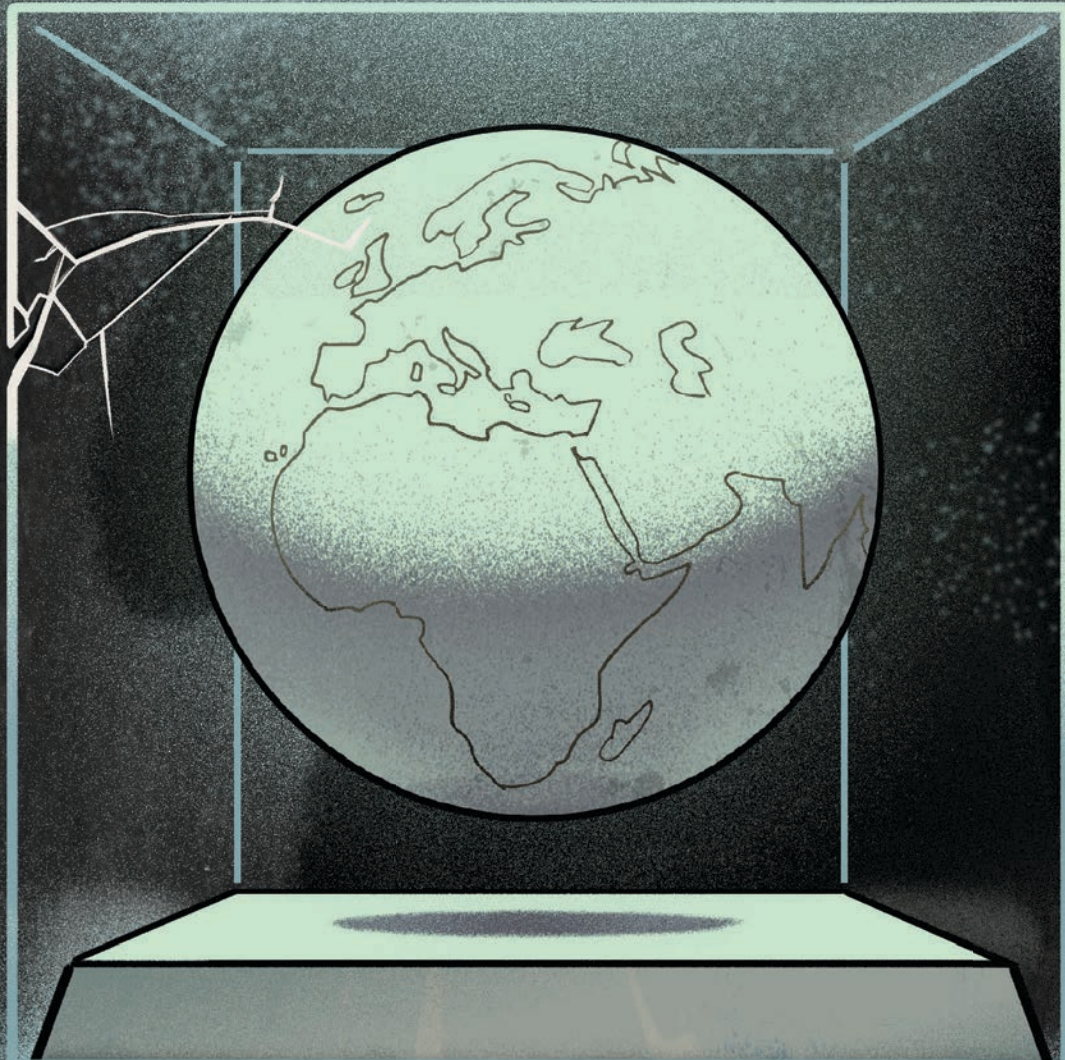




VITEN

FORSKNINGSFAGLIG RAPPORT 1. 2020 FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT



Globale Trender

FFIs nyhetsbrev kommer jevnlig

Les mer og abonner
ffi.no/nyhetsbrev



OM VITEN

VITEN er en annerledes rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Den er rettet mot et bredere publikum og er laget i et oversiktlig tidsskriftformat. VITEN er et ledd i FFIs satsing på god forskningsformidling og -kommunikasjon.

Med VITEN ønsker vi å bidra til en mer opplyst offentlig debatt, med mer forskningsbasert kompetanse, kunnskap og nettopp viten. Temaer for disse rapportene kommer fra hele bredden av FFIs forskning – fra militærtekniske forhold til forsvarsplanlegging, sikkerhetspolitikk og samfunnsikkerhet. I særlig grad vil vi belyse temaer som har betydning for de utfordringene Forsvaret og sivilsamfunnet står overfor. Vi håper at VITEN vil bidra til å vekke interesse for FFIs mange forskningsområder, og vise at forskningen vår bidrar til et bedre forsvar og et tryggere samfunn.

En elektronisk utgave av VITEN ligger på ffi.no, ofte sammen med utfyllende rapporter og annet materiale.

Har du spørsmål om VITEN? Ta kontakt med oss: VITEN@ffi.no

HVOR GÅR VERDEN?

Denne utgaven av VITEN skrives i en tid med økt spenning mellom stormaktene. Vi ser et mer selvhevdende Russland. Vi ser større usikkerhet i Europa etter Brexit og valget av Donald Trump som president i USA. Samtidig har nyhetsbildet i 2020 blitt dominert av en koronapandemi som få land hadde forutsett følgene av. Men hvordan kan den sikkerhetspolitiske situasjonen se ut om 15–25 år?

I forsvarssammenheng er det spesielt viktig å unngå nærsynthet. Dagens beslutninger om store investeringer, som kampfly og ubåter, vil påvirke Forsvarets struktur og organisering i tiår framover. Det er umulig å vite helt sikkert hva som vil skje langt fram i tid. Men vi må forsøke å bomme så lite som mulig. Det gjør oss bedre stilt den dagen forsvarsevnen settes på prøve.

Denne utgaven av VITEN oppsummerer hva vi i dag tror om hvor verden går de neste 15–25 årene. Vi spør hva de overordnende utviklingstrekkene kan bety for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Innholdet er basert på en FFI-rapport fra 2019: Globale trender mot 2040 – et oppdatert fremtidsbilde (19/00045). I rapporten tok vi utgangspunkt i en rekke internasjonale framtidstudier. Vi tok også med den nyeste forskningen om utviklinger av betydning for Norge. I rapporten finner du mer informasjon om temaer som omtales her. Her finner du også det komplette kildegrunnlaget vårt.

Hva blir utviklingen fram mot 2040? Vi beskriver først de viktigste følgene for Forsvaret. Deretter går vi systematisk gjennom grunnlaget for analysen, basert på viktige funn innenfor dagens globale trender. Trendene er politiske, sosiale, teknologiske, økonomiske og miljømessige. Vi ser på fire aktører: Russland, Nato, USA og Kina. Og vi tar for oss fem regioner: Arktis, Norden, Europa, Midtøsten og Nord-Afrika, og Afrika sør for Sahara.

Til slutt utforsker vi mulighetsrommet. Det gjør vi ved å se på hvilke følger fem «alternative verdener» kan ha for Norge. Utgangspunktet er at noen av dagens viktigste trender snur eller forsterkes. Den samlede analysen gir grunn til bekymring, spesielt om Norges utsikter til å få alliert hjelp i framtidige krisesituasjoner.

Hensikten med rapporten er å identifisere forsvars- og sikkerhetspolitiske implikasjoner. Derfor har vi lagt mest vekt på de negative følgene av mulige utviklingstrekk, og det øverste sjiktet i konfliktspekteret. Det er grunn til å tro at det vil gå bedre med verden enn du kan få inntrykk av her. Vi bør likevel forberede oss på at de globale trendene tilsier at det kan bli farligere å være Norge.



Alexander W. Beadle
Forsker og prosjektleder

UTGIVER:
Forsvarets forskningsinstitutt

FORSIDE/ILLUSTRASJON:
Martin Hvattum

REDAKTØR:
Lars Aarøenæs

DESIGN:
Grete Alvestad

viten@ffi.no

BIDRAGSYTERE:
Várin Alme
Alexander W. Beadle
Sverre Diesen
Morten Hansbø

FOTO/ILLUSTRASJON:
Martin Hvattum
Alexander Drago / Reuters
Jason Lee / Reuter
Pool / Reuters
Jonny Nordby / Østlands-Posten
Bo B. Randulff & Even Kleppa
Equinor
NATO
AdobeStock
Forsvaret:
Jakob Østheim
Hedvig Antoinette Halgunset
Forsvarets Forskningsinstitutt

Trykk: Fladby as

Opplag: 1500
P ISBN: 978-82-464-3260-1
E ISBN: 978-82-464-3261-8
P ISSN: 2535-2679
E ISSN: 2535-2687

ABONNER PÅ
VÅRT NYHETSBRV:
ffi.no/nyhetsbrev

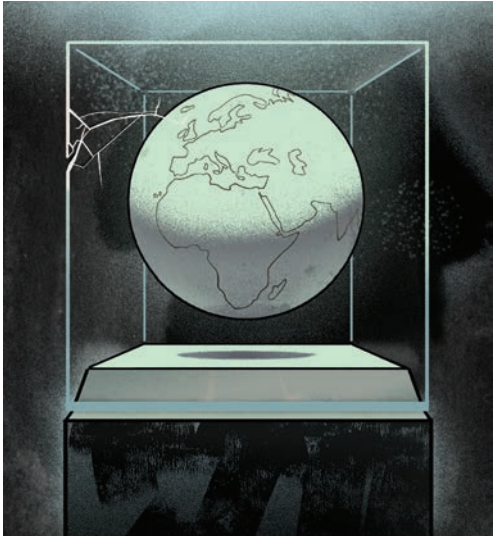
FØLG OSS PÅ:
Facebook
Instagram
ffi.no

Forsvarets forskningsinstitutt
Besøksadresse:
Instituttveien 20
2027 Kjeller

Postadresse:
Postboks 25
2027 Kjeller

Telefon:
63807130





INNHold

- 06** EN FARLIGERE VERDEN FOR NORGE
- 10** DAGENS KONFLIKTBILDE
- 12** TRENDENE
- 20** AKTØRENE
- 28** REGIONENE
- 34** HVA OM?
- 38** NORDEN VIL SAMARBEIDE MER OM FORSVAR



EN FARLIGERE VERDEN FOR NORGE

Hvordan vil Norges globale omgivelser utvikle seg de neste 15-25 årene? Hva betyr utviklingen for norsk forsvarsplanlegging?

Framtidsbildet som blir skissert i dag er generelt pessimistisk. Antallet konflikter i verden er på vei oppover, og betingelsene for de siste tiårs fredelige utvikling utfordres. Hovedårsaken er at den liberale verdensordenens prinsipper og verdier (se side 9) fortsetter å svekkes. Utfordringen kommer ikke bare fra stormakter som Kina og Russland, som ønsker å svekke USAs dominans og vestlig innflytelse over internasjonale institusjoner. Nå utfordres liberale verdier og det amerikanske sikkerhetsfellesskapet også av USA selv, etter at Donald Trump ble valgt til president i 2016.

Forvitringen fortsetter

Forvitringen av dagens liberale orden forventes å fortsette, uavhengig hva som skjer i USA. Dette skyldes først og fremst en sakte, men sikker maktforskyvning fra Vesten til en rekke raskt framvoksende økonomier, spesielt i Asia. Denne geopolitiske dreiningen er ventet å fortsette i flere tiår. Endringene har allerede kommet til uttrykk, gjennom mer stormakt- rivalisering og selvhevdende aktører i flere regioner. Faren for mellomstatlig krig omtales nå som større enn før. Koronapandemien forventes ikke å snu den pågående maktforskyvningen, men det er

fremdeles usikkert om den kan forsterke eller svekke utviklingen.

Hva innebærer forvitringen av dagens liberale orden for Norge? I første omgang betyr det en svekkelse av Norges egentlige førstelinjeforsvar, i form av de reglene og prinsippene som beskytter småstater fra stormakter som tar seg til rette. I tillegg har Norge en åpen økonomi. Det gjør landet spesielt sårbart for nedgang i internasjonal handel og proteksjonistiske tiltak.

Russland gir usikkerhet

En annen bekymring er den økte spenningen mellom Russland og Vesten. Den har spredt seg til Norges nærområder de siste årene. Den største usikkerheten på lengre sikt knytter seg imidlertid til hva som skjer i Russland etter at president Putin forsvinner. Putins siste presidentperiode skulle ta slutt i 2024. Men Russlands grunnlov ligger an til å bli endret, slik at Putin kan sitte til 2036. I så fall sitter han til sitt 84. leveår. Det vil likevel ikke gjøre utfordringene med et framtidig regimeskifte mindre. På lengre sikt er et verstefallsscenario for Norge en regionalisering av verden, der den internasjonale aksepten stiger for at stormakter som

“ Forvitringen av dagens liberale orden forventes å fortsette, uavhengig hva som skjer i USA.

“ Gitt dagens trender vil Norges største utfordring være å redusere tvilen rundt alliert støtte, uten samtidig å øke spenningen i våre nærområder.

Russland kan bruke militærmakt innenfor sine egne innflytelsessfærer.

Norge er en småstat

Den største bekymringen knytter seg imidlertid til Norges utsikter til alliert støtte. I en verden som blir farligere for småstater blir Norges avhengighet av sterke allierte enda større enn den allerede er i utgangspunktet, som en småstat på Russlands periferi. Samtidig framstår utsiktene til at Norge vil få alliert støtte som mer usikre på lang sikt. På den ene siden finnes det lyspunkter fra de siste års utvikling: Våre allierte har økt forsvarsbudsjettene, USA har styrket tilstedeværelsen i Europa og Nato har satset mer på kollektivt forsvar.

På den annen side vil økonomiske og demografiske utfordringer gjøre det vanskeligere for europeiske land å prioritere forsvar framover. USAs syn på Russland har variert mye, mens Asias vekst uansett vil trekke amerikansk oppmerksomhet østover. For mange land i

Europa framstår Afrika som den sikreste utfordringen på lang sikt, fordi denne regionen vil oppleve enorm befolkningsvekst og ringvirkningene av stater som kolliderer vil bli enda større. Dagens sprikende trusselbilde innad i Europa vil derfor trolig vare ved. Nasjonalistiske strømninger utgjør også en ny trussel for samholdet i Nato. Alliansen vil trolig overleve, men samtidig utvikle seg i retning av å bli mer av et rammeverk for koalisjoner av villige, også for kollektivt forsvar.

Gitt dagens trender vil Norges største utfordring være å redusere tvilen rundt alliert støtte, uten samtidig å øke spenningen i nærområdene våre. Denne utfordringen blir ikke nødvendigvis mindre, etter hvert som usikkerhetene rundt alliert støtte vedvarer eller forsterkes. Samtidig kan det bli mer risikabelt å introdusere nye allierte etter at dagens garantier er svekket. Når og hvor mye alliert støtte Norge kan regne med i ulike situasjoner bør vurderes nøye, fra ett scenario til et annet. Situa-

sjonen understreker også hvor viktig det er å arbeide for å redusere usikkerheten rundt alliert støtte i dag.

