

Luftkrigsskolens skriftserie

Volum nr. 3 (november 2000)

Nytt NATO – nytt Luftforsvar?
GILs Luftmaktseminar 2000

Lars Fredrik Moe Øksendal (red.)



ISSN 1502-007X

Trondheim MIL
N-7004 TRONDHEIM

| | | |
|--|--|--------------------------------|
| Publikasjon/report number | Sikkerhetsgradering/ Security classification | Antall sider / Number of pages |
| | Ugradert | 112 |
| Tittel / Title | | |
| Nytt NATO – nytt Luftforsvar? GILs Luftmaktseminar 2000 | | |
| Forfatter / Author | | |
| Lars Fredrik Moe Øksendal (red./ed.) | | |
| Indeks / Indexing terms | | |
| På norsk: | | |
| In English: | | |
| a) Luftforsvaret | a) Royal Norwegian Air Force | |
| b) NATOs strategiske konsept | b) NATO's strategic concept | |
| c) Kosovokrigen | c) Kosovo war | |
| d) Internasjonale operasjoner | d) International operations | |
| e) Forsvarspolitik | e) Defence Policy | |
| Abstract | | |
| <p>The Chief of Staff of the Royal Norwegian Air Force annually arranges an Air Power Seminar at the Royal Norwegian Air Force Academy. The Seminar is attended by some 250 officers, civil servants and politicians and is recognised as the leading Norwegian forum for discussion and development of Air Power thought.</p> <p>The theme for this year's seminar was how NATO's new strategic concept will influence the development of the RNoAF in the future – a central theme on the current military agenda in the aftermath of the war in Kosovo.</p> <p>The central contributions are included in this report.</p> | | |

Om skriftserien

Luftkrigsskolens skriftserie så dagens lys høsten 1999, og har til hensikt å publisere stoff som kan bidra til å stimulere den akademiske debatten i Forsvaret og samfunnet for øvrig. Det foreligger ingen utgivelsesplan for skriftserien, men vi tar sikte på å komme med tre til fire utgaver hvert år – det avhenger av tilgangen på interessant stoff.

Det betyr også at ”alle” kan publisere relevant stoff ved hjelp av vår skriftserie, og tilsendt materiale vil bli fortløpende vurdert av vår redaksjon. Oppfordringen er herved overbrakt.

Karl Erik Haug
Høgskolelektor/redaktør

Adresse:
Luftkrigsskolens skriftserie
Luftkrigsskolen
Trondheim mil
7004 Trondheim

karl.haug@lksk.mil.no

Tidligere utgivelser (kan bestilles fra biblioteket ved Luftkrigsskolen)

- Volum 1 : Øistein Espenes og Nils E. Naastad: Luftforsvaret – et flerbruksverktøy for den kalde krigen?
- Volum 2 : Gunnar Fermann: Aspekter ved konflikt og konflikthåndtering i Kosovo

Alle synspunktene i dette arbeidet står for forfatterens regning, og kan således ikke tillegges Luftkrigsskolen eller Forsvaret.

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|-----|
| Forord..... | 1 |
| Bidragstere | 3 |
| Øistein Espenes : Nytt NATO – nytt Luftforsvar? Noen innledende betraktninger..... | 5 |
| Jarle Skjørestad : NATOs strategiske konsept: sikkerhetspolitisk bakgrunn og konsekvenser. | 18 |
| Henrik Syse : NATOs nye strategiske konsept – kritikk og refleksjon..... | 31 |
| Nils E. Naastad : Krigsteori og Kosovokrigen..... | 37 |
| Trond Molzau : Det nye NATO..... | 51 |
| Malin Stensønes : Et nytt forsvar? Norge i et nytt NATO..... | 68 |
| Arent Arntzen : Erfaringer fra Kosovo – konseptuelle og doktrinære utfordringer | 80 |
| Hans Zettermark : Nato och luftmakten i det nya decenniet..... | 99 |
| Alf Granviken : GILs Luftmaktseminar 2000 – Oppsummering..... | 109 |

Forord

Generalinspektøren for Luftforsvaret (GIL) arrangerte i februar 2000 sitt årlige Luftmaktseminar. Siden etableringen i sin nåværende form i 1994 har GILs Luftmaktseminar utviklet seg til å bli forsvarsgrenens viktigste forum for luftmaktteoretisk utvikling og diskusjon. Samtidig har seminaret blitt et av Luftforsvarets mest sentrale møtesteder med nærmere 250 deltagere fra alle deler av organisasjonen. Arenaen var som vanlig Luftkrigsskolen, og faglig ansvarlig Avdeling for luftmaktstudier.

Luftmaktseminaret er i stadig forandring. Fra en begynnelse med et faglig fokus på spesifikke sider av luftmakt som for eksempel kontraluftoperasjoner (1994), har utviklingen gått i retning bredere tema hvor også den politiske siden ved bruk av luftmakt som tvangsmiddel har kommet i forgrunnen. I 1999 var temaet således høyaktuelle internasjonale operasjoner med krigen i Kosovo som bakteppe, mens *Nytt NATO – nytt Luftforsvar?* ble valgt som bærende tema for årets seminar.

Seminaret og temaet ble en anledning til å fylle behovet for å drøfte og høste av erfaringene fra den første krigsoppgaven for Luftforsvaret i nyere tid. Oberst Tom Johansen og oberstløytnant Arent Arntzen ga oss for eksempel viktige bidrag til forståelsen fra et operativt og taktisk nivå, mens professor Ljubisa Rajic minnet oss om krigens ansikt sett fra den ”andre” siden. Krigen ga også en spesiell bakgrunn for å drøfte hvordan Luftforsvaret påvirkes av utfordringene som ligger i NATOs nye strategiske konsept. Seminaret søkte å besvare de spørsmål utfordringene reiser gjennom en tredelt tilnærming: politisk, strategisk og operativ.

I form av en utgivelse i Luftkrigsskolens skriftserie foreligger med dette de fleste bidragene fra GILs Luftmaktseminar 2000 for et større publikum. Ljubisa Rajics foredrag om *Luftkampen sett fra Beograd* er imidlertid så omfattende at det vil bli gjenstand for en egen utgivelse i denne serien (volum 4). Enkelte andre bidrag, som foredragene fra oberst Johansen, brigader Diesen og generalmajor Jacobsen, finnes kun i referatform og er allerede publisert på Luftnettweb.

Det er vårt håp at de publiserte bidragene kan være med å stimulere ordsiftet om Luftforsvarets fremtid.

Lars Øksendal
Korporal
Forskningsassistent

Bidragstere

Oberstløytnant Arent Arntzen (f. 1960), Ørland hovedflystasjon, har vært operasjonsgruppesjef Ørland Hovedflystasjon siden oktober 1998, og var nestkommanderende LIS under operasjon Allied Force vårene 1999. Han har operativ tjeneste som jagerflyger 1986-1991 og igjen fra 1998. Som hovedlærer ved Avdeling for luftmaktstudier ved LKSK var han med og bygde opp avdelingen. Arntzen har gjennomgått Luftkrigsskolen og er Master of Science i operasjonsanalyse fra US Naval Postgraduate School.

Høgskolelektor Øistein Espenes (f. 1950), er Cand. philol med hovedfag i historie. Espenes har arbeidet ved Luftkrigsskolen siden 1993 hvor han i hovedsak har undervist i luftmakt og norsk sikkerhetspolitikk.

Generalløytnant Trond Moltzau (f. 1944), er norsk representant i NATOs militærkomite og delegert til Den Vesteuropiske Union (VEU). Moltzau er jagerflyger med lang og variert operativ tjeneste. Moltzau har vært sjef Luftkrigsskolen, sjef Luftforsvarets stabsskole, stabssjef Forsvarskommando Nord-Norge, stabssjef Forsvarets overkommando. Han er utdannet ved Luftkrigsskolen, Luftforsvarets stabsskole, US Air Force Air War College at Maxwell AFB og Forsvarets høgskole. Generalløytnant Moltzau har innehatt sin nåværende stilling siden september 1999.

Høgskolelektor Nils E. Naastad (f. 1952), er Cand. philol med historie hovedfag. Naastad har arbeidet ved Luftkrigsskolen siden 1986 hvor han var med å etablere Avdeling for luftmaktstudier. I tillegg til å være en mye benyttet foreleser ved skolen og ved Stabsskolen, er han en flittig bidragstere til flere publikasjoner med materiale av forsvarshistorisk eller militærteoretisk karakter.

Statssekretær i Utenriksdepartementet Jarle Skjørestad (f. 1957), har vært Sekretariatsleder i Senterpartiets stortingsgruppe i perioden 1991-99. Han er Cand. polit. med statsvitenskap hovedfag. Journalist i Stavanger Aftenblad 1986-87. Politisk rådgiver i Senterpartiets stortingsgruppe 1987-91. Personlig sekretær i Miljøverndepartementet 1990. En rekke student- og ungdomspolitiske tillitsverv. Statssekretær ved Statsministerens kontor fra 17. oktober 1997. Statssekretær i Utenriksdepartementet, utenrikssaker fra 29. mars 1999.

Direktør Malin Stenøsnes (f. 1968) er direktør for informasjons og næringspolitikk i Norges Rederiforbund. Hun er medlem av Nasjonal Forsvars- og sikkerhetskommisjon og leder Kristelig Folkepartis Forsvars- og sikkerhetspolitiske utvalg. Stenøsnes har tidligere arbeidet for Operasjon Dagsverk, vært sekretær for Fellesforbundet region Oslo og avdelingsleder i Rederiforbundet. Hun var politisk rådgiver i Forsvarsdepartementet 1997-1999. Utdannelse: grunnfag religionshistorie, politiske studier ved Vesalius Collage, Brussel og Boston University.

Forsker Henrik Syse (f. 1966), er Master of Arts fra Boston College (1991), og har en doktorgrad i filosofi fra Universitetet i Oslo (1997). Han har gjennomgått forsvarrets russiskkurs og er vernepliktig fenrik. Syse arbeider som forsker ved PRIO (Institutt for fredsforskning). Han er redaktør av tidsskriftet *Tidens Tegn* og medlem av sekretariat i Verdikommisjonen. Som filosof har han blant annet vært opptatt av internasjonal etikk og begrepet ”rettferdig krig”.

Senior analytiker Hans Zettermark (f. 1959) er historiker og sosialøkonom utdannet ved universitetene i Stockholm og Uppsala. Major i det svenske kystartilleriets reserve. Han har tidligere arbeidet som sikkerhetspolitisk analytiker ved Försvarets Forskningsanstalt, og som forsker og lærer i strategi ved Försvvarshögskolan. Han har en omfattende publiseringsaktivitet og er en fremtredende militærpolitisk kommentator i svenske medier. Zettermark er i dag knyttet til et internasjonalt konsulentbyrå, European Public Policy Advisers.

Nytt NATO – nytt Luftforsvar? Noen innledende betraktninger

Av høgskolelektor Øistein Espenens

I år, som i fjor, er intensjonen med Luftmaktseminaret å skape en møteplass og en arena for fagmilitær og politisk kompetanse, der synspunkt utveksles og grunnlag legges for en dypere forståelse for militærmakt og de politiske mål forsvarsmakten skal bidra til å nå. Seminaret gir en unik anledning til å fordomsfritt diskutere det fremtidige Luftforsvaret både sett med øynene til de som utformer og vedtar norsk utenriks, forsvars- og sikkerhetspolitikk, og med øynene til de som forvalter statens maktapparat – den fagmilitære profesjon. Ofte har øyekontakten, i den grad den har vært til stede, vært preget av skråblikk. Vi har sjelden kunnet registrere ”kjærlighet ved første blick”.

Årsakene til det er flere. Vi har i Norge liten eller ingen tradisjon for å se Forsvaret som et redskap for et variert sett av norske utenrikspolitiske interesser. I den perioden av vår korte historie som utenrikspolitisk selvstendig aktør, der militærmakt ble en viktig komponent i norsk sikkerhetspolitikk, – jeg tenker da på den kalde krigen – ble Forsvarets evne og funksjonsdyktighet omtrent utelukkende vurdert i forhold til kvantitative kriterier. Endringer i forsvarsevne ble sett i forhold til prosentvise endringer i forsvarsbudsjettet. Gode politikere var de som tok til orde for den høyeste bevilgningstakten, og gode offiserer var de som holdt Lyngelinjen og ellers mest mulig kjeft. Forsvarskonseptet var statisk og forutsigbart, kongruent med en i hovedsak forutsigbar trusselsituasjon. For mange var Forsvaret et nødvendig onde, påført oss ufrivillig av den ideologiske og geopolitiske konflikten mellom øst og vest – gitt Norges strategiske beliggenhet. Den forsvarspolitiske diskusjonen var konsentrert om Norges *evne og vilje* til å tilfredsstille NATOs krav til medlemslandenes forsvarsbudsjett. Når ”holdetiden” var rent ut av timeglasset, var det jo alliansen som likevel i den ytterste konsekvens skulle forsvare Norges eksistens. Forsvarets symbolverdi var derfor viktigere for mange politikere enn Forsvarets funksjonelle tilstand.

I tillegg ble det norske Forsvaret innrettet mot utelukkende konvensjonell krigføring, innenfor en allianse som la hovedvekt på kjernefysisk avskrekking med *krigsunngåelse* som det strategiske målet. Alt dette ga et anstrøk av virkelighetsfjernhet over det norske forsvarets funksjon. Denne virkelighetsfjerne holdning gikk langt inn i Forsvarets egne rekker. Ubrukbare mobiliseringsavdelinger i Hæren ble bokført som deler av det norske Forsvarets grunnfjell.

Luftforsvaret anskaffet sofistikerte jagerfly, men var mindre opptatt av effektive våpensystem. Effektiv beskyttelse av så vel fly, som helikopter og mannskap var noe man ble opptatt av på 90-tallet da den kalde krigen var over, og Forsvaret bokstavelig talt kom i skuddlinjen, nå utenfor det norske territorium.¹

Utviklingen i løpet av nittitallet brakte oss *gradvis* ut av det gamle paradigmet. Men det eksisterer ingen omforenet enighet om hva det nye er. Dermed oppstår det uklarhet omkring hva som bør være de overordnede prioriteringer i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, og følgelig uklarhet om hvilken rolle Forsvaret skal ha i understøttelsen av norske interesser. Det er derfor etter mitt skjønn minst to viktige sett av argumenter som taler for en større grad av kommunikasjon mellom det politiske og fagmilitære nivå, og gjensidig forståelse for hverandres handlingsrom.

For det første er det i et demokrati a priori gitt at Forsvarets oppgave utelukkende må være å understøtte norske politiske interesser og demokratisk vedtatte beslutninger om hvordan disse interessene skal fremmes. Og siden Forsvaret i fremtiden må antas å kunne understøtte et større spekter av politiske interesser enn under den kalde krigen, vil behovet for en større kompetanse om militærmaktens egenskaper og anvendelsesmuligheter bli større. Fra å være orientert mot å opprettholde status quo, vil Forsvarets oppgaver måtte innrettes mot å kunne påvirke og endre en situasjon mer direkte. Dette er selvsagt ingen militærhistorisk nyhet, snarere den måten militær maktbruk i historisk sammenheng har vært hyppigst brukt. Men i norsk tradisjon og sammenheng er dette en ny situasjon. Grundig forståelse i vårt politiske lederskap for hva militærmakt kan gjøre, og hvilken virkning maktanvendelse vil ha i forhold til politiske mål, vil derfor være maktpåliggende.

