

FOKUS: NATO 70

Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær. Norge og det militære samarbeidet i NATO

Paal Sigurd Hilde

Institutt for Forsvarsstudier, Forsvarets høyskole

Sammendrag

Artikkelen tar utgangspunkt i Johan Jørgen Holsts og Rolf Tamnes' klassiske kategoriseringer og gir et perspektiv på norsk sikkerhetspolitikk som et forsøk på å finne en balanse mellom ulike behov: støtte fra vest, lavspenning med øst og innenrikspolitisk oppslutning. Artikkelen retter oppmerksomheten mot to områder av det militære samarbeidet i NATO som har vært sentrale for Norge gjennom 70 års medlemskap: NATOs kommandostruktur og alliert tilstedeværelse i og planer for forsterkning av landet. Områdene har gitt tydelige uttrykk til den norske balansegangen og vært viktige for utviklingen av denne. Overordnet har norsk sikkerhetspolitikk gjennom en skiftende internasjonal kontekst siden 1949 beveget seg mot mer integrasjon og avskrekking og mindre beroligelse og avskjerming. Et større steg i denne retning kom i 1995, mindre i 1951, 1977 og 2016. Selv om balansepunktet har blitt forskjøvet, er imidlertid norske myndigheters vektlegging av å finne en balanse fortsatt relevant og levende.

Nøkkelord: sikkerhetspolitikk · kommandostruktur · alliert øving og trening · allierte forsterkninger · selvpålagte restriksjoner

Erfaringene fra den 9. april 1940 og den påfølgende krigen og okkupasjonen sto sentralt da Norge ni år senere, den 4. april 1949, gikk inn i Atlanterhavspakten. Mellomkrigstidens tro på at nøytralitet og en geografisk perifer posisjon ville skjerme landet fra krigene på kontinentet, hadde vist seg ikke å holde. Norge ville bli involvert i en eventuell ny stormaktskrig og trengte sterke allierte som kunne komme landet

*Kontaktinformasjon: Paal Sigurd Hilde, e-post: philde@ifs.mil.no

©2019 Paal Sigurd Hilde. 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 re-distribute 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: Paal Sigurd Hilde (2019). *Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær. Norge og det militære samarbeidet i NATO. Internasjonal Politikk, 77(1): 60–70.* <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v77.1626>

til unnsetning. Gitt valget mellom et demokratisk vest og totalitært øst var Norges undertegnelse av Atlanterhavspakten et åpenbart utfall.

Samtidig var det særlig to forhold som gjorde utfallet mindre selvfølgelig og Norge forbeholden i sitt medlemskap. Det første var innenrikspolitisk og politisk-ideologisk. Det var knyttet delvis til «holdningene fra nøytralitetstiden» som var særlig sterke hos de såkalte nasjonalkonservative, og delvis til «sympati for det sovjetiske samfunnssystem» og skepsis mot den vestlige oppdemningspolitikken i arbeiderbevegelsen (Eriksen & Pharo, 1997, s. 31; Sverdrup, 1996, s. 202). Det andre forholdet var det realpolitiske målet om lavspenning i relasjonene med Sovjetunionen, som Norge fra september 1944 delte grense med i nord. Målet var motivert i engstelsen for sovjetiske intensjoner og territorielle krav mot Norge.

Formet i skjæringspunktet mellom behovet for støtte fra vest, lavspenning med øst og innenrikspolitiske hensyn ble norsk sikkerhetspolitikk en balansepolitikk – et politisk kompromiss. Overfor Sovjetunionen besto balansegangen av avskrekking og beroligelse, og overfor Alliansen og allierte av integrasjon og avskjerming, i henholdsvis Johan Jørgen Holsts (1966) og Rolf Tamnes' (1987) klassiske kategoriseringer.¹ Forsvarsminister Jens Christian Hauge så alt våren 1949 dualismen i den norske holdningen og oppsummerte den med ordene i tittelen: «Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær» (Eriksen & Pharo, 1997, s. 85).

