geøkonomiske tyngdepunkt. Om NATO kommer til å ha noen plass i dette maktmønsteret, skal være usagt.

## Konklusjon

Det er i dette besværlige farvannet Norge må bevege seg i tiden fremover. Folkeretten og robuste kollektive ordninger vil forbli en av hovedbjelkene i norsk utenriks- og forsvarspolitik. Norske myndigheter vil utvilsomt bruke mye krefter på å hegne om dette sikkerhetsnettet i en tid da det er under press fra mange hold. Forsvarspolitisk vil det i overskuelig fremtid ikke finnes noe alternativ til USA og til NATO som kollektiv ramme. Etter hvert vil det likevel kunne vokse frem et slags strategisk partnerskap i Nord-Europa og Norden som vil kunne bli troverdige alternativ. Det kan i så tilfelle bli et viktig vendepunkt i norsk sikkerhetspolitikk.

Men også under slike omstendigheter vil det være i norsk egeninteresse å røkte samarbeidet med Russland på mange områder og søke å berolige Russland og bevare lavspenningen i nordområdene. Samtidig kan det bli formålstjenlig å se avskrekking og beroligelse ikke bare som et norsk, men nordisk prosjekt. I en ny tid med nærmere nordisk forsvarssamarbeid og avskrekking i fellesskap, vil det være like rimelig å tenke seg at beroligende tiltak blir et felles anliggende.

## Om forfatteren

Rolf Tamnes er professor ved Institutt for forsvarsstudier, Forsvarets høyskole og leder forskningsprogrammet Security in Northern Europe (SNE).

## Litteratur

- Børresen, J., Gjeseth, G. & Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie. Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide forlag.
- Eriksen, K. E. & Pharo, H. Ø. (1997). *Norsk utenrikspolitikks historie, bind 5: Kald krig og internasjonalisering 1945–1965*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Frydenlund, K. (1982). *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gaddis, J. L. (1987). *The long peace: Inquiries into the history of the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.
- Hobson, R. (2013). Slutten på det klassiske europeiske statssystemet 1871–1945. I H. H. Waage, R. Tamnes & H. H. Vik (Red.), *Krig og fred i det lange 20. århundre*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Holtmark, S. (2015). *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917–2014*. Oslo: Pax forlag.
- Lundestad, G. (1990). *The American 'empire'*. Oxford and Norwegian University Press.

- Riste, O. (1965). *The neutral ally: Norway's relations with belligerent powers in the first world war*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Riste, O. (1985). Was 1949 a turning point? I O. Riste (Red.), *Western security: The formative years*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Riste, O. (1991a). Isolasjonisme og stormaktsgarantiar. *Forsvarsstudier nr. 3*. Institutt for forsvarsstudier.
- Riste, O. (1991b). Felles sikkerhet på den skandinaviske halvøy? *Perspektiver på Sveriges sikkerhet, IFS Info nr. 3 1991*. Institutt for forsvarsstudier.
- Skogrand, K. & Tamnes, R. (2001). *Fryktens likevekt. Atombomben. Norge og verden 1945–1970*. Oslo: Tiden.
- Tamnes, R. (1991). *The United States and the Cold War in the High North*. Ad Notam & Dartmouth.
- Tamnes, R. (1997). *Norsk utenrikspolitikk historie, bind 6: Oljealder 1965–1995*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tamnes, R. (2017). The significance of the North Atlantic and the Norwegian contribution. I J. A. Olsen (Red.), *NATO and the North Atlantic. Revitalising collective defence*. RUSI Whitehall Paper 87. Routledge.
- Tamnes, R. (2018). The High North: A call for a competitive strategy. I J. A. Olsen (Red.), *Security in Northern Europe. Deterrence, defence and dialogue*. RUSI Whitehall Paper 93. Routledge.

### Abstract in English

The Norwegian accession to the Atlantic Treaty in 1949 represents a turning point in Norwegian security policy. Since then, Norwegian security has relied on NATO, with the United States as the principal patron. Lately, this transatlantic cooperation has come under severe strain, raising questions as to whether the US security guarantee is still credible. This represents a profound challenge to Norwegian security. A strategic partnership in Northern Europe and between the Northern countries – effectively an alternative linchpin for Norwegian security – may eventually occur and would mark a new turning point.

Norway's strategic environment is bound to change. Yet, some permanent features of Norwegian security policy thinking are discernable. These can be labelled small state realism. Of crucial importance is, on the one hand, the need for great power protection, and, on the other, to keep them at arm's length, relying on a global order of international laws and regulations to tame the powerful.

**Keywords:** NATO · Norwegian security policy · integration · screening