For å sitere fra en ung amerikansk pilots artikkel i "Strategic Review": *"Those political leaders who design and continuously adapt foreign policy must therefore occasionally redirect military action in line with political goals. **How** the military fights may determine an operation's political sustainability, and will impact the postwar situation beyond just military victory or defeat. Political success rarely follows directly from military advantage."*²

For det andre er det grunn til å tro at det politiske og strategiske miljøet som vil omgi fremtidig bruk av militærmakt vil kreve en sterkere grad av politisk regi i nært samvirke med utøveren –

¹ Jfr kravene om beskyttelse av norske helikopter og C-130 under operasjonene over Bosnia, og diskusjonen om behovet for skuddsikre vester til den norske KFOR-styrken.

² Ian Bryan: "Military Success requires Political Direction", *Strategic Review*, Fall 1999

både i nasjonal og internasjonal sammenheng. Dette fordi de sammenhengene militærmakt vil bli brukt i, vil være politisk komplekse, og kreve nødvendige kompromisser og begrensninger i anvendelsen av militær makt. Jeg tenker her i første rekke på utfordringer knyttet til nasjonal *krisehåndtering* og på internasjonale *fredsstøtteoperasjoner*, eller "Peace Support Operations" i sine mange varianter.³

Internasjonale fredsstøtteoperasjoner kjennetegnes ved at de gjennomføres av koalisjoner som er politisk skjøre, og gjennomføres med medias tette tilstedeværelse. Dermed vil det vi kaller taktiske avgjørelser kunne få strategisk politisk betydning. Sagt på en annen måte; avstanden mellom taktisk og strategisk nivå er blitt redusert. Ikke minst gjelder dette for de fredsopprettende operasjoner. Fordi den militære maktanvendelsen her kombineres med et komplisert og kontinuerlig diplomati med mange aktører, kreves det en nøye avstemming mellom politiske mål og militære virkemidler, og at maktbrukens ulike konsekvenser alltid vurderes før anvendelse. Et angrep mot et mål som isolert militært sett fremstår som ønskelig, kan sette grunnlaget for en hel operasjon i fare. Derfor er politiske begrensninger for militær maktbruk nødvendige.

Krisehåndtering, også i *nasjonal* sammenheng, vil kreve stram politisk regi slik at militære disposisjoner, som nok kan fremstå som militært fornuftige, ikke eskalerer krisen og dermed virker kontraproduktivt i forhold til målet. Cuba-krisen er et klassisk eksempel i så måte. Mens president Kennedys militære rådgivere ønsket å legge blokadesirkelen 800 miles fra Cuba fordi amerikanske skip og fly da ville være utenfor rekkevidden for cubansk og sovjetisk luftmakt, la Kennedy sirkelen 500 miles fra Cuba for å gi Krustsjov bedre tid til å vurdere situasjonen. Ingen vil i dag sette spørsmålsteget ved denne beslutningen. I våre nærområder er det også all mulig grunn til å tro at *krisehåndtering* vil bli en mer sannsynlig oppgave for Forsvaret enn forsvar mot en invasjon av gammelt merke.

De argumentene som jeg her har anvendt for å understreke behovet for større militær kompetanse hos det politiske lederskap kan også anvendes for å hevde at den politiske kompetansen hos offiserer bør styrkes. Ettersom taktiske beslutninger i mange situasjoner vil ha strategisk effekt, må også den politiske kompetansen flyte nedover i den militære organisasjonen.

³ Denne type operasjoner har hatt flere betegnelser. De fleste euforiske. Den offisielle NATO-betegnelsen synes nå å bli "Crisis Response Operations" (CRO).

I utkastet til Fellesoperativ doktrine understrekes det derfor at ”*offiserens kompetanse må strekke seg langt utover de klare rammer krigens spesifikke militære forestillinger setter. Sjefer på alle nivå må ikke bare forstå **hvordan** militærmakt skal anvendes, men i høy grad også **når** og **hvorfor**”.*⁴

Dette forhindrer ikke at de fagmilitæres primære oppgave er å si noe om *hva* som er militært mulig å gjennomføre på *mest effektive måte* i ulike scenarier en vil stå overfor, samt å klargjøre hvilke ressursmessige behov som må tilfredsstilles for at bestemte oppgaver skal kunne løse.

Luftmaktseminarene i siste halvdel av 90-tallet var da også i hovedsak rettet mot jakten på Luftforsvarets ”raison d’être” etter den kalde krigs avvikling, ved å sette fokus på Luftmaktens mulige funksjoner og roller, uavhengig av et bestemt invasjonsscenario. Disse seminarene bidro til å sette fart i utviklingen av en doktrine for det norske Luftforsvaret. På den annen side har Luftforsvaret i mindre grad vært i stand til å fremskaffe operative konsept basert på doktrinen, som fremstår som relevante for de fremtidige utfordringene vi står overfor. Dette kan ha sammenheng med at de politiske signalene om hvilke oppgaver Luftforsvaret skal prioritere ikke har vært klare nok, eller ikke oppfattet av forsvarsgrenen.

Luftmaktseminaret 1999 – ubesvarte spørsmål

Det var derfor naturlig at Luftmaktseminaret i 1999 utvidet ambisjonene. Det politiske miljø ble sterkere representert, og seminaret ble innrettet mot problemstillinger der utenriks- og sikkerhetspolitikk og doktriner for bruk av luftmakt kunne bindes sammen i diskusjonen. Fjorårets seminar reflekterte naturlig nok den skjellsettende utfordringen vi sto overfor i Kosovo, men var samtidig starten på en ny tilnærming der politikere og fagmilitære kunne møtes med en aktuell utfordring både for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk og for Luftforsvaret.

Men viktige spørsmål forble ubesvart. For det første fikk vi presentert en ny politisk doktrine om grunnlaget for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. I hvor stor grad signaliserte denne doktrinen om ”humanitær intervensjon” et linjeskifte i norsk utenrikspolitikk, spesielt i forhold til tradisjonell norsk FN-politikk og det folkerettslige grunnlaget for militær maktbruk?

⁴ Forsvarets fellesoperative doktrine, del B. Høringsutkast 1. oktober 1999, s. 116

Dessuten var det åpenbart at Luftmakt ville bli forsøkt brukt alene i en fredsopprettende operasjon. Alliansen planla altså for en operasjonstype den ikke hadde erfaring med. Konseptet ”Coercive use of Air-Power”, eller ”Luftmakt som tvang” ville få sin ildprøve. Utfallet var uvisst.

Det var videre klart at norske styrker ville bli brukt i krigsøyemed for første gang etter annen verdenskrig, og i tillegg utenfor norsk og NATOs territorium – med alle de implikasjonene dette ville få. Var det norske Luftforsvaret i stand til å yte det bidraget som var tiltenkt, og i hvor stor grad ville et slikt bidrag ha noen militær og politisk verdi?

Endelig pågikk prosessen med å utforme et nytt strategisk konsept for alliansen. Hvilken betydning ville utfallet av operasjonen i Kosovo få for NATO-landenes posisjoner, og dermed konseptets endelige form?

Seminaret i år gir oss anledning til å svare på en del av spørsmålene som ble reist for ett år siden. Og selv om vi ikke har et entydig fasitsvar, er skriften på veggen så vidt klar at det fremtvinger behov for strategiske veivalg i utformingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, og dermed for utformingen av Forsvaret.

NATOs nye strategiske konsept

Det er naturlig å starte med NATOs nye strategiske konsept. Revideringer av dette konseptet er ikke en rutinesak. I løpet av de siste 40 år har det kun skjedd tre ganger, og ingen av de tidligere revisjonene skapte så mye tverrpolitisk kritikk som det siste. Likevel er det min påstand at konseptet som ble vedtatt i 1991 representerte et langt mer dramatisk brudd med fortiden enn den siste revisjonen

Det var i 1991 sikkerhetsbegrepet ble omdefinert fra å fokusere på ”*kalkulerte angrep mot alliert territorium*” til ”*uheldige konsekvenser av ustabilitet som kan oppstå av alvorlige økonomiske, sosiale og politiske vanskeligheter, inkludert etnisk og territoriell uenighet*” – og styrking av dialogen og samarbeidet med tidligere Warszawapakt-land ble vedtatt som mål. Evnen til krisehåndtering ble oppjustert i forhold til invasjonforsvar, og en vedtok å utvikle en tilpasset styrkestruktur med mobile, fleksible reaksjonstyrker. Alliansen måtte også forberedes på å bli

”avkrevd bidrag til global stabilitet og fred gjennom å sørge for styrker til FNs oppdrag.”⁵

Endelig fremheves utviklingen av en *europaisk* sikkerhetsidentitet og forsvarsrolle som en styrke både for de europeiske land og for alliansen som et hele.

Konseptet av 1999 er dermed i stor grad en tilpasning til de politiske prosesser som har funnet sted i løpet av 1990-tallet, hvorav flere ble drevet fram av NATO med utgangspunkt i 1991-revisjonen.

Det nye konseptet representerer dermed både en intern og ekstern tilpasning til de fragmenteringsprosessene som har funnet sted i det østlige Europa, til integrasjonsprosessen i det vestlige Europa, og med erfaringene fra konfliktene på Balkan som en viktig katalysator. Således er to nye kjernefunksjoner nedfelt i konseptet:

- Med utgangspunkt i oppløsningen av WP og SU ble målsettingen om samarbeid- og dialog materialisert i PfP-samarbeidet, EAPC og spesialavtalene med Russland og Ukraina. Dette **”Partnerskapet”** er nå nedfelt som en del av alliansens kjerneoppgaver. Og i forlengelsen ligger utvidelse av alliansen.
- Formuleringene om **krisehåndtering** fra 1991 er gitt et mer presist og langt videre innhold i det nye konseptet. Og det er vel dette aspektet ved konseptet som har utløst sterkest debatt. Både mandatproblematikken og definisjonen av det geografiske området for alliansens virkefelt har møtt sterk kritikk. Mens man i 1991 så på krisehåndtering som en aktivitet innen NATOs definerte territorium, pekes det nå på at medlemmenes sikkerhet vil påvirkes av kriser og konflikter i ”det euro-atlantiske området”.

Mandatspørsmålet, som omhandlet det legale grunnlaget for ”ikke-artikkel 5- operasjoner”, fant sin formulering først etter at NATO hadde iverksatt sine militære operasjoner mot Serbia, og av årsaker vi kjenner, uten et eksplisitt mandat fra FN. Dermed fanget bordet. En formulering i konseptet som krevde et positivt vedtak i Sikkerhetsrådet, slik flere medlemsland (inkludert Norge) gikk inn for, ville være det samme som å erklære sin egen pågående operasjon som illegitim. Imidlertid er formuleringenes mangel på presisjon om mandatgrunnlaget et eksempel på godt politisk håndverk som gir et betydelig handlingsrom.

Videre har integrasjonsprosessen i det vestlige Europa materialisert seg i det nye konseptet. Alliansen skal gjøre sine *”ressurser og evner tilgjengelige for operasjoner der alliansen ikke er*

⁵ NATO håndboka 1995. Vedlegg IX, ”Alliansens Strategiske konsept 1991”, kap 42

militært engasjert, under politisk kontroll og strategisk ledelse enten fra VEU eller som man ellers blir enig om."⁶ Og etter St. Malo og EU-toppmøtet i Helsingfors i desember 1999, vet vi at det som man "*ellers blir enig om*" betyr EU.

Sist, men ikke minst, fastslår det nye konseptet at "Alliansens styrker vi bli strukturert for å reflektere den flernasjonale og felles natur i alliansens oppgaver."⁷ Moderniseringskravene vil bli utformet gjennom det såkalte 'Defence Capabilities Initiative' som ble vedtatt i Washington samtidig med konseptet. Målet er å sikre effektiviteten innenfor hele spekteret av alliansens oppgaver, og konseptet viderefører således flere av de kravene til reaksjonsevne som kom i 1991 og resulterte i opprettelsen av IRF-skvadronen på Ørlandet.

Konseptet manifesterer, som jeg har prøvd å vise, en politisk og militær utvikling som har funnet sted på 90-tallet. Hvor banebrytende konseptet fra 1991 var, ser vi best når vi leser det i lys av det nye. Men som Kierkegaard har påpekt; "livet leves forlengs, men forstås baklengs".

Det betyr ikke at det nye konseptet ikke også peker fremover. Gjennom vedtaket har alliansen dokumentert vilje til å videreutvikle og forsterke en politikk og strategi langs de linjer som ble vedtatt i 1991.

Men konseptet gir, ikke minst ved sitt politisk nødvendige lave presisjonsnivå på enkelte punkt, betydelig handlingsrom, og sannsynligheten for ulike utviklingsforløp er i høyeste grad tilstede. De historiske erfaringene man høster er *en* faktor som har betydning for framtidige beslutninger. En av dem er erfaringene fra Kosovokrigen.

Erfaringene fra krigen. "Peace Enforcment" med Luftmakt alene

Det nye NATO-konseptets formuleringer omkring de såkalte "ikke-artikkel 5-operasjonene" møtte sterke innvendinger. Kritikken var i substans en forlengelse av kritikken mot intervensjonen i Kosovo, samt en antakelse om at terskelen for fremtidig bruk av luftmakt fra NATOs side var senket. La meg kommentere to problem knyttet til spørsmålet om framtidig maktbruk i NATO-regi. Det første om hvorvidt NATOs nye konsept innebærer at terskelen for maktbruk er senket. Det andre om luftmaktens rolle i eventuelle fremtidige tvangsoperasjoner.

⁶ NATOs strategiske konsept, 1999. Atlanterhavskomiteen. Uautorisert oversettelse (egne understrekninger).

⁷ Ibid.

Forsvarsminister Elbjørg Løwer har selv gitt et svar på dette spørsmålet. I et foredrag sist høst slo hun fast at ettersom beslutninger om fremtidig maktbruk vil kreve enstemmighet blant alliansens medlemmer, er det : ”*en felles forståelse i alliansen for at NATOs terskel for bruk av militær makt heller er hevet enn senket i kjølvannet av Kosovo-operasjonen. Det er også min mening*”⁸ Dersom vi skal tillegge dette utsagnet noe mer en et forsøk på beroligende tale til en kritisk opinion, blir konklusjonen at operasjonen kostet mer enn den smakte.

Er det da slik at Europa og Balkan hadde vært med tjent med at NATO ikke grep inn militært? Eventuelt ville en annen type maktanvendelse enn luftmakt alene i den form den fikk kunne gitt et bedre resultat? Dette er en ”kontrafaktisk” hypotese som ikke lar seg eksakt besvare, men som heller ikke kan unndras diskusjon.

Samlet sett kan vi konstatere at slik tingene utviklet seg i Kosovo, framsto det for Vesten som et større politisk og etisk problem *ikke* å gripe inn, enn å gå til en militær aksjon. Bekymringen for eskalering og spredning av konflikten til bla Albania og Makedonia, og de humanitære konsekvensene av utviklingen i Kosovo var berettiget.

Vi vet samtidig at det fremsto som et alvorlig dilemma for NATO-landenes politikere å velge maktens språk. På den annen side ble de godt hjulpet på vei med beslutningen av luftmaktens forkjempere som omtalte bruk av luftmakt som ”Peace Inducement” og ”Immaculate Coercion”, for å nevne et par betegnelser som ble brukt, og som ga løfte om en kort krig med påfølgende serbisk imøtekommelse overfor Vestens krav. På den annen side; det manglet heller ikke på advarsler. (Vår daværende Forsvarssjef skulle etter sigende være en av skeptikerne.) At valget likevel falt på maktbruk i form av luftmakt alene, kan derfor være et resultat av det den danske historikeren Erling Bjøl kaller ”dissonansdøvheter”. En hører som oftest det en vil høre, og er derfor døv overfor opplysninger som strir mot ens forventninger og interesser. En annen tilnærming til spørsmålet om valget av luftmakt er: *Hvilke andre muligheter hadde man?*

De fremste kritikerne av Luftoperasjonene pekte på behovet for bakkestyrker. Både fordi det ville gi større tvangseffekt ved at serbiske styrker i Kosovo i større grad kunne trues og angripes direkte, og at man dermed mer direkte kunne forhindre den etniske rensningen. En trenger ingen dyp militærteoretisk innsikt for å se relevansen i argumentasjonen. Poenget er imidlertid at denne opsjonen *i utgangspunktet var politisk umulig*. I hvert fall med USA som deltaker. Dessuten

⁸ Eldbjørg Løwer: ”Vårt forsvar i et internasjonalt perspektiv”. Tale i Oslo militære samfunn 10. januar 2000, Internett, Odin.

rådte ikke alliansen over tilstrekkelige hærstyrker i området til at en 'joint operasjon' kunne gjennomføres i tide.