Balansegangen har vært en dialektikk – et samspill – mellom integrasjons- og avskjermingstiltak, der norske regjeringer gjennom sju tiår i NATO har søkt – og ofte strevet med – å ivareta de ulike hensynene. Avskjermingstiltak har gjerne kompensert for integrasjonsvedtak, og tatt form av selvpålagte restriksjoner. Basepolitikken, begrensingene på alliert aktivitet i nord og atompolitikken har vært de viktigste slike restriksjonene. Gitt at de selvpålagte restriksjonene var og er nettopp det – selvpålagte – har norske myndigheter kunnet justere og fortolke dem. Norske myndigheter har aldri gitt en inkluderende beskrivelse, noe som har gitt handlingsrom. En skiftende sikkerhetspolitisk kontekst og endringer i forsvarspolitiske behov har over 70 år ført til flere justeringer og fortolkninger.

Denne artikkelen retter oppmerksomheten mot det militære samarbeidet i NATO og hvordan Norges balansegang har fått uttrykk på to sentrale områder: NATOs kommandostruktur og alliert tilstedeværelse i og planer for forsterkning av Norge. Områdene representerer to av de tydeligste uttrykkene for den norske balansegangen og har vært viktige for utviklingen av denne. Som vi skal se, har norske interesser knyttet til NATOs kommandostruktur og alliert tilstedeværelse og forsterkning ligget til grunn for mange av endringene norske regjeringer har foretatt i de selvpålagte restriksjonene.

¹ Etter slutten av den kalde krigen kom en ny balansegang til som komplementerte den tradisjonelle: En mellom tradisjonelle, kollektive forsvarsoppgaver og krisehåndteringsoperasjoner utenfor NATOs område (se Hilde & Widerberg, 2014). Den er ikke så viktig for denne artikkelen.

Norge og NATOs kommandostruktur

I USA var det i 1949–50 liten interesse for en institusjonalisering av NATO. Med norske øyne var dette en fordel. Verken utenriksminister Halvard Lange eller forsvarsminister Hauge ønsket noe integrert militært samarbeid under ledelse av en alliert generalstab (Eriksen & Pharo, 1997, s. 33). Atlanterhavspakten skulle være en tradisjonell militær allianse.

Koreakrigen ble en katalysator for utviklingen av NATO og endret både USAs og Norges syn. I september 1950 besluttet de allierte å opprette en felles kommando under amerikansk ledelse. Den norske skepsisen ble omvandlet til en aktiv holdning. To hovedmål utkrystalliserte seg; mål som tydelig reflekterte den norske balansegangen. På den ene siden førte Norge en invitasjonspolitikkk der målet var å bruke kommandostrukturen til å knytte alliansen og allierte til forsvaret av landet. På den andre vektla norske myndigheter avskjerming gjennom å sikre nasjonal kontroll over, eller størst mulig nasjonal påvirkning i NATOs kommandolinje, og derigjennom på planverk og eventuelle operasjoner i Norge og norske nærområder. De konkrete uttrykkene disse målene har fått frem til dag, og i hvilken grad Norge har lyktes med å få gjennomslag, har variert. Kjernen i den norske målsettingen har imidlertid ligget fast, noe vi tydelig kan spore i dagens politikk.

Integrasjon

Målet om å binde allierte til forsvaret av Norge lå bak det norske engasjementet for å få opprettet et NATO-hovedkvarter med tung amerikansk og britisk deltakelse i Norge. Forsvarsminister Hauge vektla at et slikt hovedkvarter ville sikre bedre kunnskap om norske forhold hos allierte militære sjefer; en kunnskap de kunne videreformidle i kommandokjeden. Det ville også gi norske myndigheter enklere tilgang til de militære sjefene (Stortinget, 1951b, s. 3). Viktigste var imidlertid at den direkte involveringen av amerikanere og briter ville fungere som «en pant på viljen» til de to landene, slik utenriksminister Lange formulerte det (Stortinget, 1951a, s. 8). Det ville bidra til å sikre at de kom Norge til unnsetning.

Norske myndigheter ønsket en regional kommando i Norge, men fryktet samtidig at dersom nordregionen ble begrenset til bare norsk territorium, kunne den lett bli nedprioritert. Norge søkte derfor å knytte forsvaret av Norge til forsvaret av kontinentet. Utfallet ble igjen positivt med norske øyne: Nordkommandoen (Allied Forces Northern Europe, AFNORTH) fikk til slutt ansvaret for Norge, Danmark og de danske stredene, samt den nordligste tyske delstaten Schleswig-Holstein (Pedlow, 2010, s. 7).