Et godt alternativ for å redusere noe av denne usikkerheten kan være nordisk samarbeid. Det har flere årsaker: De nordiske strategiske interessene ersammenfallende. Dagens utfordring fra Russland framstår likere enn før. Risikoene for å bli involvert i konflikter som egentlig ikke angår oss er relativt små. Norden framstår heller ikke lenger som et alternativ, men et supplement, til eksisterende allianser. Norden kan derfor være en mulig løsning i de situasjonene som er for store for Norge, men for små for Nato. Helt uavhengig av de sikkerhetspolitiske og strategiske fellesinteresser har landene på den skandinaviske halvøy dessuten en sterk økonomisk interesse av forsvarssamarbeid, for å skape stordriftsfordeler og få mer forsvarsevne ut av budsjettene. ■





Etter at Donald Trump ble valgt som presidenten i USA i 2016, opplever vi at de liberale verdiene utfordres av USA selv.
Foto: Alexander Drago / Reuters / AdobeStock

DEN LIBERALE VERDENSORDEN

Det vi kaller den liberale verdensorden kan oppsummeres i tre ulike, men relaterte deler:

- 01 En rettsbasert internasjonal orden**, der stater handler i tråd med et sett av regler som de er blitt enige om. Det gjelder spesielt prinsippet om ikke-innblanding i andre lands interne anliggender, forbudet mot militær maktbruk annet enn i selvforsvar, avtaler om territoriale og økonomiske rettigheter og konfliktløsning med fredelige midler. Denne rettsbaserte ordenen er forankret i institusjoner som FN, Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbanken. USA har vært den viktigste bidragsyteren til - og arkitekten bak - flere av de sentrale institusjonene i denne rettsordenen, som har tjent landet godt.
- 02 Et sikkerhetsfelleskap**, der USA har etablert og vært garantisten til en rekke allianser, spesielt Nato, som har spilt en avgjørende rolle for å stabilisere verden etter andre verdenskrig og i å sikre amerikansk dominans under og etter den kalde krigen.
- 03 En liberal politisk og økonomisk orden**, der USA har formet det internasjonale systemet i tråd med verdier som personlig sikkerhet, ytringsfrihet, selvbestemmelse og frihandel. Sentralt er ideen om en variabelsum-tenkning, der økonomisk vekst gir mer til fordeling og mindre kamp om ressurser. Dette i motsetning til nullsum-tenkning, der den enes gevinst er den andres tap.

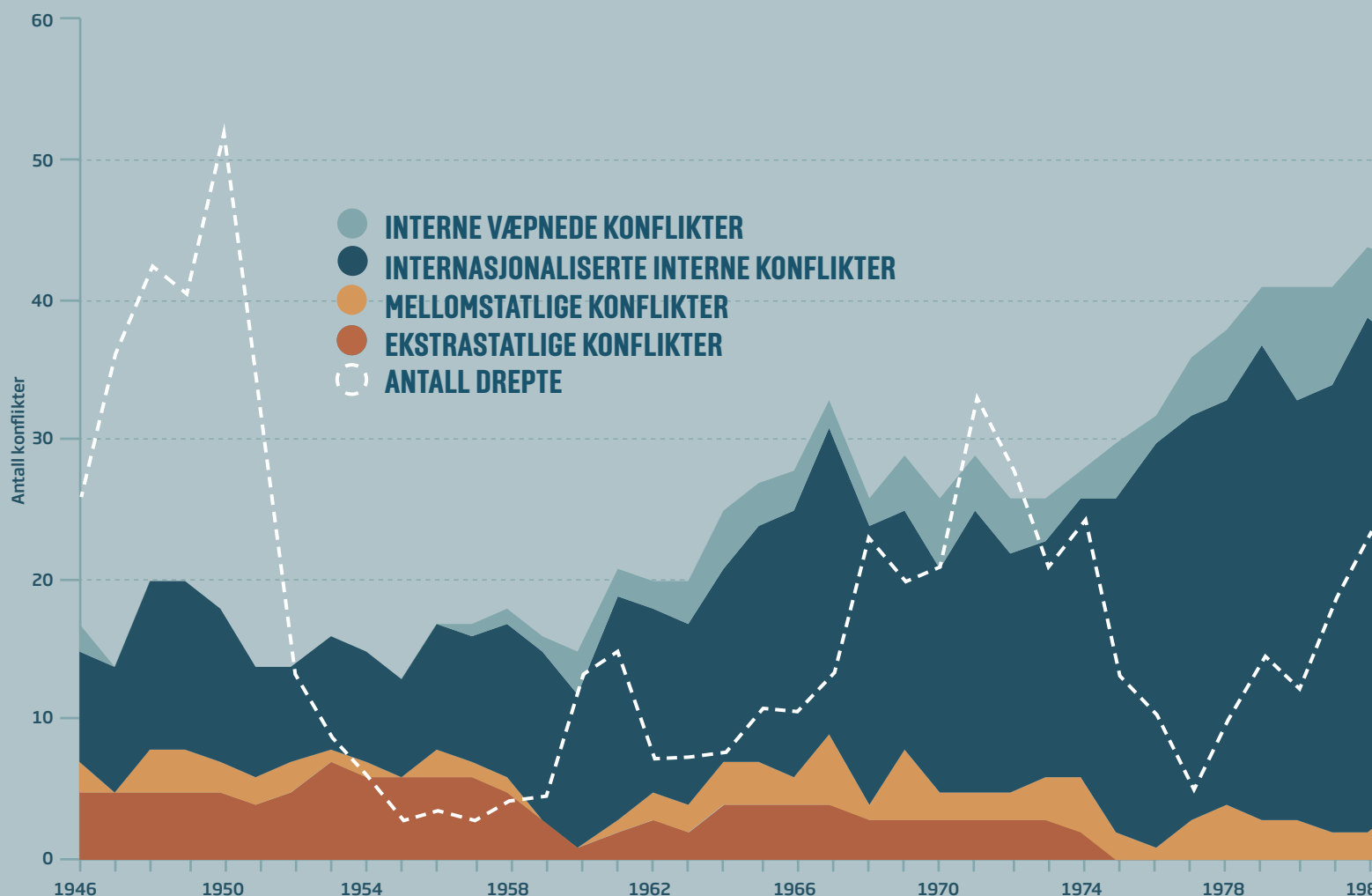
DAGENS KONFLIKTBILDE

SLUTTEN PÅ DEN KALDE KRIGEN

Fra 1946 og gjennom hele den kalde krigen ble det sakte, men sikkert stadig flere kriger i verden. Denne økningen skyldtes først og fremst en dobling av antallet **INTERNE VÆPNEDE KONFLIKTER**, det vil si mellom en regjering og en ikke-statlig aktør innenfor landets egne grenser. Fra 1991 snudde denne trenden brått. Gjennom hele 1990- og 2000-tallet falt antallet konflikter. Verden syntes å bli stadig fredeligere.

DEN ARABISKE VÅREN OG NYE, INTERNE STRIDER

Fra 2012, og i årene etter den arabiske våren, kan det imidlertid se ut til å ha inntruffet et nytt trendbrudd: Antallet konflikter har igjen steget til et rekordhøyt nivå. Mange av de nye konfliktene er **INTERNASJONALISERTE INTERNE KONFLIKTER**, der eksterne stater er involvert på minst én av sidene. Dette er bekymringsfullt, fordi konflikter med ekstern innblanding varer ofte lenger, er mer voldelige og vanskeligere å løse. De siste års utvikling reiser derfor spørsmålet om vi står overfor et vendepunkt: Vil antallet konflikter fortsette å øke i årene framover, eller er det bare snakk om en kortvarig variasjon? Og hvordan vil forholdet mellom konvensjonelle (inter-statlige) og asymmetriske (intra-statlige) konflikter utvikle seg?



Kilder: Antall konflikter (minst 25 drepte per år) er hentet fra UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset (v. 19.1). Antall drepte er hentet fra PRIO Battle Deaths Data (v. 3.1) for 1946-2008, og fram til 2018 fra UCDP Battle-Related Deaths (v. 19.1).

FÅ KONFLIKTER MELLOM STATER

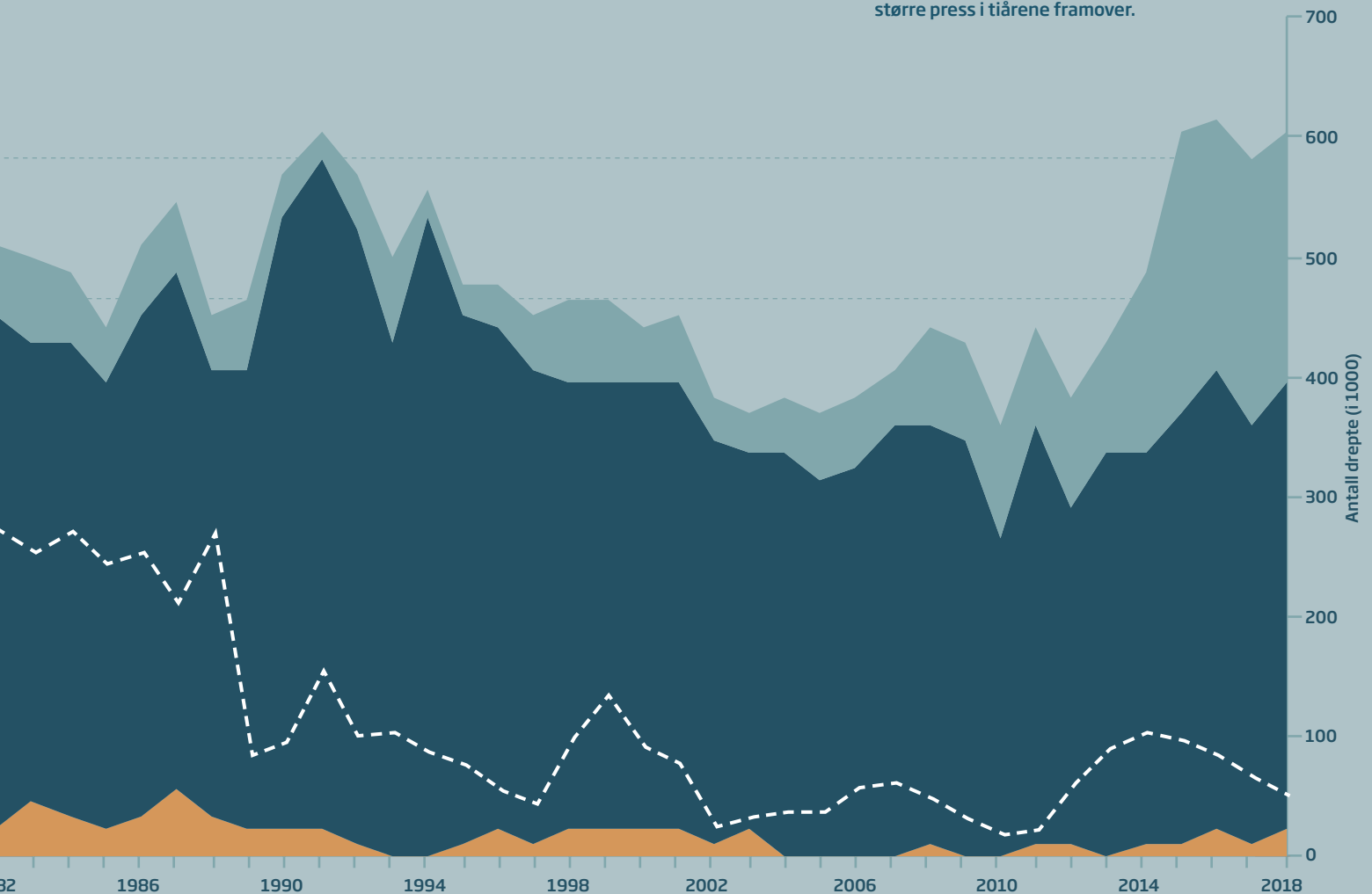
På den positive siden utkjempes det fortsatt svært få **MELLOMSTATLIGE KONFLIKTER**. Disse konfliktene er også ofte de mest alvorlige. Fra 1946 til 1991 har det i gjennomsnitt vært litt over to mellomstatlige konflikter i året, mens det siden 1991 bare har vært én i året. Siden 1975 er det heller ikke registrert noen **EKSTRASTATLIGE KONFLIKTER** der en stat kjemper mot en ikke-statlig aktør utenfor sitt eget territorium, for eksempel i en koloni.

FÆRRE DREPTE

Til tross for at det har blitt flere konflikter de siste årene, har ikke antallet mennesker som blir **DREPT I KRIG** økt like mye. Det har vært svingninger i forbindelse med spesielt blodige konflikter, som krigen i Syria. Men «toppene» er lavere enn under den kalde krigen. Denne nedgangen har skjedd samtidig som verdens befolkning har tredoblet seg - fra 2,5 milliarder mennesker i 1950 til 7,8 milliarder i dag. Det betyr at det relativt sett er færre som blir drept, og at de fleste konflikter er lavintensive. Selv om det er blitt flere konflikter kan det altså argumenteres for at verden likevel er blitt fredeligere.

DISSE FARENE TRUER

Det framtidige konfliktbildet er avhengig av utviklingen på områder som øker og reduserer faren for krig. Faktorer som øker faren for interne konflikter er svake statlige institusjoner, tidligere konflikter, høy befolkningsvekst og lav sosioøkonomisk utvikling. Faktorer som holder faren for mellomstatlig krig nede, er forekomsten av stabile demokratier, økonomisk vekst og graden av gjensidig avhengighet. En svekkelse av disse faktorene, samt av normer for fredelig konfliktløsning og USAs dominerende rolle, anses å øke faren. Som vi skal se i påfølgende kapitler, er det flere av disse faktorene som vil komme under større press i tiårene framover.





TRENDENE

Globale trender er trender som beskriver utviklingen i verden som helhet. For Norge er det helt nødvendig å analysere globale trender. Vi er en småstat med globale interesser. Derfor er vi også avhengige av å forstå hvor verden går. Samtidig har vi bare en begrenset evne til å påvirke utviklingen.

Politisk maktforskyvning

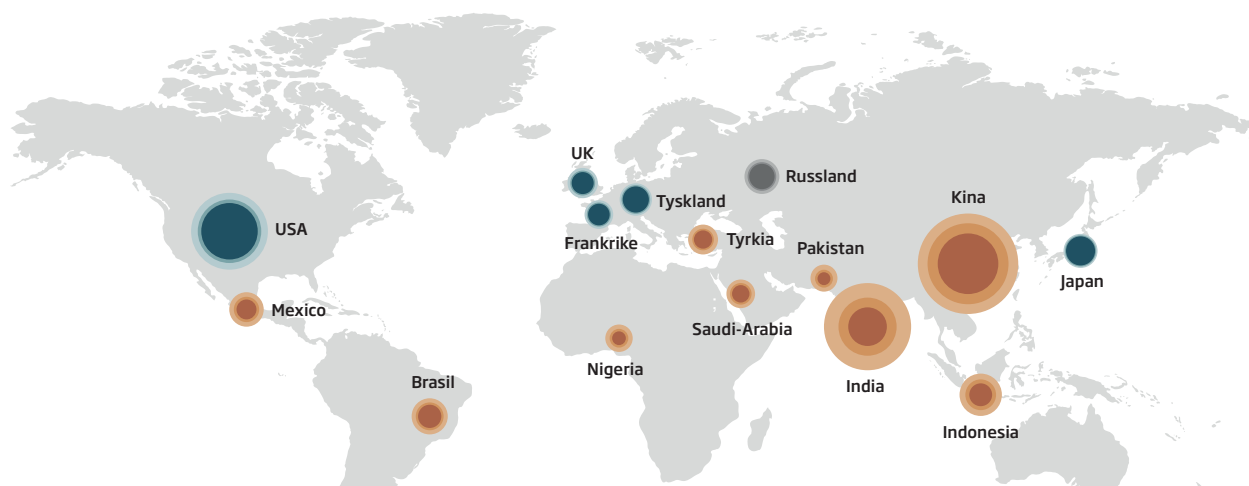
Verdens maktforhold endres hovedsakelig av tre politiske trender. Til sammen peker trendene mot en stadig mer «multipolar» verden. Her vil makten fordeles mer jevnbyrdig mellom flere aktører, både statlige og ikke-statlige.

For det første pågår det en maktforskyvning fra Vesten til en rekke framvoksende økonomier og utviklingsland, spesielt i Asia og Latin-Amerika. Dette inkluderer særlig Kina og India, men også store land som Indonesia, Brasil, Mexico, Tyrkia, Saudi-Arabia, Nigeria og Pakistan. Disse landene har over lang tid hatt en betydelig høyere økonomisk vekst enn verden generelt og dagens industriland spesielt. Denne trenden forventes å fortsette i lang tid framover (se kart).

Resultatet av denne økonomiske forskyvningen er en relativ svekkelse av Vestens makt, ikke minst fordi landene med høy-

est vekst også synes villige til å sette av en større del av veksten til militære formål. I tillegg regnes det med økt rivalisering mellom regionale og globale aktører om innflytelse og ressurser. Flere stater har allerede blitt mer villige til å bruke militær-makt i egen region, spesielt i Midtøsten.