Men kunne man ikke ha valgt en annen luftstrategi? Det hadde ikke gått mange dagene før det kom kritiske røster fra luftmaktmiljøet, spesielt i USA. Mye ære sto på spill. Kritikken gikk på at maktbruken var for begrenset. Man burde umiddelbart ha frembrakt et sjokk ved massiv bombing på et tidlig stadium. Til det er å si at hensikten med bruk av makt i tvangsøyemed nettopp er at den skal ledsages av diplomati og helst frembringe en avgjørelse *før* maktbruken blir for omfattende. Paralyserer og isolerer man en motstander i utgangspunktet, fjernes grunnlaget for en politisk løsning like mye som det etableres. Dessuten, det var *for* intens maktbruk som utfordret samholdet i alliansen – ikke det at maktbruken var for begrenset.

Burde ikke likevel målvalgene vært annerledes – selv uten en mer omfattende bombing? Ble ikke strategien for indirekte ved at man angrep produksjonskapasitet og infrastruktur for å svekke den serbiske militærmakten – og i mindre grad hæren og de paramilitære styrkene selv? Det var jo disse som befant seg i Kosovo og gjennomførte fordrivelsen av albanere. Utvilsomt ville en strategi med konsentrerte angrep direkte på hærstyrkene ha vært mer konsistent med målet om å hindre etnisk rensing. Men selv ikke vestlig høyteknologisk overlegenhet og luftherredømme over området kunne overkomme den risiko det bakkebaserte serbiske luftvernet representerte. Bombing fra lav høyde, og langt mindre angrep med kamphelikopter kunne gjennomføres i tilstrekkelig skala så lenge det overordnede målet var å unngå egne tap, og tap av sivile. I Kosovo veide hensynet til egne styrker tyngre enn hensynet til rask seier, selv om det medførte at den serbiske fordrivelsen av Kosovo-albanere kunne fortsette. En slik politisk prioritering har sine konsekvenser som vi gjerne kan diskutere, men den var en forutsetning for at man overhode aksjonerte.

En siste problemstilling ved luftkampanjen som jeg her vil reise, er i hvor stor grad målvalgene ble foretatt ut fra en grundig evaluering om hvilken *verdi* man antok de hadde for Milosevic-regimet. Så lenge hensikten var å gjøre gevinsten ved å etterkomme kravet fra Rambouillet større enn kostnadene av å bli påført maktbruk, skulle en tro at dette sto sentralt i utarbeidelsen av strategien. Det store problemet med lufmaktstrategier har imidlertid alltid vært å forklare hvilke mekanismer bombing utløser og dermed forutse virkningen. Vi vet at Milosevic bøyde av, men ikke eksakt hvorfor. Å forutsi virkningen av militær maktbruk vil aldri kunne bli en eksakt vitenskap, men så lenge vi kan tenke å bruke militærmakt, spesielt i fredsopprettende sammenhenger, er dette sentrale spørsmål vi må reise. Kan hende vil dette seminaret gi oss noe

større innsikt. Ett synes i hvert fall sikkert: problemet demonstrerer behovet for politisk og kulturell forståelse hos militærplanleggere, så vel som kunnskap om militærmakt hos politikere.

Selv om det ikke er mulig å trekke noen *entydig* konklusjon om visdommen i å bruke makt i Kosovo og om luftstrategiens effekt, og selv om en antar at terskelen for maktbruk fra NATOs side er høynet, vil på nytt – dersom terskelen passerer – luftmakt bli en avgjørende komponent i strategien. De politiske betingelsene som settes for maktbruk vil i seg selv tilsi det. Men det er samtidig viktig å understreke at luftmakt kan tilby noe mer en kampfly og bomber. Luft- og rombaserte plattformer for overvåking, etterretning, kommando- kontroll og kommunikasjon vil være sentrale komponenter i en høyteknologisk krigføring der informasjonsdominans er avgjørende. Og la oss til slutt minne om at det norske bidraget som ga størst *internasjonal* oppmerksomhet var Hercules-maskinen som bragte de første albanske flyktingene ut av Makedonia. Myk makt er også makt, og hva som er Luftforsvarets spisse ende vil kunne variere ut fra de politiske behov.

En ny dimensjon i norsk sikkerhetspolitikk?

Selv om terskelen for maktbruk i NATO-regi har økt, intensiveres anstrengelsene i alliansen for bedre å kunne mestre nettopp fredsoperasjoner. Kosovo-operasjonen avslørte at alliansen verken hadde tilstrekkelige planer, kapasitet eller utholdenhet for en operasjon som ville være nødvendig dersom diplomatiet feilet totalt.⁹ Svakheter ble også demonstrert ved den norske deployeringen av 338-skvadronen, og ikke minst ved etableringen av den norske KFOR-styrken. Norge har møtt kritikk i NATO for manglende reaksjonsevne, og kritikken er både akseptert og videreformidlet til Forsvaret av forsvarsministeren.¹⁰

NATO har vedtatt å bøte på disse manglene, og Defence Capabilities Initiative trekker opp retningslinjene for hvordan. Retningslinjene er akseptert på norsk side, og følges opp i Stortingsmelding nr. 38. ”Kursen er staket ut” hevder forsvarsministeren den 10. januar i år, og ”Oppskriften (..) ligger i DCI”.¹¹ Signalene synes derfor entydige. Ambisjonen for ”Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner” heves betraktelig både kvantitativt og kvalitativt.

⁹ Anthony H. Cordesman: *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*. (Washington: 1999), s. 6

¹⁰ Se for eksempel Forsvarsministerens tale i OMS 10. januar og på ”Felleskonferansen 99”. Internett, Odin.

¹¹ Ibid.

Oppfølgingen av NATOs vedtak om å styrke evnen til multinasjonal innsats i fredsoperasjoner understøttes naturlig nok med en *nasjonal* sikkerhetspolitisk begrunnelse, tilpasset de endrede internasjonale omgivelser. Motsetninger mellom internasjonale og nasjonale oppgaver nedtones. ”Dagens sikkerhetspolitiske situasjon gjør det mulig å kombinere målsetningene, ved å etablere et sett av styrker til bruk i utlandet, som også inngår som et sentralt element i det nasjonale forsvar”, og ved å delta internasjonalt, ”styrker vi samtidig muligheten for selv å få alliert støtte” ifølge forsvarsministeren.¹²

Men motivene er flere. Utover 90-tallet har det i stigende grad blitt argumentert for at deltakelse i internasjonale operasjoner må betraktes som en aktivitet som kan understøtte et variert spekter av norske utenrikspolitiske interesser og mål. Det blir gunstig i seg selv å dra utenlands fordi det kan betraktes som et utenrikspolitisk kapitalinnskudd, som vi kan trekke på til mange formål. Den viktigste realpolitiske gevinsten er at den antas å kunne kompensere for en følt marginalisering og redusert innflytelse i NATO. Men den kan også tenkes brukt til for eksempel å fremme støtte for et norsk kandidatur til Sikkerhetsrådet.

Denne tenkemåten aktualiseres ytterligere som følge av vedtaket i EU om å integrere sikkerhets- og forsvarspolitikken i unionen. Her vil Norge stå utenfor, og således miste innflytelse over viktige beslutninger som fattes *både* i EU og i NATO, ettersom EU-landene må antas å samordne sin politikk også i NATO. Derfor understreker både utenriksministeren og forsvarsministeren at våre styrker bør gjøres tilgjengelige for EU-ledede operasjoner. Men det må skje under forutsetning av at vi får det Vollebæk kaller ”*ilfredsstillende ordninger for vår medvirkning på dette området.*”¹³

Dermed blir vilje til solidarisk medvirkning i form av militære styrkebidrag det kortet vi kanskje kan bruke for å få innflytelse også i EUs sikkerhetspolitiske prosesser, som vårt utenforskap ellers helt sikkert ekskluderer oss fra.

Står vi her overfor et linjeskifte i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk? Et karakteristisk trekk ved norsk utenrikspolitikk har vært kombinasjonen av integrasjon og avskjerming i forholdet til omverdenen. Denne dualismen har preget både vår sikkerhetspolitiske orientering og utenriksøkonomiske politikk. Men integrasjon på det sikkerhetspolitiske området har vært oppfattet som mindre truende både konstitusjonelt og næringsmessig enn en økonomisk integrasjon. Derfor ble vi medlem av NATO, men ikke EEC og senere EF og EU. I dag er det

¹² Ibid.

problematisk å skille de to integrasjonsområdene. Adgangen til politisk, herunder sikkerhetspolitisk innflytelse, går via den økonomiske integrasjonen som har funnet sted i Europa. Under den kalde krigen kunne vi gjennom politisk integrasjon og lojalitet i NATO få gehør for vår militære avskjerming, ja endog få kompensert for manglende nærvær av allierte styrker i form av våpenhjelp, godt hjulpet av vår geostrategiske posisjon. Situasjonen i dag er den diametralt motsatte. Vi søker å kompensere den tapte innflytelsen politisk avskjerming til EU representerer ved å tilby *militær integrasjon* gjennom styrkebidrag

Det paradoksale i situasjonen er at hensynet til selvråderett, våre havressurser og primærnæringer blir et hinder for en sikkerhetspolitisk tilpasning som nettopp har som oppgave å forsvare disse interessene. Selv sier forsvarsministeren at ”det eksisterer en potensiell fare for konflikt som følge av manglende internasjonal anerkjennelse av norsk ressursforvaltning i Vernesonen rundt Svalbard”.¹⁴ Vi kan føye til gråsonen og delelinjespørsmålet. Det er ikke gitt at EU i en eventuell konflikt mellom Norge og Russland i disse områdene vil falle ned på et *norsk* synspunkt – ut fra solidaritet med norske nasjonale interesser, som ellers skjermes mot EU-innflytelse.

Så lenge vi står utenfor EU fremstår vilje til norske styrkebidrag som et viktig kort Norge kan bruke for å skape velvilje i EU og styrke norsk innflytelse. Hva som vil være en tilfredsstillende ordning sett fra norsk side, vites ennå ikke. Kan vi se for oss en sikkerhetspolitisk variant av EØS?

Konsekvensene for det norske (Luft)Forsvaret?

Føringene som gis gjennom beslutningene i Washington sist vår, erfaringene fra Balkan og utviklingen i EU, er nedfelt i en ganske presis politisk definering av hvordan Forsvaret best kan fremme norske utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser. Sammen med de økonomiske rammebetingelsene Forsvaret vil bli gitt de nærmeste årene, er det vanskelig å se for seg at *ikke* et forsvarskonsept langs de linjer som de foreløpige rapportene fra FS-2000 har benevnt ”et alliansetilpasset forsvar” vil bli valgt.

¹³ Knut Wollebæk: ”Utenriks- og sikkerhetspolitisk redegjørelse for Stortinget”, 20. januar 2000. Internett, Odin.

¹⁴ Elbjørg Løwer: ”Internasjonale operasjoner - en utfordring for forsvar”, Foredrag på Felleskonferansen 99 på Akershus festning 30. oktober 1999. Internett, Odin.

Likevel vil det være et betydelig handlingsrom når det gjelder dimensjoneringen av de ulike forsvarsgrenene, og for valg av styrkekomponenter innenfor den enkelte forsvarsgren. Og valgene vil åpenbart avstedkomme strid. Men det må være evnen til å realisere de forsvars- og sikkerhetspolitiske oppgavene som må avgjøre hvilke valg vi tar. Advarsler om en forsvarsgrens snarlige død som et middel for å få materiell og ressurser blir en tom trussel dersom ingen ser den politiske gevinsten av forsvarsgrenen. Heller ikke Luftforsvarets eksistensberettigelse hviler på dens egenverdi. For Luftforsvaret blir det avgjørende å kunne synliggjøre hvordan forsvarsgrenen kan bidra til å løse de oppgavene som politisk vedtas. Det vil si å vise hvordan Luftforsvaret innenfor gitte ressursrammer kan yte et troverdig bidrag innenfor et bredest mulig spekter av internasjonale operasjoner, og samtidig ivareta det vi kaller rent nasjonale oppgaver. Dermed handler dette i sum om å kunne utnytte den iboende fleksibiliteten og multifunksjonaliteten vi i forsvarsgrenen hevder luftmakt har. Heri ligger – som den fellesoperative doktrine understreker – ”behov for sterkere fokus på kapasiteter enn plattformer.”¹⁵ Utfordringen ligger i å finne ”markedskrysset” der etterspørsel og tilbud harmoniserer på en optimal måte ut fra nasjonens interesser.

Avslutning

Mitt anliggende med dette foredraget har vært å understreke at et Luftforsvar tilpasset de utfordringene vi står overfor, betinger økt militærfaglig kompetanse hos politiske beslutningstakere, og større politisk kompetanse hos offiserer.

Dette skal Luftmaktseminaret bidra til gjennom de problemstillingene vi fokuserer på. Det gjelder i første rekke konsekvensene av NATOs nye strategiske konsept, erfaringene vi kan trekke av Kosovokonflikten og hvordan dette nedfelles i norske politisk mål. Dermed gis rammene for hvordan vi skal utvikle Forsvaret og Luftforsvaret inn i en ny sikkerhetspolitisk virkelighet, der også problematikken rundt EU-integrasjonen inkluderes. Spørsmålet er ikke lengre *om* vi får et nytt Luftforsvar. Det sørger de økonomiske rammebetingelsene alene for. Spørsmålet er *hvilket* Luftforsvar vi bør utvikle.

¹⁵ Forsvarets fellesoperative doktrine, del B Høringsutkast 1. oktober 1999, s. 111

NATOs strategiske konsept: sikkerhetspolitisk bakgrunn og konsekvenser.

Av statssekretær Jarle Skjørestad

Jeg vil først få takke for invitasjonen til å delta på dette seminaret. Det er både hyggelig og nyttig for oss i den politiske ledelse i Utenriksdepartementet å treffe folk fra våre forsvarsgrener. Dialog er en god måte å få fram vår politikk og synspunkter på, samtidig som innspill fra de som er ute i "felt" alltid utgjør nyttige og nødvendige korrektiver.

Temaet for min innledning er NATOs strategiske konsept: sikkerhetspolitisk bakgrunn og konsekvenser for Norge. Sett fra mitt ståsted er det naturlig å sette dette temaet inn i et bredt sikkerhetspolitisk perspektiv og å fokusere på de overordnede føringer som ligger i konseptets bokstav og ånd. I lys av dette er det naturlig å gå tilbake til det som skjedde før og under NATOs toppmøte i Washington i april 1999.

Jeg vil avslutningsvis si noe om det nye forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet som vi nå ser ta form innenfor EU. Dette er en prosess som også vil få stor betydning for vår fremtidige sikkerhets- og forsvarspolitik.

Toppmøtet i Washington

1999 var et historisk år for NATO. Toppmøtet i Washington fant sted noen få uker etter at militæraksjonen mot FRJ ble innledet. Det var første gang i organisasjonens historie at alliansen var i væpnet konflikt med et annet land i en ikke –artikkel 5 situasjon. Jeg tror at vi på nåværende tidspunkt ikke har helt tatt innover oss hvilken historisk milepæl Kosovokonflikten representerer for ikke bare for alliansen, men også for hele det euro-atlantiske samarbeid. Etter min mening vil vi i lang tid fremover komme til å snakke om "før" og "etter" Kosovo.