Gitt betydningen av havområdene utenfor Norge for forsvaret av landet, førte Norge en aktiv politikk også overfor NATOs Atlanterhavskommando (Allied Command Atlantic, ACLANT). Norge søkte aktivt å involvere seg i ACLANT, og å involvere ACLANT i forsvaret av Norge. Et viktig mål var å sikre et best mulig

samarbeid mellom ACLANT og Europakommandoen (Allied Command Europe, ACE). Én grunn til dette var at ACLANT i krig hadde kommandoen over marineinfanteriavdelinger som mot slutten av den kalde krigen hadde Norge som prioritert innsatsområde.

Avskjerming

Invitasjon og integrasjon var speilet av avskjerming. Det første konkrete uttrykket kom i form av svaret på en sovjetisk note vinteren 1949. Notene stilte spørsmålet om Norge ville forplikte seg til å opprette militære fly- og flåtebaser, implisitt amerikanske baser, dersom landet ble med i Atlanterhavspakten. Det norske svaret ble kjent som baseerklæringen og var at Norge ikke ville tillate «baser for fremmede makters stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep.» (Holst, 1967, s. 66)

Beslutningen om tettere å integrere «fellesforsvaret» i Europa gjennom en felles kommandostruktur, skapte et behov for å tydeliggjøre at basepolitikken ikke var til hinder for en viss alliert tilstedeværelse også i fredstid. I februar 1951 presiserte forsvarsminister Hauge derfor basepolitikken i en redegjørelse for Stortinget (1951c: 286). Hauge nevnte ikke hovedkvarter spesifikt da det ennå ikke var klart at en kommando ville bli opprettet i Norge. Basepolitikken ble tross det fra 1951 «forstått og praktisert slik at» den ikke hindret «anlegg for kommando, kontroll og kommunikasjon», slik Forsvarsdepartementet (1977: 4) senere understreket.

Norsk avskjerming overfor kommandostrukturen tok dermed en annen form. Målet var som nevnt var å sikre norsk kontroll eller størst mulig norsk påvirkning. Norske myndigheter søkte å oppnå dette på to måter. Den første var direkte å avgrense Nordkommandoens handlingsrom. I 1953 satte norske myndigheter krav til sjefen for AFNORTH om norsk samtykke for beslutninger om å bombe norsk territorium, sende norske soldater utenfor kommandoens ansvarsområde og å iverksette operasjoner som avvek vesentlig fra godkjente planer (Skogrand, 2004, s. 201). Ordningen ble stadfestet i 1967, og i 1970 ble tilsvarende begrensninger satt for avgivelse av kommando over norske styrker til sjefen for allierte sjøstridskrefter øst i Atlanterhavet (Eastern Atlantic Area, EASTLANT).

Den andre måten var å sikre norsk kontroll gjennom å ha norske offiserer i kommandokjeden. De norske kravene av 1953/67 og 1970 inneholdt en betingelse om at operasjoner i Norge skulle ledes av en norsk sjef (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 55). Hovedkvarterene underlagt AFNORTH var på linje med dette norske hovedkvarter ledet av en norsk sjef som hadde en rolle både i NATOs og nasjonal kommandostruktur. Tilsvarende fikk de norske hovedkvarterene etter 1970 ansvar for operasjoner med maritime fly og ubåter i havet utenfor Norge på vegne av Atlanterhavskommandoen.²

² For Øverstkommanderende i Sør-Norge gjaldt dette fra 1981.

Brudd og kontinuitet

Slutten av den kalde krigen og den sikkerhetspolitiske utviklingen i tiårene siden har medført store endringer også for NATOs kommandostruktur (se Hilde, 2018). Utviklingen har derigjennom hatt stor betydning for de tradisjonelle norske målene som ble utfordret av endringene i NATOs oppgaver. Integrasjonsmålet var det første som kom under press. Allerede i 1994 ble Nordkommandoen lagt ned og fra 1994–99 var Norge en del av ansvarsområdet for NATOs nordvestlige kommando lokalisert i Storbritannia. Norge hadde ikke lenger den samme, fysiske «pant på viljen» til sine viktigste allierte. Koblingen til kontinentet forsvant også under nordvestkommandoen, men kom tilbake i 1999–2003 da Norge ble del av en ny Regionkommando nord i Nederland.