Etter hvert som de framvoksende økonomiene blir mektigere, vil de også søke mer innflytelse på hvordan det globale statssystemet skal utformes og kreve større gjennomslag for sine tolkninger av dagens normer og regler. Mange av de framvoksende økonomiene har for eksempel et annet syn på menneskerettigheter enn vestlige land. Dette har senest kommet til uttrykk gjennom de ulike håndteringene av koronapandemien. I tillegg befinner flere seg på utsiden av sentrale institusjoner, som FNs sikkerhetsråd. Presset på reform av eksisterende organisasjoner ventes derfor å øke. Eventuelt kan det vokse fram stadig sterkere alternative institusjoner som kan redusere betyd-



Verdens største økonomier i 2016, 2030 og 2050.
Målt i BNP, justert for KKP, i mrd. 2016-USD.

Kilde: PwC, 2017

● Industriland (største)
● Framvoksende økonomier og utviklingsland (største)

2060 \$ 25,000 mrd.
2030 \$ 10,000 mrd.
2016 \$ 1,000 mrd.



ET FORSVAR MOT FREMMESTATLIG PÅVIRKNING

Vårin Alme er forsker ved FFI. Sammen med Torbjørn Kveberg og Sverre Diesen skrev hun i 2019 rapporten "Defence against foreign influence - a value-based approach to define and assess harm, and to direct defence measures".

ningen av dagens, vestlig-dominerte, som Det internasjonale pengefondet og Verdensbanken.

Som småstat er Norge spesielt avhengig av at forholdene mellom stater er styrt av lover og regler. Alternativet er at den sterkeste parten avgjør. De framvoksende stormaktenes syn på rettsordenen vil derfor bli avgjørende. Internasjonale regler forventes å bli mest utfordret der de allerede er dårligst definerte, som kyststaters økonomiske soner og bruk av verdensrommet og cyberdomenet for økonomiske og militære formål. Med en åpen økonomi som er tett integrert med verdensøkonomien, er Norge også sårbar for handelskriger og konflikter i andre deler av verden.

Utfordringen innenfra

Det nye er likevel at dagens liberale orden nå også utfordres «innenfra», fra skaperen selv, USA. Under Trump har landet trukket seg fra flere, store multilaterale avtaler, flørtet med autoritære regimer og sådd tvil om landets garantier til allierte. Denne «Trump-effekten» har imidlertid bare forsterket en svekkelse som uansett var ventet i lys av maktforskyvningen. Det betyr at forvitringen av den liberale ordenen slik vi kjenner den fra etterkrigstiden neppe vil snu, selv om USA skulle bli en sterk tilhenger av den igjen.

For det andre pågår det en parallell forskyvning av makt fra stater til ikke-statlige aktører. Ikke-statlige aktører har allerede fått en framtrødende rolle i mange av dagens konflikter, og kan få større påvirkning på politiske beslutninger både nasjonalt og internasjonalt. Stater må derfor forvente å dele mer makt og ansvar med ikke-statlige aktører. Samtidig kan ikke-statli-

ge aktørers større rolle redusere noe av effekten av den økonomiske maktforskyvningen mellom bare stater. De ikke-statlige aktørenes voksende betydning er først og fremst en konsekvens av informasjonsteknologien, som setter individer og grupper i stand til å organisere seg og samhandle globalt og på tvers av nasjonsgrensene i sann tid.

For det tredje er den relative verdien av harde versus myke virkemidler i endring. Bruk av militære maktmidler beholder sin nytteverdi i lys av økt spenning mellom stater. Samtidig er det blitt vanligere at stater også bruker en kombinasjon av harde og myke virkemidler for å utøve press – under terskelen for krig. Dette omfatter ofte irregulære virkemidler, som påvirkningsoperasjoner, cyberoperasjoner, krig ved stedfortreder og andre former for såkalt «hybrid» krigføring.

Samtidig er det ikke gitt at stedfortreder- og hybridkrig nødvendigvis vil dominere krigføringen på lang sikt. Global integrasjon og handel regnes som en av de viktigste årsakene til det lave antallet mellomstatlige konflikter i dag, fordi kostnadene forbundet med å krige mot et land en er økonomisk avhengig av, anses som høyere enn gevinsten. Hvis verden derimot skulle utvikle seg i retning av mer regionale og mindre gjensidig avhengige interessesfærer, vil de økonomiske incentivene for å unngå konflikt også bli svekket. Samtidig vil kostnadene ved å føre krig mot andre stater likevel forbli høye, så lenge den teknologiske utviklingen gjør enheter og våpen dyre både å produsere og bruke.

Sosialt

Det er i dag tre demografiske trender som er relativt sikre:

Hvilken utvikling kan vi se for oss i staters forsøk på å påvirke andre stater?

Fiendtlig påvirkning er historisk blitt brukt i hele spekteret av konflikter. Det ligger nær å tenke at både statlige og ikke-statlige aktører kanskje vil øke bruken av slike midler, ikke minst når nye muligheter oppstår. Fordekt påvirkning i fredstid kan gjøre det mulig å nå fiendtlige mål uten å provosere en direkte konflikt med motstanderen. Eller det kan gjøre motstanderen lite skikket til å stå imot en eventuell væpnet konflikt.

På hvilke måter vil de forsøke å påvirke?

Dette blir spekulasjon, men fra eksempler som den amerikanske presidentvalgkampen i USA i 2016 vet vi om én form for fremmedstatlig påvirkning: Den kan ta form som hacking av politikere og politisk ansattes eposter. Videre kan det være strategisk lekkasje av disse epostene, manipulasjon av pressedekning og opp-

rettelsen av falske kontoer på sosiale medier. Kontoer som deretter brukes til for eksempel å organisere demonstrasjoner og liknende. Så skal vi heller ikke glemme teknologibruken til militære organisasjoner. Mulighetene for påvirkning i militære operasjoner finnes.

Hvilke motmidler er eller blir aktuelle?

I rapporten vår foreslår vi en tilnærming som ikke tar utgangspunkt i midler. Den baserer seg snarere på hvilke verdier i samfunnet vi ønsker å forsvare. Det blir grunnlaget for hvordan vi vurderer truslene fra den fremmedstatlige påvirkningen. Deretter kan vi se på om og hvordan vi setter i verk tiltak for å forsvare de essensielle verdiene våre.



Defence against foreign influence – a value-based approach to define and assess harm, and to direct defence measures.
Rapporten finner du på ffi.no

Verdens befolkning blir stadig større. Den blir mer urbanisert. Og den blir eldre.

Verdens befolkning forventes å vokse fra 7,8 mrd. i dag til rundt 9,2 mrd. i 2040, før veksten skal flate ut mot 10,9 mrd. i 2100. Nesten all befolkningsveksten vil imidlertid skje i dagens minst utviklede land, spesielt i Afrika sør for Sahara (se figur). Samtidig skal andelen personer som bor i byer øke fra 55 prosent i dag til 65 prosent i 2040. Denne trenden vil også hovedsakelig skje i de samme mindre utviklede landene, der urbaniseringen er lavest fra før.

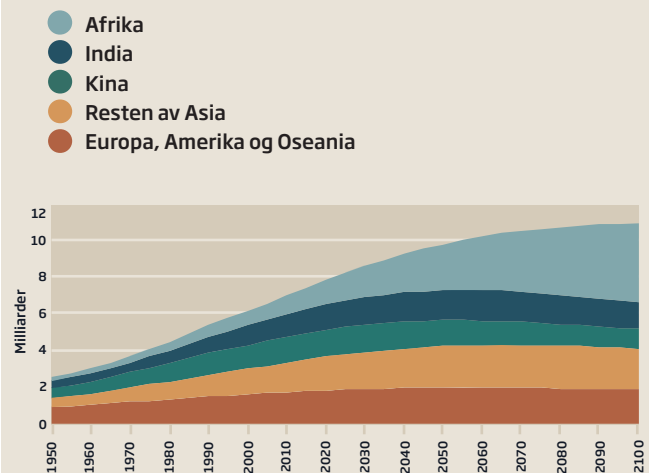
Slik vokser verden

På den ene siden innebærer befolkningsveksten og urbaniseringen et stort potensial for økonomisk vekst i dagens utviklingsland. På den andre siden kan det være en kilde til sosial uro, dersom myndighetene ikke lykkes med å omsette den demografiske veksten til økonomisk utvikling. Skjebnen til svake stater med stor befolkningsvekst forventes derfor å dominere det globale konfliktbildet, mens urbane operasjonsmiljøer kan bli mer aktuelle. Det siste gjelder spesielt asymmetriske konflikter. Det skyldes ikke bare at flere mennesker vil bo i urbane strøk med livsvilkår som i seg selv vil kunne skape konflikt. Det skyldes også at ikke-statlige aktører, som opprørsbevegelser, vil ønske å operere i urbane strøk, fordi dette er militært sett krevende og bidrar til å redusere konvensjonelle styrkers overtak.

En tredje demografisk utvikling er den globale aldringen. Medianalderen i verden skal øke fra 31 år i dag til 35 år i 2040, før den fortsetter til 42 år i 2100. Aldringen vil imidlertid skje raskere i de mer utviklede landene. I Europa og Kina skisseres aldringen som en årsak til gradvis svakere økonomisk vekst

SLIK VOKSER VERDEN

Verdens befolkningsvekst i utvalgte land og regioner, 1950–2100.



Kilde:

UN Department of Economic and Social Affairs (2019). Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects: The 2019 Revision.



FOTO: FFI



AUTONOMI BLIR BÅDE TRUSSEL OG MULIGHET

Morten Hansbø er forsker ved FFI. Han har skrevet rapporten "Dronestrategien - hva nå? - innspill til en mulig nasjonal sivil-militær satsing på ubemannede luftfarkoster".

Hvilket potensial er det i autonome systemer?

Ubemannede systemer kan komme til å bety mye som ressurs. Det gjelder både beredskap og forsvar, forvaltning og forskning, næringsliv og velferd. Vi får stadig større muligheter ved å gå fra dagens fjernstyrte og automatiserte systemer til autonome systemer, med evne til å virke effektivt sammen. Autonome systemer kan imidlertid også utgjøre en formidabel trussel. Allerede i dag ser vi bruk av ubemannede systemer som antyder at Forsvarets ressurser kan bli for få, for sårbare og for lite relevante.

Bør vi satse på slike systemer i det norske forsvaret?

Et relevant og bærekraftig framtidig forsvar kan måtte bestå av et stort antall autonome systemer. Det inkluderer autonome våpen og bevæpnede autonome systemer. Disse kan først supplere og støtte de bemannede systemene - senere erstatte dem. Samtidig må vi ta hensyn til hvilke etiske dilemmaer utviklingen kan gi.

Hvilke motmidler er aktuelle overfor slike systemer?

Vi har i dag for få relevante mottiltak mot ubemannede systemer. Framtidige trusler kan ikke møtes med dagens løsninger. De nye truslene har gjerne lav signatur. De kan opptre i stort antall. De er ikke avhengige av GPS eller ekstern kommunikasjon. De kan være svært manøvrerbare. Slik kan de benytte naturlig skjul og dekning effektivt. De oppdages sent, og kan raskt mette og tømme forsvarssystemene våre. Det er et stort behov for å styrke innovasjon innenfor deteksjon og mottiltak. Vi trenger et mangfold i løsninger, og vi trenger svært mange enheter. Det er fordi de kun vil ha lokal virkning. Derfor må de også være relativt billige. Vi trenger en kombinasjon av stasjonære og mobile systemer, og av aktive og passive sensorer. Mottiltak kan i stor grad måtte være autonome. «Robot mot robot» med våpen blir et naturlig trekk.

framover. Samtidig kan aldri også bidra til en fredeligere verden, fordi ressursene i eldre samfunn ofte trekkes bort fra forsvar og over til pensjon, helse og omsorg.

Den fjerde demografiske trenden, migrasjon, er langt vanskeligere å forutsi. De fleste studier forventer at fortsatt høy internasjonal migrasjon vil skape et minst like stort behov for håndtering av folkestrømmer som i dag. På kort sikt er det likevel motreaksjonene på innvandring som har fått størst følger i Vesten, i form av større misnøye og politisk polarisering. Disse strømningene anses å ha påvirket Brexit-avstemningen og valget av Trump i 2016. Dersom disse innenrikspolitiske utfordringene hos våre allierte gjør det vanskeligere å etablere politisk konsensus i Nato, kan dette skape en ny usikkerhet om utsiktene til alliert hjelp til Norge i en krisesituasjon.

I Norge synes ikke innvandringen å ha fått konsekvenser for forsvars- og sikkerhetspolitikken. Likevel kan dette aspektet få mer å bety de neste tiårene, fordi andelen personer med innvandrerbakgrunn forventes å øke fra 18 prosent i dag til 24 prosent i 2040. Én ting er mulige motreaksjoner på innvandringen. En annen er mulighetene for at identitetsbaserte konflikter andre steder i verden kan «overføres» til Norge, der de etniske eller religiøse skillelinjene kan gjenspeiles.

Teknologiske trender

Dagens teknologiske trender kjennetegnes av to ting: Utviklingen går raskere enn noensinne. Det samme gjør spredningen av kunnskap. Kommersiell teknologiutvikling er allerede blitt et reelt alternativ til militær utvikling, men statlig medvirkning vil fortsatt være sentral på grunn av staters større evne til å



FFI og KONGSBERG tester ut et nytt system for å skyte ned droner med fjernstyrt våpenstasjon. Demonstrasjonen fant sted på Hengsvann skytefelt i desember 2019. Foto: FFI

bære økonomisk risiko. Derfor vil land med høyere økonomisk vekst også kunne oppnå et høyere moderniseringstempo, og slik korte ned på Vestens teknologiske forsprang.

De viktigste militært teknologiske trendene anses å ligge innenfor disse områdene: forbedringer i menneskers fysiske og kognitive evner, robotikk og autonome systemer som utnytter kunstig intelligens, 3D-printing, kvantedatamaskiner, stordata og nye energikilder og lagringsmedier.

Utviklingen ventes å føre til raskere og mer langtrekkende missiler, ubemannede systemer i alle domener, forbedrede sensorer, presisjonsstyrt ammunisjon, autonome våpensystemer, nye typer masseeffektvåpen og direkte energivåpen. Resultatet er større muligheter for et høyt nivå av nettverksbasert forsvar. Den samme utviklingen kan også gi flere, både statlige og ikke-statlige aktører en større evne til å nekte andre tilgang til egne områder, eller bevegelsesfrihet der – såkalte nektelsesstrategier (anti-access and area denial, A2/AD). Det betyr at den militære teknologiutviklingen er «demokratisk», for så vidt som den bidrar til å utjevne forskjellen på stormakter og andre aktører.

På lengre sikt kan flere aktører også få tilgang på ulike typer masseødeleggelsesvåpen. Kunstig intelligens kan potensielt revolusjonere krig som fenomen. «Rene» cyberkriger anses ikke som sannsynlige. Operasjoner i cyberdomenet blir likevel vanligere både frittstående og som supplement til konvensjonell maktbruk. De kan gjøre det vanskeligere for stater å skille mellom offensive og defensive hensikter hos andre aktører.

Manglende modernisering truer

De fleste følgene av den teknologiske utviklingen vil være de samme for det norske forsvaret som for andre lands. Som småstat har vi likevel noen spesielle utfordringer: Den største faren er at moderne, kostbare systemer bare lar seg anskaffe i et så lite antall at vi kommer under kritiske minsteverdier. Det vil si det antallet systemer av en viss type det er mulig å ha i Forsvarets inventar, uten at enhetskostnadene blir for høye og fagmiljøene for små. Koblet til dette er også faren ved manglende teknologisk modernisering: Det kan skje hvis vi mister våpensystemer eller kompetanse som gjør at vi ikke lenger er interoperable med våre viktigste allierte.

Billigere våpen kan svekke Europa

Et trendbrudd som kan forsterke dagens maktforskyvning bort fra Vesten er dette: Det blir så billig å produsere meget effektive våpen at militærmakt igjen blir personell- eller arbeidsintensivt. En slik utvikling vil i så fall føre med seg en ytterligere svekkelse av europeiske lands relative militære evne. Det er en følge av synkende folketall sammenliknet med resten av verden.

Et annet trendbrudd som kan få stor betydning for Norge, er om det skjer en endring i forholdet mellom pris og ytelse for en type våpensystemer. Allerede i dag kan det anskaffes tusenvis av droner for prisen av ett kamphelikopter. I ytterste konsekvens kan den teknologiske utviklingen lede til en dreining bort fra dagens få, store og dyre våpenplattformer til masseproduksjon av relativt billige, men effektive alternativer, slik som autonome våpensystemer (se boks side 16).