Få uker før luftoperasjonene ble innledet, fikk NATO tre nye medlemmer som tidligere tilhørte Warszawapakten. Det vitnet om hvilke revolusjonerende, og tidligere utenkelige endringer, som har skjedd i det sikkerhetspolitiske landskapet det siste tiår. Vedtaket i Washington av et nytt strategisk konsept for alliansen reflekterte dette. Dette

dokumentet skal være det overordnede politisk-militære styringsdokument i tiden fremover.

Med Kosovo-konflikten som bakgrunnsteppes, ble det i 1999 også tatt viktige skritt fra EU- landenes side for å integrere sterkere sin forsvars- og sikkerhetspolitikk med sikte på en bedret europeisk evne til krisehåndtering.

Dette kan på sikt berøre NATOs rolle og posisjon og det etablerte samarbeidet innenfor alliansen. Likeledes kan det føre til nye samarbeidsrelasjoner og oppgavefordeling mellom NATO og EU, og til en ny vektfordeling mellom de europeiske og de nordamerikanske allierte.

Hver for seg, og samlet sett, vil disse begivenhetene bestemme den fremtidige retningen for sikkerhetspolitikken i vår del av verden, og dermed danne grunnlaget for NATOs videre arbeid.

Militæraksjonen mot FRJ stod selvfølgelig øverst på toppmøtets dagsorden. Krisen bidro på mange måter til å sette toppmøtet i en ramme som fremfor alt understreket de betydelige utfordringer et endret NATO vil kunne bli stilt overfor i fremtiden. Men toppmøtet demonstrerte på en overbevisende måte samholdet og beslutsomheten blant medlemmene. Uten dette samholdet ville alliansen ha mistet mye av sin troverdighet i lang tid fremover.

Toppmøtet viste også at partnersamarbeidet var helt sentralt. Alle EAPC/PfP-land unntatt Russland var til stede på stats- eller regjeringssjefsnivå. Ikke minst i forbindelse med integreringen av partnersnes bidrag i Kosovo-operasjonen viste EAPC/PfP-samarbeidet sin verdi som instrument for krisehåndtering. Det viste seg også at det var kombinasjonen av militærmakt og diplomati fra et samlet euro-atlantisk samfunn som til slutt fikk president Milosevic til å bøye av og godta det internasjonale samfunnets krav. For de russiske ledere var dette et klart tegn på at de hadde kommet i en isolert posisjon i forhold til sikkerhetssamarbeidet i Europa, og særlig i forhold til situasjonen i Kosovo.

Man kan trygt si at i forhold til diskusjonen om NATOs nye oppgaver er det liten tvil om at luftangrepene mot FRJ og den humanitære situasjonen på Balkan førte NATO raskere inn i oppgaver og samarbeidsforhold enn man ellers kunne ha regnet med. Et

eksempel på det er utplassering av NATO styrker i Albania og Makedonia og deres bidrag til det humanitære hjelpearbeidet.

Det strategiske konseptet

Foruten den dagsaktuelle situasjonen i Kosovo var vedtaket om et nytt strategisk konsept for alliansen det viktigste punktet på dagsorden på toppmøtet. Når alliansen til slutt bestemte seg for å innlede militæraksjoner mot FRJ, var dette med ryggdekning i de nye oppgaver som er beskrevet i dette konseptet.

De store endringene i NATO har selvfølgelig kommet gradvis i løpet av nittitallet og må sees i lys av en meget komplisert og vanskelig utvikling i sentral- og Øst-Europa, spesielt i det sørøstlige hjørnet av Europa. Faktum er at NATOs nye rolle er blitt utviklet over tid. I realiteten snakker vi om en prosess som begynte nesten umiddelbart etter toppmøtet i Roma i 1991, da det forrige konseptet ble vedtatt. Allerede på det tidspunkt var det klart at dette dokumentet ikke i tilstrekkelig grad tok innover seg de fundamentale endringene i det sikkerhetspolitiske landskap.

Utenriksministrene i medlemslandene besluttet allerede i 1992 i Oslo og Brussel å gå inn på ” peacekeeping and other operations under the authority of the security council or the responsibility of OSCE”. Den nye konseptet som ble vedtatt i Washington etter mange og lange drøftinger, gjenspeiler således de gjennomgripende forandringer i det politiske, økonomiske og sosiale landskapet som har skjedd siden murens fall. Samtidig er det verktøy for å kunne møte de stadig nye og krevende sikkerhetspolitiske utfordringene i våre nærområder med utgangspunkt i et utvidet sikkerhetsbegrep.

Arbeidet med et nytt konsept begynte formelt halvannet år før konflikten i Kosovo spisset seg til. Men Kosovokrisen og NATOs militæraksjon forandret brått graden av oppmerksomhet om og tempoet i den tilpasningsprosess organisasjonen hadde gjennomgått i løpet av flere år.

I drøftelsene fram mot toppmøtet var det viktig for Norge å sikre en balanse mellom NATOs etablerte og nye oppgaver. Det lyktes vi med. Å trygge medlemslandenes sikkerhet, i tråd med den kollektive forsvarsforpliktelsen som er nedfelt i traktatens artikkel 5, forblir alliansens grunnleggende oppgave. De transatlantiske bånd, de politiske konsultasjonene og det integrerte militære samarbeidet er bekreftet, og dette er av avgjørende betydning for oss fordi denne gjensidige forpliktelsen har vært en bærebjelke i vår utenriks- og sikkerhetspolitikk i hele etterkrigstiden. Det er derfor ikke riktig å hevde at det nye konseptet på noen måte rokker ved alliansens grunnleggende forpliktelser. Konseptet viser at NATOs tradisjonelle oppgaver fortsatt utgjør fundamentet for samarbeidet i alliansen. Det er et klart skille mellom de tradisjonelle kjernefunksjoner og nye oppgaver.

Samtidig er samarbeidet med partnerland, konfliktforebygging og krisehåndtering grunnleggende betingelse for fred og stabilitet i dagens Europa, inkludert her i nord . Vi må forholde oss til et moderne trusselbilde, knyttet til nasjonale, etniske og religiøse motsetninger i kombinasjon med svake politiske institusjoner, mangel på demokrati og økonomiske reform. Sosial nød og uro, fare for spredning av masseødeleggelsesvåpen og terrorisme er også elementer som kompletterer dette bildet.

Det strategiske konseptet omtaler disse spørsmålene i avsnittet om de nye sikkerhetspolitiske utfordringene. I kap. 20 vises det til at ” noen av landene i og omkring det euro-atlantiske område står overfor alvorlige økonomiske, sosiale og politiske vanskeligheter, etnisk og religiøs rivalisering, territorielle disputer, ufullstendige eller mislykkede reformforsøk, krenkelse av menneskerettigheter og staters oppløsning kan lede til lokal og til og med regional ustabilitet, til menneskelige lidelser og til væpnet konflikt. Slike konflikter kan påvirke alliansens sikkerhet ved å spre seg til naboland, også til NATO- land, eller på andre måter, kan også påvirke andre staters sikkerhet. ” det som her beskrives er den utvikling vi har sett skje i enkelte av de tidligere østeuropeiske land hvor Warszawapakten oppløsning ikke ga evig fred, demokrati og velstand, men har bidradd til å blåse nytt og eksplosivt liv i gamle motsetningsforhold. Ikke minst gjelder dette på Balkan.

Jeg vil understreke at denne vektleggingen ikke er ny. Gjennom hele nittitallet har alliansen gradvis tilpasset seg behovet for å møte utfordringer i hele konfliktspekteret. Fleksibilitet, reaksjonsevne og evne til å tilpasse krisehåndteringen til situasjoner som vanskelig lar seg definere på forhånd, har vært bærende prinsipper. Det såkalte nye

NATO har nå formalisert dette ved å gjøre krisehåndtering og stabilitetsbygging til sentrale oppgaver. Alle medlemslandene må forholde seg til et nytt trusselbilde og ta høyde for det i sine sikkerhetsvurderinger og sin forsvarsplanlegging. Alliansen har dermed over tid blitt mer et sikkerhetspolitisk og i mindre grad et militært instrument. Dette kom blant annet fram i forbindelse med Kosovo-krisen da en stram politisk kontroll med militære tiltak var et fremtredende trekk.

I den debatten som oppstod her i landet etter toppmøtet det vil si etter at konseptet var vedtatt, ble det hevdet at NATO med dette hadde gitt seg selv et *carte blanche* i rollen som verdenspoliti, og følgelig kunne tillate seg å gripe inn med militær makt hvor og når som helst. Dette er ikke rett. Ingen av de allierte har tatt til orde for en globalisering av NATOs virkeområde. Tvert imot vises det i det nye konseptet konsekvent til det euro-atlantiske område når de nye oppgavene omtales. Denne geografiske begrensningen har også vært grunnlaget for samarbeidet i PfP og EAPC med de nye partnerland i øst, og for at NATO i samme periode har sagt seg villig til å stille styrker til disposisjon for FN og KSSE/OSSE for konfliktløsning i denne regionen. Det innebærer at løsning på konflikter selvsagt først må søkes gjennom fredelige virkemidler – å ty til militær makt er og forblir den siste utvei. Dette var også holdningen forut og under Kosovo-konflikten.

FNs sikkerhetsråd er tillagt det overordnede ansvar for fred og sikkerhet. FN har på sin side gjennomgått store endringer og har i løpet av 1990-årene gitt regionale organisasjoner som NATO et stadig økende ansvar for fredsoperasjoner. Men fremdeles er det slik at bruk av makt må forankres folkerettslig enten i samtykke fra partene eller i retten til selvforsvar i henhold til FN-paktens artikkel 51 eller ved mandat fra sikkerhetsrådet i henhold til paktens kap. VII eller VIII. Fra norsk side arbeidet vi sammen med Tyskland og andre allierte for en sterk understrekning av dette da det nye konseptet skulle utformes. Vi lyktes med det. Prinsippet om folkerettslig forankring er nå knyttet opp til omtalen av alliansens hovedoppgaver. Samtidig erkjennes det at det vil kunne oppstå situasjoner hvor det ikke alltid er mulig å få et slikt eksplisitt mandat med sikkerhetsrådets nåværende sammensetning, slik tilfelle var for militæraksjonen mot FRJ.

Alt i alt ivaretar sluttresultatet de norske synspunkter og interesser selv om vi nok kunne ønsket oss en enda klarere henvisning til FN i teksten. Men konseptet er i pakt med

Norges grunnleggende holdning om at internasjonal orden skal være basert på rettsregler.

Det må ikke herske tvil om at militæroperasjonene mot FRJ ble utformet og gjennomført til støtte for det internasjonale samfunnets krav slik de var nedfelt i resolusjonene fra FNs sikkerhetsråd og erklæringene fra FNs generalsekretær hvor det var stadfestet at situasjonen i Kosovo utgjorde en trussel mot fred og sikkerhet. Det er viktig å være klar over at en vanskelig humanitær situasjon kan inngå i sikkerhetsrådets vurderinger av at det foreligger en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet etter kapittel VII i FN-pakten. De humanitære hensyn kan veie tungt, men vil ikke i seg selv utgjøre et tilstrekkelig folkerettslig grunnlag for trusler eller bruk av væpnet makt.

I tilfellet Kosovo spisset situasjonen seg mer og mer til i løpet av vinteren 1999 med stadig økende voldsbruk fra serbisk side, en vanskelig humanitær situasjon og økt fare for destabilisering i hele regionen. Gjentatte forsøk ble gjort fra det internasjonale samfunn for å stabilisere situasjonen. Norge var direkte involvert i dette arbeidet gjennom vårt formannskap i OSSE. Vårt engasjement foregikk på to plan: utplassering av verifiseringsstyrken kvm i Kosovo og i forsøk på å få Jugoslavia til å etterleve inngåtte avtaler. Vi mislykkes med dette. Det fører for langt til å gå inn på årsakene, men det er ingen tvil om at alle muligheter for å få til en forhandlet løsning med president Milosevic var uttømt da alliansen til slutt vedtok å gripe inn militært. Både av etiske og sikkerhetsmessige grunner ble det etter hvert umulig for det internasjonale samfunn å forbli på tilskuerplass. Etter norsk syn representerte luftaksjonene derfor ikke et brudd på folkeretten. Som nevnt hadde man folkerettslig dekning innenfor de resolusjoner som sikkerhetsrådet tidligere hadde vedtatt om situasjonen i Kosovo.

Jeg skal ikke her gå inn i en lang teoretisk diskusjon, men jeg vil peke på noen av faremomentene ved å åpne for nye doktriner, for eksempel en humanitær intervensjon, for å legitimere bruk av væpnet makt. Risikoen for misbruk er stor. Ikke bare FN-paktens bestemmelser om opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet, men også dens bestemmelser om beskyttelse av menneskerettigheter og grunnleggende friheter kan bli undergravd. I sin ytterste konsekvens vil slike nye doktriner kunne representere et farlig skritt bort fra målsetningen om en internasjonal orden basert på rettsregler til fordel for maktpolitikk og den sterkestes rett.

Fra norsk hold ser vi ikke noe behov for å supplere FN-paktens nåværende bestemmelser med nye doktriner for å legitimere bruk av væpnet makt. Det gjelder også når formålet er å avhjelpe en vanskelig humanitær situasjon. For Norge ville en slik utvikling være bekymringsfull – ikke bare ut fra våre ideelle utenrikspolitiske målsetninger, men også av hensyn til våre sikkerhetspolitiske interesser. I en dom i 1996 ga for øvrig den internasjonale domstolen i Haag uttrykk for at maktbruk ikke er det riktige virkemiddel for å sikre respekt for menneskerettigheter.

Sørøst-Europa initiativet

Den dagsaktuelle situasjonen i Kosovo stod naturligvis høyt oppe på dagsorden under toppmøtet i Washington, men stats- og regjeringssjefene for NATOs medlemsland var også opptatt av behovet for å forebygge konflikt før man kommer til et stadium der bruk av makt er påkrevet. Det forebyggende aspektet er således en del av NATOs strategi.

Under et eget møte med representanter for de syv nabolandene til FRJ som ble særlig berørt av situasjonen i Kosovo, inviterte alliansen til et nærmere samarbeid for å sikre fred og stabilitet i hele sørøst-Europa. Disse landene ga NATO bred støtte i håndteringen av konflikten. De viste sin solidaritet både gjennom politisk og praktisk støtte som å stille sitt luftrom til disposisjon for NATO. Til gjengjeld forventet de et tettere forhold til alliansen. Dette ønsket ble imøtekommet gjennom vedtaket om å opprette et eget konsultasjonsforum for å holde nær kontakt og å styrke de ulike samarbeidstiltakene. Samtidig ble det gjort klart at NATO ikke kan utstede noen generelle artikkel 5 garantier for disse landenes sikkerhet. På den annen side er en rekke av dem er med i PfP, noen er medlemskapskandidater, og et NATO nærvær i Bosnia, Kosovo, Albania og Makedonia er det tydeligste eksempel på det nettverk av samarbeid som er etablert. NATOs aktiviteter inngår som ett element i en bredt anlagt strategi for å stabilisere hele regionen. Styrket kontakt og gjensidig avhengighet på tvers av etniske og nasjonale skillelinjer er et sentralt mål for fredsprosessen.

Andre viktige aktører i den prosessen er EU og OSSE. Særlig gjennom stabilitetspakten for sør-øst Europa som ble vedtatt på EU-toppmøtet i juni 1999, er det tatt ulike initiativ for å sikre fred og stabilitet gjennom langsiktig økonomisk og sosial utvikling. I tillegg

kommer det omfattende arbeidet både EU og OSSE legger opp til i annen sammenheng for å fremme samfunnsreformer og respekt for grunnleggende menneskerettigheter.

