

Forsvaret i nord – avskrekking og beroligelse

SVEIN VIGELAND ROTTEM
sveinvr@sv.uit.no

DEFENCE POLICY IN THE HIGH NORTH – DETERRENCE AND REASSURANCE

In the political debate on defence and security in Norway, the impression is given that we are seeing radical changes in regard to its aims and means. Without implying that we are not seeing changes, it is suggested that Norwegian defence and security politics can still be described as being somewhere between deterrence and reassurance, similar to during the Cold War. With the help of theories from international politics, the

ambition of this article is not to falsify theories, realism and constructivism in this case, in the traditional sense, but to use them as tools to illustrate the relationship between deterrence and reassurance. The empirical main focus is on the northern areas, which are in a unique position in regard to the administration of resources and sovereignty. The data on which this article was based were collected through a triangular approach, with public records, secondary literature and interviews making up the source material.

Keywords:

- Deterrence
- Reassurance
- Defence
- Security
- Norway

Etter den kalde krigen har det norske Forsvaret gjennomgått endringer når det gjelder trusseloppfatning og struktur. Den største overgangen er fra et mobiliseringsforsvar til et kvalitativt mer spisset forsvar med deltakelse i en rekke internasjonale operasjoner. Forsvaret er dimensjonert for en ny virkelighet. Det er ikke dermed sagt at Forsvaret som et politisk verktøy nødvendigvis har endret seg radikalt. I den forsvars- og sikkerhetspolitiske debatt er fokus i stor grad på det «nye» norske Forsvaret. Sentrale bidrag her er Janne Haaland Matlary og Øyvind Østeruds bok, *Mot et avnasjonalisert forsvar?* (2005) og Jacob Børresens tekstsamling *Forsvar uten trussel* (2005). Bidragene har forskjellig agenda, men begge har blikket rettet mot hva som er nytt i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Her blir det tatt utgangspunkt i denne debatten, og følgende overordnede spørsmål stilles: Har norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk endret seg i så stor utstrekning som flere hevder? For å operasjonalisere dette spørsmålet, blir begrepsparet avskrekking og beroligelse anvendt. Har dette begrepsparet fortsatt relevans? Artikkelen formål er således å belyse forholdet mellom endring og kontinuitet i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Under den kalde krigen ble norsk sikkerhetspolitikk ofte beskrevet som en avveining mellom avskrekking og beroligelse (Skogan 1980; Tamnes 1997; Børresen, Gjeseth & Tamnes 2004; Riste 2005). Første gang begrepsparet lanseres er hos Johan Jørgen Holst. Begrepets analytiske fundament utarbeides av John Kristen Skogan (1980). I teksten følges ikke nøyaktig de analytiske skillene Skogan skisserte i 1980. Han hadde blant annet et mer uttalt fokus på fordelingen av de militære kapasiteter. Selve grunnideen kan derimot spores fra disse bidragene. På den ene siden ønsket man å vise omverdenen hva som var norske egeninteresser, og på den andre siden framstod man som en diplomatisk aktør med mer eller mindre ideelle motiver. Avskrekking var forankret i en realpolitisk logikk hvor alliansemedlemskap og mobiliseringsforsvar var sentrale verktøy. Dette Forsvaret ble også økonomisk og kapasitetsmessig opprettholdt av NATO og USA, blant annet gjennom forhåndslagring av militært materiell. Norge med hav-

områder ble også oppfattet som sentralt i forsvaret av alliansen, noe som ga Norges avskrekkingsstrategi troverdighet. Beroligelse baserte seg i større utstrekning på en felles forståelse av spilleregler i internasjonale relasjoner, samt at man la begrensninger på den militære aktiviteten i landet. Begrensningene manifesterte seg ved at Norge presenterte seg som atomvåpenfri sone og at man ikke etablerte utenlandske baser på norsk territorium i fredstid (Skogan 1980). Viktig var spørsmål knyttet til hvor mye makt som var nok i balansegangen mellom beroligelse og avskrekking.

I denne sammenheng har nordområdene en særegen posisjon. Nordområdene blir ofte betegnet som en fredelig og stabil del av Europa. I Norges offisielle forsvarspolitik blir det likevel understreket at Forsvaret i stor utstrekning bør ha blikket rettet mot nord. Foruten bidragene i internasjonale operasjoner, er Forsvarets hovedfokus her. Dette forsvarspolitiske søkelyset mot nord begrunnes hovedsakelig med bakgrunn i to forhold: for det første Russlands posisjon som stormakt generelt og de militære kapasitetene i Nordvest-Russland spesielt, og for det andre nordområdets ressursrikdom (se blant annet det nyutviklede strategiske konseptet *Styrke og relevans* 2004 og St.prp. nr. 42 (2003–2004)). Artikkelen empiriske hovedfokus er dermed nordområdene.

Spenningen mellom avskrekking og beroligelse går langs to akser: en politisk og en teoretisk. På den ene siden kan man beskrive de faktiske begivenheter og politikk i nord (avskrekking vs. beroligelse), og på den andre siden kan man ved hjelp av teorier i internasjonal politikk (realisme vs. konstruktivisme) forsøke å forklare og forstå norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i området. Dette poenget kan utdypes ved hjelp av en firefeltstabell.

TABELL 1. *Forsvarspolitiske strategier og teoretiske tilnærminger*

	Realisme	Konstruktivisme
Avskrekking	Sentralt står makt (fortrinnsvis militær makt) som middel for å avskrekke andre aktører fra å ta seg til rette	Normer og identitet tilknyttet suverenitet legger bånd på staters eventuelle ekspanderende ambisjoner
Beroligelse	Sentralt står makt (fortrinnsvis militær makt) som middel for å vise aktører i det internasjonale system at området er stabilt	Egenskaper ved Norge tilsier en ikke-provoiserende adferd

Tabell 1 åpner opp for fire dimensjoner i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. De vil strukturere analysen, og er derfor viktig å ha in mente. Før vi kommer til analysen, vil det bli redegjort for de teoretiske tilnærminger (realisme og konstruktivism) som skal hjelpe oss med å belyse det politiske feltet. De to teoretiske tilnærmingene kan begge brukes i en analyse av forholdet mellom avskrekking og beroligelse. I analyser av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk har man en tendens til bevisst og ubevisst å legge en realistisk forståelsesramme til grunn (Børresen et al. 2004; Riste 2005). Her får konstruktivism like mye oppmerksomhet. I teksten argumenteres det for at tilnærmingene ikke er gjensidig utelukkende. De supplerer hverandre, og tegner dermed et bredere og mer korrekt bilde av det politiske feltet her i fokus. Målet er også å være mer eksplisitt i teoribruken enn hva vanlig er i norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk debatt (Børresen 2005; Matlary & Østerud 2005; Riste 2005). Først blir det kort redegjort for realismen, hvor fordelingen av militære/materielle kapasiteter samt sikkerhetsmaksimering står sentralt. Blikket blir så rettet mot konstruktivismen, hvor begreper som normer, nasjonale og internasjonale, og identitet står fremst i analysen. Videre vil norsk forsvarspolitikk i nordområdene bli skissert. Hvilke oppgaver, aktører og virkemidler er relevante i nord? Grunnet tekstens lengde og formål vil blikket være rettet mot de overordnede karakteristika og utviklings-trekk. I hoveddelen blir norsk forsvarspolitikk i nord drøftet med utgangspunkt i avskrekking og beroligelse, og viktig å spørre seg er om begrepsparet kan hjelpe oss til å belyse kontinuitet i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Strukturere for analysen er firefeltstabellen lansert ovenfor, men altså først til tekstens teoretiske fundament.

MAKT OG IDENTITET

Den kanskje mest sentrale teoretiske skillelinjen i moderne studier av internasjonal politikk går langs dimensjonen idé og materie. Hva styrer staters handlinger? Innenfor den realistiske tradisjon har begreper som maktfordeling, anarki og sikkerhet en sentral posisjon (se for eksempel Wæver 1992; Burchill 1996; Dunne & Schmidt 2001). Avgjørende for å forklare staters adferd er den materielle maktfordelingen i det internasjonale system (Waltz 1979; Mearsheimer 2001).

Aktørenes adferd kan predikeres med utgangspunkt i deres relative makt (Thucydides 1994). Stater som systemets definerende aktører vil være opptatt av å maksimere egen sikkerhet, og internasjonal politikk er anarkisk. Mangelen på en overordnet myndighet gjør at man aldri kan være trygg på andre staters motiver. Den drivende ambisjon i internasjonal politikk er således å opprettholde egen sikkerhet. Dette fører stater inn i hva som blir betegnet som et sikkerhetsdilemma, hvor maksimering av sikkerhet gjennom utvikling av for eksempel militære kapasiteter fører med seg samme reaksjon hos andre aktører i systemet, og man havner dermed i en opprustningsspiral. Aktørene handler rasjonelt på egne premisser, men utfallet på kollektivt nivå er irrasjonelt.