Også avskjermingstiltakene ble over tid stadig vanskeligere å opprettholde. Kravene om norsk samtykke og norsk sjef i linjen ble videreført ved at de i 1994 ble stilt direkte til sjefene for Europa- og Atlanterhavskommandoen. Tross dette viste det seg raskt å være vanskelig å bevare en norsk sjef i kommandolinjen. På 1990-tallet lykkes Norge med å opprettholde norske hovedkvarter i kommandokjeden. Den faktiske rollen disse ville ha i krise og krig, ble imidlertid etter hvert svært begrenset (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 148). Etter angrepet på USA den 11. september 2001 akselererte omstillingen av NATO. I en ny, omfattende omstilling av kommandostrukturen ble det gjenværende NATO-hovedkvarteret i Norge foreslått nedlagt. Norske myndigheter innså at målet om en norsk sjef i linjen ikke lenger var realistisk og oppga ambisjonen. Delvis av denne grunn, men også gitt andre endringer, ble restriksjonene satt i 1953/67 og 1970 lite hensiktsmessige som sådan. De ble derfor opphevet i 2006.

De tradisjonelle norske målene fikk imidlertid en renessanse da den sikkerhetspolitiske situasjonen endret seg i Europa. Den russiske intervensjonen i Georgia i 2008 og særlig annekasjonen av Krim og intervensjonen i Ukraina i 2014 var viktige vendepunkt. I omstillingene av kommandostrukturen som fulgte i 2010–11 og 2017–18, arbeidet Norge for gjeninnføring av regionalt ansvar i kommandostrukturen; et ansvar som gradvis hadde blitt fjernet (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 148). Hensikten var prinsipielt den samme som da Hauge kjempet for Nordkommandoen: Å sikre bedre kunnskap om utviklingen i norske nærområder, slik at kommandostrukturen bedre og raskere kan reagere på utfordringer der. Norske myndigheter søkte videre å gi nasjonale hovedkvarter en større rolle. Også her var hensikten tradisjonell, selv om formen var mer indirekte: å gi Norge innflytelse på planleggingen for og utøvelsen av eventuelle operasjoner i Norge og norske områder. I motsetning til under den kalde krigen har Norge ikke søkt å innføre formaliserte begrensninger. I god tradisjon har norske myndigheter også tatt til orde for å styrke den maritime delen av kommandostrukturen.

Allierte forsterkninger, øving og trening

Parallelt med innsatsen knyttet til kommandostrukturen søkte norske myndigheter å sikre at allierte styrker kom landet til unnsetning i krise og krig. Norge balanserte avskjermingen i basepolitikken med en invitasjonspolitikkk for å sikre forpliktelser om forsterkninger både i NATOs planverk og fra allierte avsenderland. Videre vektla norske myndigheter at styrkene måtte forberedes for innsats i krig gjennom trening og øving i fred. Forhåndslagring av materiell for å sikre rask overføring til Norge, var et annet grep som over tid fikk økt betydning.

Slutten av den kalde krigen begrenset raskt hva Norge kunne oppnå gitt at NATOs og alliertes oppmerksomhet vendte seg mot nye oppgaver. Det ledet Norge til å justere balansen mellom invitasjon og avskjerming. Som med kommandostrukturen har den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen i det siste tiåret ført til en renessanse for den tradisjonelle norske tilnærmingen.

Integrasjon

Mens målet om å få et alliert hovedkvarter til Norge ble oppnådd relativt rask, tok det lang tid før norske myndigheter fikk konkrete forpliktelser om forsterkninger. I de første årene av den kalde krigen ble tilgjengelige styrker prioritert til kontinentet. Norge lå i et kontinentalt perspektiv ikke i fremste linje. Planene antok videre at dersom Norge ble angrepet, så var det umulig å forsvare mer enn en liten del av landet (Gjeseth, 2012, s. 95–97). Norge kunne følgelig ikke regne med allierte forsterkninger av særlig omfang.

I denne fasen var det i hovedsak det amerikanske luftforsvaret som viste interesse. Formålet var dels å bruke flyplasser i Sør-Norge for operasjoner over og mot kontinentet og dels å støtte operasjoner med strategiske bombefly. Ordningen med Strategic Air Command (SAC) som varte frem til slutten av 1950-tallet, inkluderte opprettelsen av sambandsstasjoner på Sola, Gardermoen og senere Bodø (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 75–95). Interessen illustrerer at det foruten norske invitasjoner også tidvis har vært påtrykk fra allierte. Det er det eksempler på gjennom hele perioden frem til i dag.