“Norsk økonomi er spesielt avhengig av utviklingen i oljeprisen, som vil påvirkes av verdens avhengighet av fossilt brensel og overgangen til fornybare energiformer.

Økonomisk vekst blir ujevn

Verdensøkonomien forventes å fortsette å vokse de neste ti årene, men veksten vil gradvis avta og ikke bli jevnt fordelt. PricewaterhouseCoopers (PwC) er én av få aktører som forsøker å predikere økonomisk utvikling langt framover. Ifølge deres prognoser fra 2017 vil den globale veksten gradvis avta fra rundt 2,7 prosent på 2020-tallet til 2,4 prosent på 2040-tallet. Denne veksten baserer seg på en fortsatt relativt høy BNP-vekst i dagens framvoksende økonomier og utviklingsland. Det er likevel bred enighet om at USA, Kina og India forventes å bli de tre klart største økonomiene de neste ti årene.

Få studier forsøker å predikere framtidige forsvarsbudsjetter. Det forventes likevel at USA, Kina og India også vil være de som bruker klart mest penger på militære utgifter framover. Gapet ned til resten vil også øke. Ellers antas det at land i regioner hvor det brukes relativt mye på forsvar nå, som Asia og Midtøsten, også vil gjøre det framover.

For europeiske land kan kombinasjonen av en rekke innenriks-politiske faktorer, som en svakere økonomisk og demografisk vekst, stigende forventninger til sosiale ytelser i befolkningen, og en trussel utenfra som oppfattes som moderat, gjøre det krevende å oppfylle Natos målsetting om at landene skal bruke to prosent av BNP på forsvar, i alle fall på lengre sikt. Det er for tidlig å si hvorvidt koronapandemien ytterligere vil svekke ut-siktene til å nå dette målet.

Norge vil trolig stå overfor de samme økonomiske utfordringene som kan lede til økt press på forsvarsbudsjettene i Europa. Forsvar har ikke vært blant de viktigste sakene for norske velgere,

selv i sikkerhetspolitisk mer krevende og økonomisk gode tider. Det er derfor usikkert om Forsvarets økonomiske rammer i gjeldende langtidsplan vil la seg videreføre på lang sikt. På den ene siden vil Norge være bedre stilt for å bruke penger på forsvar enn mange andre europeiske land. På den andre siden er norsk økonomi spesielt avhengig av utviklingen i oljeprisen, som vil påvirkes av verdens avhengighet av fossilt brensel og overgangen til fornybare energiformer. Dagens kombinasjon av pandemi og et stort oljeprisfall utgjør en dobbel utfordring for norsk økonomi.

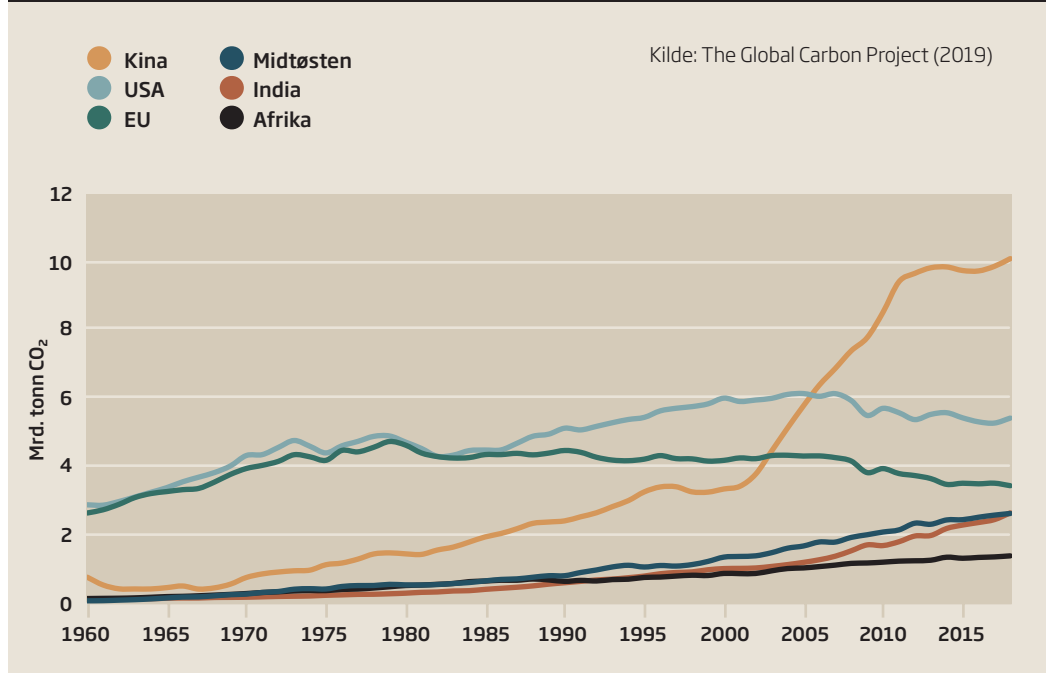
Energi, mat og vann kan gi uro

Den globale etterspørselen etter energi, mat og vann vil øke betydelig de neste ti årene. Etterspørselen forventes å bli størst i framvoksende økonomier og utviklingsland, særlig i Asia. Av disse er det spesielt vann som anses å ha et økende potensial som konfliktårsak og maktmiddel i krig. Behovet er også økende for såkalte sjeldne jordartsmetaller.

Land kan tenkes å strupe andre lands tilgang på alle disse naturressursene for å utøve press. I ytterste konsekvens følger bruk av militærmakt, for å sikre tilgangen på ressursene. Samtidig er sammenhengene mellom ressursknapphet og konflikt tvetydige. Det er også vanskelig å forutsi utviklingen og følgene av økt etterspørsel etter naturressurser, fordi det innenfor dette feltet kan skje teknologiske gjennombrudd som kan få svært mye å si for fordeling og effektiv bruk.

Et trendbrudd som vil ha store følger for Norge er om overgangen fra fossil til fornybar energi går raskere enn antatt. Dette vil redusere statens inntekter og gi ringvirkninger for hele økono-

CO2-UTSLIPP FRA FOSSILE BRENNSTOFF OG INDUSTRI



mien, inkludert forsvarsbudsjettet. Et cyberangrep mot store deler av det internasjonale finanssystemet vil også kunne ramme det norske oljefondets inntjening. Det anses likevel ikke å være stor risiko for at vesentlige deler av fondets beholdning går permanent tapt.

Miljødimensjonen betyr mer

Når klimaendringene merkes bedre, vil miljøet få en større strategisk betydning. Klimaendringene framstilles som et politikk-område som kan bidra til mer, ikke mindre, internasjonalt samarbeid og oppslutning om multilaterale institusjoner. På den andre siden vil den globale gjennomsnittstemperaturen fortsette å stige de neste tiårene. Dette gjelder selv om målene i dagens avtaler om utslippskutt blir nådd.

Det mest avgjørende for det globale klimagassutslippet kan bli hvorvidt framvoksende økonomier og utviklingsland klarer å fortsette å vokse økonomisk, uten å øke utslippene like mye som nå (se figur). Kinas utslipp har allerede økt mye, mens utviklingen i India, Afrika og resten av Asia kan få mye å si på lengre sikt.

Mer ekstremvær og naturkatastrofer kan i seg selv øke behovet for humanitær innsats. Klimaendringene vil også forsterke presset fra andre globale trender, som befolkningsvekst, urbanisering og ressursknapphet. Det kan igjen bidra til økt spenning mellom land og befolkningsgrupper, og ytterligere migrasjon.

Det er likevel lite som tyder på at klimaendringer i seg selv er en hovedårsak til væpnet konflikt. I stedet er det de væpnede konfliktene som kan gjøre det vanskeligere å håndtere endringene.

Derfor er det bekymringsfullt at områdene hvor konfliktrisikoen er størst i dag, ofte er de samme som er mest utsatt for klimaendringene og dårligst stilt til å håndtere dem. Spesielt gjelder det Afrika sør for Sahara og Sør-Asia. Fredsoperasjoner kan slik bli mer relevante, nettopp for å håndtere klimaendringene. Samtidig kan bruk av militære styrker her begrense tilgjengeligheten på både egne og våre alliertes ressurser i eventuelle kriser på hjemmebane.

Tiltak for å motvirke globale klimaendringer er ikke nødvendigvis de samme tiltakene som dem som minsker faren for væpnet konflikt. Tvert imot kan sterk økonomisk vekst være noe av det som minsker faren for konflikt mest, samtidig som det kan forverre klimaendringene.

Miljøets økende betydning kan på lengre sikt også påvirke Forsvarets organisering, planlegging og gjennomføring av operasjoner. Det kan også bli et viktigere mål å begrense miljøskader i forbindelse med militær aktivitet, og i ytterste konsekvens bli et sentralt mål i nye operasjoner. ■

AKTØRENE

Hvilke muligheter har aktører for å påvirke både sin egen og andres utvikling? Sikkerheten vår avhenger spesielt av to forhold: andre aktørers vilje og evne til å bruke makt mot Norge, eller å komme oss til unnsetning.

RUSSLAND ER MEST AGGRESSIV

Russlands ambisjon synes å ligge fast: Landet ønsker å være en viktig stormakt innenfor en mer multipolar verdensorden enn den som har vært dominert av USAs økonomiske og militære styrke.

De siste årene har landet også gått fra å bli omtalt som en regional og defensiv aktør til en global og offensiv. Siden intervensjonen i Ukraina i 2014 har landet videreført en offensiv utenrikspolitikk. Russland har brukt et bredt spektrum av virkemidler for å undergrave USA og svekke Vesten. Det som er nytt er at landet har engasjert seg tyngre militært, også utenfor det post-sovjetiske området.

Ambivalent til Kina

I dag omtales Russland derfor som den mest aggressive utfordreren til den liberale verdensorden. Det er likevel ulike syn på hvor langt landet er villig til å gå, og hvor lenge dagens utenrikspolitikk vil bli videreført. På lang sikt kan den største testen bli hvordan Russland skal håndtere forskyvningen av makt til framvoksende stormakter og økonomier utenfor Europa. Landet har et ambivalent forhold til Kina, mens forholdet til India kan bli mer utfordrende å ivareta framover.

Større utfordringer i landets sørlige og østlige randsoner kan tenkes å gjøre det viktigere å reparere forholdet til Europa.

Innbyggertallet minsker

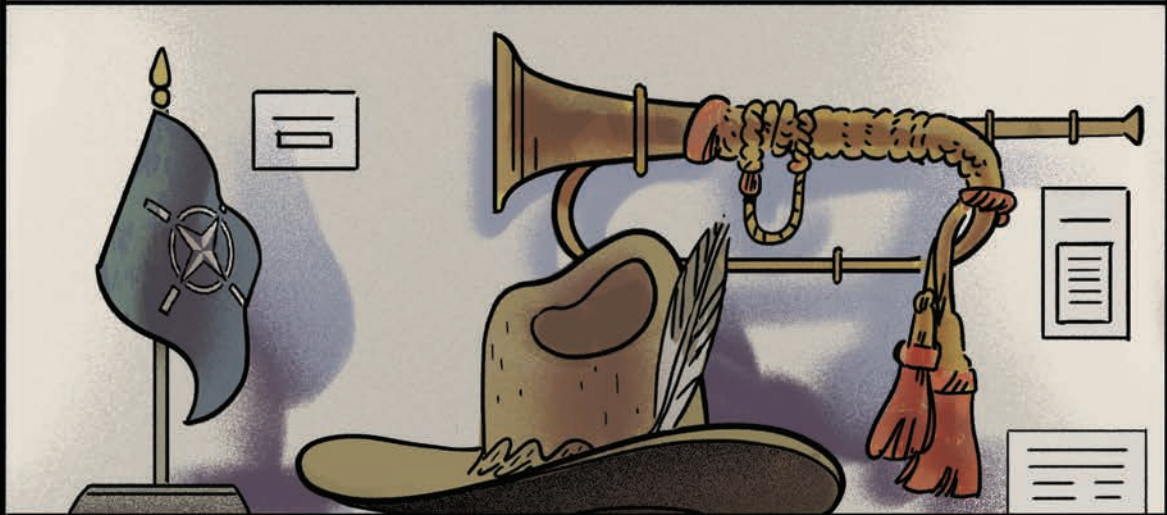
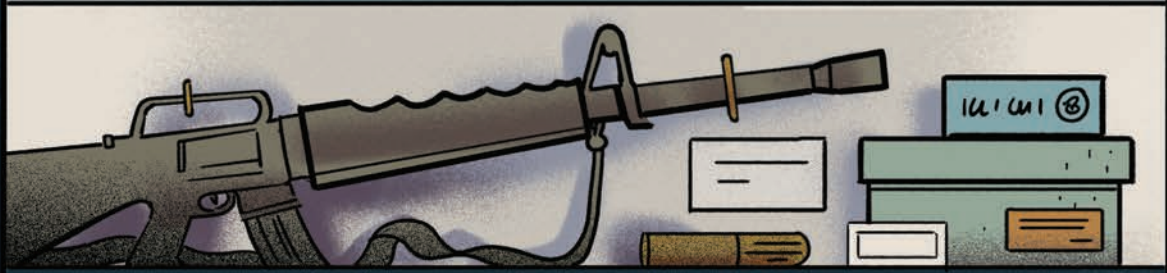
Innenrikspolitisk står landet overfor store demografiske utfordringer, selv i europeisk sammenheng. Befolkningen beregnes å falle fra 146 mill. i dag til 139 mill. i 2040, og fortsette nedover etter dette. Russland forventes også å få en av verdens tyngste forsørgerbyrder – det vil si andelen arbeidsføre i forhold til barn og eldre. Den russiske økonomien er i tillegg svært sårbar for endringer i energiprisene. Russland vil sannsynligvis forbli en av verdens største økonomier. Det er likevel bred enighet om at dagens økonomiske modell ikke er bærekraftig uten politiske reformer. Det kanskje største problemet i den forbindelse er at slike reformer neppe er mulig uten at det i seg selv får følger for den nåværende makt-eliten.

Regimeskiftet har høy risiko

Russland forventes likevel å forbli autoritært, i alle fall så lenge Vladimir Putins sitter ved makten. En utfordring for Russland, og en kilde til usikkerhet for landets omgivelser, er at det er mye som

“

De siste årene har Russland gått fra å bli omtalt som en regional og defensiv aktør til å være global og offensiv.



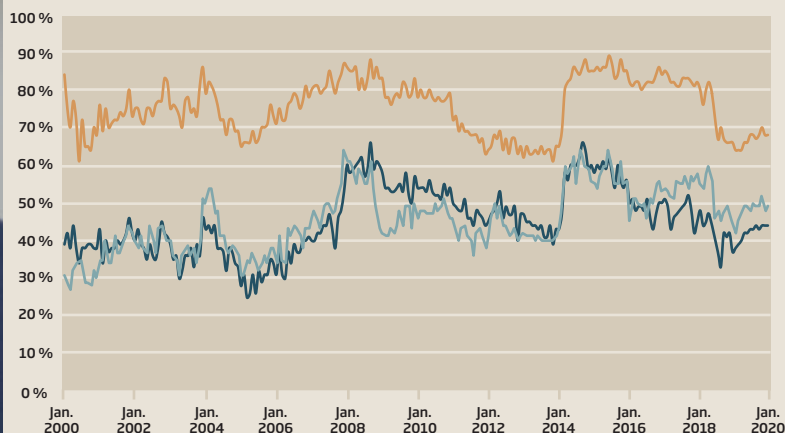


RUSSISKE MENINGSMÅLINGER 2000-2019

Det er mye som tyder på at det er personen Vladimir Putin som er populær, ikke det russiske regimet som sådan.

- Putin gjør en god jobb
- Regjeringen gjør en god jobb
- Landet går i riktig retning

Kilde: Levada



tyder på at det er personen Putin som er populær, ikke det russiske regimet som sådan (se figuren over).