Realistene har i all hovedsak hatt blikket rettet mot de sterkeste stater (i materiell forstand) i internasjonal politikk. Typisk var analysene av forholdet mellom stormaktene USA og Sovjetunionen under den kalde krigen. Sentrale stikkord i denne sammenheng er maktbalanse og våpenkappløp. Likevel, flere av realismens forutsetninger kan også brukes for å belyse småstaters handlingsmønster i internasjonal politikk. Mindre mektige stater må forholde seg til, og i ytterste konsekvens underlegge seg, de strukturelle rammene maktfordelingen mellom stormakten(e) skaper. Relevant er hvilke maktmidler man har til rådighet, og hvordan man mener en best mulig kan trygge suverenitet og interesser. Den realpolitiske og sikkerhetsmaksimerende dimensjon er dermed i fokus. Vi ser koblingen til begrepet avskrekking. Både store og små stater er opptatt av hvilke politiske og materielle konsekvenser en eventuelt ekspanderende politikk måtte ha (Mearsheimer 2001), men en småstat vil generelt på grunn av sin relative makt ikke ha ekspanderende ambisjoner. Sentralt for en mindre stat er således å ha blikket rettet mot stormakters evne og vilje til å ta i bruk militære virkemidler. En troverdig allianse vil ha stor betydning, men minst like viktig for en småstat er selv å kunne mobilisere nok ressurser til å gjøre terskelen for angrep så høy som mulig. En potensielt angripende parts tap, diplomatisk, politisk og materielt, bør være så store at den ikke vil se seg tjent med å ta i bruk militære virkemidler for å nå sine mål. Realistenes fokus på stater som systemets definerende aktører kan være problematisk i møte med transnasjonale trusler. Her er likevel blikket i all hovedsak rettet mot Norge

som en enhetlig aktør i internasjonale relasjoner. Det kan derfor rettferdiggjøres å anvende realismen for å forklare og forstå det norske handlingsmønsteret, men man bør utvide analysen.

Konstruktivismen er realismens nye motsvar.¹ De verktøy og begreper vi finner i litteraturen om diskursive analysestrategier og innenfor den konstruktivistiske tradisjon, forsøker blant annet å belyse spørsmål vedrørende identitet og normer i internasjonal politikk. Innenfor konstruktivismen finner man analyser som viser hvordan språklige og kulturelle strukturer legger føringer på og skaper vår forståelse av hva som er virkelig (Wendt 1992; Katzenstein 1996; Larsen 1997; Hopf 2002; Ulriksen 2002). I denne sammenheng er det særlig oppfatningen om de andre som er relevant. Hvordan og hvorfor opprettholder vi visse fiendebilder? Det sentrale her er ikke trusselen som en objektiv materiell størrelse i seg selv, men den gjensidige konstitueringen av ideer, normer osv. og den materielle maktfordelingen. Med utgangspunkt i poststrukturalisten David Campbells sitat: «Danger is not an objective condition» (1998:1), er formålet blant annet å se hvordan «foreign policy helps produce and reproduce the political identity of the doer supposedly behind the deed» (Campbell 1998:x).

Identitet og norm er to av begrepene som har fått mest oppmerksomhet i den konstruktivistiske internasjonale politiske litteratur. I ett av de amerikanske standardverkene innenfor denne tradisjon, *The Culture of National Security*, heter det blant annet om identitet: «... the term (by convention) references mutually constructed and evolving images of self and other» (Jepperson, Wendt & Katzenstein 1996:59). Identitet er dermed det som gjør oss til det vi er. Et annet eksempel finner vi hos Campbell: «... the constitution of identity is achieved through the inscription of boundaries that serve to demarcate an 'inside' from an 'outside', a 'self' from an 'other', a 'domestic' from a 'foreign'» (1998:9). Identitetens avhengighet av en annen er i fokus. Vi er hva vi er fordi vi ikke er det samme som alle andre. Sentralt er også ideen om staters identitet, eller med Alexander Wendts ord: «... a state may have multiple identities as 'sovereign', 'leader of the free world', 'imperial power', and so on» (1992:398).²

Normer for handling etablerer ifølge konstruktivistisk analyse et sikkerhetspolitisk handlingsrom (Jepperson et al. 1996). Det er nærliggende å ta utgangspunkt i ideen om den suverene stat. Normer til-

knyttet suverenitet er med på å regulere staters handlinger vis-à-vis hverandre, eksemplifisert ved forhandlinger og gjensidig anerkjennelse av territoriale grenser. Slike forhold er ikke bare med på å foreskrive korrekt handling i det internasjonale system, men muliggjør også selve ideen om den suverene stat. Wendt sier følgende om en slik erkjennelse: «Sovereignty is an institution, and so it exists only in virtue of certain intersubjective understandings and expectations; there is no sovereignty without an other» (1992:412). Statssystemet som sådant er avhengig av en fellesforståelse av hva det innebærer å være suveren. Sentralt her er de konstituerende normer som definerer aktørens identitet. Slike normer foreskriver og påvirker handling. Normer er likevel ikke upåvirkelige størrelser. Stater kan til en viss grad bestemme selv (Wendt 1992). Med utgangspunkt i denne korte redegjørelsen kan vi si at sentralt i forskningsammenheng er å spore hva som er passende handlinger (March & Olsen 1989), både på det nasjonale og det internasjonale nivå. Norge som internasjonal aktør forholder seg både bevisst og ubevisst til disse retningslinjene for handling. Spørsmålet en bør stille seg er hvilken av de to tradisjonene, realisme og konstruktivisme, som best belyser norsk forsvarspolitik i nord, eller om de kan bidra til å supplere hverandre i en analyse av tematikken. Før vi kommer dit, er det likevel på sin plass å avgrense tekstens empiriske nedslagsfelt.

FORSVARET I NORD

I hovedsak er oppmerksomheten rettet mot norske offentlige forsvarspolitiske dokumenter (utredninger, stortingsproposisjoner osv.) og forsvarsdebatten som vi blant annet finner i fagspesifikke tidsskrift som for eksempel *Norsk Militært Tidsskrift*, men også i den generelle offentlige debatt (taler, avisinnlegg, kronikker osv.). Videre er det gjennomført intervjuer med ansatte i Forsvarsdepartementet (både sivile og militære) og Kystvakten, som supplement og korrektiv til det skrevne materialet. Rent metodisk er dermed tilnærmingen kvalitativ og lener seg mot diskursanalysen (Neumann 2001). Videre blir det gjort en tidsmessig avgrensning fra forsvarsforliket i forkant av forrige langtidsproposisjon (St.prp. nr. 45 (2000–2001)) fram til 2006. En slik avgrensning rettfærdiggjøres på bakgrunn av en rekke forhold. Etter Berlinmurens fall har norsk sikkerhets- og forsvarspolitik vært

i støpeskjeen. I det offentlige ordsiftet har de store forandringene fått mye oppmerksomhet. NATO-allierte (les USA) har svekket sin oppmerksomhet i området,³ og flere vil hevde at alliansen som et verktøy for avskrekking har redusert sin betydning. Ved århundreskiftet finner det også sted et brudd med den klassiske forsvarstanken (Godal 2003). Det tradisjonelle mobiliseringsforsvaret må vike for et nytt og mer fleksibelt forsvar. Dette ser vi for eksempel uttrykt i den militærfaglige utredningen *FS 2000*, og innstillingen fra det forsvarspolitiske utvalg, *Et nytt Forsvar*, og ved at Norge gjennom NATO for første gang angriper en annen stat (Kosovo-konflikten). Det vil også være naturlig å ha et empirisk hovedblikk rettet mot nordområdene. Dette ut ifra en erkjennelse av at regionen står i en særstilling hva gjelder ressurser og uklare ansvarsforhold vedrørende suverenitetshevdelse.

Det finnes en lang rekke oppfatninger om hvilke trusler vi kan møte i nord (NOU 2003; Berggrav 2004; Børresen 2005; St.prp. nr. 42 (2003–2004) osv.). En kan gå så langt som til å si at vi er vitner til et verbalt slag om nordområdene, og seierherrene vil definere hvilke trusler vi oppfatter som viktige. En slik definerende makt er grunnleggende for hva vi mener det er verdt å ta i bruk ekstraordinære virkemidler for å forsvare (Wæver 1995; Buzan, Wæver & de Wilde 1998). Det er ikke dermed sagt at ytre materielle forhold er uvesentlige for hvordan den norske forsvarsstrukturen vil bli seende ut. Men minst like sentralt er de nasjonale (og internasjonale) oppfatninger om den materielle maktfordelingen og statens rolle ved inngangen til et nytt århundre. I denne kampen er argumentene innleiret i forskjellige forståelser om hva Forsvarets rolle egentlig er. Det er her avskrekking og beroligelse kan hjelpe oss med å strukturere debatten, samt at begrepsverktøyene fra henholdsvis den realistiske og konstruktivistiske leir forhåpentligvis kan bidra til å forklare og forstå feltet. Likevel, det er først nødvendig å tegne det brede bildet av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i nord.