Styrkingen av NATOs konvensjonelle styrkestruktur ga over tid større rom for også å forsterke flankene. På 1960-tallet fikk flere avdelinger nordflanken som mulig innsatsområde. De var imidlertid stort sett små og lett utstyrt og hadde begrenset militær verdi. En var Europakommandoens mobile styrke (ACE Mobile Force, AMF) som ble opprettet i 1960–61. AMF var en liten, flernasjonal avdeling som skulle settes inn på flankene for å avskrekke ved å vise NATOs flaggborg, fremfor å vinne slag (Skogrand, 2004, s. 185).

Mot slutten av 1970- og 80-tallet endret imidlertid situasjonen seg av flere årsaker. Den økende strategiske betydningen av Nordflåten på Kola, amerikansk sjømilitær opprustning og innføringen av en ny amerikansk maritim strategi som vektla å angripe Nordflåten i nord, var viktigst. Mot slutten av 1980-tallet, da omfanget

av forsterkninger med Norge som høyest prioritert innsatsområde var på sitt største, omfattet de omlag 24 tusen soldater og 200–300 fly (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 19). Marineinfanteriavdelinger fra Storbritannia, Nederland og ikke minst USA var viktige, hvorav det amerikanske marinekorpsets Andre ekspedisjonsstyrke (II Marine Expeditionary Force, II MEF) var den mest slagkraftige.

Avskjerming

Våren 1949 gjorde forsvarsminister Hauge det klart at Norge ville begrense alliert aktivitet nord i Norge generelt, og i Finnmark og på Svalbard spesielt. Som med basepolitikken var begrensningen ment å kompensere for medlemskapet i Atlanterhavstraktaten ved å sikre at «provokasjonsmomentet» overfor naboen i øst ble minst mulig (Eriksen & Pharo, 1997, s. 32–33). Ut over 1950- og 60-tallet formulerte norske myndigheter en rekke konkrete restriksjoner på aktivitet på norsk landterritorium og på luft- og sjøaktivitet som berørte Norge (for detaljer se Moen, 1998). For aktivitet til havs og i luften ble den 24. østlige lengdegrad, som går like øst for Hammerfest, en viktig grense.

Den norske balanseringen av integrasjon med avskjerming av alliert tilstedeværelse og aktivitet ble justert gjentatte ganger. Hauge presiserte i februar 1951 at basepolitikken ikke var til hinder for «militære anlegg» som skulle sikre at Norge kunne «ta imot og underholde på effektivt vis allierte stridskrefter som overføres til Norge», eller for «allierte samøvinger eller [...] kortvarige besøk» (Stortinget, 1951c, s. 286). Mens Norge avviste mer omfattende amerikanske planer om stasjonering av flystyrker, ga presiseringen rom for å godta SAC-installasjonene. Den første store NATO-øvelsen som inkluderte Norge, øvelse *Mainbrace* i 1952, ble på den annen side underlagt klare restriksjoner. Allierte sjøstyrker fikk for eksempel ikke operere nord av Narvik (68° nord) (Skogrand, 2004, s. 196).

Også senere konkretiseringer og justeringer var hendelsesdrevne. Det mest kjente eksempelet er etterretningsflyet U-2 som ble skutt ned i 1960 på vei fra Karachi i Pakistan til Bodø (Tamnes, 1991, s. 116–136). Hendelsen førte til en innskjerping av regelen fastsatt første gang i 1955 om alliert fly- og sjøaktivitet øst for 24° lengdegrad. En forespørsel om å øve AMF-styrken i Finnmark i 1964 førte tilsvarende til en tydeliggjøring av at allierte bakkestyrker ikke kunne trene og øve i Finnmark. Over tid utviklet de selvpålagte restriksjonene seg til et detaljert sett med regler for hvor mange soldater og fly som kunne oppholde seg i Norge til enhver tid, hvor lenge og hvor de kunne oppholde seg, samt hvilke typer fly og avdelinger som ikke var velkomne (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 58).

På 1970-tallet kom spørsmål opp om forhåndslagring av tyngre utstyr for allierte bakkestyrker knyttet til deres planlagte bruk i Norge. Tidligere avtaler hadde stort sett omfattet drivstoff, ammunisjon og reservedeler for fly og fartøy. Det var nok en viktig grunn til at Forsvarsdepartementet (1977, s. 4) presiserte at de selvpålagte restriksjonene ikke hindret etablering av «lagre av ammunisjon og utstyr, forsyninger

o.l. for allierte styrker.» Presiseringen åpnet for en omfattende avtale i 1981 om forhåndslagring for det amerikanske marinekorpset (Stortinget, 1980). Også her var det en balanse, imidlertid. Den opprinnelige anbefalingen var at lagrene skulle legges i Nord-Norge, men etter en heftig debatt falt valget på Trøndelag (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 24).