Stabilitet på Balkan kan ikke bygges uten jugoslavisk deltakelse. På norsk hold har vi sterkt fremhevet at FRJ på sikt må bli inkludert i de forsterkede samarbeidstiltakene. Men dette vil ikke være mulig så lenge president Milosevic sitter ved makten.

Defence capabilities initiative (DCI)

Som medlem av alliansen må vi analysere de politiske og militære lærdommene av Kosovo- aksjonen. Dette berører forholdet mellom USA og de europeiske allierte, og utviklingen av Europas egen evne til politisk og militær krisehåndtering. Grunnlaget for den vellykkete operasjonen var at de europeiske og nordamerikanske allierte stod samlet, politisk og militært. Men sammenlignet med USAs kapasitet til denne typen militæroperasjoner var Europas tilsvarende mangler slående. I Washington ble det innledet en prosess for å tilpasse NATO- landenes styrkestruktur til krisehåndteringsoppgaver. En viktig målsetning ved denne tilpasningen er å få til en bedre byrdefordeling mellom USA og Europa. Et viktig initiativ i denne sammenheng er det amerikanske DCI, et program for videreutvikling av de allierte militære styrker slik at de i større grad enn i dag blir strategisk mobile, effektive, utholdende og egnet til egen beskyttelse. Dette gir også klare utfordringer for utforming av det norske forsvaret.

Det nye utenriks- og forsvarspolitiske samarbeid i EU.

Som en direkte følge av erfaringene fra Balkan, har EU-landene påbegynt en egen prosess for å ta større ansvar for egen sikkerhet gjennom styrking av medlemslandenes felles sikkerhets- og forsvarspolitikk. NATO-toppmøtet hilste utviklingen velkommen. Også på norsk hold støtter vi denne utviklingen. Etter vårt syn bidrar den til å den samlede evne til krisehåndtering, ivaretar behovet for bedre byrdefordeling og sikrer de transatlantiske forbindelser.

I etterkant av EUs toppmøter i Köln i juni og i Helsinki i desember 1999 er prosessen ført mange skritt videre. I Helsinki ble det vedtatt at EU i løpet av mars på foreløpig

basis etablerer nye organer for europeisk krisehåndtering – en sikkerhetspolitisk komite, en militærkomite og en militær stab. EU vil ikke opprette egen hær, men innen 2003 skal en særskilt styrke på 50–60.000 soldater med tilhørende fly- og sjøstridskrefter være bygget opp. Styrken skal kunne være operativ innen 60 dager. EU vil kunne iverksette en egen militær operasjon når NATO som helhet ikke er engasjert. Vi legger imidlertid til grunn at formuleringen ”når NATO som helhet ikke er engasjert” innebærer at dette vil skje på grunnlag av en felles forståelse mellom EU og NATO. I Helsinki-vedtaket understrekes det at NATO fortsatt skal være grunnlaget for medlemmenes kollektive sikkerhet og ha en viktig rolle i krisehåndtering.

Det skal utvikles egne konsultasjonsmekanismer mellom EU- og NATO. Målet er gjensidig konsultasjon, samarbeid og innsyn. Strukturene har enda ikke funnet sin endelige og formelle form. Dette vil bli avklart i løpet av det portugisiske formannskapet denne våren, og senere fulgt opp av det franske formannskapet. Man må regne med at det vil være ta tid før alle brikker er på plass, og at praktiske oppfølgingen og gjennomføringen vil kunne bli en langdryg prosess.

Hva betyr dette for det transatlantiske samarbeidet og hva betyr det for Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske situasjon?

I sluttkommunikatet fra NATO toppmøtet i Washington ble det presisert at man ønsker å sikre en bredest mulig deltakelse fra allierte land som ikke er medlemmer i EU. Dette ble bekreftet under NATOs utenriksministermøte i desember. Prosessen som nå er satt igang innen EU, har betydelig dynamikk. Den kan føre til at EU-landene etter hvert drøfter viktige spørsmål seg imellom og i økende grad kan komme til å møte i alliansen med samordnede standpunkter. EU og USA kan i økende grad bli naturlige partnere i NATO mens de andre europeiske allierte får redusert sin innflytelse. Dette berører våre grunnleggende interesser.

På den bakgrunn har vi fra norsk side har innledet en dialog både med formannskapet og bilateralt med de enkelte EU-land. For Norge er det viktig at den økte europeiske krisehåndteringsevne blir en del av den euro-atlantiske tilnærmingen. Dette tilsier tette samarbeidsordninger mellom NATO og EU, og at vi må arbeide for at de strukturene som skal bygges opp styrker båndene mellom Europa og USA. Det er særlig viktig at

NATO blir opprettholdt som det primære konsultasjonsforum i Europa for krisehåndtering.

Vår første målsetning er å bidra til at det etableres gode samarbeidsformer som bidrar til effektivitet og god ressursutnyttelse, ikke til en duplisering av eksisterende virksomhet. På den andre siden må det være åpenhet og innsyn både mellom de to organisasjonene og mellom dem og det enkelte medlemsland.

Det andre sentrale anliggende for oss er å oppnå tilfredsstillende tilknytning til disse strukturene. Vår ambisjon er norsk deltakelse i de løpende konsultasjoner, ikke bare om fredsoperasjoner i EU- regi, men også i planleggingen av slike operasjoner og i de sikkerhetspolitiske overlegninger som legger føringer på planprosessen. Det er ikke nok å komme inn i prosessen først etter at et vedtak om en EU-ledet Petersbergoperasjon er fattet.

Vi står overfor en betydelig utfordring for å skape forståelse for ønsket om best mulig medvirkning i beslutningsprosessene. Som en stor bidragsyter til militær og sivil krisehåndtering er det nødvendig, både av politiske og konstitusjonelle årsaker, å finne fram til ordninger som er tilfredsstillende på lang sikt. Foreløpige reaksjoner på våre innspill etter Helsinki- møtet tyder på at det er en bred forståelse for våre behov. Men det gjenstår å se hvor mye av dette som nedfelles i konkrete ordninger.

Det blir ikke minst viktig i våre bestrebelser å vise hva vi selv kan bidra med til europeisk krisehåndtering. Konstruktive bidrag gir som regel økt innflytelse og stortingsmelding 38 er et direkte svar på dette. Det betyr blant annet at vi må styrke vår evne til å bidra i internasjonale operasjoner og her står vi overfor en betydelig nasjonal utfordring. Fra norsk side er vi innstilt på å gjøre den beredskapsstyrke vi har tilgjengelige også i forbindelse med EU-ledete operasjoner, og legger til grunn at vi får tilfredsstillende ordninger for vår medvirkning på dette området.

Som sivilist nøler jeg litt med å gi meg inn på en vurdering av de rent militære konsekvenser av denne utviklingen. Men det er ingen tvil om at ESDP, DCI og erfaringen fra Kosovo vil få store ringvirkninger for vårt forsvar. Jeg tror at vi må innse at deltakelse i internasjonale operasjoner i fremtiden vil bli en integrert del av forsvarets virksomhet. Mye er allerede gjort for at vi kan reagere hurtig og relevant på behovet for militær innsats utenfor landets grenser. Når stortingsmelding 38 følges opp, vil det skje

enda mer. Forholdet til personellet blir særlig viktig. Jeg er sikker på at denne forsamling vil ha klare synspunkter på spørsmål som beordring av personell, verneplikt kontra profesjonalisering, behovet for en tilfredsstillende økonomisk kompensasjon og familiepolitikk.

Forholdet til Russland

Det sier seg selv at utviklingen i Russland er helt avgjørende for stabilitet på vårt kontinent. Det er vanskelig å forestille seg en konflikt i det euro-atlantiske område hvor Russland på en eller annen måte ikke er involvert. De hyppige regjeringsskiftene har skapt usikkerhet om landet kan regnes som en rasjonell aktør i internasjonal sammenheng, men lederskiftet ved nyttår vil forhåpentligvis føre til bedre kontinuitet og forutsigbarhet i russisk politikk. Samarbeidet mellom Russland og NATO må imidlertid være basert på felles interesser, gjensidighet og et konstruktivt engasjement fra alle parter.

Samarbeidet NATO – Russland er etter hvert gjenopptatt når det gjelder konsultasjoner om KFOR og situasjonen i Kosovo. I dag samarbeider NATO- tropper og russiske tropper godt sammen på bakken. Selv om Russland så langt ikke har vært villig til å gjenoppta hele samarbeidet i NATO -Russland rådet, er det viktig å skille mellom russiske prinsipielle holdninger og deres tilnærming til praktisk samarbeid.

Russland valgte å bryte samarbeidet med alliansen da luftoperasjonen mot FRJ ble innledet og valgte å utebli fra toppmøtet. Til gjengjeld spilte landet en viktig og konstruktiv rolle sammen med Finland, når det gjaldt å komme fram til en diplomatisk løsning som førte til at luftangrepene kunne avblåses etter 72 døgn.

Det er derfor foreløpig ingen grunn til å stille spørsmålstegn ved gyldigheten av grunnakten av 1997. NATO har uttalt at de vil gjøre det ytterste for å unngå at bruddet får langvarige konsekvenser. NATO-Russland samarbeidet har et stort potensiale, men vi må være forberedt på å legge et langsiktig perspektiv til grunn. Vi bør fortsatt ha høye ambisjoner, samtidig som vi ser etter nye måter å engasjere landet i et politisk og praktisk samarbeid.

Partnerland og utvidelse

Forholdet til Russland må utvikles parallelt med at NATO forsetter utvidelsesprosessen øst- og sørover. Dette innebærer at innlemmelsen av Polen, Tsjekkia og Ungarn i alliansen ikke markerer slutten på prosessen. NATO står fortsatt åpen for nye medlemmer. Det må selvsagt forventes at Russland har delte synspunkter på dette, men landet har selvsagt ingen veto rett med henhold til når og til hvem alliansen skal invitere til medlemskapsforhandlinger. Utfordringen ligger i å få fram budskapet om at NATOs ulike partnerskap og utvidelse har som mål å skape samarbeid på tvers av gamle skillelinjer. Russland må forstå at en utvidelse av alliansen ikke er rettet mot deres interesser, men et bidrag til å øke sikkerhet og stabilitet på hele det europeiske kontinent.

Toppmøtet i Washington vedtok ytterligere styrking av PfP ved å gi partnerlandene økt innflytelse. I tillegg ble kandidatpakken membership action plan lansert for å gi et troverdig innhold til NATOs budskap om åpen dør, og som et konkret verktøy for kandidatlandenes forberedelser til medlemskap. Fra norsk side er det særlig aktuelt å bidra aktivt med råd og veiledning til de baltiske stater.

Det er foreløpig ingen diskusjon om når neste utvidelse kan skje, men spørsmålet vil sannsynligvis aktualisere seg i god tid før neste toppmøte som tentativt er berammet til 2002. Selv om man vil måtte ta hensyn til kandidatlandenes hjemmearbeid, vil en utstedelse av nye invitasjoner til medlemskapsforhandlinger fortsatt skje på et politisk grunnlag. Fra norsk hold har vi tatt til orde for at Kosovo-konflikten ikke må føre til at all oppmerksomhet rettes mot kandidatlandene i sør på bekostning av de baltiske staters aspirasjoner.

Avslutning

La meg avrunde med å gjenta noen hovedpunkter:

NATOs nye strategiske konsept innebærer en ny balanse mellom alliansens etablerte oppgaver og ikke-artikkel 5 operasjoner.

Militæraksjonen mot FRJ representerer en milepæl i NATOs og medlemslandenes historie. Det er viktig å ta lærdom av denne erfaringen.

Evnen til krisehåndtering må styrkes og vi må bli dyktigere på å forebygge konflikter med sivile midler, slik at militære opsjoner ikke gjenstår som de eneste. Fleksibilitet og reaksjonsevne blir sentrale begreper.

Dette innebærer også å utvikle den militære krisehåndterings-mekanisme slik at alliansen i fremtiden kan opptre med troverdighet på dette området.

Ingen av medlemslandene ønsker å gjøre NATO om til et nytt verdenspoliti. Det strategiske konsept undergraver ikke folkeretten eller FNs stilling. Det er understreket at krisehåndteringsoppgaver må ha et folkerettslig grunnlag.

Utviklingen av et omfattende forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid innen EU er særdeles viktig . Vi står overfor en ny balanse mellom USA og EU. Vi må som ikke EU-land arbeide aktivt for å ivareta våre interesser innenfor de nye strukturene.

Man må også se utover Kosovo. Som nevnt, blir kjerneoppgavene som er fastlagt i Atlanterhavspakten verken fortrent eller erstattet av krisehåndteringsoppgaver. Fra norsk side vil vi fortsette arbeidet for at organisasjonens hovedansvar er det kollektive forsvar forankret i et transatlantisk samarbeid. For Norge med sin plassering i et geografisk skjæringspunkt mellom den atlantiske, europeiske og russiske dimensjon av europeisk sikkerhet, er det grunnleggende at de forpliktelsene som ligger i atlanterhavspaktens artikkel 5 opprettholdes. Det vil fortsatt forme vårt utgangspunkt og de synspunkter som vi legger til grunn. Men et helhetlig internasjonalt perspektiv på alt vi foretar oss er en forutsetning for at vi skal kunne ivareta vår egne sikkerhetsbehov, og samtidig yte verdifulle bidrag i konfliktsituasjoner i Europa.

Medlemskapet i NATO gir, kanskje sterkere enn noen gang, Norge betydelige muligheter til å bidra til utformingen av det euro-atlantiske sikkerhets- og forsvarsarbeid.

NATOs nye strategiske konsept – kritikk og refleksjon

Av forsker Henrik Syse

Min plass i denne sammenheng er filosofens; han (eller hun) som stiller de av og til ubehagelige, men nødvendige spørsmålene; som kanskje ikke trenger å være *uenig* med de andre, men som i hvert fall prøver å se materien fra andre perspektiver; og som kan erte på seg de andre ved å stille spørsmål uten å formulere svar.

Slik ‘filosofisk spørsmålsstilling’ er kanskje noe av det nyttigste vi kan bedrive i debatten om NATOs nye utfordringer og europeisk sikkerhetspolitikk, som en utfylling til den mer konkrete historiske og politiske debatt om sikkerhets- og utenrikspolitiske spørsmål. Det snakkes jo ofte om hvordan vi ‘kan lære’ av det som er skjedd. Men de situasjoner som oppstår, er ofte så annerledes det som er gått forut, at det er vanskelig å overføre lærdommer. Man skulle ‘lære av’ Vietnam, men har siden Vietnam knapt stått overfor en konflikt som har hatt stor likhet til Vietnamkonflikten. Man skulle ‘lære av’ Gulf-krigen, men gikk på nye og langt større feil i Somalia. Man skulle ‘lære av’ både Bosnia, Somalia og Rwanda, men unngikk ikke alvorlige feil i prosessen som ledet opp til Kosovo-krigen.

Det er meget prisverdig å ville trekke lærdommer. Men noen ganger må selv jeg – som er en moderat, konservativ politisk tenker som foretrekker terrenget fremfor kartet, det vil si den historiske virkelighet fremfor teoriene – innrømme at det kan være nødvendig og nyttig med en større grad av *filosofisk* og *begrepsmessig* klargjøring. Vi må faktisk se på de *teoretiske* problemstillingene, spørre hva slags verdier, ideer, idealer og plikter som står på spill – og hvorvidt disse kan komme i konflikt med hverandre. Dessuten: Ofte trenger vi teoretisk innsikt og gjennomtenkning *for å kunne lære av historien!* Vi må vite hva vi skal se etter, og hvilke spørsmål vi skal stille.