I tiden etter den kalde krigen var den uttalte politikk rettet mot det som i løpet av omveltningssårene på begynnelsen av 1990-tallet skulle bli Russland, uklar. Det norske Forsvaret var likevel strukturert med tanke på en territoriell trussel fra øst. Invasjonsfaren var dimensjonerende (St.meld. nr. 22 (1997–1998); Børresen et al. 2004:68).⁴ En

oppretholdelse av en slik struktur kan forklares på en rekke måter. For det første kan man forestille seg at det lå strategiske og rasjonelle geopolitiske vurderinger til grunn, i den forstand at Norge ikke var sikker på hvor Russland gikk og at det dermed var nødvendig å tenke «kald krig» en stund til. Videre så var og er Russland en stormakt i forhold til Norge, og hadde og har fortsatt en stor militær konsentrasjon i nord. For det andre blir det hevdet at kulturelle forhold bremset en nødvendig utvikling (Ulriksen 2002). Ideen om et angrep fra øst var så dypt forankret i norsk trusselforståelse at en opplevde (og opplever) et kognitivt etterslep i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Utover i dette tiåret har en del endret seg. Gjennomgangstenen er at «dagens Russland utgjør ingen militær trussel mot Norge ...» (St.prp. nr. 42 (2003–2004):30–31). Russerne er likevel ikke en del av det gode selskap, de er ikke svensker. Tanken om en territoriell invasjon utgjør ikke lenger Forsvarets episenter, men Russland «vil fortsatt være en sentral rammefaktor for utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik» (St.prp. nr. 42 (2003–2004):31). Mye er altså ved det gamle. Russland framstår som en ustabil størrelse når norsk forsvarspolitik skal utformes. Ambisjonen her er ikke å analysere og spekulere i den framtidige utviklingen i Russland.⁵ Sentralt her er hvordan oppfatninger om de(n) andre og dermed også en selv er konstituerende for vår oppfatning om sikkerhet og trussel generelt, og hvordan dette kommer til uttrykk i Forsvaret spesielt. Hva er det norske myndigheter tror for eksempel russerne har evne og vilje til, og hvilke strukturer legger rammene for forståelsen av trusselen fra øst? I denne sammenheng er det likevel viktig at man ikke har et for ensidig fokus på Russland. Selv om det i denne teksten er relasjonen til Russland som er det gjennomgående eksemplet, vil grunnideen om avskrekking og beroligelse også kunne gjelde andre aktører, om enn i en mer indirekte form.

Den offisielle tilnærmingen til Forsvarets oppgaver i nord i dag er at man skal beskytte naturressurser «gjennom overvåkning, myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse og kriseberedskap» (St.prp. nr. 42 (2003–2004):34). I det offentlige ordsiftet er det således interesseforsvaret som er hovedfokus (Finseth 2003; Diesen 2005b). Forsvarets primær oppgave er å legge til rette for at Norge skal beskytte sine materielle ressurser i området. De oppgavene som det vises til i sitatet

ovenfor er likevel brede kategorier og forteller oss lite om hvilke virkemidler og aktører som er relevante.

Under og like i etterkant av den kalde krigen var en begrenset militær tilstedeværelse et sentralt virkemiddel i vernet av norsk suverenitet og interesser. Gjennom base- og atompolitikken søkte man likevel å unngå en direkte konfrontasjonslinje (Skogan 1980; Tamnes 1997; Riste 2005). Vi gjenfinner denne logikken også i dag. Et nærliggende eksempel er Kystvakten. Kystvakten som sikkerhets- og forsvarspolitisk verktøy kan sies å være det viktigste symbolet på hvordan Norge framstår i nord, og er en aktør som ligger i skjæringspunktet mellom det sivile og militæret, en klassisk og utvidet sikkerhetsforståelse og avskrekking og beroligelse. Kystvakten er underlagt Forsvaret, og i forsvarspolitiske miljø blir også dette understreket.⁶ Men poenget er at Kystvaktens kjerneoppgaver i stor utstrekning ikke er koblet til hva man vil kalle tradisjonelle militære oppgaver. Den er et multiverktøy. Debatten rundt *Elektron*-saken høsten 2005 viste dette med tydelighet, hvor to kystvaktoffiserer ble «kidnappet» av den russiske tråleren *Elektron* som fisket ulovlig i vernesonen. Her var bruken av virkemidler det store temaet. Satt på spissen var og er spørsmålet: hvor tøffe skal Norge være i nord?

Debatten vedrørende tilstedeværelsen med militært personell og ressurser i regionen er følgelig sentral. Det er derfor nødvendig å si noen få ord om hver av forsvarsgrenene. Sjøforsvaret står her i en særstilling. Utviklingen går i den retning at man legger den daglige militære virksomheten til et begrenset antall baser. Marinen har lagt ned baser i nord. Fra politisk hold har det likevel blitt understreket at dette ikke skal gå på bekostning av Forsvarets relevans (Devold 2003; Strøm-Erichsen 2006). Debatten som har versert i media vedrørende for få seilingsdøgn i nord, er interessant i så måte. Dette engasjementet viser at flere aktører i det forsvarspolitiske miljøet mener at Marinen har en sentral rolle å spille i nordområdene (Grytting 2006). Denne politikken videreføres med den nye regjeringen, om enn med et mer uttalt fokus på nordområdene (Soria Moria-erklæringen) og mer penger over statsbudsjettet til Kystvakten.⁷ Antallet fartøyer er likevel minkende (Børresen et al. 2004:68),⁸ og de nye fregattene vil etter alle solemerker ha et begrenset antall seilingsdøgn i nord. Lite tyder dermed på at Marinen vil bidra til en økt militarisering i nord.

Hærens rolle i nord har også fått stor oppmerksomhet. Her utdannes blant annet personell til utenlandstjeneste. Sentralt i denne sammenheng er derimot at den norske Hæren i liten grad har en selvstendig invasjonssavskrekkende effekt i området. Under den kalde krigen var tanken at Forsvaret i en begrenset periode skulle «holde fortet», men Hæren er ikke lenger dimensjonert for å stagge en territoriell invasjonstrussel. Hærens relevans vil i større utstrekning være koblet til rask deployering i begrensede konflikter (Diesen 2005a; Mood 2006). I et tenkt scenario med en invasjonstrussel i nord må således Hæren for å ha slagkraft være integrert i et utvidet allianseforsvar (noe som for øvrig gjelder alle forsvarsgrenene). Til sist bør Luftforsvaret få oppmerksomhet. De mest sentrale oppgavene Luftforsvaret har i nord er overvåkning og markering av suverenitet, gjennom for eksempel avskjæring.⁹ Luftforsvaret har en utpreget defensiv rolle i nord. Det understrekes fra forsvarssjef Sverre Diesen (2005a) at Luftforsvaret er en meget sentral kapasitet i det norske Forsvaret og at ethvert moderne forsvar trenger et flyvåpen for å være relevant. De eventuelle framtidige flykjøp vil også fortelle oss mye om i hvilken retning Luftforsvaret går. Forsvarsgrenen er samtidig nær koblet til den utvidede sikkerhetsforståelsen, for eksempel gjennom ressursforvaltning, miljøovervåkning og berging.

Denne rekken av aktører i nord er forsvars- og sikkerhetspolitiske verktøy. Her får de rent forsvarspolitiske mest oppmerksomhet, selv om oppgaver koblet til hva man vil kalle utvidet sikkerhet (redning, oljevernberedskap osv.) også blir berørt. Under den kalde krigen og utover på 1990-tallet var et nasjonalt balansert invasjonforsvar det viktigste verktøy for å fremme norske interesser og suverenitet. Denne nasjonale innsatsen skulle være sterk nok til å holde ut til alliert hjelp kunne mobiliseres (Børresen et al. 2004:46). Dette tankegodset finner man fortsatt. En viktig forskjell er likevel at invasjonforsvaret så å si er avskaffet. I de to seneste langtidsmeldingene (St.prp. nr. 45 (2000–2001); St.prp. nr. 42 (2003–2004)) har man forlatt dette forsvarskonseptet. Et nytt NATO er, til tross for denne erkjennelsen, selve kjerneverktøyet i den norske forsvarsstrategien. Dette nye NATO har endret karakter, blant annet ved et mindre uttalt fokus på nordområdene. Videre er det flere som spør seg om NATO kun er et verktøy for amerikanske interesser (Waltz 1993, 2000). Mer spesifikt

kan man diskutere hvorvidt den amerikanske marinen har en rolle å spille i området (Lowther 2006). Hvis man likevel ser på de mer konkrete verktøy det norske Forsvaret har, er fellesøvelser med allierte et viktig virkemiddel i avskrekkingsoyemed.¹⁰ Videre er man i det norske Forsvaret opptatt av å framstå som den flinkeste gutten i NATO-klassen. Det skal uttrykke samhold, selv om vi ser en reduksjon av alliert tilstedeværelse i nord. Dette er den overordnede observasjon. Spørsmålet er om en slik strategi er velegnet når trusselbildene ikke lenger er koblet til mellomstatlige forhold og flere stiller spørsmål ved alliansens troverdighet (Waltz 1993, 2000).