Brudd og kontinuitet

Den kalde krigens slutt førte i løpet av få år til store endringer i NATOs og allierte forsvars- og forsterkningsplaner, og i alliert trening, øving og annen aktivitet. Det omfattende og konkrete forsterkningsplanverket som omfattet Alliansen som sådan, ble erstattet av et løsere og mer fleksibelt planverk for flankene. Allierte forsvar ble redusert i størrelse, nye oppgaver kom til og interessen falt for både å øremerke styrker for innsats i Norge og å forhåndslagre materiell (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 151–153).

Norske myndigheter arbeidet iherdig for å bevare forpliktelser til Norge i NATO og fra allierte. Dette omfattet forsterkningsplanverket, men også fortsatt alliert trening og øving i Norge. NATO hadde på 1960-tallet etablert øvelses-serier som jevnlig ble avholdt i Norge frem til 1990-tallet (Skogrand, 2004, s. 186). AMF-styrken hadde *Express*-serien og *ACLANT Teamwork*-serien. Også andre maritime øvelser, som *Ocean Safari*-serien fra 1975, var av stor betydning for Norge (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 101). Omfanget av øvelsene økte kraftig på 1980-tallet. På 1990-tallet var trenden motsatt og den ble forsterket ytterligere etter den 11. september 2001. Både antallet NATO-ledede øvelser og interessen og ressursene for å delta i dem falt. For å kompensere opprettet Norge nasjonale øvelser dit allierte ble invitert, herunder *Joint Winter* fra 2000–2004 og *Cold Response* fra 2006. Tross dette fortsatte den negative trenden på 2000-tallet (Tveiten, 2016, s. 39–41).

Ønsket om å opprettholde alliert trening og øving i Norge var en hovedbeveggrunn for justeringen av de selvpålagte restriksjonene i 1995. Regjeringen ville «legge forholdene til rette for» at det fortsatt var «attraktivt for allierte styrker å øve i Norge» (Forsvarsdepartementet, 1995, s. 23). Rustningskontrollavtaler og samarbeid med NATO-partnere var andre argumenter for hvorfor de selvpålagte restriksjonene delvis hadde blitt uhensiktsmessige. Endringene innbar at restriksjonene nå gjaldt «all utenlandsk militær virksomhet i Norge» og ikke bare alliert, at de mange, konkrete reglene ble erstattet av generelle retningslinjer, samt at «de særlige begrensingene for Finnmark [ble] gjort lempeligere og lettere å praktisere.» (ibid.)

Endringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen på slutten av 2000-tallet skapte som nevnt en renessanse for den tradisjonelle norske tilnærmingen. Etter 2014 forsterket norske myndigheter sin innsats for å sikre norske interesser i utarbeidelsen av NATOs planverk og å legge til rette for allierte forsterkninger til Norge. Interessen for forhåndslagring av utstyr har økt til gamle høyder, og det samme har interessen for å delta på øvelser. Øvelsen *Trident Juncture 2018* var et tydelig uttrykk for det.

Dagens ambisjoner knyttet til II MEF har flere likhetstrekk med planene på slutten av den kalde krigen.

Den nye given i invitasjonspolitikken har ikke blitt balansert av nye avskjermingstiltak. Reglene som ble løsnet på i 1995, har ikke blitt strammet inn igjen, men derimot løsnet ytterligere. Det tydeligste eksempelet er beslutningen i 2016 om å etablere en roterende tilstedeværelse av Marinekorpset; en beslutning som hadde bakgrunn i et amerikansk initiativ (Aftenposten, 2016). Jevnlig og hyppig øving og trening i Norge har funnet sted i flere tiår. Britiske Royal Marines' årlige *Exercise Clockwork* feiret femtiårsjubileum i januar 2019 (ABC Nyheter, 2019). Tilstedeværelsen av deres amerikanske kollegaer har imidlertid et enda mer permanent preg, i form av en kontinuerlig tilstedeværelse av stridsstyrker, som er ny i norsk etterkrigshistorie.