Gjør Putin en god jobb? Gjør den russiske regjeringen det? Går Russland i riktig retning? Disse spørsmålene undersøkes i meningsmålinger fra russiske Levada. I perioden 2000-2019 går svarene i bølger. Synet på myndighetene henger ofte sammen med utenrikspolitiske begivenheter, som økonomiske konjunkturer og væpnede konflikter. Det er Putin som er populær, ikke regimet. Selv på de dårligste målingene har oppslutningen hans ligget over 60 prosent, mens regjeringens og synet på landets utvikling har vekslet mellom rundt 65 prosent på det beste og under 30 prosent på det dårligste. Det er derfor det knytter seg så stor usikkerhet til hva som skjer etter Putin.

I 2020 ble grunnloven endret. Det gjør at Putin kan fortsette som president i to nye perioder, helt fram til 2036. Historisk sett er imidlertid regime-skifter i personavhengige systemer, som det russiske, forbundet med høy risiko hvis lederen forsvinner før han dør av naturlige årsaker. Det er på ingen måte gitt at maktoverføringen vil skje slik

eliten ser for seg, når den tid omsider kommer.

Norge utfordres

Det kommende tiåret vil allerede gjennomførte investeringer, og et nytt, mer realistisk våpenprogram, medføre ytterligere forbedringer i Russlands militære evne. Tempoet i forsvarsmoderniseringen forventes imidlertid å bli lavere enn hva det har vært det siste tiåret. På lang sikt kan det også bli vanskeligere for russisk forsvarsindustri å eksportere og produsere like mye av neste generasjons våpensystemer, fordi det ofte forutsetter teknologisk samarbeid med andre land.

Så lenge forholdet til Vesten forblir dårlig, må Norge forvente å bli utsatt for en like selvhevdende russisk utenrikspolitikk som i dag. Selv om det er lite sannsynlig, er det derfor ikke mulig å utelukke et russisk begrenset væpnet angrep mot Norge. Det gjelder både i forbindelse med en større konflikt med Vesten, og i en bilateral norsk-russisk konflikt. Selv om Russland har opptrådd mer selvhevdende i våre nærområder, anses likevel ikke den militære trusselen fra Russland som grunnleggende endret.

Det er likevel ulike syn på sannsynligheten for væpnet konfrontasjon mellom Russland og Vesten. En kilde til uenighet er hvorvidt russiske påstander om at Vesten utgjør en trussel bare er retorikk eller et uttrykk for reelle bekymringer. Russlands langtrekkende, konvensjonelle presisjonsvåpen virker også som en særlig utfordring for Norge, fordi sivile mål er blitt pekt på som prioriterte i bilaterale konflikter. Begrunnelsen er at dette vil ha større effekt på den politiske viljen enn rent militære mål.

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

“
Selv om Nato-landene skulle nå to-prosentmålet innen 2024, er det likevel tvil om dette nivået kan videreføres.

NATOS TO ENDRINGER

I lys av et fortsatt anspent forhold til Russland har Nato lagt større vekt på kollektivt forsvar og kapabiliteter for høyintensiv krigføring de siste årene. Det er skjedd to vesentlige endringer.

Den ene er at den nedadgående trenden i forsvarsbudsjettene til mange europeiske Nato-land har snudd til vekst, etter Russlands intervensjon i Ukraina i 2014. Denne trenden kan også ha blitt forsterket av et betydelig økt press fra USA, om at europeiske medlemsland må bidra mer etter at Trump ble president i 2016. De siste års vekst er likevel mindre enn forutsatt for å kunne nå Natos mål om at hvert enkelt land skal bruke to prosent av BNP på forsvar innen 2024. Veksten omfatter heller ikke alle de største og viktigste europeiske statene, de som kan ha mest å si for alliansens samlede militære evne, eller utsiktene til alliert støtte til Norge – som fra Storbritannia. Det gjenstår også å se hvor mye koronapandemien kan påvirke Nato-landenes forsvarsbudsjetter.

Tvil om to-prosentmålet

Selv om Nato-landene skulle nå to-prosentmålet innen 2024, er det likevel tvil om dette nivået kan videreføres. Tvilen skyldes blant annet at den økonomiske veksten forventes å avta. Samtidig vil eldrebølgen merkes enda bedre utover 2020-tallet. Vanskeligheter med å oppfylle to-prosentmålet kan også framtvinge en større diskusjon om selve måten å beregne byrdefordeling på innad i alliansen.

Sterk ramme eller skinnallianse

Den andre vesentlige endringen de siste årene er USAs forsterkede militære tilstedeværelse i Europa. Dette skyldes et mer anspent forhold til Russland. Samtidig knytter det seg usikkerhet til USAs

prioritering av Europa på lang sikt, fordi Kina anses som en større strategisk utfordrer enn Russland. I tillegg eksisterer det fortsatt en spredning i trusselbildene innad i alliansens europeiske medlemsland. Mens Russland utgjør den største sikkerhetspolitiske utfordringen for østlige og nordlige medlemsland, virker instabilitet i svake stater langs Middelhavet som en større og relativt sikker utfordring for de sørlige statene.

Til tross for disse underliggende kreftene som truer alliansens samhold og samlede militære evne, vil Nato trolig forbli det viktigste sikkerhetsrammeverket for Europa i overskuelig framtid. Et eventuelt forbedret forhold til Russland kan paradoksalt nok øke sannsynligheten for at alliansen består, fordi risikoen for at et medlem blir dradd inn i konflikter det selv ikke har interesse av minsker, samtidig som USAs økonomiske krav til de europeiske landene kan bli redusert.

En vedvarende, men ikke samlende nok trussel kan likevel føre til oppløsningstendenser. I verste fall kan det gjøre at Nato gradvis utvikler seg til en ren «skinnallianse», der det mangler et reelt interessefellesskap som forplikter medlemmene til handling i en eventuell krise.

Et mindre dramatisk alternativ til en gradvis forvitring av Nato ser slik ut: Alliansen kan utvikle seg til et institusjonelt rammeverk for koalisjoner av villige, også innenfor kjerneområdet. En geografisk og funksjonell inndeling av alliansen kan minske konflikter om byrdefordeling, og øke mulighetene for å bygge felleskapasiteter. En slik utvikling, med flere mindre grupper av medlemsland med reelle strategiske fellesinteresser, vil også kunne være enklere å forholde seg til for USA enn alliansen som helhet.



FOTO: NATO

KAN NATO-BYRDENE BEREGNES ANNERLEDES?

Målsettingen om å bruke en bestemt BNP-andel på forsvar er ingen garanti for at pengene benyttes på den beste måten for Nato.

For mange land vil tendensen være at økte budsjetter først og fremst tilgode ser egne forsvarsinteresser. I tillegg er det flere land som er høyt ansett i Nato, selv om de har ligget langt unna to-prosentmålet, som Danmark og Canada. Grunnen er viljen deres til å ta ansvar, og til å godta betydelige tap under operasjoner som i Afghanistan. Ingen av de to har imidlertid nevneverdige nasjonale sikkerhetsutfordringer. Det gjør at de, i motsetning til mange andre medlemsland, i stedet kan konsentrere seg om militære kapasiteter til bruk utenlands.

Det er derfor vanskelig å se procenter og rene kvantitative mål frikoblet fra politiske og strategiske ambisjoner. Dette kan igjen åpne for alternative måter å vurdere nasjoners evne og vilje til byrdefordeling i Nato på sikt, for eksempel gjennom en tydeligere arbeidsdeling. Små land kan gis ansvar for avgrensede deler av det spekteret av kapabiliteter som Nato-operasjoner krever. Byrdefordeling uttrykkes da ved landets vilje til å sette nasjonale behov til side når Nato spør etter kapabiliteter. Like ens handler det om plikten til å stille opp med disse kapabilitetene hvis en operasjon settes ut i livet. For småstater som Norge kan imidlertid en slik utvikling gå på bekostning av den spesifikke nasjonale forsvarsevnen.



USA ER I TILBAKEGANG

Det er bred enighet om at USA er en supermakt i tilbakegang. På den ene siden vil ikke USAs posisjon svekkes like mye som andre vestlige lands. I motsetning til Europa skal USAs befolkning vokse fra 330 mill. i dag til 367 mill. i 2040, og videre opp til 434 mill. i 2100. USAs andel av verdens befolkning vil dermed holde seg rundt 4 prosent ut århundret, mens Europas vil falle fra 10 prosent i dag til under 6 prosent i 2100. På den annen side vil framvoksende stormakter, spesielt Kina og India, ta innpå og delvis passere USA på andre områder. Det forventes at USA vil måtte prioritere sine ressurser strengere.

Kina er største utfordrer

I USA anses Kina som en større og mer langsiktig utfordring enn Russland. Kinas vekst kan derfor redusere USAs interesse for Europa, og dermed skape større konkurranse mellom landets allierte om amerikansk oppmerksomhet. Så lenge amerikanske prioriteringer ikke blir satt på prøve, er det imidlertid vanskelig å vurdere hvor mye støtte Europa kan forutsette. Det virker imidlertid som sikrere at maktforskyvningen til Asia vil fortsette, enn at Russland vil videreføre

en like konfronterende linje overfor Vesten etter Putin. I tillegg har det amerikanske synet på Russland, og hvilke land som utgjør USAs største fiender, historisk sett variert mye (se figur side 25).

Hardere prioriteringer betyr at de amerikanske forventningene til USAs allierte vil øke. Det gjelder både forventningene til å ivareta sin egen sikkerhet, og i forbindelse med amerikanske militære intervensjoner andre steder. Generelt kan følgene av ikke å bidra bli mer alvorlige for disse nasjonenes forhold til USA, som trolig vil bli mer transaksjonsbasert også etter president Trump.

Norske perspektiver

To perspektiver er særlig interessante for Norge: På den ene siden tilsier hardere amerikanske prioriteringer at terskelen for støtte til norske standpunkter i konflikter med Russland kan bli hevet. Betydningen av nordområdene vil også avhenge av USAs overordnede geopolitiske målsetting om å hindre oppkomsten av maktpolitiske konkurrenter i dette området. På den annen side gjør økt stormaktrivalisering det mer sannsynlig med amerikansk inn-

blanding, også i situasjoner hvor dette ikke nødvendigvis vil være i norsk interesse.

Uten USA vil mulighetene for å få allierte forsterkninger til Norge likevel svekkes mer generelt. Det skyldes at Europa mangler den militære kapasiteten til å etablere det nødvendige luft- og sjøherredømmet i Norskehavet. Felles for våre alliertes motstandere, inkludert Russland, er at de utvikler våpen som kan svekke våre alliertes evne til å projisere makt globalt og gjøre det farligere å intervensere i andre regioner.

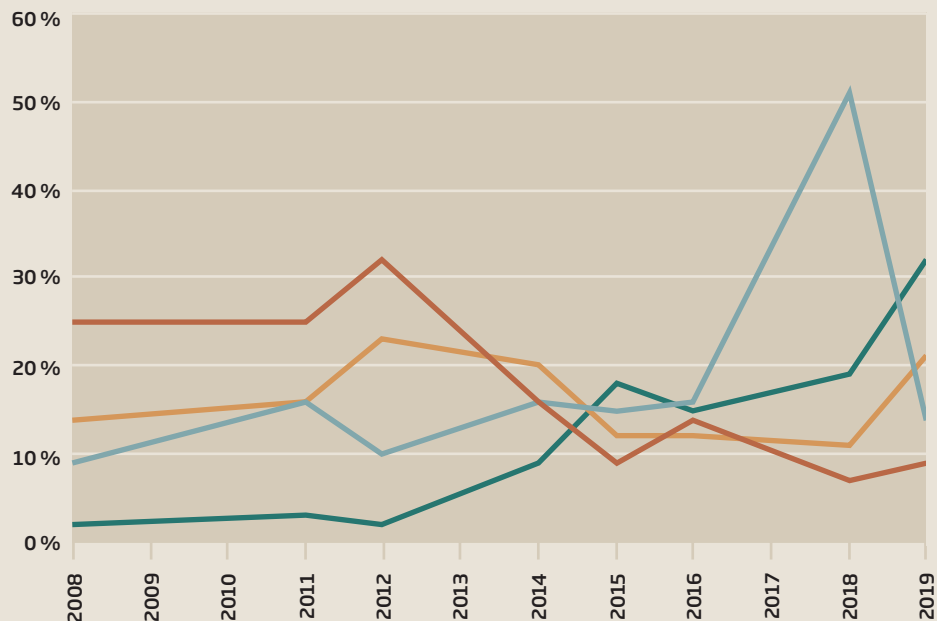
Trumps innflytelse

En ny, overraskende utvikling var valget av Trump som president i 2016. Trumps utenrikspolitiske linje forventes å svekke USAs globale innflytelse og nasjonale interesser, i alle fall på kort sikt. Samtidig har USA fortsatt gode forutsetninger for å forbli en global makt. De problematiske sidene ved de siste års utvikling synes å være delvis knyttet til Trump som person. Det er imidlertid ulike syn på om Trump representerer et forbigående fenomen, eller innvarsler en ny kurs i amerikansk politikk.

USAS SYN PÅ OMVERDENEN

Synet på hvilket land som er USAs største fiende, 2008-2019.

- Iran
- Kina
- Nord-Korea
- Russland



Kilde: Gallup.

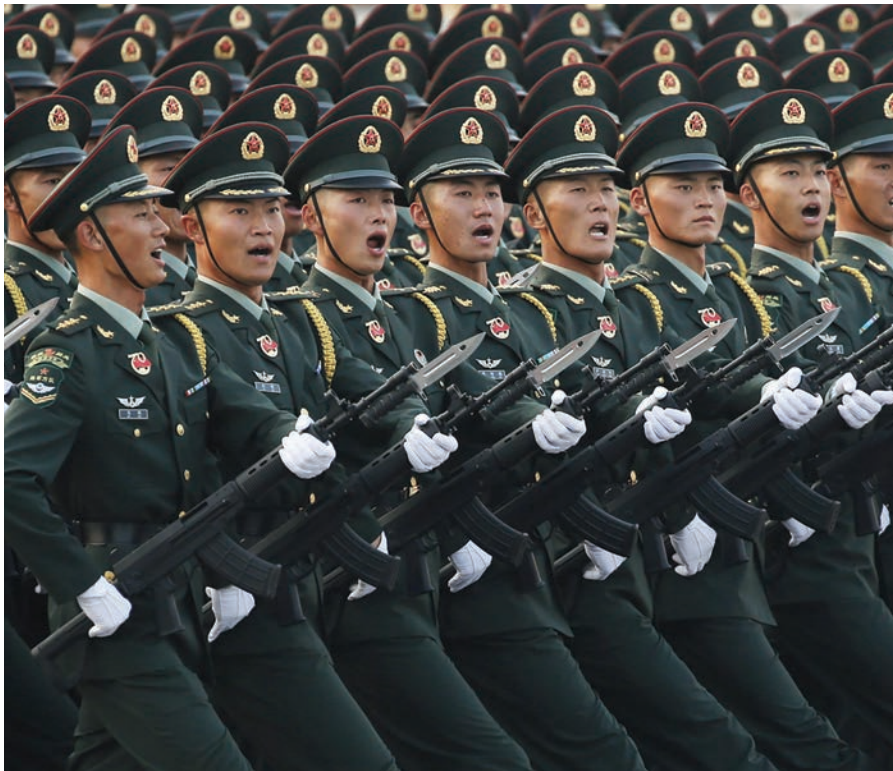
FN kan bli viktigere

Selv om USA har fått et mer negativt syn på FN under dagens administrasjon, er det mulig at FN-operasjoner kan bli viktigere igjen på lengre sikt. Spesielt hvis det blir vanskeligere for USA å lykkes med unilaterale tilnærminger, etter hvert som andre stormakter blir sterkere og kan motarbeide dem. I så fall kan norsk deltakelse i FN-operasjoner også bli viktigere for forholdet til USA.



US Marines på vei til Norge før Trident Juncture 2018.

Foto: Nato / Forsvaret



Kinesiske soldater marsjerer på Den himmelske freds plass under 70-årsmarkeringen av opprettelsen av folkerepublikken Kina.

Foto: Reuters / Jason Lee / AdobeStock

KINA VOKSER SAKTERE

Kinas økonomi forventes å fortsette å vokse raskt, men i et gradvis lavere tempo. Kina vil likevel gå forbi USA som verdens største økonomi innen et tiår. Landet forventes også å bruke relativt mye penger på forsvar, og dermed minske det militære gapet opp til USA.