Avskrekkingen foregår også på et lavere nivå, man kan snakke om en nasjonal avskrekkingsskapasitet. Det er her Kystvakten står i en særstilling, med mange seilingsdøgn i nord. Et kystvaktskips tilstedeværelse oppfattes på den andre siden annerledes enn for eksempel et rent militært fartøy; en opererer dermed med forskjellige typer tilstedeværelse. En kan hevde at man beveger seg langs et kontinuum hvor graden av militarisering er avgjørende. Kystvakten kan sies å symbolisere en myk militær tilstedeværelse. Viktigst er ikke de militære kapasitetene i seg selv, men hvordan de blir oppfattet både nasjonalt og internasjonalt. Når tanken om et klassisk territorialforsvar ikke lenger er dimensjonerende for det norske forsvar, er det viktig å rette blikket mot andre virkemidler. I den sammenheng står forholdet mellom sivil og militær myndighet sentralt (St.meld. nr. 39 (2003–2004)). Videre bør blikket være rettet mot avveininger vedrørende militær tilstedeværelse og det å opprettholde norsk jurisdiksjon (Dalhaug 2005), samt graden av militarisering i nord. Virkemidlene er mange, og balansegangen mellom håndfasthet og politisk kløkt er viktig i området. Med denne brede skissen som utgangspunkt kan vi i lys av teorier om internasjonale relasjoner se nærmere på begrepene avskrekking og beroligelse i norsk forsvarspolitikk. Først ute av de fire begrepsparene (jmf. tabell 1) er forholdet mellom realisme og avskrekking.

MAKT OG AVSKREKKING

I henhold til den realistiske tradisjon står materiell makt og aktørens geografiske posisjonering i en særstilling. Fordelingen av materielle kapasiteter er dermed altavgjørende for en stats handlingsrom, så

også for Norge. Viktig blir dermed hvilke maktmidler Norge har til rådighet i nord, og fordelingen av makt mellom sentrale aktører i internasjonale relasjoner.¹¹ Igjen står følgelig de russiske kapasitetene i nord i en særstilling. Etter Sovjetunionens sammenbrudd har landets militære styrker merket de nye tider bedre (eller verre) enn noen annen gruppe i Russland (Åtland, Bukkvoll, Jeppesen & Johansen 2005). Russland som militærmakt er kraftig desimert etter Berlinmurens fall. Til tross for en slik erkjennelse er inntrykket at man i det norske Forsvaret ikke har et avklart forhold til stormakten i øst. Det understrekes for eksempel til stadighet fra forsvarspolitisk hold at Russland er en stormakt og at man må ta konsekvensene av det (St.prp. nr. 1 (2005–2006)). Det er dermed underforstått at Norge ikke kan føle seg helt trygg. Videre får de kjernefysiske kapasitetene stor oppmerksomhet. Under og i etterkant av den kalde krigen har man i Norge gjennom militær tilstedeværelse i nordområdene i varierende utstrekning forsøkt å vise muskler, særlig ved at Hæren har hatt sitt hovedsete i nord. Flere vil nok si at dette var og er vel puslete hvis man legger en klassisk sikkerhetsforståelse til grunn. Hvilke alternativer har man så? Sentralt blir alliansen.

Ved lesning av offisielle forsvarspolitiske dokument er det gjennomgående at «NATO er hjørnesteinen i norsk forsvarspolitikk» (*Styrke og relevans* 2004). Så å si uten unntak understrekes det at Norge vil stå svakt mot enhver motstander med en viss militær kapasitet hvis ikke nære allierte (les USA) stiller opp. I henhold til realistisk teori vil en slik ensrettet tankegang føre galt av sted. Sterke stater følger ikke opp sin forpliktelse i en allianse hvis det ikke gagnar dem selv. Stater handler ikke uegennyttig. NATO vil kunne oppfattes som et interessefelleskap, men ikke som et identitetsfelleskap, slik som enkelte konstruktivister vil beskrive det (Adler & Barnett 1998). En interessant debatt i så måte er hvorvidt det norske Forsvaret er for avhengig av NATO. Sverre Diesen (2005b) hevder at Norge beveger seg mot et allianseintegrert forsvar. En småstat vil aldri kunne mobilisere nok ressurser til å ha en avskrekkende militær strategi, vil nok noen påstå. En slik beskrivelse av det norske Forsvarets potensial er relevant her. Et annet eksempel fra den norske forsvarspolitiske debatt er koblet til spørsmålet om hva som vil skje hvis USA og Russland ser at de har felles interesser i nord og disse interessene ikke sam-

menfaller med de norske. Med USAs mangel på ikke-fornybar energi og med et ustabil Midtøsten, er ikke dette et helt utenkelig scenario. I Forsvarsdepartementet (FD) får også slike resonnement oppmerksomhet. Russland har enorme ressurser, og i den forbindelse vil man med utgangspunkt i en realistisk analyse påpeke at det er makten som rår. Spørsmålet blir: hva står man så igjen med?

I denne sammenheng kan man snakke om småstatsrealisme. En slik oppfatning bryter med en klassisk realistisk tilnærming til internasjonal politikk, men får oppmerksomhet her. Vi kan se på to forskjellige, men innvedde strategier. For det første finner vi eksempler på at man i Norge ønsker å integrere sin økonomi inn det nye Russland.¹² Dette kommer også til uttrykk i petroleumssektoren.¹³ Uavhengig av motivene for en slik virksomhet (rent økonomiske vs. geopolitiske), får en slik utvikling ofte oppmerksomhet i offisiell norsk forsvarspolitik (Strøm-Erichsen 2005). Ved å integrere norsk økonomi i russisk næringsliv, heves terskelen for et framtidig angrep. En slik neo-liberal tilnærming til sikkerhetspolitikken vil bli problematisert av realister som Kenneth Waltz (1979) og John Mearsheimer (2001). De vil påpeke at historien forteller oss at økonomisk integrasjon ikke er en vidunderkur mot konflikt. En slik økonomisk utvikling vil i henhold til realistisk teori ikke nødvendigvis fungere avskrekkende på potensielle fiender.

En annen strategi er å få så mange venner som mulig. Gjennom samarbeidet i NATO, bidrag til EUs forsvars- og sikkerhetspolitisk portefølje¹⁴ og øvelser med Russland, kan mye tyde på at den norske strategi er å bli venner med alle. Hvorvidt en slik politikk lykkes, kan for øvrig drøftes. Poenget her er at man legger en mål-middel-tankegang, som er dominerende innenfor den realistiske tradisjon, til grunn for utformingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Grunnantagelsen er at stater (små og store) konstant vil arbeide for å maksimere egen sikkerhet. Stater som enhetlige rasjonelle aktører vil kjempe for å overleve i et internasjonalt system hvor anarki er det rådende prinsipp. Her står avskrekking fram som en mulig strategi, noe vi finner igjen i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Vi ser dermed kontinuitet.

På den andre siden: hvis man ser på norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk etter århundreskiftet, er det vanskelig å si at Norge faller inn

under den overordnede forklaringsmodellen realistene legger til grunn. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at Forsvarets militære kapasitet er redusert i en tid hvor alliansen som en sikkerhetspolitisk garantist til en viss grad betviles. Avslutningsvis under dette punktet bør det påpekes at koblingen makt og avskrekking kan relateres til ideer om begrenset konflikt. Gjennom trygging, rask utplassering, overvåking og tilstedeværelse høyner man terskelen for et potensielt angrep. Det vil for eksempel være for risikabelt og kostbart for terrorister å angripe norske mål i nord. Flere vil hevde at det er for slike scenarier Forsvaret har de mest relevante kapasiteter. Forsvaret er der man hevder at faren for en begrenset konflikt er størst. Mye tyder likevel på at makt og avskrekking kun delvis kan hjelpe oss å forstå og forklare norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i nordområdene. Vi bør derfor utvide analysen å se nærmere på strategien avskrekking ved hjelp av konstruktivistiske verktøy.

IDENTITET OG AVSKREKKING

Gitt at det vi ser i nord, altså den faktiske politikk, kan beskrives som avskrekking, kan en slik politikk analyseres både som et produkt av maktkamp mellom stater og som en konsekvens av felles oppfatninger/identitet/normer om hva som er passende handling. Her står forholdet mellom avskrekking og konstruktivismen sentralt. Vi kan gå tilbake til ett av de teoretiske resonnement fremmet innledningsvis. Det ble påpekt at suverenitet er en del av en stats identitet. Suverenitet er et definerende kjennetegn. Samtidig er det en del av staters identitet å opptre i henhold til de lover og føringer som realistene postulerer, men ifølge konstruktivistene er disse dynamiske. Wendt (1992) sier: «Anarchy is what states make of it», og forteller oss samtidig at normer for statlig handling er innlemmet i en intersubjektiv forståelsesramme av hva det vil si å være en stat.