Oppsummering

Beslutningen om å gå inn i NATO og det integrerte militære samarbeidet var utgangspunktet for Norges sikkerhetspolitiske balansegang. Hensynet til å berolige Sovjetunionen, samt sikre støtte i hjemlig opinion, var hovedargumentene for de selvpålagte restriksjonene. Behovet for å sikre troverdig avskrekking tross restriksjonene var igjen grunnlag for invitasjonspolitikken. Slik ser norske myndigheter det fortsatt. Som regjeringen vektla i 2018: «Alliert forsterkning for å forsvare Norge må være troverdig og bærekraftig. [...] Det] er en forutsetning for basepolitikken, som nettopp innebærer et avkall på [...] beredskap» (regjeringen.no, 2018).

Som fremstillingen over viser, er det stor grad av kontinuitet i den norske balansegangen. Dagens tilnærming er i prinsipp den samme som under den kalde krigen. Vi finner imidlertid også brudd som i hovedsak har blitt utløst av endrede rammer. Slutten av den kalde krigen innebar den mest omfattende endringen, men etableringen av NATOs organisasjon på 1950-tallet, den 11. september 2001 og den nye spenningen i Europa særlig etter 2014, var alle betydningsfulle. Endringene i de sikkerhetspolitiske rammene har tvunget frem, eller åpnet for, justeringer av balansegangen for å sikre at de rådende oppfatningene om behovet for å sikre alliert støtte, å ta hensynet til naboer i øst og å opprettholde støtte i hjemlig opinion ble ivaretatt. I perioder der norske interesser har stemt overens med våre alliertes, som på 1970- og 80-tallet og i perioden etter 2014, har oppgaven med å finne en ny balanse vært relativt smertefri. I perioder der Norge har svømt mot strømmen i NATO, som på 1990-tallet, har den vært krevende.

Bruddene har tatt form av justeringer av de konkrete selvpålagte restriksjonene på den ene siden og gjerne en forsterket invitasjonspolitikk på den andre. Også her er det en kontinuitet. Presiseringene i 1951 og 1977 åpnet for integrasjon ved å tydeliggjøre hva som ikke var ekskludert av de selvpålagte restriksjonene. Det samme, om enn på en mindre formell måte, gjorde regjeringens vektlegging av at Marinekorpsets tilstedeværelse er «godt innenfor etablerte retningslinjer og ikke minst

basepolitikken», slik utenriksminister Ine Eriksen Søreide formulerte det (nrk.no, 2018). Sammen med den mer omfattende justeringen av restriksjonene i 1995 avtegner det seg en gradvis glidning mot mindre avskjerming og mer integrasjon; med andre ord mot mer avskrekking og mindre beroligelse. Forklaringen er nok i stor grad knyttet til endringer i oppfatninger om alliert interesse og støtte, trussel fra øst, og politiske synspunkter i Norge.

Om historien er en læremester, kan den økte allierte interessen for og aktiviteten i Norge i de siste årene – den økte integrasjonen – fort bli søkt balansert av avskjermingstiltak, for eksempel ved et regjeringsskifte. Lite tyder på at Jens Christian Hauges ord om å forsvare vår dyd, men ikke trå oss for nær vil bli avleggs i norsk sikkerhetspolitikk i nær fremtid.

Om forfatteren

Paal Sigurd Hilde er førsteamanuensis ved Forsvarets høyskole, Institutt for forsvarsstudier.