Jeg skal prøve å strukturere min diskusjon om dette rundt ett av de mest gjennomarbeidede og – etter min mening – nyttige begrepsapparater som den filosofiske tradisjonen har gitt oss på dette

feltet, kjent som 'rettferdig krig'-tradisjonen (jfr. Johnson, 1975 & 1981 og Regan, 1996 som nyttige innføringer). Begrepet såvel som tradisjonen er blitt heftig diskutert; mange har ment, både fra pasifistisk og såkalt realistisk hold, at det på utillatelig vis blander kortene ved å 'moralisere' krigen. For en pasifist vil krigen pr. definisjon ikke kunne være rettferdig siden den medfører muligheten for å måtte ta liv. En såkalt politisk realist, på den annen side, vil mene at krig ikke representerer moral, men kampen for egeninteressen. Forsøket på å rettferdiggjøre krig moralsk er såvel naivt som selvmotsigende. Dette betyr ikke, for den politiske realist, at krigen er *umoralsk* – slik tilfellet vil være for pasifisten – men at den er *amoralisk*, utenfor moralens sfære.

Disse posisjoner er her fremstilt karikert, og det finnes mange nyanseringer. For eksempel vil mange politiske realister hevde at det dypest sett er en moralsk impuls bak deres tankesett. Under Den kalde krigen var terrorbalansen og selektiv støtte til autoritære regimer i Den tredje verden typisk 'realistiske' handlingsvalg. Men mange realister i denne perioden, med Henry Kissinger som kanskje det mest kjente eksemplet, vil likevel hevde at deres handlinger var moralsk motivert – utfra et ønske om å 'save the free world'.

Uansett hva som måtte være ens syn på begrepet rettferdig krig, er det liten tvil om at rettferdig krig-vokabularet – som har hatt bred innflytelse både på filosofiske tankeretninger om krig og fred og på folkerettens utforming – hjelper oss til å organisere vår tenkning om krigens etikk. Vi hjelpes til å stille gode spørsmål og til å skille ut det som er relevant fra det som er mindre relevant, forutsatt at vi godtar som premiss at moralske vurderinger er relevante for militærstrategiske og -taktiske overlegninger. Dersom NATO, etter Kosovo, skulle benekte det, vil det være nærmest absurd – selve NATOs eksistensberettigelse er i dag basert på en i hvert fall delvis, og eksplisitt, moralsk argumentasjon.

Med henblikk på en vurdering av NATOs nye strategiske konsept kan det være nyttig å gjennomgå rettferdig krig-tradisjonens mest relevante kriterier:

Legitim autoritet er et kriterium av så stor viktighet at mange tenkere i tradisjonen nevner det som det første. Hvorfor er det så viktig? For å besvare spørsmålet er det viktig å bemerke at det er et *moralsk* såvel som et *institusjonelt* (eller *formelt*) kriterium. Det er *institusjonelt* i den forstand at det slår fast den institusjonelle autoritets viktighet. Krig er ingen privatsak, og det er viktig at det er klarlagt hvem som har autoritet til å ta en slik avgjørelse. I praksis kan dette også bli en forsinkende faktor – i positiv forstand. Man må 'gå tjenestevei', som det heter i Forsvaret. Ikke minst viser dette seg i demokratiske konstitusjoner der parlamentet må være involvert i,

eller endog være den instans som tar, beslutningen om å gå til krig. Dette gjør det lettere å vise hvem som har ansvar, og det klarlegger de institusjonelle kanaler man må gjennom. (De fleste konstitusjoner vil selvsagt også ha foranstaltninger om hva som gjøres når man må handle raskt; i slike tilfeller forutsettes det imidlertid at den lovgivende forsamling får uttale seg og debattere så raskt som overhodet mulig.)

Den mer eksplisitt *moralske* komponenten i autoritetskriteriet ligger i definisjonen av en legitim autoritet. Den legitime autoritet er den som er etablert etter gjeldende lover, og som styrer for det felles beste, ikke av snever egeninteresse. Det stilles med andre ord et moralsk krav til en legitim autoritet. Krigen forstås da som den handling som kanskje mer enn noen annen må være rettet mot fellesskapets beste.

Hva angår autoritetskriteriet, står åpenbart NATO foran en av sine største utfordringer. Skal man utfordre FNs autoritet, slik man utvilsomt gjorde i Kosovo? Ja, hvor langt strekker NATOs institusjonelle autoritet seg, geografisk og moralsk? Har NATO, i sitt nye strategiske konsept, tilstrekkelig klart bestemt grensene for sin autoritet? Dette er det problematisk å fastslå, for dokumentet – slik det ble vedtatt av NATO i april 1999 – er et typisk konsensus-produkt, med en viss vektlegging av FNs autoritet, men samtidig åpninger for å klare seg uten eksplisitt FN-mandat ved væpnede operasjoner. Problemet, moralsk sett, er at man skaper uklarhet om rette institusjonelle kanaler, og at man står i fare for å svekke den institusjon som faktisk gir størst mulighet for legitimitet ved militære intervensjoner, og som er den institusjon som har bredest internasjonal aksept. Som blant andre Martin Vadset har understreket så sterkt her hjemme, er det neppe i NATOs etiske eller militære interesse å bidra til å svekke FNs autoritet.

I forbindelse med autoritetskriteriet er det også verdt å diskutere forholdet mellom *militær* og *politisk* autoritet. Den politiske autoritet er overordnet den militære hva angår igangsettelse av krigshandlinger, og dette er en meget viktig sikkerhetsforanstaltning mot maktmisbruk fra de militæres side. Beslutningen om å gå til krig er altså i utgangspunktet en *politisk*, ikke en *militær* beslutning – noe som er i god overensstemmelse med rettferdig krig-tradisjonens formuleringer. Men hva når den politiske beslutning tas i isolasjon fra de militære autoriteters innsikt og råd? Hva når politiske problemer av egentlig ikkemilitær art blir så tilsynelatende påtrengende og viktige at de politiske myndigheter fristes til å bruke militær makt for å vise at man 'gjør noe'? Det bør være klart at kriteriet om 'legitim autoritet' krever *institusjonell dialog* og *respekt for krigens egenart*, og at de politiske myndigheter således har et tungt ansvar for å lytte til de råd og advarsler som kommer fra fagmilitært hold, samtidig som de sistnevnte skal respektere den

politiske debattens egenart. (Jfr. Thomas Aquinas, en av høymiddelalderens viktigste rettferdig krig-tenkere, som understreket at den som adlyder, svært ofte kan ha noe å lære den som har autoritet, og at autoritet ikke alltid er korrelert med innsikt – derfor er det viktig at kommunikasjonen går både fra og til autoritetspersoner og -institusjoner.) For at en autoritet faktisk skal være legitim i etisk forstand, må den ha den nødvendige innsikt!

Rettferdig grunn fremstilles ofte som det viktigste av kriteriene, om ikke formelt (for da kommer gjerne 'legitim autoritet først'), så i hvert fall moralsk. Hva betyr det å ha en rettferdig grunn for å gå til krig? Tradisjonelt har det vært lagt vekt på *forsvar av uskyldig part*, derunder *selvforsvar* (som på 1900-tallet, særlig i tiden fra 1920-tallet opp til Den kalde krigens slutt, folkerettslig ble bestemt som bortimot den *eneste* legitime grunn for å gå til krig). I den tidlige tradisjonen, særlig i middelalderen, ble det også lagt vekt på det rettferdige i å *straffe* de ansvarlige for særlig anstøtelige overgrep mot menneskeverd og rettferdighet. Selve dette straffeaspektet ved krig vektlegges langt mindre i dag som basis for krig, men spiller en viktig rolle i tenkningen om rettsoppgjør etter en krig. Krig for å utvide egen makt eller sikre egne materielle interesser ansees ikke som rettferdige grunner i rettferdig krig-tradisjonen. Krig skal alltid være reaksjon på ondskap og/eller eklatant urettferdighet, og den skal alltid ha som mål å gjøre slutt på slik ondskap og urettferdighet og slik skape en rettferdig fred (se 'rett intensjon' nedenfor).

Hovedpoenget med dette kriteriet i rettferdig krig-tradisjonen kan sies å være at *listen skal legges høyt* for å gå til krig. Og spørsmålet nå er selvsagt om NATO gjør det samme. Det er et gjennomgående trekk ved NATOs nye strategiske dokument, såvel som diskusjonen omkring den nye europeiske sikkerhetsidentiteten (ESDI) innenfor EU, at det er en relativt liten grad av gjennomtenkning og definering rundt *hva* som faktisk er rettferdig grunn for å gå til krig. Det snakkes mye om krisesituasjoner og krisehåndtering, men hvorledes skal 'krise' egentlig defineres? I hvor stor grad skal uro i deler av Europa, for eksempel forårsaket av terrorister eller separatistbevegelser, bli en rettferdig grunn for å sette inn militære styrker på NATO-nivå? Samtidig som ønsket om å 'gjøre noe', ikke minst for å motvirke menneskelig lidelse og grufull voldsbruk, er meget forståelig, forblir det uklart hvor høyt eller lavt listen skal ligge for faktisk å engasjere militære styrker, fra NATO- eller (V)EU/'ESDI'.

Rett intensjon: Innenfor rettferdig krig-tradisjonen er det blitt sett på som like viktig å se *fremover mot krigshandlingers mål* ('rett intensjon') som å se på den utløsende årsak til at man må gå til krig ('rettferdig grunn'). *Oppnåelse av rettferdig fred* er grunnelementet i

intensjonskriteriet, men det er også et viktig poeng at krig skal føres med den rette innstilling eller holdning, og således uten hat og hevnløst. Intensjonen i NATOs nye strategiske konsept er såvel fred som demokrati, samt alliansens egen sikkerhet. Det er ingen grunn til å regne disse intensjonene som noe annet enn 'rette', slik de foreligger på papiret. Men problemene, sett innenfor intensjonskriteriet, er minst to:

- Kan det være konflikter mellom forskjellige intensjoner, særlig mellom forsvar av alliansens egne interesser og langsiktig fredsarbeid, og mellom ønsket om å sikre demokrati på den ene siden og å sikre fred og stabilitet på den annen?
- Kan det være slik at tilsynelatende legitime intensjoner og interesser brukes som skalkeskjul for andre, etisk tvilsomme mål? I hvor stor grad er dette et problem for NATO i dag?

Proporsjonalitet er et kjent kriterium for alle militære: Man skal bruke den makt som er nødvendig for å gjenopprette en fredelig situasjon og bringe krigshandlingene til deres slutt; hverken mer eller mindre. Men dersom krigshandlingene først og fremst har en politisk funksjon, der man søker å vise omverdenen at man 'gjør noe', står man da i fare for å bruke midler som ikke er proporsjonale med målet? Her kan selvsagt proporsjonaliteten bli skjev begge veier – både at man bruker for svake militære midler i forhold til det mål man faktisk setter opp, og at man bruker langt mer militær kraft enn det målet og grunnen skulle tilsi.

At krig skal være **siste utvei** nevnes ofte som et viktig rettferdig krig-kriterium. Hva betyr det egentlig? Bør NATO legge mer vekt på samarbeid med FN, EU og OSSE for å finne gode forhandlingskanaler, -taktikker og -strategier for å forhindre krig? Og er dette mangelfullt behandlet i det siste årets NATO-dokumenter, inkludert det strategiske konseptet? Et annet viktig og stadig tilbakevendende spørsmål er hvorvidt sanksjoner er å foretrekke fremfor krigshandlinger. Krig skal ikke være en 'easy way out', men det skal heller ikke tas for gitt at alle alternativer er verre. Noen ganger kan 'siste utvei' bli tatt for bokstavelig, og man kan skape større humanitære og politiske problemer enn en raskere militær intervensjon ville ha skapt.

Rimelig håp om å lykkes: Det er en sentral del av rettferdig krig-tradisjonen at krig ikke skal være et mål i seg selv, og at krig heller ikke skal benyttes som del av en ren symbolpolitikk. Man skal alltid kalkulere – med den hensikt å minimere krigens ødeleggelser og mest mulig effektivt bringe fred – hvorvidt det eksisterer en realistisk mulighet for å nå sine mål gjennom krig. Er dette godt nok gjennomtenkt i forbindelse med den type 'non Article 5 operations' som er forespeilet i NATOs strategiske dokument?

Diskriminering mellom stridende og ikkestridende parter har vært et grunnelement både i rettferdig krig-tradisjonen og folkeretten: at krigen ikke unødig skal ramme ikkestridende parter. Krever også dette mer gjennomtenkning innen NATO, ikke minst i forbindelse med rene luftoperasjoner à la Kosovo?

Oppsummering

Målet her har ikke vært å *besvare* spørsmål, men å *formulere* dem på en gjennomtenkt og konsistent måte, utfra et moralfilosofisk fundament i rettferdig krig-tradisjonen. Grunnen til at disse spørsmålene er viktige for alle militære befalingsmenn og -kvinner, er selvsagt det faktum at vi står overfor en grunnleggende problemstilling om *hva vi skal kalle våre soldater og offiserer ut til*.

NATOs fortsatte legitimitet avhenger av et tydelig etisk grunnlag for de operasjoner man kan bli involvert i, og dette er det viktig at militære kretser presser politikere til å gjennomtenke og formulere – gjennom bred og åpen samtale og debatt. Tilliten mellom politikere og militære, mellom det militære og den øvrige befolkning, og tilliten mellom alliansepartnerne, er avhengig av det. NATOs nye strategiske dokument er bare en mellomstasjon i denne prosessen. Det synes, utfra redegjørelsen ovenfor, særlig å være grunn til å henlede oppmerksomheten på behovet for en grundigere debatt om 'legitim autoritet' og 'rettferdig grunn'. Her gjenstår det en del før vi er i mål med våre etiske gjennomtenkning.

Henvisninger:

Johnson, James Turner, 1975. *Ideology, Reason, and the Limitation of War*. Princeton: Princeton University Press.

Johnson, James Turner, 1981. *Just War Tradition and the Restraint of War*. Princeton: Princeton University Press.

Regan, Richard, 1996. *Just War: Principles and Cases*. Chicago. University of Chicago Press.

Krigsteori og Kosovokrigen

Av høgskolelektor Nils E. Naastad

Jeg har til hensikt å drøfte visse sider av den eksisterende militærteori sett i lys av Kosovokonflikten. I første omgang vil jeg gjøre det ved å terpe litt på krigsprinsippene. Dette er en ”upolitisk” tilnærming som fjerner en rekke kontekstuelle problemer. Krig uten samfunn er nå engang enklere enn krig i samfunn. Jeg er klar over at jeg ikke slipper unna med det, men la oss nå i første omgang gjøre et forsøk. Tilnærmingen blir altså i første omgang ganske instrumentell. Maktanvendelsen vi her skal drøfte har også en moralsk og etisk side. Disse sidene vil jeg knapt behandle; det betyr ikke at de ikke finnes eller at de ikke må med i en fullstendig analyse.

Jeg anser krigsprinsippene som et uttrykk for den eksisterende militærteori i sin enkleste form. Vi kan betrakte krigsprinsippene som en utgave av den militære sunne fornuft i et visst antall punkter:

- Valg og fastholdelse av målet
- Overraskelse
- Samarbeide
- Administrasjon
- Fleksibilitet
- Konsentrasjon
- Sikring
- Økonomisering

Da blir dette bare sånn passe interessant og egentlig litt banalt. Følger du disse, vil det gå deg godt og du vil leve lenge i landet eller på slagmarken.