Uttalelser til flere aktører i den norske forsvarsdebatten kan relateres til et slikt sosialkonstruktivistisk utgangspunkt. Et eksempel kan vi finne fra langtidsproposisjonen for 2005–2008. Her står det følgende: «Samtidig må vi kunne ivareta våre interesser og forpliktelser i egne nærområder, ikke minst i nordområdene» (St.prp. nr. 42 (2003–2004)). Det sentrale ordet er forpliktelser. Med utgangspunkt i en idé om at det forventes i det internasjonale samfunn at vi markerer

at nordområdene er relevante for norsk interesser, stammer man andre aktører fra å ta seg til rette (Eide 2005). Dette resonnementet blir for øvrig også belyst og utdypet under de to neste overskriftene. En deltakelse i internasjonale fora og en henvisning til rådende folkerett er koblet til en stats identitet som suveren og skal fungere avskrekkende på internasjonale aktører med eventuelt fiendtlige hensikter. Dette viser seg ved at hvis en aktør bryter med disse prinsippene, vil denne bli sanksjonert. Ifølge en slik tankegang blir det lagt bånd på staters handlinger med bakgrunn i internasjonale normer (formelle og uformelle). En av de mest sentrale debattantene i norsk forsvarspolitik, Jacob Børresen, viser også til en slik logikk. Han hevder at «... staten har en forpliktelse, overfor egen befolkning, men også overfor egne omgivelser, til å holde orden i eget hus» (Børresen 2005:20). Dette samtidig som han i all hovedsak eksplisitt tar utgangspunkt i realisms grunnforutsetninger om stater som nyttemaksimerende aktører (Børresen 2004:5).

Vi kan foreta en nivådeling: på den ene siden det internasjonale system, og på den andre den nasjonale identitet. Førstnevnte nivå omhandler mer eller mindre anerkjente internasjonale oppfatninger/normer om hva det vil si å være en stat. Sentralt står dermed gjensidig anerkjennelse. Slike er styrende for Norge, som beskrevet ovenfor. Forholdet mellom identitet og avskrekking står følgelig sentralt. Parallelt finner vi at nasjonale oppfatninger om rolle i det internasjonale samfunnet også påvirker eller konstituerer adferd.¹⁵ Sistnevnte nivå kan en også relatere til norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i nord rundt århundreskiftet. Sentralt i den norske forsvarsdebatten står oppfatninger om hvordan en bør opptre. Flere har påpekt at det eksisterer en fredsdiskurs i norsk politikk i forhold til omverdenen (Leira 2005). Dette kommer blant annet til uttrykk ved at det ofte framheves av politiske myndigheter at Norge ønsker at folkerettslige prinsipper skal styre internasjonal samhandling. Her ser man også kontinuitet i norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk diskurs. En generell og utbredt oppfatning om at Norge er en fredsnasjon finner vi også i Forsvaret, om enn i mindre utstrekning enn i for eksempel UD. Viktig blir dermed igjen de folkerettslige forpliktelser, men man kan også oppleve en kamp mellom ulike oppfatninger om rolle.¹⁶

En slik logikk ser vi også i det norske Forsvaret; blant annet er det et motsetningsforhold mellom den norske fredsdiskursen og en nokså utbredt anvendelse av militære maktmidler (Neumann 2004). Oppfatninger om at Norge er en passiv aktør (militært sett) har i den seneste tid fått seg noen skudd for baugen, for eksempel ved bidragene i Afghanistan. Et poeng som ligger noe på siden av ovenstående resonnement er at en slik aktiv anvendelse av militære virkemidler indirekte kan relateres til forholdet mellom identitet og avskrekking. Norge deltar i fellesskapet NATO og er således med til å konstituere en felles identitet. På den andre siden så vi ved innkjøpet av de nye MTBene at hovedargumentene for en slik kapasitet var at den var viktig i kystforsvaret av Norge. Den rent militærfaglige vurderingen var en noe annen, samtidig som det var en kapasitet NATO ikke etterspurte på det tidspunktet. Dette innkjøpet kan igjen kobles til Norges identitet som kystnasjon. Avveiningen mellom et allianseintegret og et mer eller mindre nasjonalt forsvar står dermed sentralt. Koblingen mellom et konstruktivistisk begrepsapparat eller analysestrategi og avskrekking gir oss likevel ikke det hele og fulle bildet. Vi bør derfor vurdere den realpolitiske dimensjonen oppmerksomhet igjen, og her med utgangspunkt i at realistene kan fortelle oss noe om beroligelse.

MAKT OG BEROLIGELSE

Det å hevde at det er en kobling mellom makt og beroligelse kan ved første øyekast virke noe konstruert, men det er en sammenheng. Logikken er som følger. En viss tilstedeværelse med maktmidler i nord forteller om verdenen at dette er en del av Norge. Hvis det hadde eksistert usikkerhet i forhold til hva Norge vil i nord, ville en rekke aktører kunne innlede en kamp om rett til å utvinne ressurser i området og i siste instans gjøre suverenitetskrav. Fra forsvarspolitisk hold blir lignende argumenter ofte fremmet (se for eksempel Eide 2005). Realismens fokus på militære/materielle virkemidler er relevant. Sentralt for Norge er dermed å vise gjennom tilstedeværelse og håndfast sanksjonering av norsk suverenitet eller brudd på ressursforvaltning at vi mener alvor i nord. Russland vil for eksempel således oppfatte nordområdene som stabile og ikke verdt å vie overdrevet oppmerksomhet. Dette vil særlig gjelde i dagens situasjon, hvor grenseområ-

dene sør i Russland er preget av konflikt og ustabilitet. En avklart grense i nord vil derfor ifølge en slik logikk være meget viktig for Norge. Hvis vi ser på utfordringene rundt Svalbard, blir dette bildet enda mer sammensatt. Flere vil hevde at Norge står nokså alene i denne potensielle konflikten. Juridisk sett er det ikke sikkert Norge stiller med de beste kortene. Det er desto viktigere at Norge viser god forvaltningsevne. Resonnementet kan for øvrig også relateres til terror. En kan hevde at det for transnasjonale grupperinger er vanskeligere å operere i et oversiktlig terreng enn i et område preget av kaos. Spørsmålet en bør stille seg er om Norge viser nok makt i nordområdene til å skape stabilitet og berolige andre stater. Er nordmenn realpolitikere i nord?

Den mest profilerte forsvarspolitiske aktør i den seneste tid kan hjelpe til å eksemplifisere tematikken. Kystvakten står som sagt i en særstilling i det nye norske Forsvaret.¹⁷ Kystvaktens tilstedeværelse og den generelle overvåkningskapasiteten i nord er ikke kun et militært verktøy for å stoppe russere fra å ta seg til rette. Kystvaktens oppgaveportefølje er lang, men i den seneste tid er det norske, spanske og russiske fiskefartøy som har fått mest oppmerksomhet.¹⁸ Forvaltningsoppgavene har stått øverst på agendaen. Kystvakten er likevel et multiverktøy. I FD påpekes blant annet også muligheten for et terroranslag. Her har Kystvakten som en del av Forsvaret en sentral rolle: en rolle som utspiller seg i kontaktpunktet (eller mangelen på slikt) mellom Forsvaret og politiet.¹⁹ Dette viser seg også gjennom øvelsesvirksomhet hvor scenarier tilknyttet begrensede anslag mot norske interesser i nord ligger til grunn. Vi ser dermed en utvidelse av trusselbildet i nord. Hovedpoenget er at en slik myk militær tilstedeværelse i nord kan tolkes som en del av en strategi for å berolige det internasjonale samfunn. Slike avveininger stod også sentralt under den kalde krigen (Børresen et al. 2004; Riste 2005).

Videre viser man gjennom øvelser at flere aktører blir oppfattet som relevante i en utvidelse av den sikkerhetspolitiske portefølje, men selv om listen er lang, står likevel landstyrkene fortsatt i en særstilling. Hæren oppfattes gjerne som Forsvarets grunnfjell. Hæren vi ser på begynnelsen av dette nye århundre er forsvinnende liten i forhold til den vi så under og like i etterkant av den kalde krigen. Her åpner man følgelig også opp for en debatt om hvorvidt den storstilte reduk-

sjonen vi har sett av Hærens styrker er fornuftig, jmf. trusselbildet. Den vil ikke bli viet konkret oppmerksomhet her. På den andre siden hevder flere at den Hæren som nå står igjen har eller er på vei til å utvikle relevante kapasiteter for et dynamisk trusselbilde (Mood 2006). Fra forsvarshold understrekes det blant annet at landstyrkene, med utgangspunkt i tilgjengelige midler, må være relevante og kunne projisere makt hurtig (Mood 2006). Vi ser en tilnærming til NATO-alliansens behov (Diesen 2005b). Det kan dermed bli hevdet at minst like viktig for det norske Forsvaret er å berolige våre allierte om at vi kan levere relevante militære kapasiteter, og at vi har orden i eget bo. Sentralt blir dermed igjen om alliansen vil fungere som tenkt ved en eventuell militær konfrontasjon i nord.