Av dagens framvoksende stormakter er det Kina som har kommet lengst i å formulere egne mål for det internasjonale systemet. Kina ønsker en omorganisering av den økonomiske orden, som landet anser som fordelaktig for dagens industriland, og en politisk orden med større kinesisk innflytelse. Regimets strategi synes å kombinere to framgangsmåter: Den ene er fredelig samarbeid, ikke minst gjennom store og ambisiøse utviklingsprosjekter. Den andre er beskyttelse av landets kjerneinteresser, om nødvendig med bruk av makt.

Selvhevdelsen øker

De siste årene har Kina videreført en stadig mer selvhevdende utenrikspolitikk. Dette er skjedd gjennom fortsatt militarisering i Sør-Kina-havet og større militær tilstedeværelse globalt. Kina synes også å være på vei bort fra en

streng tolkning av prinsippet om ikke å blande seg inn i andre staters interne anliggender. De er også i ferd med å utvikle kapasiteter for militære utenlandsoperasjoner.

Det forventes heller ingen store endringer i kinesisk utenrikspolitikk så lenge dagens president, Xi Jinping, sitter ved makten. Etter en lovendring i 2018 kan han bli sittende på ubestemt tid. Under hans ledelse forventes det at kommunistpartiet vil styrke maktgrepet ytterligere. Samtidig vil Kina kunne få den samme utfordringen som Russland: Et sterkt personfokustert regime kan gjøre det vanskeligere å lykkes med en maktoverføring etter Jinping.

Vekst øker krigsfaren

Den største bekymringen er at fortsatt kinesisk vekst kan øke faren for krig med USA, siden Kina utfordrer den amerikanske dominansen, spesielt i Asia. Fordi økonomiske fellesinteresser er noe av det som reduserer konfliktpotensialet, representerer de siste års handelskrig mellom USA og Kina en negativ utvikling. For USA kan de vanskeligste testene bli situasjoner der troverdigheten som supermakt og alliert til mange av

Kinas naboland blir satt på prøve. Det er imidlertid ikke gitt at Europa vil trekkes inn i en eventuell konflikt mellom Kina og USA. Et tettere forhold mellom Kina og Russland kan derimot gi russerne større handlingsrom i Europa, mens USA kan bli mer opptatt i Asia.

Et avgjørende trendbrudd vil være om Kina skulle utvikle seg i en mer demokratisk og liberal retning. Om det skulle skje, vil den ideologiske motsetningen mellom USA og Kina bli svekket. Det er imidlertid ikke gitt at konfliktpotensialet dermed blir borte, fordi landene vil forbli store økonomiske konkurrenter. Det er heller ikke gitt at en enda mer vellykket Kina vil stå fram som mer ønskelig for resten av verden, hvis det vil gjøre landet til verdens suverent sterkeste makt. ■

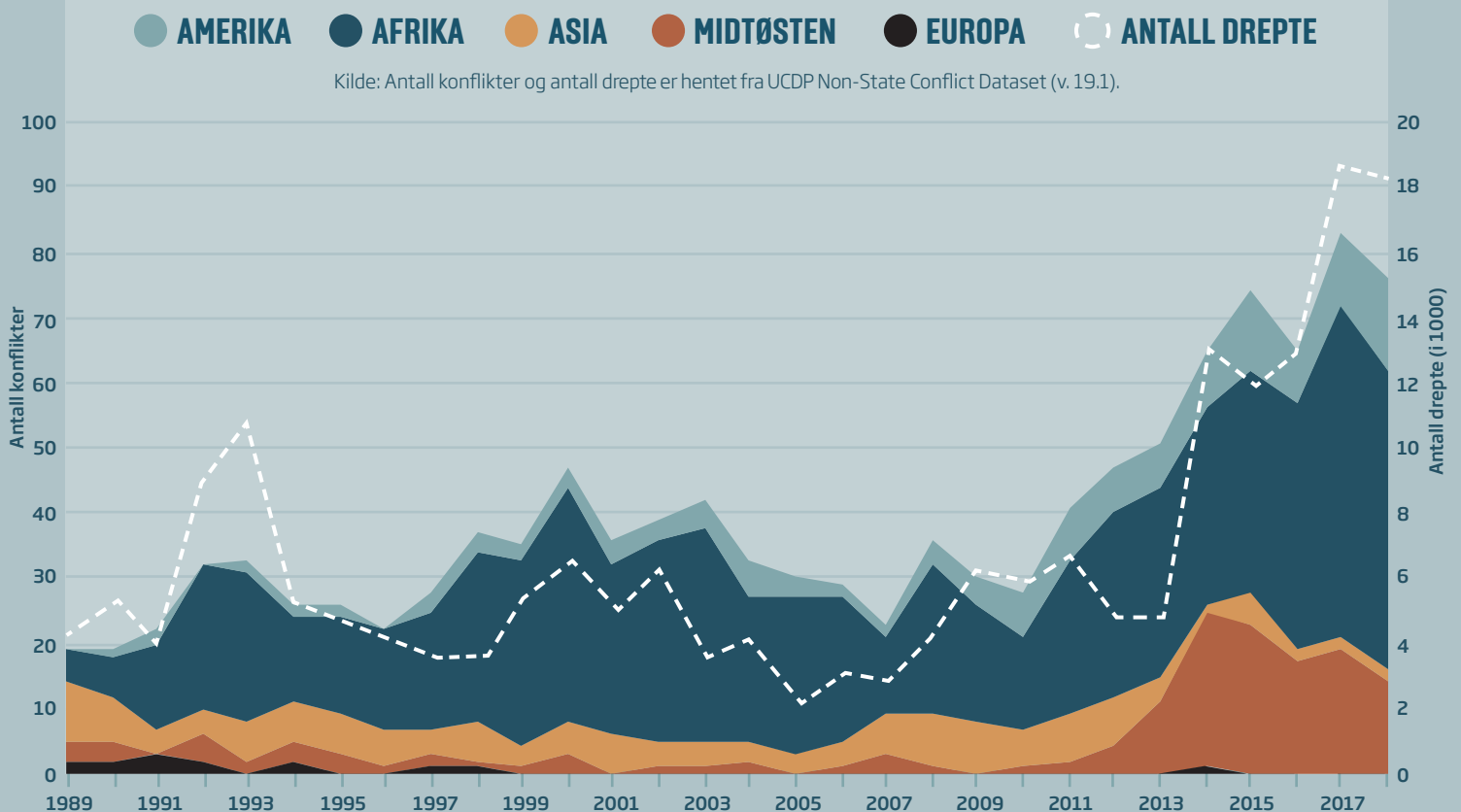
DRAMATISK ØKNING OGSÅ I IKKE-STATLIGE KONFLIKTER

Det er ikke bare konflikter som involverer stater det har blitt flere av. De siste årene har antallet konflikter med ikke-statlige aktører på begge sider også doblet seg, fra rundt 20 til 40 konflikter mellom 1989 og 2012 til 76 konflikter i 2018.

Økningen har vært størst i Afrika og Midtøsten. En viktig årsak har vært spredningen av islamistiske grupper. Det gjelder spesielt dem med koblinger til Den islamske stat (IS), som ofte kjemper mot andre grupper i samme land. Hvor godt en klarer å håndtere militante islamistiske grupper anses som avgjørende for konfliktnivået i disse regionene framover.

Antallet drepte i ikke-statlige konflikter har også økt betydelig de siste årene. Denne konflikttypen er likevel ikke den dødeligste. I 2018 ble 18 000 mennesker drept i ikke-statlige konflikter, sammenliknet med 53 000 i konflikter som involverte en stat på minst én av sidene. I tillegg ble 4500 drept i ensidige angrep på sivile fra myndigheter eller ikke-statlige aktører, mesteparten i Afrika.

IKKE-STATLIGE KONFLIKTER OG ANTALL DREPTE, 1989-2018





REGIONENE

Dagens globale trender gjør seg mer gjeldende i noen regioner enn andre. Regionene er arenaer for både samarbeid og konkurranse. I verste fall er de åsted for konflikt mellom forskjellige aktører.

ARKTIS SMELTER

Temperaturøkningen i Arktis skjer raskere enn andre steder i verden. Mesteparten av regionen består av Polhavet, der is-utbredelsen har sunket raskt de siste tiårene. Fortsatt ismelting vil skape nye muligheter for ressursutvinning og kortere ruter for skipsfart i Arktis (se kart).

Den sivile og militære aktiviteten forventes derfor å øke, både i omfang og geografisk utbredelse. Dette inkluderer ikke bare de fem kyststatene Russland, USA, Canada, Danmark og Norge, men også ikke-arktiske stater, som Kina. Samtidig vil regionen trolig få en større strategisk betydning og viktigere rolle som militært operasjonsområde i lys av tiltakende stormaktrivalisering globalt.

Konfliktpotensialet er mer usikkert

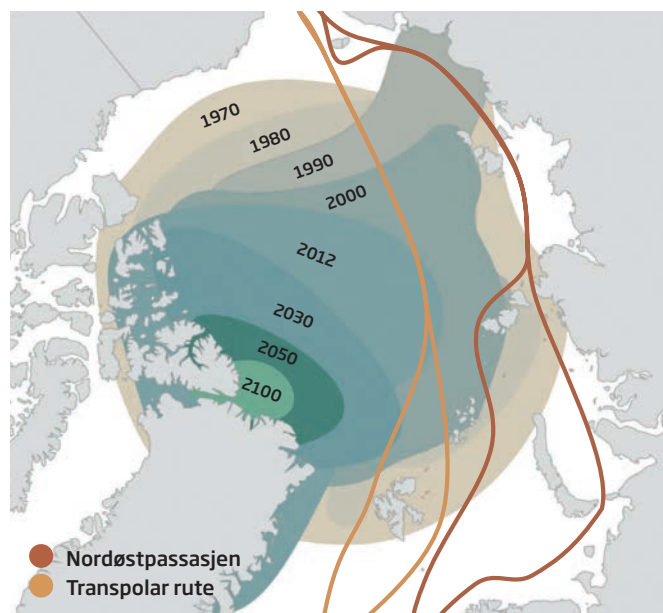
Konfliktpotensialet i Arktis vurderes som lavere enn i mange andre deler av verden. Det omtales likevel som mer usikkert enn for få år siden. På den ene siden forventes det at Russland vil ha interesse av et godt samarbeid med andre arktiske kyststater, inkludert Norge. Det gjelder områder som fiskeriopp-syn, sjøsikkerhet og oljevernberedskap. På den annen side har den russiske militære aktiviteten i våre nordlige nærområder økt betydelig de siste årene. Russlands forverrede forhold til Vesten og Nato, spesielt etter Ukraina-konflikten i 2014, synes å ha mittet over til det bilaterale forholdet til Norge. Det er imidlertid viktig å merke seg at den russiske militære moderniseringen på Kolahalvøya og i andre deler av Arktis begynte før 2014. Den økte militære aktiviteten må derfor ikke knyttes direkte til det forverrede forholdet til Vesten.

Svalbard er sårbart

Uavhengig av det politiske spenningsnivået kan den økte militære tilstedeværelsen og aktiviteten likevel skape et mer varig «sikkerhetsdilemma» i nord, der defensive tiltak kan utløse

militære mottiltak og dermed føre til opprustning. Grunnen er at alle land med tilstedeværelse i nord er i ferd med å fase inn nye våpensystemer med lengre rekkevidde, økt presisjon og høyere hastighet. Resultatet er at det kan bli vanskeligere å skille mellom defensive og offensive hensikter, og dermed å unngå misforståelser.

Gitt en videreføring av dagens trender kan Svalbard også bli en mulig større sårbarhet for Norge. Det gjelder spesielt hvis Russland velger å føre en mer aggressiv utenrikspolitikk i nord (se neste side).



Arktis. Prediksjoner av havisens utbredelse om sommeren fram mot 2100, inkludert relevante skipsruter. Kilde: The Arctic Institute



KONFLIKTSCENARIOER VED ET MER AGGRESSIVT RUSSLAND I NORD

Selv om Russland anses å ha et ønske om å holde konfliktnivået i Arktis lavt, er det flere mulige konfliktscenarioer hvor det er tenkelig at landet vil ty til militærmakt mot andre arktiske stater.

Et scenario kan være at Russland anser det som nødvendig å bruke militære styrker for tvinge gjennom et krav som de ikke klarer å sikre på annet vis, slik som i Georgia og Ukraina. I norsk sammenheng kan det eksempelvis handle om en reforhandling av delelinjeavtalen eller begrensninger på alliert militær aktivitet i norske områder.

Andre scenarier kan være at Russland ønsker å svekke den liberale orden ytterligere, eller å sette Natos troverdighet på prøve. Da kan Russland bruke nordområdene som en arena. Russisk aggresjon i Arktis kan også være mindre

risikabelt for Russland enn andre steder, som i Baltikum. Det er to grunner til det: Det involverer færre aktører, og Russland har en betydelig og variert militær styrke i nord.

I alle disse scenarioene framstår Svalbard som spesielt sårbart. Norges allierte deler ikke vår tolkning på alle områder av Svalbardtraktaten, så støtten deres kan derfor være mindre. Samtidig representerer traktaten et område hvor dagens regler kan bli oppfattet som utilstrekkelig definert. Russland har også muligheten til å bruke beskyttelse av egne statsborgere eller økonomiske interesser som påskudd for en inngripen. Empirisk er det også påvist at noen områder oftere blir utsatt for fait accompli enn andre. Dette gjelder områder som ligger geografisk adskilt fra resten av et lands territorium, eller som har en egen folkerettslig status. Svalbard og Krim-halvøya er begge deler.

KNM Roald Amundsen, under ledelse av skipssjef Eivind Kvalvåg, drar på tokt til Svalbard for å hevde suverenitet i området. Foto: Jakob Østheim / Forsvaret

NORDEN SAMARBEIDER MER

Spesielt sikkerhetspolitiske insentiver har gjort tettere nordisk forsvarssamarbeid mer aktuelt de siste årene. Det kommer i tillegg til det økonomiske motivet, som skyldes at de nordiske land får relativt liten effekt av sine forsvarsbudsjetter sammenliknet med større land. Det sikkerhetspolitiske motivet skyldes ikke minst Russlands intervensjoner i Ukraina i 2014. Hendelsene synes å ha markert et skille i nordisk sikkerhetspolitisk tenkning. Nå samarbeider de nordiske landene på stadig nye områder for å møte en felles trussel.

Regionen kan bli aktør

På lengre sikt kan det tenkes at Norden vil utvikle seg fra å være en region til å bli en mer samlet sikkerhetspolitisk aktør. Denne aktøren kan gjennomføre felles operasjoner eller utgjøre en slags nordisk «allianse». Risikoene ved tettere nordisk sikkerhetssamarbeid ser ut til å være relativt små for alle parter. Grunnen er at en eventuell allianse vil ha svært få og nærliggende medlemmer. Det gir liten fare for «gratispassasjerer», og for å bli dratt inn i konflikter som ikke berører egne interesser.

Det er uklart om Sverige og Finland vil bli Nato-medlemmer i framtida, og hvordan Russland eventuelt vil reagere. Samtidig

er ikke formelt Nato-medlemskap en like viktig forutsetning for tettere forsvarssamarbeid som før, fordi begge landene har bilaterale avtaler om forsvarssamarbeid med USA og i stor grad har tilpasset seg Natos prosedyrer og standarder.

Tettere samarbeid

Hva er viktigst for fortsatt tettere samarbeid? Det forventes å være graden av sammenfallende sikkerhetspolitiske interesser blant de nordiske landene. Her dreier de langsiktige usikkerhetene seg om hvordan Russland vil oppfattes som trussel framover. Usikkerhetene har videre å gjøre med om nordområdene og Østersjøen vil bli oppfattet som en del av det samme strategiske rommet av de nordiske landene, Russland, USA og våre andre allierte.

Det viktigste poenget er at nordisk forsvarsintegrasjon ikke trenger å være et alternativ til dagens allianser. Integrasjonen kan være kompatibel med, til og med styrke, eksisterende samarbeidsformer, som Nato, EU og Northern Group. Det er også flere situasjoner hvor vi kan tenke oss at en nordisk allianse kan være et rammeverk for å håndtere utfordringer som er «for store for hvert enkelt land, men for små for Nato».