Nå viser det seg heldigvis at det ikke er riktig så enkelt. Ved nærmere ettersyn vil vi se at krigsprinsippene står i motsetning til hverandre:

- Offensiv opptreden – sikkerhet,
- Konsentrasjon av styrkene mot økonomisering
- Fleksibilitet mot fastholdelse av målet

Dette betyr ikke at bare om lag halvparten av dem gjelder. Det betyr snarere at det er i spennet mellom disse motsetningene at den militære dømmekraft skal anvendes. Din oppgave er å kraftsamle og samtidig økonomisere, å vite når du skal og kan være fleksibel nok til å ombestemme deg og når du skal holde fast på de valg som for lengst er gjort osv. Da blir det straks mer interessant. Krigsprinsippene angir, som motsetninger, en arena for militær dømmekraft eller for det militære skjønn. Du må tilpasse prinsippene til din oppfatning av virkeligheten. Vi slipper altså ikke unna virkeligheten, ikke engang i en innledende slentrende teoretisk betraktning. (Det er muligens enkelte her som tror at teoretikere ikke arbeider med virkeligheten, det er tøv. Det er jo vi som *gjør* det).

La oss nå ta med noen krigsprinsipper og dra til Jugoslavia

Om vi har et kardinalprinsipp for militære operasjoner, vil jeg si det er **Overraskelse**.

Skulle vi overraske i Jugoslavia? Nei, snarere tvert imot. Vi skulle være forutsigbare. Vår motpart skulle vite konsekvensene av ikke å føye seg etter vestlig makt. Kalkyler og overraskelse går dårlig sammen.

La oss ta enda noen prinsipper;

Økonomisering? Snarere tvert imot. Det gjaldt å ha mer enn nok av alt.

Sikkerhet? Ja for all del. Inntil det maniske. Kravet til sikkerhet var så stort og absolutt at den operative effektivitet ble skadelidende. Det er ofte en sammenheng mellom risiko og gevinst. Liten risiko, liten gevinst.

Fleksibilitet? Nåja. Vi ville hverken overraske eller være fleksible. Og fleksibilitet er nå for øvrig helst et honnørord vi bruker i festtaler og slikt. Med våre kommando- og kontrollsystemer og våre tasking-orders er det ikke mye plass til fleksibilitet enda om vi vil det. Fleksibilitet forutsetter korte kommandokjeder og at noen oppgir ambisjonen om å ha kontroll.

Samarbeide? Med USAF? Amerikanerne bestemte. For øvrig som rimelig kan være når man ser på hvem som stilte med hvilket utstyr.

La oss si det holder foreløpig. Jeg vil kjekt konkludere med at krigsprinsippene bare i meget begrenset grad var anvendbare i Kosovokonflikten.

Hva med Manøverkrig?

I en artikkel i Norsk Militært Tidsskrift høsten 1999 peker to unge offiserer på at Kosovokrigen ikke ble ført som en manøverkrig. De ikke bare påpeker det, de besværer seg nærmest over det. De kalte artikkelen "Manøverkrigsføring, vinnerformularet som ikke brukes!".¹⁶ Og de har rett.

Nå skal ikke jeg trette forsamlingen med noen lang utgreiing av hva manøverkrigskonseptet innebærer. Vi har hatt flere foredrag om dette, jeg vil nøye meg med å vise til Rune Bjerkås' foredrag på Luftmaktseminaret i 1997. Og jeg er klar over at jeg nå henvender meg til en bekjennende manøverkrigsforsamling. Kort sagt har stikkordene for manøverkrigen vært overraskelse, lammelse, utmanøvrering og seier. Moderne manøverkrig er blitt et spørsmål om informasjon og evne til å bruke denne. Vi har forsøkt å skaffe oss informasjonssystemer som kan føre til at vi skjønner hva som foregår før motparten. Dertil har vi skaffet våpensystemer som gjør at vi utnytte denne innsikten til å skaffe en militær fordel. Denne fordel vil være kumulativ etter som tiden går og motpartens militære beslutninger blir stadig mer irrelevante.

Manøverkrig er høyt beslutningstempo, hurtighet, kortvarig konflikt og små tap.

Vi har mange av oss, de siste årene, bidratt til å gi begrepet manøverkrig mening. Vi har også, la oss nå innrømme det, brukt manøverkrig som begrep for å skaffe oss de våpen vi alt har bestemt oss for. Uten henvisning til manøverkrig, ingen nye våpen. Vi har altså fylt manøverkrigsbegrepet på en måte som har passet til våre ønsker og våre behov. Manøverkrigen

¹⁶ Kjell Olav Myhre og Bjørnar Eriksen; "Manøverkrigsføring, vinnerformularet som ikke brukes!", *Norsk Militært Tidsskrift* 8/9-99

har vært, og er vel til dels ennå, et slags halvoffisielt militært mantra. Det er ut i fra en slik forståelse at jeg betrakter frustrasjonen hos enkelte, over at Kosovokrigen ikke hadde særlig mange av manøverkrigens karakteristika.

Det siste gode eksempel på en moderne manøverkrig, er selvfølgelig Gulfkrigen. Der ble luftmakt først benyttet for å ødelegge motpartens informasjonssystemer og å ødelegge hans luftstyrker. Den videre luftkampanjen isolerte og svekket Saddams overflatestyrker. Da bakkeangrepet kom, opererte vestlige fly og overflatestyrker i tett samhandling og oppnådde den høyt besungne synergieffekt. Det var bakkeangrepet som ødela Saddams tunge manøverstyrker. De ble stilt overfor et dilemma; De kunne fortsette å ligge nedgravd og brukbart beskyttet mot luftmakt. Da ble de utmanøvrert og gjort operativt irrelevante av fremrykkende vestlige bakkestyrker. Eller de kunne motmanøvrere, da ble de godt synlige fra luften og slik ødelagt av vestlige fly og helikoptre. Hensikten med de vestlige operasjonene var todelt; De skulle tvinge irakerne ut av Kuwait, men de skulle også, og dette var minst like viktig (om enn ikke like høyt profilert), ødelegge de tunge irakiske forbandene slik at Saddams styrker ikke kunne utgjøre noen regional trussel i overskuelig fremtid. Gulfkrigen var den moderne måten å vinne en krig på, den var, for å bruke Grandhagens og Dalhaugs uttrykk; ”en fremtidskrig.”¹⁷

Men la oss nå ta med oss disse erfaringene fra ”fremtidskrigen og dra til Jugoslavia; Måten Luftmakt ble anvendt på under krigen, ble til dels mens konflikten pågikk, og enda mer i ettertid, utsatt for knallhard kritikk fra RAF-hold. Luftmakt skal skape sjokk, heter det. Dette sjokket ville enten føre til psykisk sammenbrudd eller i hvert fall til handlingslammelse som kan utnyttes. Omtrent den samme kritikken kan vi finne hos General Short; Luftmakt ble brukt for varsomt, man burde kan hende ha knust de Milosevicske nervesentra, man skulle ha lagt beslutningsstrukturen i grus. Og i henhold til klassisk militærteori slik vi så den i Gulfkrigen, er dette riktig. Det er disse teoriene som er videreutviklet og popularisert av den amerikanske luftmaktsteoretikeren John Warden. Enhver krig, skal vi tro Warden, kan vinnes av luftmakt. Det gjelder å finne frem til fiendens nervesentra, og så lamme disse. Det var ikke Wardens bok som skapte hans navn. Førsteutgaven av boken kom i 1988.¹⁸ Siden kom Gulfkrigen. Og nå fikk vi se både manøverkrigen og Wardens teorier om bruk av luftmakt i fri anvendelse. Bruken av luftmakt fulgte så å si læreboken, og Warden fikk guru-status.

¹⁷ Kjell Grandhagen og Arne Dalhaug; ”Gulfkrigen: Tilbakeblikk på en fremtidskrig”, *Norsk Militært Tidsskrift* 8/91 og 9/91.

¹⁸ John Warden; *The Air Campaign*, Washington: National Defence University Press, 1988.

Slik jeg ser det, tar kritikken fra luftmaktsfolk mot måten operasjonene over Jugoslavia ble gjennomført på, utgangspunkt i et slags Gulfkrigssyndrom; Med massiv anvendelse av luftmakt eventuelt kombinert med bakkestyrker, skal og kan krigen vinnes. Anvendelsen av Luftmakt skal følge læreboken.

Denne kritikken er forfeilet. Manøverkrigens doktriner og prinsipper er tenkt ut i fra en klassisk militær krigssituasjon hvor to styrker møtes i en slagmarksituasjon og hvor oppgaven går ut på å beseire styrken på den andre siden. *Men krigen mellom Jugoslavia og Nato var ikke en slik konflikt.*

Det er mye som tyder på at våre vanlige krigsteorier er truet av sammenbrudd i en konflikt som dette. Verken krigsprinsippene eller manøverkrigsteorien er særlig anvendbare. Krigsprinsippene angir et militært handlingsrom i en klassisk militærsituasjon, for eksempel innenfor en manøverkrigsvirkelighet. Teorien er ikke tilpasset den NATO-Jugoslaviske virkeligheten, kartet stemmer ikke med terrenget.

Luftoperasjonene mot Jugoslavia var ikke operasjoner for å vinne en krig i betydning ødelegge motpartens væpnede styrker. Man kan ikke knuse beslutningsevnen hos motparten, dersom man vil at han skal omstemme seg. Det er et tegn på maktens arroganse når man i sitt enfold tror at når problemet ikke løses med litt makt, så løses det i hvert fall med litt mer makt. "Surely" som Curtis le May skal ha sagt, "if we can win a big war, we can win a small war."

Hva slags type krig?

Kosovokrigen var *ikke* en ny Gulfkrig.

Kosovo var en *tvangskrig*. Motparten skulle tvinges ved hjelp av varsomt og bevisst militært press.

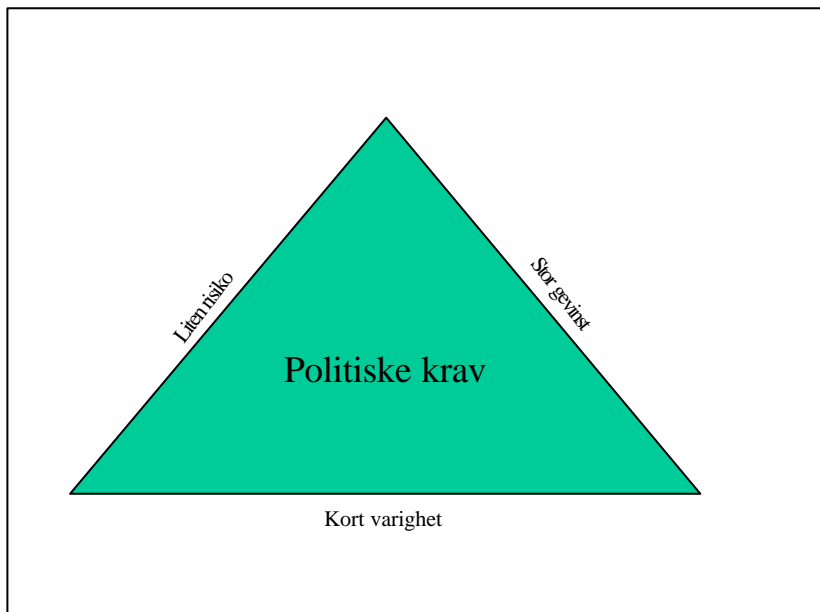
Konflikten vi nå ser tilbake på var en konflikt hvor NATO var villig til å anvende visse typer militærmakt for å endre hva man anså var Beograds handlingsmønster. Dersom ikke Beograd var villig til å gå med på de avtaler NATO ville ha inngått, ville Jugoslavia bli bombet Det vil si at deler av landets infrastruktur ville bli ødelagt. Egentlig var infrastruktur det eneste som gjenstod som mulig angrepsmål. Befolkningen kan man ikke lenger angripe, i hvert fall ikke direkte. De

militære var vanskelige å finne ettersom mulighetene for overraskelse var borte. De jugoslaviske styrkene viste også en feltmessig dyktighet som vanskeliggjorde våre ambisjoner.

Men det viktigste poenget i denne omgang er at det var ikke de jugoslaviske styrkene vi var på jakt etter. Vi ønsket å knekke regimets *vilje* ved å straffe det når Milosevic ikke handlet som vi ville. Regimet hadde ikke forstått våre ord. Nå håpet vi at regimet ville forstå våre bomber. Vi ønsket å kommunisere ved hjelp av sprengstoff. Maktanvendelse ble språk.

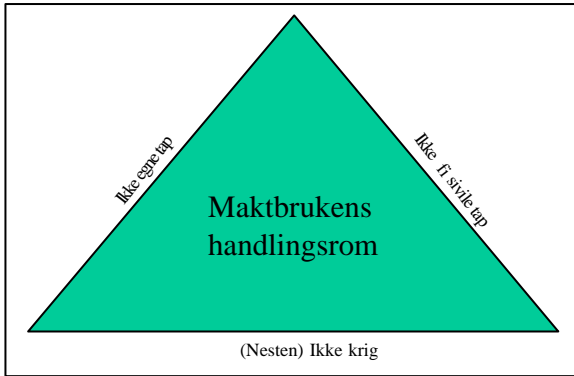
Handlingsrom

La oss nå se nærmere på en del rammer og forutsetninger vi måtte handle innenfor. De politiske rammer vil jeg forsøksvis beskrive i figur 1. Man vil ta liten risiko, man vil ha stor gevinst og man vil ha den fort. La oss kvalifisere figuren litt; dersom stor gevinst ikke lar seg kombinere med liten risiko, prioriteres liten risiko.



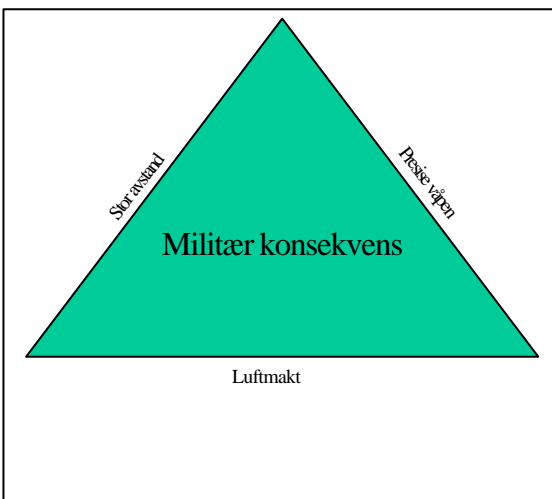
Figur 1

Dette gir maktbruken et visst handlingsrom som vist i figur 2; Vi skal ikke ta egne tap. Vi må unngå at fienden påføres nevneverdige sivile tap. Konflikten skal helst ikke minne særlig om krig i det hele tatt.



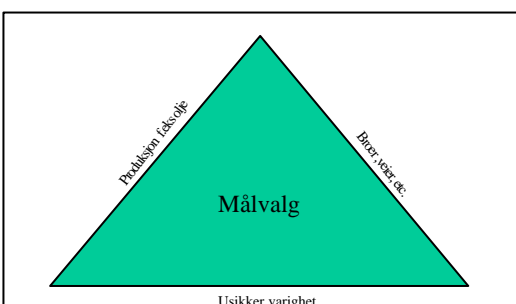
Figur 2

Den militære konsekvens av dette (de militære rammebetingelser) er at man for å unngå egne tap, må operere utenfor den mest effektive rekkevidden av fiendens våpen. Skal vi treffe fra flere kilometers avstand, må våre våpen være presisjonsstyrte. Begge disse betingelsene fører til at det er Luftmakt som blir valgt, jfr. figur 3.



Figur 3

Dette setter igjen klare rammer for de mål som kan angripes; Målene må være store, de må ligge i ro og de må (helst) ikke være fulle av sivilister. Målene blir med andre ord fiendens infrastruktur, produksjonsanlegg, kommunikasjonslinjer og elektroniske medier (figur 4). Men vi vet ikke hvor lang tid slike operasjoner kan komme til å ta.