Flere vil likevel si at realistenes analyser blir mangelfulle i denne sammenheng, i den forstand at fokus i større utstrekning bør være på at makt er en relasjonell eller intersubjektiv størrelse. Det er oppfatninger om hva som vil virke beroligende som bør være i søkelyset, og dette vil variere fra tid, sted og hvilke aktører man møter. Analysen bør derfor utvides til å omhandle mer enn den materielle maktfordelingen og den militære tilstedeværelsen. Igjen kan konstruktivistene bidra, og her med innfallsvinkler til studiet av beroligelse som strategi i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

IDENTITET OG BEROLIGELSE

Konstruktivister vil hevde at beroligelse er avhengig av en felles identitet og en felles forståelse av spilleregler. Sentralt står dermed bruken av identitet som strategi versus identitet som ubevisst rammeverk for handling. I innledningen ble identitet beskrevet som gjensidig konstruerte oppfatninger om en selv og andre (Jepperson et al. 1996:59). Her er det identitet som muliggjør handling. Likevel, et slikt utgangspunkt behøver ikke å bety at man ikke kan bruke en fordelaktig identitet for å fremme egeninteresser. Det kan være ytterst vanskelig, om ikke umulig, å skille mellom strategisk bruk av identitet (slik andre oppfatter en) og ubevisst identitet.

Norge ønsker som sagt å framstå som en god forvalter med fredelige hensikter. Vi kan hevde at det eksisterer visse egenskaper ved det «norske». Sentrale stikkord er småstat, fredsnasjon, megler osv. (Leira 2005). Samtidig finner vi et ønske om å forankre norsk uten-

rikspolitik (og forsvarspolitik) i ideelle verdier og folkerett (Riste 2005). Den nasjonale identitet legger dermed rammer for hva man oppfatter som passende handlinger i norsk forsvarspolitik. Like viktig som bildet av de andre er dermed bildet av en selv. Her kan vi gjøre en kobling mellom beroligelse og den konstruktivistiske teori-tradisjon. Dette kommer til uttrykk i hvordan Forsvaret ønsker å framstille seg selv, gjennom for eksempel fellesøvelser med russerne. Et annet relevant moment i denne sammenheng er den såkalte avskjermingspolitikken under den kalde krigen (Skogan 2001). Målet var å avskjerme Norge ved ikke å få de allierte for nær. En slik politikk ble blant annet utformet for å berolige Sovjetunionen. Utviklingen i internasjonale maktforhold har gjort en slik strategi passé. Det er heller slik at Norge inviterer både allierte og andre til for eksempel øvelser i nord, men Norge er i geopolitisk forstand ikke like relevant. Nærliggende er likevel å vise til det utbredte sivile (sam)arbeidet som finner sted i Barentsregionen, med søkelyset rettet mot helse, ressursforvaltning, miljø osv. (Hønneland 2005). Hvorvidt det ligger ideelle motiver til grunn for et slikt integrert samarbeid, eller om det bør oppfattes som et strategisk virkemiddel i en utvidet sikkerhetsforståelse, er det ikke denne tekstens ambisjon å forsøke å finne svar på. Uavhengig av motiver er likevel en slik politikk et uttrykk for avspenning og beroligelse.

Den norske handlemåten i forhold til den uavklarte grensen mot Russland og utfordringene tilknyttet fiskevernsonen og sokkelen rundt Svalbard, fortjener også oppmerksomhet i denne sammenheng. I skrivende stund er det vanskelig å si om vi ser en snarlig løsning i grensespørsmålet mellom Norge og Russland i Barentshavet (Kvalvik 2003). Ressursene som nå brukes for å søke å finne en løsning, forteller oss at dette er høyt oppe på den politiske agendaen. Mest relevant i denne sammenheng er likevel norsk handlemønster rundt Svalbard. Under og i etterkant av den kalde krigen har Norge i all hovedsak ført en lempelig forvaltningspolitikk i området.²⁰ Mindre mektige stater, og i dette tilfellet Norge, vil gjerne framstå som aktører med fredelige hensikter.

Ønsket har vært å ikke provosere ved å føre en ikke-konfronterende politikk. Enkelte vil nok hevde at dette var naturlig under den kalde krigen og at man nå ser en utvikling mot et strengere regime,

jmf. *Elektron*-saken. På den andre siden er det ikke i en småstats interesse eller innenfor dens mulighetsrom med rene maktmidler å avskrekke andre aktører fra å fremme egeninteresser – en tankrekke som kan relateres til forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsens beskrivelse av Forsvarets oppgaver i nord. Hun hevder at vår forsvarsevne i nord består av tre hovedelementer: ledelse av militære styrker, overvåkning og hurtig deployerbare enheter (Strøm-Erichsen 2006), en nokså defensiv tilnærming som er nær koblet til en småstats identitet som ikke-provoserende i internasjonale relasjoner. Beroligelse blir dermed stikkord i denne sammenheng. Likevel, overordnet er den norske strategien fortsatt å bevege seg i spenningsfeltet mellom avskrekking og beroligelse.

AVSKREKKING OG BEROLIGELSE

Som sagt innledningsvis kan man gjøre både et teoretisk og politisk skille langs dimensjonen avskrekking og beroligelse. Overordnet kan en si at avskrekking er kjennetegnet ved bruk av militære maktmidler og ved en realpolitisk logikk. Beroligelse på den andre siden, finner sin teoretiske forankring i en forestilling om at felles oppfatninger om passende handling også kan virke styrende i internasjonale relasjoner. I analysen ble dette problematisert gjennom å koble teoretiske forutsetninger og faktisk politikk i nord. De fire etablerte kategoriene var delvis overlappende, men vi fant også noen sentrale skiller. Sentralt er hvordan de teoretiske tilnærmingene kan hjelpe oss til å forstå og forklare norsk sikkerhets- og forsvarspolitik i nord. Mye tyder på at den realistiske logikk sitter som en ryggmarksrefleks i måten man omtaler forsvaret av Norge på. Stater er de primære aktører i internasjonal politikk, og mangelen på viten om andre aktørers motiver fører med seg utrygghet. På den andre siden understrekes de folkerettslige forpliktelser og egenskaper ved det «norske». Her kan et konstruktivistisk begrepsapparat gi gode analyseverktøy. Historikere som Olav Riste (2005) har påpekt denne dobbelheten i norsk utenrikspolitik, hvor realpolitikk og mer idealistisk tankegods opererer side om side. I denne artikkelen har et ønske vært å tydeliggjøre teoretisk hvordan dette kan gripes an ved hjelp av analyseverktøy fra den statsvitenskapelige forskningstradisjon. Slike analyser har i stor grad manglet i stu-

diet av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. For å nyansere den teoretiske debatten, vises det til i tabell 1 i innledningen.

Hvis vi først ser på forholdet mellom avskrekking og makt, så er det her den realpolitiske logikken slår sterkest inn. Utfordringen for en småstat er at dens maktmidler er per definisjon relativt mye svakere enn stormaktenes. I den sammenheng kan en småstat kun i begrenset grad ha en selvstendig avskrekkende kapasitet. Andre strategier må dermed velges. Norge valgte etter andre verdenskrig å gå inn i NATO-alliansen (Riste 2005). Under den kalde krigen var medlemskapet det primære avskrekkingsverktøy (Skogan 1980; Børresen et al. 2004). Et endret NATO utfordrer forestillingen om at våre nære allierte vil komme oss til unnsetning ved en militær konfrontasjon. Mistroen til egne alliertes gode hensikter var nok til stede under den kalde krigen, men mye tyder på at den er økende idet man ikke lenger har en så entydig felles fiende. Her ser vi at Forsvaret kan møte nye utfordringer. Realistisk tankegods går igjen i Forsvarets uttalte ambisjon, men den politiske vilje til å sprøyte inn flere ressurser i et forsvar uten trussel ser ut til å være liten.

Koblingen mellom identitet og avskrekking har flere nivå. For det første kan man i tråd med Alexander Wendts analyser hevde at anarki er hva stater gjør det til (1992). Her hevder han at internasjonale normer og fiendebilder er i stadig bevegelse. Det er våre intersubjektive oppfatninger om forholdet mellom venn og fiende som er styrende for utformingen av en gitt stats politikk. Avskrekking som forsvarsstrategi mellom stater er ikke et produkt av den materielle maktfordelingen mellom stater, men mangelen på en felles identitet. I norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk kan vi finne igjen denne logikken, og da særlig i forhold til Russland. For det andre vil man kunne hevde at på det internasjonale nivå er det en rådende oppfatning at stater har en plikt til å fremme egne interesser og skape stabilitet i egne områder. Det er konfliktdepdende i internasjonal politikk. Satt på spissen er avskrekking en internasjonal fellesoppfatning om hva som er korrekt handling for stater. I en mer moderat form kan dette kobles til internasjonale fellesoppfatninger om hva det vil si å være suveren. Suverenitetsprinsippet legger således rammene for staters handlinger. På det nasjonale nivå kan man også finne normer som tilsier at Norge bør

opptre slik at man avskrekker potensielle fiender. Likevel, her er nok beroligelse mer betegnende.