HVORDAN KAN ET FELLES NORDISK MILITÆRT SAMARBEID MØTE TRUSLER FRA RUSSLAND?



F-35 tar av fra Keflavik International Airport under IAP 2020. Foto: Hedvig Antoinette Halgunset / Forsvaret

Her er tre scenarier som viser spennvidden i potensialet for nordisk militært samarbeid. De nordiske landene utgjør hverandres beste, første «respondere» fordi de ligger så nær hverandre. I alle scenarioene vil en nordisk operasjon både kunne være et alternativ til andre allierte, og et supplement. Scenariene viser også hvordan nordiske operasjoner kan skåre høyt innenfor de tre kravene som stilles i dagens sikkerhetspolitiske situasjon: behovet for kort responstid, militære virkemidler tilpasset situasjonen og de politiske virkningene av militærstøtte.

01

TVANGSMAKT

Norge blir utsatt for et langvarig militært press fra Russland. Russiske fly bøyer av i siste øyeblikk før de kommer inn i norsk luftterritorium. Russiske landgangsvøveler blir avbrutt rett ved den norske sjøgrensen. Slike hendelser skjer så ofte og så lenge at Forsvaret ikke klarer å respondere alene. I denne situasjonen kan Norge tenkes å få hjelp av det svenske og finske flyvåpenet i form av avskjæring. Samtidig kan en nordisk brigade utstasjoneres i Finnmark, som en styrkemærking. Med nordisk hjelp er signalet at Norge vil kunne håndtere episodene så lenge det skal være.

02

FAIT ACCOMPLI

Russiske styrker med luftvern setter seg overraskende fast på Gotland. Samtidig nekter Russland at dette er tilfellet. Norske og danske F-35-fly kan imidlertid hurtig nøytralisere styrken fra luften. Dette kan vende den russiske historiefortellingen om at landet ikke er ansvarlig tilbake mot dem selv, fordi styrken blir nøytralisert før Russland rekker å sette inn kapasiteter som ville eskalere situasjonen. Samtidig må de nå innrømme at styrkene er russiske.

03

NORDKALOTTEN

Russland invaderer nordlige deler av Finland, Sverige og Norge for å sette et utvidet bastionforsvar i hele Nord-Skandinavia. De okkuperte områdene er nesten folketomme. Russland har derfor ikke noen lokalbefolkning de må kontrollere. Samtidig hevder de at den økonomiske verdien er liten. Her kan de nordiske lands forsvar utgjøre en troverdig førsterespons, innenfor rammen av en større allianse, som kan gjøre det mulig å ta territoriet tilbake.

EUROPA SKILLER SEG UT

Europa skiller seg ut ved å være den eneste regionen i verden med både en synkende og en aldrende befolkning. I motsetning til alle andre regioner skal Europas befolkning falle de neste tjue årene, fra 750 mill. i dag til 730 mill. i 2040, før den fortsetter nedover (se figur). Samtidig har Europa allerede den eldste befolkningen i verden. Medialderen skal i tillegg stige raskt framover, fra 43 år i dag til 47 år allerede i 2040, før den flater ut mot slutten av århundret.

Europas økonomiske vekst, som allerede er lavere enn de fleste andre regioners, forventes derfor å avta ytterligere. Det betyr at Europas andel av verdensøkonomien vil bli stadig mindre. Europa omtales derfor som en region i relativ tilbakegang. Samtidig antas det at forsvarsbudsjettene vil få hardere konkurranse fra utgiftene til pensjoner, helse og omsorg.

Mer uavhengighet ønskes

De siste årene har europeiske stormakter også fått et dårligere forhold til både USA og hverandre. Dette skjedde særlig etter at Trump ble valgt til president i 2016, mens flertallet i Storbritannia stemte for å forlate Den europeiske union (EU) samme år. Samtidig har den nedadgående trenden i europeiske Natos lands forsvarsbudsjetter snudd til forsiktig vekst. I tillegg har det europeiske ønsket om å gjøre seg mer uavhengig av USA blitt forsterket.

De europeiske landene er likevel avhengig av å samarbeide tettere for å få en høyere, kollektiv forsvarsevne, hvis Europa skal være et troverdig sikkerhetspolitisk alternativ til USA eller Nato. Større europeisk forsvarsevne er mulig gjennom en mer rasjonell bruk av dagens forsvarsbudsjetter. De siste årene har det også kommet flere konkrete initiativ for å utvide samarbeidet. Samtidig har Brexit bidratt til å skape ytterligere tvil om realismen i EUs militære ambisjoner. Det er også usikkert hvor lenge den europeiske nysatsingen på forsvar vil kunne opprett-



holdes i møte med en hardere økonomisk prioritering. Det er derfor for tidlig å konkludere om hvorvidt dagens forsterkede forsvarsinnsats vil kunne føre til reelle endringer.

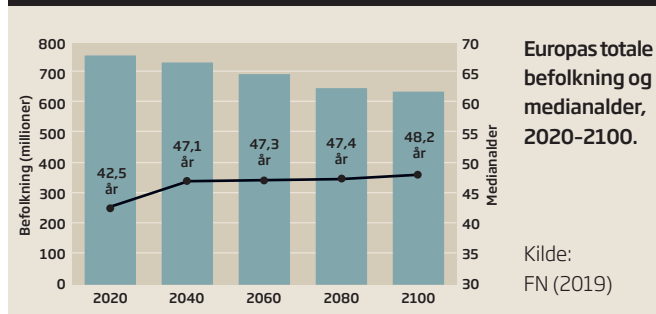
Norge må avveie

Norge har en sterk sikkerhetspolitisk tilknytning både til Europa og USA. Splittelser i det transatlantiske forholdet medfører derfor en vanskeligere avveining i forholdet til Norges viktigste allierte, mens svekkelser av det europeiske samholdet vil skape ytterligere utfordringer for å etablere konsensus blant allierte.

Det sprikende trusselbildet utgjør også en varig utfordring. Mens de nord- og østeuropeiske landene frykter Russland mest, er landene ved Middelhavet mest opptatt av uroen i Afrika og Midtøsten. Dette spriket forventes også å vare i lys av den enorme befolkningsveksten i disse områdene. Over tid kan dette lede til større uenighet om styrkemålene i Nato, for eksempel hvis søreuropeiske land bruker stadig mindre ressurser på konvensjonelle kapabiliteter og mer på halvmilitært gendarmeri for grensekontroll og indre sikkerhet.

Utfallsrommet for utviklingen i Europa anses derfor som meget stort. I beste fall kan Europa etablere seg som en sentral strategisk aktør i en framtidig multipolar verden. I verste fall risikerer Europa å bli et kontinent hvor andre stormakter, som USA og Kina, i større grad konkurrerer om innflytelse. Denne usikkerheten gjør det imidlertid risikabelt for Norge å skulle satse på et europeisk alternativ til eksisterende allianser, i tillegg til at våre europeiske allierte bare i begrenset grad har nødvendig maritim kapasitet for maktprosjeksjon til Norge.

EUROPAS BEFOLKNING





MIDTØSTEN OG NORD-AFRIKA

Midtøsten og Nord-Afrika er fremdeles i en brytningstid. Maktskifter og utviklingen i flere enkeltland de neste årene kan få stor betydning på lang sikt. En rekke demografiske og klimatiske trender tilsier også et vedvarende konfliktpotensial i mange stater, som følge av stor befolkningsvekst, autoritære styresett og knapphet på ressurser. Denne sårbarheten kan også forsterkes av klimaendringene.

De fire største aktørene

I tillegg har stormaktrivalisering blitt mer aktuelt de siste årene. Iran, Saudi-Arabia, Tyrkia og Israel har opptrådd mer selvhevdende og anses som de viktigste regionale aktørene på sikt. Russland og USA ventes å forbli viktige, mens Kina vil styrke sitt nærvær. Selv om dette ikke leder til mellomstatlig krig vil økt innblanding utenfra kunne føre til at lavintensive konflikter varer lenger. Slik forventes regionens «fredspotensial» å bli ytterligere utsatt.

Flere kollapser kan komme

Omfanget av framtidige statskollapser i Europas randsone kan også bli langt større enn i dag, nettopp fordi befolkningsveksten i nordlige deler av Afrika vil være svært stor. Dagens konfliktbilde preges allerede av svake stater som trues av ikke-statlige aktører, særlig ekstreme islamistiske grupper. Det gjelder spesielt i Sahel og i sentrale og østlige deler av Afrika ellers. Stabiliseringsoperasjoner i disse områdene kan derfor bli langt viktigere for våre europeiske allierte. Dagens forventninger om at Norge skal bidra militært er derfor neppe et forbigående fenomen.

AFRIKA SØR FOR SAHARA VOKSER MEST

Befolkningen i Afrika sør for Sahara forventes å vokse fra 1 milliard mennesker i dag til 1,7 milliarder i 2040, før den stiger helt opp til 3,8 mrd. i 2100. Til sammen utgjør dette 87 prosent av all befolkningsvekst i hele verden fram mot slutten av århundret. Årsaken er en dobbelt så høy fødselsrate i landene sør for Sahara i dag (4,8 barn per kvinne) som i verden generelt (2,4 barn).

I tillegg er Afrika sør for Sahara den regionen som urbaniseres raskest. Andelen som lever i urbane områder forventes å stige fra 39 prosent i 2015 til 58 prosent allerede i 2050. Til sammen skaper disse demografiske trendene et enormt potensial for økonomisk vekst og sosial utvikling. Samtidig kan de samme trendene forsterke utfordringene som regionens svake stater allerede står overfor. Det blir derfor avgjørende hvor hardt koronapandemien vil ramme afrikanske lands økonomiske utvikling og politiske stabilitet.

Opptøyer og terrorisme øker

Afrika sør for Sahara har allerede en relativt høy andel av verdens væpnede konflikter. De siste tiårene har det likevel vært en dreining bort fra store kriger til mindre intensive væpnede konflikter, med mer opptøyer og terrorisme. Selv om det totale antallet konflikter har økt dramatisk, har tallet på land som er berørt av konflikt og antallet drepte ikke økt like mye.

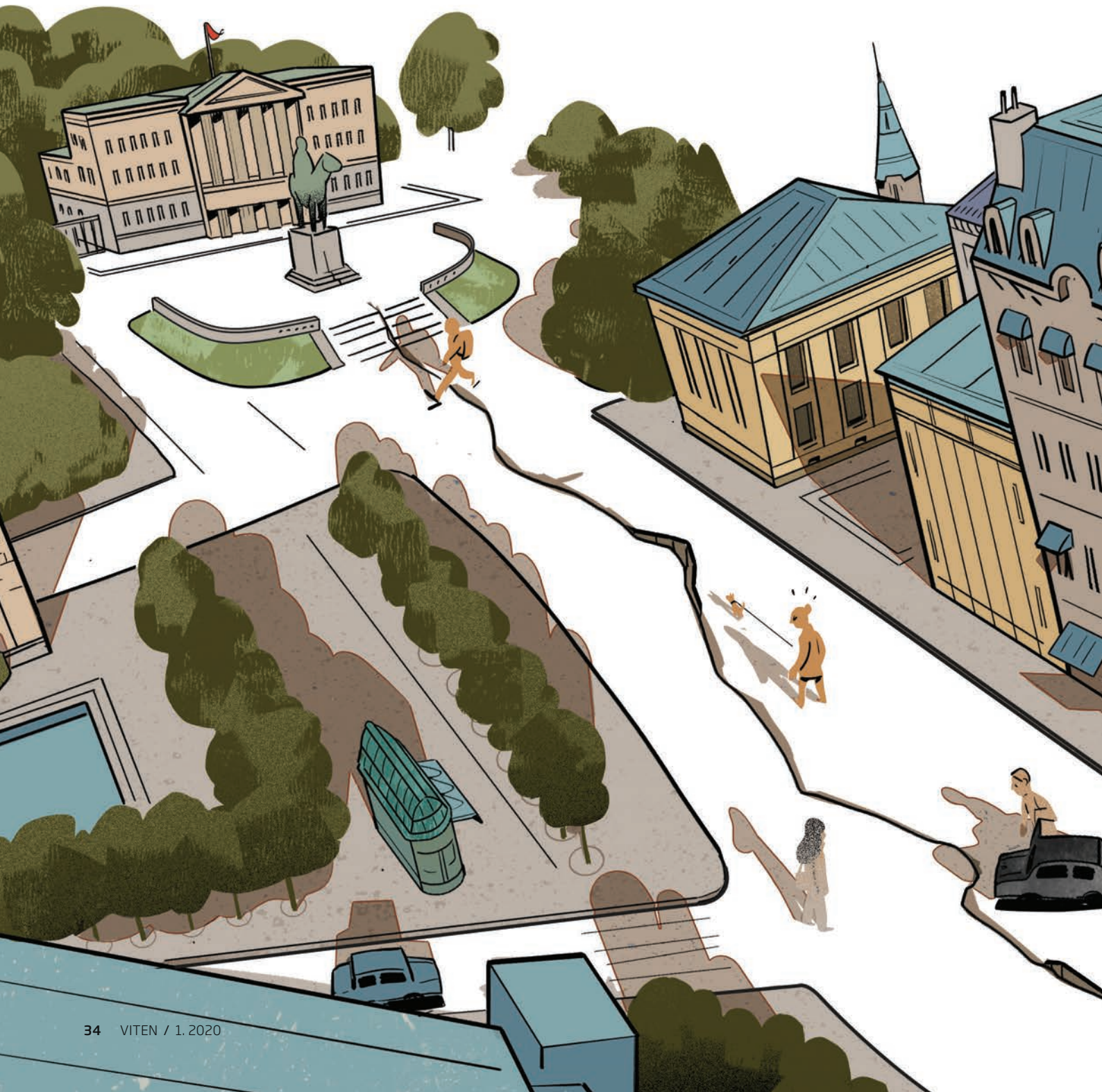
Det er bred enighet om at fortsatt økonomisk vekst, en jevnere fordeling av goder, sterkere statlige institusjoner og demokratisering vil være avgjørende for å redusere konfliktnivået på lengre sikt. De siste årene har den økonomiske veksten også falt betydelig, spesielt i regionens største økonomier. Veksten forventes å ta seg opp igjen de neste årene, men regionen vil forbli sårbar for en svekkelse av den globale økonomien. Spesielt handler dette om svingninger i råvarepriser, og etterspørsel fra Europa og framvoksende økonomier.

Afrika blir viktigere

Den enorme befolkningsveksten i Afrika betyr uansett at regionens skjebne også vil ha mer å si for verden som helhet. Allerede har ustabiliteten, terrortrusselen og migrasjonsutfordringene i nordlige deler satt Afrika høyere på dagsordenen enn på lenge. Samtidig kan Afrika sør for Sahara også bli en viktigere arena for stormaktrivalisering og kamp om ressurser. Dette ses spesielt i lys av at Vesten forventes å tape innflytelse til Kina. En overraskelse de siste årene er Russlands fornyede engasjement i Afrika, og dette sees som en ytterligere utvidelse av kampen om stormaktinnflytelse. ■

HVA OM?

Hva om noen av de globale trendene snur? Hva om de forsterkes? Selv om vi aldri kan vite sikkert hva som vil skje, er det viktig å se nærmere på følgene alternative utviklingstrekk kan ha. Disse fem tankeeksperimentene er basert på usikkerheter rundt de trendene og aktørene som er viktigst for Norges forsvar.



1

SAMMENBRUDD AV VERDENS-ORDEN OG INSTITUSJONER

Hvis forvitringen av den liberale orden virkelig skyter fart, kan resultatet bli et tilnærmet internasjonalt anarki. Her kan stormaktene tenkes å etablere regionale interessesfærer, der aksepten for maktbruk mot naboland i egne områder øker, og småstater som Norge vil stå mer alene enn i dag.

For Norge vil dette innebære en langt lavere terskel for russisk maktbruk enn det vi må regne med i dag. Trusselen kan også bli mer eksistensiell, hvis faren for at andre stormakter vil involvere seg blir betydelig mindre. Dersom dette skjer samtidig med eller som følge av at USA trekker seg enda mer tilbake internasjonalt, kan Norge finne seg uten troverdige allierte.

I en slik verden vil Norge kunne bli tvunget til å tilpasse seg russiske interesser i nord, eller forsøke å etablere et nytt alliert rammeverk. Risikoen ved å introdusere nye allierte i et område som Russland anser som sin egen sfære, må imidlertid anses som langt større enn i dag. Dette illustrerer hvor viktig det er å arbeide for å sikre alliert støtte før det potensielt blir mer risikabelt senere.