Bibliografi

- ABC Nyheter (2019, 28. januar). Prins Harry besøker militærøvelse i Norge. Hentet fra <https://www.abcnyheter.no/nyheter/norge/2019/01/28/195496384/prins-harry-besoker-militaerovelse-i-norge>.
- Aftenposten (2016, 10. oktober). USA vil stasjonere 300 soldater i Trøndelag - forsvarskomiteen er ikke orientert. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/J4A16/USA-vil-stasjonere-300-soldater-i-Trondelag---forsvarskomiteen-ikke-orientert>.
- Børresen, J., Gjeseth, G. & Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie 1970–2000: Allianseforsvar i endring*. Bind 5. Bergen: Eide forlag.
- Eriksen, K. E. & Pharo, H. Ø. (1997). *Norsk utenrikspolitikks historie: Kald krig og internasjonalisering 1949–1965*. Bind 4. Oslo: Universitetsforlaget.
- Forsvarsdepartementet (1977), *St. prp. nr. 1 (1977–78)*.
- Forsvarsdepartementet (1995), *St. prp. nr. 1 (1995–96)*.
- Gjeseth, G. (2012). *Landforsvarets krigsplaner under den kalde krigen*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hilde, P. S. (2018). Norge og NATOs kommandostruktur. *IFS Insights 2018/7*.
- Hilde, P. S. & Widerberg, H. (2014). Norway and NATO. The art of balancing. I R. Allers, C. Masala & R. Tamnes (Red.). *Common or divided security? German and Norwegian perspectives on Euro-Atlantic security*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Holst, J. J. (1966). Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv. I *Internasjonal Politikk*, årg. 24, nr. 5, s. 463–490.
- Holst, J. J. (1967). *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv. Bind II: Dokumentasjon*. Oslo: NUPI.
- Moen, K. E. (1998). Selvpålagte restriksjoner i nord. Oslo: *Forsvarsstudier*, nr. 5.
- NRK (2018, 12. juni). Norge åpner for økt og forlenget amerikansk militær tilstedeværelse. Hentet fra <https://www.nrk.no/troms/norge-apner-for-okt-og-forlenget-amerikansk-militaer-tilstedevaerelse-1.14080860>.
- Pedlow, G. W. (2010). The evolution of NATO's command structure, 1951–2000. *SHAPE*. Hentet fra <https://shape.nato.int/resources/21/evolution%20of%20nato%20cmd%20structure%201951-2009.pdf>.
- Regjeringen.no (2018, 13. juni). Sammen er vi sterke. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sammen_sterke/id2604283/.
- Skogrand, K. & Tamnes, R. (2001). *Fryktens likevekt. Atombomben, Norge og verden 1945–1970*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Skogrand, K. (2004). *Norsk forsvarshistorie: Alliert i krig og fred 1940–1970*. Bind 4. Bergen: Eide forlag.
- Stortinget (1951a). Referat fra Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite og Militærkomiteen, 24. april, stortinget.no.

- Stortinget (1951b). Referat fra Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite, 29. juni, stortinget.no.
- Stortinget (1951c). *Stortingstidende inneholdende femognittende ordentlige Stortings forhandlinger 1951*, stortinget.no.
- Stortinget (1980). *Innst. S. nr. 139 (1980–81). Om samtykke til undertegning av en rammeavtale mellom Norge og Amerikas Forente Stater vedrørende alliert militær forhåndslagring i og forsterkning av Norge*, stortinget.no.
- Sverdrup, J. (1996). *Norsk utenrikspolitikk historie: Inn i storpolitikken 1940–1949*. Bind 4. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tamnes, R. (1987). Integration and screening: the two faces of Norwegian alliance policy, 1945–1986. I *Forsvarsstudier, årg. VI*, s. 59–100.
- Tamnes, R. (1991). *The United States and the Cold War in the High North*. Oslo: Ad Notam.
- Tamnes, R. & Eriksen, K. E. (1999). Norge og NATO under den kalde krigen. *NATO 50 år. Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år*. DNAK, s. 7–38.
- Tveiten, I. (2016). Allierte forsterkninger og øvelser i Norge 2000–2014. Hvor godt er vi forberedt? *Oslo Files, nr. 3*.

Abstract in English

The article builds on the classical interpretations of Norwegian security policy made by Johan Jørgen Holst and Rolf Tamnes. It portrays Norwegian security policy as a balancing act between disparate aims: securing support from allies, fostering low tensions with the Soviet Union/Russia and maintaining domestic support. The article analyses the Norwegian approach to two areas of military cooperation in NATO that have been particularly important to Norway throughout 70 years of NATO membership: the NATO command structure, and allied presence in and reinforcement of Norway. The two areas have both been key arenas where Norway has performed its balancing act, and important for the development of Norwegian policy. Overall, in the changing international security environment since 1949, Norwegian security policy has shifted towards more “integration” with NATO and “deterrence” of the Soviet Union/Russia, and less “assurance” of the Eastern neighbour and “screening” (limiting) of Allied presence and activity in Norway – to use Holst’s and Tamnes’ terms. A significant step in this direction was made in 1995 and smaller ones in 1951, 1977 and 2016. Though the balancing point has thus shifted, the Norwegian emphasis on balancing is still relevant and very much alive.

Keywords: security policy • NATO command structure • training and exercises • allied reinforcements and self-imposed restrictions