Tradisjonelt sett har norsk utenrikspolitikk ikke vært preget av en konfronterende strategi, og i alle fall ikke på det forsvars- og sikkerhetspolitiske felt (Riste 2005). Det er kanskje også en småstats lodd i livet. Beroligelse og ikke-agressivitet er stikkord. En slik defensiv strategi kan forklares og forstås med utgangspunkt i ideer om både makt og identitet. Når det gjelder makt, er det mye som tyder på at man i Forsvaret ønsker å vise tilstrekkelig makt til å fortelle omgivelsene at en har orden i egne rekker og er de beste til å forvalte ressursene i nord. Den makten det norske Forsvaret har mulighet til å mobilisere i nord, er likevel av en begrenset karakter. Den er i liten grad konfronterende, noe som passer godt inn i det norske selvbildet (Leira 2005).

Et spørsmål en kan stille seg er om det realpolitiske tankegodset vi finner i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk er et produkt av den materielle maktfordelingen i seg selv, eller om det er idémessige oppfatninger om denne fordelingen som er styrende. En slik dikotomi er nok fornuftig i analytisk øyemed, men i det politiske feltet nordområdene utgjør, bør man likevel ha to tanker i hodet. Den norske beligenheten, med en lang kystlinje, stor ressursriksom og en uavklart grense til en stormakt, legger visse ikke-diskursive (materielle) føringer på Norges forsvars- og sikkerhetspolitikk. De predikerer derimot ikke handling, og det er således nødvendig å se på hvilke oppfatninger (både nasjonalt og internasjonalt) som er styrende for norsk politikk i området. Det er her vi ser at norsk politikk i området kan forklares og forstås ved hjelp av teorier/analyseverktøy både fra realistisk teori og den konstruktivistiske tradisjon, mellom avskrekking og beroligelse.

Fra enkelte hold blir det hevdet at vi ser et redusert fokus på sikkerhet i nordområdene. Det er andre konfliktløsningsmekanismer som har forrang (Berggrav 2004:12). Det finnes selvfølgelig en lang rekke av alternative og ikke-militariserte diskurser om nordområdene, for eksempel miljø og helse (Hønneland 2005). Geir Hønneland påpeker også at «vi kan anta at den mellommenneskelige kontakten får fiendebilder til å blekne og reduserer faren for fatale misforståelser og kommunikasjonssvikt» (2005:133). Flere vil nok si seg uenig i en

slik karakteristikk av mellomstatlige forhold. I alle fall hvis man sogner til den realistiske skole.

På den andre siden: hvis man tenker seg at forholdet mellom avskrekking og beroligelse ligger langs et kontinuum, vil nok de fleste hevde at vi ser en bevegelse mot polen beroligelse. Under den kalde krigen var dermed strategien noe annerledes. Dette er derimot ikke et argument for at begrepsparet er utdatert, men at det er dynamisk.

Her har formålet vært gjennom begrepene avskrekking og beroligelse å belyse norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i nord. Blikket har vært rettet både mot en teoretisk og en politisk side ved det norske Forsvarets rolle ved århundreskiftet. Teksten ble innledet med spørsmål om Forsvaret som politisk hjelpemiddel er i så stor grad i endring som man kan få inntrykk av i den forsvars- og sikkerhetspolitiske debatt. Påstanden her er at beroligelse og avskrekking kan hevdes å ha fortsatt relevans. Når det gjelder den politiske siden (hva en faktisk gjør i nord), tyder det meste på at Norge ikke har revolusjonert sin strategi, selv om flere vil hevde at de militære maktmidlene staten rår over er betydelig redusert, og at alliansen (les USA) har svekket sin interesse for området. Hvorvidt konstruktivistene eller realistene gir oss de beste verktøyene for å forstå og forklare det politiske handlingsmønsteret, er det ikke mulig og kanskje ikke ønskelig å gi en entydig konklusjon på. Viktig å understreke er likevel at begge teori- retninger gir oss gode analyseverktøy som egner seg til å belyse tematikken. Forholdet mellom avskrekking og beroligelse blir i stor utstrekning oppfattet som del av en realpolitisk strategi, og dermed relatert til realismen som teoriretning. En analyse av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk blir likevel mangelfull hvis man ikke trekker på begreper fra den konstruktivistiske tradisjon. Småstaten Norge sine handlingsvalg i nord er bestemt både av den geopolitiske maktfordelingen og rådende internasjonale og nasjonale oppfatninger om stater generelt og den nasjonale identitet spesielt.

Avslutningsvis er det riktig å påpeke at norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk har endret seg. Dette gjelder særlig den strukturelle omleggingen av Forsvaret. Vi er likevel ikke vitne til en revolusjon i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. De internasjonale maktstrukturer har endret seg, men Norges reaksjon generelt og Forsvarets spesielt er i like stor grad preget av kontinuitet som radikale omveltninger.

Dette kommer til uttrykk ved at balansen mellom militær tilstedeværelse og «myk» makt står sentralt i forsvarspolitiske vurderinger. Det er ikke dermed sagt at ikke mye er annerledes, men i en tid hvor et flertall har blikket rettet mot endring (Matlary & Østerud 2005; Børresen 2005), bør man også se på hva som fortsatt kan sies å være norsk forsvars- og sikkerhetspolitikks mest sentrale kjennetegn. Høyt oppe blant disse står avskrekking og beroligelse.

Noter

1. Det kan hevdes at grunnet fundamentale ontologiske og epistemologiske forskjeller kan ikke konstruktivisme og realisme fungere som konkurrerende teorier i en analyse. Uten at det tas stilling i denne debatten, brukes her de to tradisjonene for å belyse et gitt politisk felt. Det er ikke ambisjonen å falsifisere en av retningene i positivistisk forstand.
2. Vi får dermed en utfordring tilknyttet distinksjonen mellom nasjon og stat. Denne debatten berøres kun indirekte her. Helt overordnet vil man kunne si at staten er koblet til oppfatninger om territorium (grenser) og suverenitet, mens nasjonen vil defineres med utgangspunkt i det kulturelle fellesskap, myter, felles historie osv.
3. Tidligere amerikansk viseforsvarsminister, John Hamre, hevder blant annet: «Norges olje- og gassambisjoner og de kompliserte delelinjeforhandlingene med Russland, inkludert Svalbard-problematikken, er totalt ukjent i sentrale miljøer i Washington» (*Norges Forsvar* nr. 2, 2006).
4. En annen debatt er om Forsvaret under den kalde krigen kun var en papirtiger (Børresen et al. 2004:73–79).
5. Et godt bidrag i denne sammenheng er Åtland, Bukkvoll, Jeppesen og Johansen 2005.
6. Noe som ble understreket i samtaler med ansatte i FD.
7. Pressemelding FD nr. 42/2005.
8. Se for øvrig Sjøforsvarets hjemmesider (www.mil.no/sjo).
9. Se for øvrig St.prp. nr. 42 (2003–2004), Nodeland (2006) og Luftforsvarets hjemmesider (www.mil.no/luft) for den offisielle og mer detaljerte beskrivelsen av Luftforsvarets styrkebrønn og oppgaver.
10. Det finner også sted øvelser på tvers av sivil og militær sektor og på tvers av tidligere alliansetilknytning; et eksempel er Barents Rescue fra 2005 (Grytting 2006:34). På den andre siden påpeker Generalinspektøren for Sjøforsvaret (GIS) Jan Erik Finseth: «Etter at våre allierte har redusert sin deltakelse på øvelser i her i nordområdene, har internasjonale operasjoner blitt vårt viktigste kontaktpunkt med andre lands mariner» (2005:13).
11. Det hevdes gjerne at Norge ligger i makttriangelet mellom det europeiske kontinentet i sør, Russland i øst og det transatlantiske hjørnet i vest (Neumann 2002). Her skapes det norske sikkerhetspolitiske handlingsrom.
12. Det bredt anlagte Barentssamarbeidet på områder som miljø, helse og næringsutvikling osv. (se for eksempel Hønneland 2005) passer også inn i dette bildet.