2

GLOBAL STAGNASJON OG OPPRØR

Erfaring viser at den globale økonomiske veksten plutselig kan falle, som ved tidligere finanskriser og dagens koronapandemi. En framtidig stagnasjon kan også bli mer langvarig, hvis den kommer etter en periode med gradvis svekkelse av de institusjonene som det internasjonale samfunnet kan bruke til å løse krisen.

Implikasjonene vil trolig bli størst for framvoksende økonomier og utviklingsland, der fortsatt vekst er det som bidrar mest til å redusere konfliktrisikoen forbundet med befolkningsvekst, store andeler unge i befolkningen og økte forventninger. Da kan det tenkes at de relativt sett fattigste landene, som også vil utgjøre en stadig større del av verdens befolkning, kan starte et «revisjonistisk opprør» mot Vesten, der de krever en kraftig omfordeling av godene. Dette kan for eksempel skje ved å utløse migrasjonsstrømmer, støtte terrorgrupper og destabilisere vestlige samfunn ved å spille på uro i diasporaer.

I så fall vil svake stater i randsonene utgjøre den viktigste sikkerhetsutfordringen for Europa. Samtidig kan økonomisk trangere tider gjøre det vanskeligere å prioritere forsvar, spesielt hvis pengene går til å stabilisere andre land i stedet for å ta opp sosiale forhold innenrikspolitisk.

For Norge vil en slik utvikling tilspisse dilemmaet ved å prioritere mellom forsvar hjemme og ute. Her kan utfordringen fra Russland i våre egne nærrområder forbli som i dag, mens det å støtte våre europeiske allierte i sør vil være helt nødvendig for å bevare Nato og håpet om egen alliert hjelp. Et ønske om å opprettholde forsvarsstrukturen hjemme, samtidig som den må brukes mer utenlands, vil over tid øke faren for etterslep og «papirtigere» som under den kalde krigen.

3

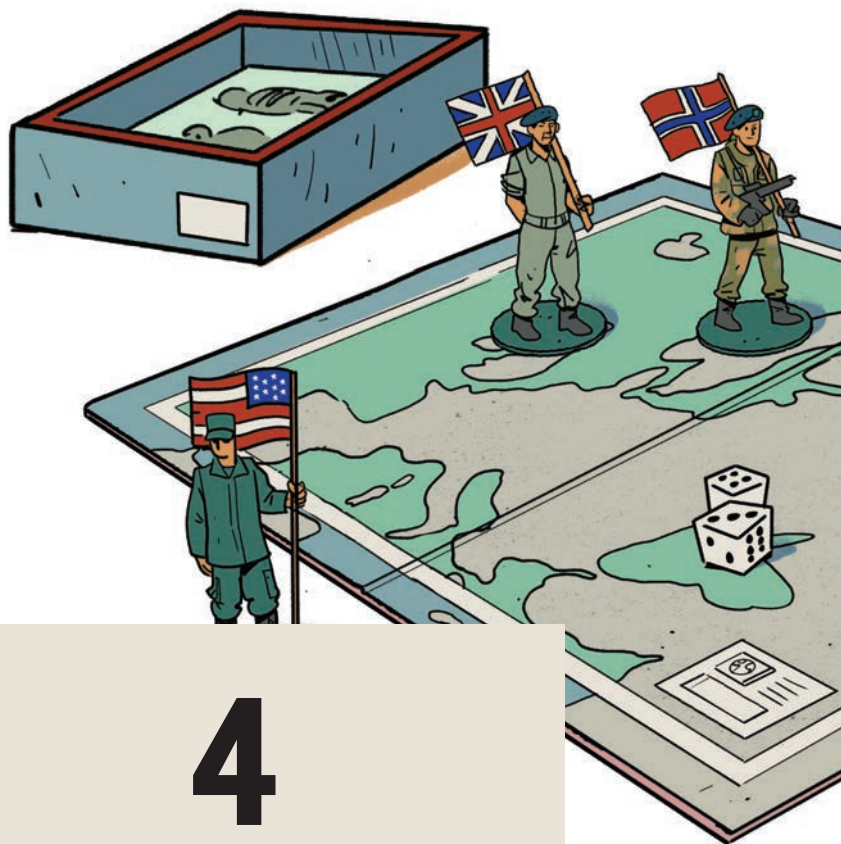
REVERSERING AV MAKTFORSKYVNINGEN

En utviklingsombyrter med den mest grunnleggende trenden i dag, er om maktforskyvningen fra Vesten stanser - eller kanskje til og med snur. Dette kan for eksempel skje hvis teknologiske gjennombrudd gir Vesten et nytt produksjonsfortrinn, der effektene av en mindre og eldre befolkning motvirkes.

Europa vil i så fall kunne ha en minst like stor vekst som andre. Dette inkluderer også Russland, der en høyere økonomisk vekst kan styrke sjansene for at dagens autoritære regime blir sittende og at den offensive utenrikspolitikken blir videreført. Landet kan imidlertid befinne seg mer alene i kampen mot en USA-ledet orden, hvis utfordringen fra Kina og andre framvoksende økonomier reduseres som følge av deres lavere vekst.

En fornyet oppslutning om dagens globaliserte verden og en generelt høyere vekst i allerede utviklede land, vil også kunne bidra til en raskere akselerering av teknologisk utvikling. Samtidig er det fortsatt mulig at Vesten kan fortsette å miste sitt militære forsprang, hvis skepsisen er større her enn hos andre stater til å bruke nye teknologier for militære formål, som roboter og kunstig intelligens. Dersom Vesten blir hengende etter på disse områdene, kan det i verste fall innebære konfliktsituasjoner der spørsmålet blir hvor lenge man skal ofre sine egne soldaters liv i en kamp med motstanderens autonome systemer.

En annen potensiell bakside av høyere økonomisk vekst er en svekkelse av de økonomiske incentivene for flernasjonalt samarbeid i vestlige land. For småstater som Norge vil dette gjøre det vanskelig å oppnå stordriftsfordeler, og det kan bety at flere land vil få relativt lite forsvarsevne ut av budsjettene.



4

RUSSLAND OG NATO BRYTER SAMMEN

Lav vekst og en lite bærekraftig økonomi kan over tid svekke Russland så mye at det skaper betydelig sosial uro, og i verste fall føre landet til randen av oppløsning. I så fall vil ikke Russland lenger være en maktfaktor internasjonalt, men vil trolig opprettholde en evne til å agere politisk og militært overfor nabolandene, inkludert Norge. De viktigste militære styrkene og basene, som på Kola-halvøya, vil også trolig være noe av det siste regimet mister kontroll over.

Samtidig er det vanskelig å se for seg at et Russland i oppløsning ikke vil påvirke andre europeiske land. Et opprør mot autoritære regimer kan derfor tenkes å spre seg til land som allerede preges av motreaksjoner på globaliseringen, innvandringsmotstand og framvekst av populistiske bevegelser, spesielt på Balkan, men også Italia, Frankrike og Spania. Intern uro kombinert med en redusert trussel fra Russland, kan også være det som utløser en oppløsning av Nato. Grunnen er at for mange stater vil det nå være større kostnader enn gevinster ved fortsatt å være medlem, mens USAs oppmerksomhet vil dreie mot i Asia der de sikkerhetspolitiske utfordringene virker større.

For Norge vil en slik verden innebære en drastisk endring i trusselbildet, parallelt med en plutselig usikkerhet knyttet til alliert hjelp. Russlands evne til å motsette seg andre allierte rammeverk, for eksempel i Norden eller Nord-Europa, vil imidlertid trolig bli mindre enn i dag. Et betydelig svekket Russland kan likevel etterlate et vakuum i nordområdene, som kan tenkes å bli fylt av andre stormakter, som Kina. USAs interesse for nordområdene i et slikt scenario er høyst uklart.



5

EUROPEISK SAMLING

Et USA som forlater Nato kan åpne banen for en enda mer aggressiv, russisk utenrikspolitikk overfor Europa på flere områder enn tidligere. Samtidig kan dette være nettopp det som skal til for å tvinge Europa til et tettere forsvarssamarbeid enn de synes å være villige til i dag.

Selv om et mer truende Russland kan føre til en større satsing på nasjonalt forsvar i Norge, forblir vi helt avhengige av allierte for å etablere en troverdig avskrekking. Det betyr at Norge vil bli tvunget til å nærme seg det nye europeiske samarbeidet. Et mer samlet Europa vil likevel kunne mangle en maritim projeksjonsevne, som er en forutsetning for å forsterke Norge i en væpnet konflikt med Russland. De førende europeiske stormakter har heller ingen helt vitale nasjonale interesser knyttet til nordområdene. I møte med et mer selvhevdende Russland vil også flere europeiske land oppleve en større trussel i egne nærområder.

En styrket europeisk forsvarsvilje betyr altså ikke nødvendigvis et styrket forsvar av Norge. En slik utvikling vil dermed kunne stille Norge overfor et fundamentalt problem, der det å sikre alliert støtte blir mer krevende, samtidig som vi i utgangspunktet blir mer alene i nord. Som i den første alternative verdenen vil det å introdusere nye allierte i nordområdene også kunne utløse kraftige reaksjoner fra et nå enda mer selvsikkert Russland.

HVA KAN FAKTISK SKJE?

Ingen av de fem alternative verdenene virker sannsynlige i dag. Likevel har tidligere erfaring vist at det som regnes som spekulativt i dag ikke nødvendigvis er like urealistisk noen år senere.

Før 2016 var det få som hadde sett for seg Brexit, eller at Donald Trump ble president i USA. Følgene av virusutbruddet i kinesiske Wuhan høsten 2019 har også blitt langt større enn ventet. Slike enkelthendelser og følgene er svært vanskelige å forutsi, selv bare måneder i forveien. Det er likevel ikke sikkert at de mest overraskende hendelsene har mest å si på lang sikt. I stedet er det gjerne endringer som skjer gradvis, under overflaten, som kan være mest avgjørende for Norges strategiske situasjon.

Av dagens trender virker en økende usikkerhet rundt alliert støtte, særlig bekymringsfull for Norge. På den ene siden har de siste års utvikling vært positiv. Etter Russlands intervensjon i Ukraina i 2014 har USA forsterket, ikke redusert, sin tilstedeværelse i Norge og Europa. Europeiske forsvarsbudsjetter har begynt å vokse. Nato satser nå mer på kollektivt forsvar.

På den annen side har de fleste trendene som skaper tvil på lang sikt bestått. For USA utgjør Russland bare én av flere strategiske utfordringer. Asia forventes å bli viktigere etter hvert som maktforskyvningen fortsetter. Tross veksten i europeiske lands forsvarsbudsjetter har USAs irritasjon også blitt tydeligere, over manglende vilje til å ta ansvar for egen sikkerhet. Dette har kommet klartest til uttrykk under Trump, men misnøyen er utbredt i USAs politiske og militære miljø.

Det er også tvil om de siste års vekst i de europeiske forsvarsbudsjett vil la seg videreføre utover de neste årene når statsinntektene kan falle og andre utgifter øke. Samtidig virker det relativt sikkert at trusselbildet i Nato vil forbli splittet i overskuelig framtid. Ustabilitet i Afrika virker som en sannsynlig utfordring for landene i sør. I tillegg har det kommet til nye usikkerheter ved det allierte samholdet. Det er som følge av nye spenninger innad og mellom europeiske land. Spesielt ved motreaksjonene på globaliseringen, men også i forholdet til Tyrkia.

Alt dette tilsier at usikkerheten rundt alliert støtte til Norge ikke nødvendigvis vil forsvinne om vi bare venter lenge nok. Selv om dagens trender snur, er det ikke gitt at situasjonen blir enklere. De alternative verdenene demonstrerer nemlig hvordan det kan oppstå nye usikkerheter rundt alliert støtte. Det gjelder enten det er snakk om en plutselig og omfattende amerikansk tilbaketrekning, mye større innenrikspolitiske sikkerhetsutfordringer i Europa, eller om Nato blir erstattet av en ny europeisk allianse. En allianse der viljen til å forsvare Norge ikke nødvendigvis er høyere enn nå, men der trusselen fra Russland kan være langt større. ■

NORDEN VIL SAMARBEIDE MER OM FORSVAR

Sverre Diesen er forsker ved FFI. Han er medforfatter av rapporten om globale trender, som dette magasinet bygger på. Diesen var Norges forsvarssjef i 2005 til 2009.

Hvorfor bør de nordiske landenes forsvar samarbeide tettere?

Det nordiske forsvarssamarbeidet NORDEFECO ble startet på initiativ fra de nordiske forsvarssjefene i 2007. Dette initiativet kom i stand fordi det på nasjonal basis er stadig vanskeligere økonomisk for de nordiske småstatene å opprettholde hele bredden av våpensystemer og kapabiliteter i et moderne forsvar. Det skyldes at det er svært uøkonomisk å drifte et forsvar med et stort antall ulike hovedvåpensystemer, men svært få enheter av hvert system: fregatter, stridsvogner, kampfly og mer.

Dette dilemmaet er det bare en vei ut av: Det er et omfattende flernasjonalt samarbeid. Et slikt samarbeid betyr riktignok at vi må være villig til å avstå betydelig forsvarspolitisk handlefrihet. Det sitter så langt inne at NORDEFECO foreløpig ikke har levert mer enn en brøkdel av de resultatene som er mulige, og som stifterne så for seg. I den forbindelse har det ofte vært brukt som unnskyldning at Sverige og Finland ikke er medlemmer av Nato.

Hvilke perspektiver er viktige for de nordiske landene?

Russland er ikke lenger en eksistensiell trussel mot hele Europa samtidig, på linje med det Sovjetunionen var. Russland representerer bare en begrenset trussel overfor enkelte regioner av gangen. Det fører til en regionalisering av forsvarssamarbeidet i Europa. Der betyr det mer at de samarbeidende landene har reelle strategiske fellesinteresser enn hvorvidt de er medlemmer eller partnernasjoner i Nato.

I Nord-Europa heter dette samarbeidsformatet Northern Group. Det omfatter, foruten ti nordeuropeiske Nato-medlemmer, også partnernasjonene Sverige og Finland. De to landene

ønsker fortsatt ikke å bli medlemmer av Nato formelt, av forskjellige årsaker. Likevel ser vi altså at de har utvidet samarbeidet sitt, både med Nato og trilateralt med USA. Det er skjedd på en måte som ville ha vært utenkelig for 10 år siden. Det betyr at de sikkerhetspolitiske problemene knyttet til skandinavisk forsvarssamarbeid reduseres. Det skjer etter hvert som Sverige og Finland omdefinierer sin alliansefrihet. Samtidig forsterkes den økonomiske nødvendigheten. Dette tilsier at nordisk forsvarssamarbeid kommer til å øke i årene fremover. ■



Sverre Diesen. Foto: Forsvaret

Videre lesning

Denne VITEN-utgaven er basert på en rekke internasjonale og nasjonale framtidsstudier. De største internasjonale framtidsstudiene i dag er *Global Trends-serien fra National Intelligence Council (NIC) i USA* og *Global Strategic Trends-serien fra Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC) i Storbritannia*. Disse studiene gir en god oversikt over dagens viktigste trender. Det er likevel ikke gitt at følgene vil være de samme for Norge som for våre allierte.

FFI har derfor laget en egen Globale trender-serie som studerer utviklingen fra et norsk perspektiv. Den siste utgaven, *Globale trender mot 2040 - et oppdatert framtidsbilde, 19/00045*, danner utgangspunktet for dette VITEN-magasinet. De som ønsker å sette seg nærmere inn i bakgrunnen for slutningene som er presentert her anbefales å slå opp i denne rapporten.

I tillegg har FFI publisert flere rapporter som har sett nærmere på implikasjonene for utvalgte operasjonstyper, forsvarsgrener og sektorer:

- Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt, 18/00080
- A future Nordic alliance? - prerequisites and possible operations, 19/00046
- Three Future Scenarios for Nordic Military Operations, 19/00447
- Heimevernet mot 2030: Fremtidig rolle og oppgaver, 19/01682
- Samfunnssikkerhet mot 2030: utviklingstrekk, 20/00530