13. Se for eksempel Statoils hjemmeside (www.statoil.com).
14. Pressemelding FD nr. 20/2006.
15. En slik nivådeling finner man mange eksempler på i litteraturen om internasjonale relasjoner (for eksempler fra realistisk litteratur se Waltz 1959; Nye 2003; og fra konstruktivistisk, se Farrell 2002).
16. Debatten rundt forvaltning av marine ressurser generelt og hvalsaken spesielt kan fungere som et eksempel. Hvalsaken viste oss at Norge kan komme i et dilemma når det gjelder slike spørsmål. På den ene siden har man et ønske om å jobbe for fellesløsninger i det internasjonale samfunn, men på den andre siden skal ingen fortelle Norge hva god forvaltning er.
17. Dette selv om Kystvakten først ble etablert i 1977 og fikk klarlagt de retningslinjer en nå følger gjennom Kystvaktloven anno 1997.
18. Se Kystvaktens hjemmeside (www.mil.no/sjo/kv) for en overordnet oversikt over oppgaver.
19. Andre sentrale aktører i denne sammenheng er grensevakt og redningstjeneste (St.prp. nr. 45 (2000–2001):36). Et relevant spørsmål er hvorvidt disse aktørene bør være en del av den militære struktur.
20. Det finnes selvfølgelig unntak. Se for eksempel om striden mellom Norge og Island om fiskevernsonen som toppet seg i 1993/1994 (Kristensen 2005).

Referanser

- Adler, Emanuel & Michael Barnett, red. (1998), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berggrav, Jørgen (2004), «Forsvarsperspektiver i nord». *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*, 4, www.atlanterhavskomiteen.no
- Burchill, Scott (1996), «Realism and Neo-Realism». I: Scott Burchill et al., red., *Theories of International Relations*. New York: Palgrave.
- Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap de Wilde (1998), *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Børresen, Jacob (2004), «Sjømakt og sjømilitære regimer i Nord-Atlanteren». I: *Strategiske utfordringer for Norge og Norden – konsekvenser av den geostrategiske utviklingen*. Delstudie 1. Europaprogrammet.
- Børresen, Jacob (2005), *Forsvar uten trussel. Det norske Forsvarets rolle og funksjon etter den kalde krigen*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.
- Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth & Rolf Tamnes (2004), *Norsk forsvarshistorie. Allianseforsvar i endring*. Bind 5. Bergen: Eide Forlag.
- Campbell, David (1998), *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Manchester: Manchester University Press.
- Dalhaug, Arne Bård (2005), «Forsvar uten trussel». *Norges Forsvar*, november: 33–35.
- Devold, Kristin Krohn (2003), «Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i NATO». Foredrag i Tromsø, 4. februar 2003.
- Diesen, Sverre (2004), «Jacob Børresens forsvar – analyse eller ideologi». *Norsk Militært Tidsskrift*, 174, 11:24–26.
- Diesen, Sverre (2005a), «Moderniseringen av Forsvaret – status og utfordringer». Foredrag i Oslo Militære Samfund, 28. november 2005.
- Diesen, Sverre (2005b), «Mot et allianseintegret forsvar». I: Janne Haaland Matlary & Øyvind Østerud, red., *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt Forlag AS.

- Dunne, Tim & Brian C. Schmidt (2005), «Realism». I: John Baylis & Steve Smith, *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press.
- Eide, Espen Barth (2005), «Utfordringer i norske kyst- og havområder». Foredrag i Oslo, 20. oktober 2005.
- Farrell, Theo (2002), «Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program». *International Studies Review*, 4, 1:49–72.
- FD pressemelding, 42/2005, «Økte bevilgninger til Kystvakten og nordområdene».
- FD pressemelding, 20/2006, «Inngår samarbeidsavtale med EU».
- Finseth, Jan Eirik (2003), «Forsvaret i nord». Foredrag ved daværende sjef for LDKN i Tromsø, 4. februar 2003.
- Finseth, Jan Erik (2005), «Status og utfordringer i Sjøforsvaret». *Norsk Militært Tidsskrift*, 175, 12:12–18.
- Forsvarsnett, www.mil.no
- Forsvarspolitisk utvalg (2000), *Et nytt Forsvar*.
- Forsvarssjefens militærfaglige utredning (FMU) (2003).
- FS 2000, militærfaglig utredning.
- Godal, Bjørn Tore (2003), *Utsikter. Store lille Norge i en ny verden*. Oslo: Aschehoug.
- Grytting, Trond (2006), «Samarbeid og krisehåndtering i nord». *Norges Forsvar*, januar: 33–36.
- Græger, Nina (2005), «Norsk NATO-debatt etter den kalde krigen». *Internasjonal Politikk*, 63, 2–3:217–241.
- Hopf, Ted (2002), *Social Construction of International Politics: Identities and Foreign Policies, Moscow 1955 and 1999*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hønneland, Geir (2005), *Barentsbrytninger. Norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Jepperson, Ronald L. et al. (1996), «Norms, Identity, and Culture in National Security». I: Peter J. Katzenstein, red., *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Katzenstein, Peter J., red. (1996), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Kristensen, Yngve Næss (2005), «Torsk, 'pirater' og kalde granater. Striden mellom Norge og Island om fiskevernsonen ved Svalbard i 1993». *IFS info*, 2005:6.
- Kvalvik, Ingrid (2003), «Delelinjeforhandlingene mellom Norge og Sovjetunionen». *Internasjonal Politikk*, 61, 2:139–163.
- Kystvaktens hjemmeside, www.mil.no/sjo/kv
- Larsen, Henrik (1997), *Foreign Policy and Discourse Analysis. France, Britain and Europe*. London: Routledge.
- Leira, Halvard (2005), «Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs». *Internasjonal Politikk*, 63, 2–3:141–162.
- Lowther, Adam B. (2006), «Toward an Adaptive Naval Doctrine». Paper presentert på International Studies Association Annual Meeting, San Diego, 20.–24. mars 2006.
- Luftforsvarets hjemmeside, www.mil.no/luft
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Matlary, Janne Haaland & Øyvind Østerud, red. (2005), *Mot et avnasjonalisert forsvar?*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.
- Mearsheimer, John J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company.
- Mood, Robert (2006), «En lettere hær». *Norges Forsvar*, januar: 42–45.
- Neumann, Iver B. (2001), *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Oslo: Fagbokforlaget.

- Neumann, Iver B. (2002), «Norges handlingsrom og behovet for en overgripende sikkerhetspolitisk strategi». *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*, 3.
- Neumann, Iver B. (2004), «Det er typisk norsk å krige». *Arr*, 16, 2/3:3–9.
- Nodeland, Stein Erik (2006), «Samarbeid og krisehåndtering i nord». *Norges Forsvar*, januar: 36–39.
- NOU 2003: 32, *Mot Nord!*
- Nye, Joseph (2003), *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*. New York: Longman.
- Riste, Olav (2005), *Norway's Foreign Relations – A History*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Sjøforsvarets hjemmeside, www.mil.no/sjo
- Skogan, John Kristen (1980), «Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk». *NUPI-notat*, 192.
- Skogan, John Kristen (2001), «Norsk sikkerhetspolitikk: en oversikt». I: Jon Hovi & Raino Malnes, *Normer og makt*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.
- Soria Moria-erklæringen, se www.dna.no
- Statoils hjemmeside, www.statoil.com
- Stortingsmelding nr. 22 (FD 1997–1998).
- Stortingsmelding nr. 39 (JD 2003–2004).
- Stortingsproposisjon nr. 45 (FD 2000–2001).
- Stortingsproposisjon nr. 42 (FD 2003–2004).
- Stortingsproposisjon nr. 1 (FD 2005–2006).
- Styrke og relevans*. Strategisk konsept for Forsvaret. (FD 2004).
- Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2005), «Den nye regjeringens sikkerhets- og utenrikspolitikk». Foredrag i Nordisk Råd, Island, 26. oktober 2005.
- Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2006), «Sammen for et moderne forsvar». Foredrag i Oslo Militære Samfund, 9. januar 2006.
- Tannes, Rolf (1997), *Norsk utenrikspolitisk historie. Oljealder 1965–1995*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thucydides (1994), «Reflections on the Peloponnesian War». I: Phil Williams et al., red., *Classic Readings in International Relations*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Ulriksen, Ståle (2002), *Den norske forsvarstradisjonen*. Oslo: Pax Forlag.
- «USA gir blaffen i nordområdene». *Norges Forsvar* nr. 2 2006.
- Waltz, Kenneth (1959), *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Waltz, Kenneth (1993), «The New World Order». *Millennium: Journal of International Studies*, 17, 2:187–196.
- Waltz, Kenneth (2000), «Structural Realism after the Cold War». *International Security*, 25, 1:5–41.
- Wendt, Alexander (1992), «Anarchy is What States Make of it: the Social Construction of Power Politics». *International Organization*, 46, 2:391–425.
- Wæver, Ole (1992), *Introduktion til Studiet af International Politik*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Wæver, Ole (1995), «Securitization and Desecuritization». I: Ronnie D. Lipschutz, red., *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Åtland, Kristian, Tor Bukkvoll, Morten Jeppesen & Iver Johansen (2005), *Hvor går Russland? Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.