Figur 4

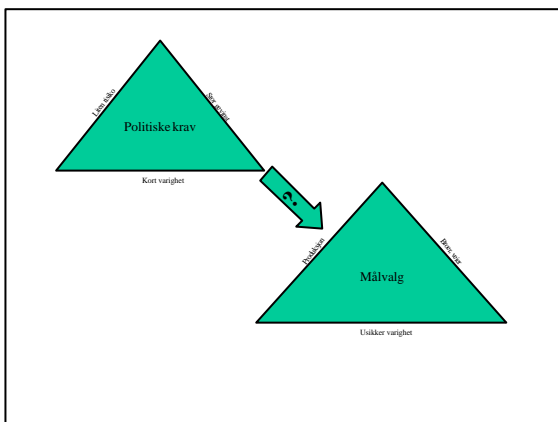
La meg knytte noen kommentarer til denne kjeden; Det later til å være et vokset frem til et aksiom som sier at vi ikke skal tolerere egne tap. Det antas at egne tap vil føre til at den politiske oppslutningen om aksjonene svekkes. Konsekvensen av denne nulltaps-doktrinen er at luftmakt blir valgt. Men det betyr også at luftmakt må operere innen snevre rammer. I praksis vil det si at luftmakt må operere utenfor den effektive rekkevidden av fiendens våpen. Det betyr igjen at de mål som skal ødelegges må være store og synlige eller at deres posisjon kan fastlegges. Broer, fjernsynshus, departementskontorer, fabrikker etc. går greit. Det vil si at skal vi snakke luftmaktens språk fra trygg avstand, må motparten ha en skikkelig infrastruktur. I Jugoslavia var dette forholdsvis greit. Der var broer å sprengte, oljeraffinerier å sette fyr på. Et eksempel på en situasjon hvor det ikke var greit, var Afghanistan. Der tvang Mujahedins missiler sovjeterne utenfor deres egen effektive rekkevidde. De mål luftmakt skulle ødelegge, kunne ikke nås fra den avstand det var nødvendig å operere fra. Afghanerne hadde ikke store nok mål å by russerne og luftmakt sluttet å virke. Etter hvert tok russerne som kjent konsekvensen av dette og reiste hjem.

Det dette i praksis betyr, er at vi kan risikere at kravet til egenbeskyttelse (i form av avstand) blir så stort at vi ikke kan oppnå målet. Luftmakt blir til avmakt. Impotens har det dessverre aldri vært vanskelig å kommunisere.

I enhver konflikt hvor militære maktmidler tas i bruk, gis de militære et handlingsrom de skal holde seg innenfor. Mange militære har oppfatninger om slike handlingsrom. Ofte later oppfatningen å koke ned til en fordømmelse av de politikere som har satt rammene. Dere får nå mene hva dere vil om politikerne. Men de er der og det er vi som har valgt dem, og vi har således fått de politikere vi fortjener. Det er imidlertid ingen grunn til å kritisere det faktum at de militære ikke har frie tøyler. En militær organisasjon er i Nato-verdenen heldigvis et politisk verktøy. Militære som beklager at de er under politisk kontroll, har hatt bedre kår i Sør-Amerika og i deler av Afrika enn i Europa. Heldigvis.

Vårt handlingsrom er politisk gitt og det skal det, mitt herskap, fortsatt være. Vi har derimot en plikt til å si ifra til de politiske herskere dersom man mener at det handlingsrom man har fått, ikke gir muligheter til å løse det oppdraget man er gitt. Og da må man si ifra så det høres.

Jeg har presentert dere for en kjede av *stadig snevrere handlingsrom*; Ytterpunktene kan beskrives som gjort i figur 5.



Figur 5

Spørsmålet er jo nå om de mellomleddene jeg her har skjult med en implikasjonspil, egentlig gir oss valgmuligheter vi ikke har sett. Eller sagt på en annen måte; Er det noe i utgangspunktet som nødvendigvis fører oss til et slikt sluttresultat?

En ny teori?

Det vi etter min mening er på leting etter er en *nennsomhetens teori* for virkningsfull anvendelse av luftmakt. Vi er på leting etter presis effekt på motpartens vilje. Vi ønsker å nyansere maktens språk, ikke en ytterligere brutalisering. I hvor stor grad dette er mulig, vet vi ennå ikke. Og husk nå, jeg har sagt dette fra dette ståsted før, luftmakt har et langt større register å spille på enn bare å slippe bomber. Det er vår kreativitet som blir utfordret, og svaret på problemet er ikke nødvendigvis verken flere eller større bomber.

Dette er vanskelig; La oss prøve med en parallell; Sosialøkonomene har i sin vitenskap laget seg mange fine modeller for hvordan virkeligheten kan simuleres. De kan endre en innsatsfaktor (for

eksempel renten) og så la modellen vise hva som skjer i samfunnet med de andre variablene. De økonomiske mekanismer kan matematiseres med stor presisjon. Hensikten med slike modeller er å forutsi og kontrollere den økonomiske utviklingen. Og allikevel; til tross for de fine formlene; det virker bare delvis. Det som ødelegger regnestykkene, er at det opp i analysene kommer folk. Mennesket er vanskelig beregnbart. Den enkelte, sier teorien, vil være en rasjonell aktør. Men så viser det seg at vi har forskjellig oppfatning av hva som er rasjonelt.

Her er minst to paralleller; For det første: Troen på presisjon sier at også Luftmakt har skaffet seg meget presise våpen. Vi kan treffe presist og vi kan beregne sprengeffekten, men vi må ikke forledes til å tro at denne presisjonen uten videre kan overføres til presis politisk effekt. Uttrykket *kirurgisk angrep* er farlig forførerisk; ikke bare fordi det har slike positive konnotasjoner, men også fordi det gir forventninger om presis effekt. Kirurgen fjerner ikke svulsten for å se hva som skjer, han vet hva som vil skje. Vi derimot, kan også operere med stor presisjon, men vi vet ikke hva som skjer.

Derved er jeg fremme ved parallell nr. 2. Det rasjonelle mennesket er et flyktig og foranderlig vesen; Det som er rasjonelt for meg, trenger ikke å være det for deg, heller ikke når det er snakk om reaksjonen på kirurgiske angrep.

Vi er ute etter å påvirke viljen. Hvordan dette skal gjøres, vet vi ikke nok om. Vi har en god del tenkning igjen før en koherent påvirkningsteori er klar. Vi må makte å formidle hva vi vil og hvordan vi vil oppnå det. Den som utsettes for oss må også vite nøyaktig hva vi ønsker han skal gjøre. Vi må også klargjøre konsekvensene av ikke å imøtekomme vestens krav. Vår motpart må og skal gis anledning til å kalkulere både før og under operasjonene. Han må gis anledning til å finne ut hva han taper mest på – enten å holde frem som han stevner, eller å komme oss i møte.

Og la oss ikke glemme at vi selv deltar i det samme spillet; Vi må også kalkulere hva vi taper mest på; å fortsette presset eller å trekke oss tilbake i hjelpeløs eller fornem forakt for andres nød.¹⁹ Og disse kalkylene må vi gjøre *før* truslene settes frem, *før* vi fanges av vår egen retorikk.

Den kulturspesifikke maktanvendelse

¹⁹ Eller som Michael Ignatieff har sagt det i boken *The Warriors's Honor: Ethnic War and the Modern Conscience* (London: Vintage, 1999): "the seductiveness of moral disgust", s. 72.

En vellykket dialog, og med det mener jeg ikke annet enn at begge parter forstår hva den andre sier, er avhengig av at man forstår hverandres språk. Men språk er kultur og de ord vi bruker blir forskjellig oppfattet i de forskjellige kulturer. Vi må derfor sette oss inn i motpartens språk og kultur. Vi må snakke så vi blir forstått. Men dette betyr at selve maktanvendelsen blir kulturspesifikk og ikke regelbundet i betydningen generaliserbar. Vi har i denne virkeligheten ikke muligheten for å anvende ett sett kulturovergripende prinsipper for kommunikasjon. Det er ingen grunn til å tro at slike finnes. Den maktanvendelse som kan tenkes å virke i én kulturell kontekst, trenger ikke nødvendigvis å virke i en annen. Henrik Groth påstod alltid at det gjorde vondt å tenke, men det er i denne situasjonen neppe noen vei utenom. Hver enkelt konflikt må analyseres før vi går inn i den for alvor. I bunnen av hver enkelt inngripen må det ligge en kultur- og situasjonsanalyse.

Vi må også forstå vår egen kultur og dens handlingsrom i lys av motpartens natur. I Kosovokonflikten var det definert av ikke egne tap, små tap i motpartens sivilbefolkning, bare luftstyrker. Det er nok mulig å se for seg at dette handlingsrommet kan bli så trangt at man ikke kan oppnå målet med operasjonen. De midler vi har til rådighet er ikke tilstrekkelige det vil si at språket ikke blir forstått av motparten. For å si det enkelt og banalt; det kan for eksempel være at den brutalitet vi er villig til å anvende, ikke er tilstrekkelig til å påvirke vår motstander.

Da er det selvsagt de militæres plikt å informere beslutningstakerne. Men for å kunne gi slike meldinger (om de midler som er gitt, er tilstrekkelige i den foreliggende situasjon) må vi altså kjenne det militære verktøys muligheter i den enkelte konflikt. Ikke bare må vi forstå hva vi fysisk kan oppnå, men vi må forstå den kultur og det språk motparten snakker. Vi må kjenne den foreliggende situasjon. Skal vi makte dette, må vi gjøre mange hjemmelekser. Jeg tror nok også at vi må knytte til oss en betydelig mengde fagmennesker hvis kunnskap dreier seg om folk, kulturer og kommunikasjon snarere enn om fly og bomber.

Jeg tror vi også skal innse at ikke alle konflikter har sin militære løsning, i hvert fall ikke innenfor de gitte handlingsrammer. Da må ikke vår glede over å bli foretrukket foran for eksempel Hæren, føre til at vi sier ja til et hvilket som helst oppdrag. Den kortsiktige triumf med å være det foretrukne middel, kan bli kortvarig. Det gjelder å kjenne sin begrensning, så slipper man kanskje å demonstrere den.

Maktens utilsiktede konsekvenser?

For å belyse noen av de konsekvenser vi ønsker å unngå ved maktanvendelse, er det nødvendig å gå tilbake til den aktuelle konflikten; NATO fikk det jo til slutt, serberne falt jo til fote? Jo da, på et vis kom vi i mål. Med forhandlingsteknisk hjelp fra finner og russere fikk vi avsluttet en konflikt som også NATO lette etter en utgang på. La meg allikevel peke på et par problematiske og utilsiktede konsekvenser av vår maktbruk.

Det var neppe vår intensjon å drive krig mot den serbiske befolkning. Men ødeleggelse av landets infrastruktur er jo krig også mot de som eier denne infrastrukturen, nemlig befolkningen. Men jeg kjenner ingen eksempler på at ikke bombing styrker det regimet som bombes. Vi kan svekke nasjonens eller landets evne, for all del. Men regimets posisjon i sin egen befolkning blir styrket. Bombing fjerner effektivt mulighetene for opposisjon mot regimet. På denne måten er bombing regimestyrkende. Derved griper vi inn i det bombede landets innenrikspolitikk og svekker de interne regimekritikere. Ikke minst blir dette tilfellet når vi av de grunner som er redegjort for ovenfor, blir redusert til å bombe landets infrastruktur i stedet for regimets maktbasis, det vil si dets væpnede styrker. Det er et paradoks at Milosevic sitter tryggere nå, på et intakt maktapparat, i et ødelagt land, enn han gjorde da bombeangrepene begynte.

I eksemplet Jugoslavia har det vært antatt – jeg vet ikke nok til å si hvor sikker den antakelsen er – at Milosevics hovedmål er å holde seg selv og sine ved makten. Kan hende vil det mest effektive pressmidlet være å true med å underminere denne posisjonen. Bomber mot infrastrukturen tjente ikke denne hensikten. Dersom det er slik at vi for kortsiktig vinning kan ødelegge mulighetene for varig stabilitet, har vi et betydelig problem som kompliserer våpeninnsatsen ytterligere.

Jeg vil mene at ødeleggelsen av et lands infrastruktur truer med å føre til sosial destabilisering. Dette rammer de fattige hardere enn det rammer de vel plasserte. Under ekstreme livsvilkår trives ekstremistene best. Men det er ikke dem vi ønsker å oppmuntre.

Men nå er jeg på tynn is. Jeg kjenner ikke det jugoslaviske samfunnet godt nok til å si noe sikkert om hvordan presset burde legges an. Men poenget er fremdeles dette; Vi må analysere det enkelte regime for å vite hvilke av våre muligheter som kan tenkes å virke.

Et annet paradoks som vi også skal ta inn over oss, er at det ikke ble slutt på den etniske rensningen i regionen. Det ble slutt på jagingen av albanere, til gjengjeld kom det fart i jagingen av serbere som også har bodd i det samme området svært lenge. *Men vi ville ha slutt på den etniske rensningen.* Det har vi ikke klart å få til. I julen ble flere innbyggere av serbisk herkomst

skutt på vei til kirken. Det er et bilde med betydelig kraft; Nå er det kristne mindretall som blir undertrykt og fordrevet, nå skytes gamle på vei til kirken.

Enda et problem: Ny krigsteori med gamle våpen?

Det er manøverkrigens våpen og manøverkrigens styrkestrukturer vi også i fremtiden skal ha med oss. Kosovokrigen var ingen manøverkrig, men den ble utkjempet med manøverkrigens våpen. Kosovokrigen var heller ingen slitasjekrig i dette begrepets klassiske betydning av ordet. Kosovokrigen var et forsøk på å tvinge en motpart til å undertegne en avtale. I løpet av krigen ble den mer; den ble også et forsøk på å tvinge serbiske styrker til å stoppe den etniske rensningen og til å tvinge dem ut av Kosovoprovinsen. Poenget mitt her er at dersom dette er den nye typen krig, så er vi i overskuelig fremtid tvunget til å føre den med våpen og strukturer fra en annen tid og tilpasset en annen krigsform.

Men hva hvis teorien for nennsom bruk av luftmakt ikke finnes?

Da betyr det at de ovenfor siterte generaler har rett. Det betyr at luftmakt anvendt som gradert virkemiddel ikke virker. Hva hvis luftmakt bare virker anvendt i massive angrep som knuser og sjokkerer? Betyr det da at vi i den neste konflikten av tvangsmaktkarakter vil se luftmakt anvendt som den store slegga slik at den obsternasige ledelsen øyeblikkelig faller til fote? Det tror jeg neppe. De politiske rammer for voldsanvendelse kommer ikke til å utvides. (Den som ikke liker små bomber, kommer neppe til å like store). Dette betyr i praksis at luftmakt ikke kommer til anvendelse. Dersom Luftmakt bare virker når vi bruker alt vi har, kommer vi ikke til å få bruke noen ting.

Den andre løsningen vil være å oppgi hele tvangsmakttenkningen. I stedet for å konsentrere oss om motpartens vilje, må da vi falle tilbake på den gamle og velprøvde konsentrasjonen om motpartens evne. Ødeleggelsen av motpartens maktapparat blir da ikke bare et middel for å påvirke viljen, ødeleggelsen blir et mål i seg selv. (Tannløs hund biter ikke!)

Etiske dilemmaer?

Jeg har så langt ikke berørt de etiske dilemmaer denne teknologiske allmakten stiller oss overfor. For de ikke helt historieløse, så er det klart at vestlig makt anvendt som tvangsmakt, bringer tankene inn på tidligere tiders kolonikriger; "Whatever happens we have got the Maxim gun and they have not." Ser vi her begynnelsen til en ny vestlig imperialisme i vår egen bakgård? Det er jo ikke slik at vestlig makt griper inn overalt hvor urett rår. Betingelsen for å gripe inn er jo at vi, i tillegg til at vi ikke liker uretten, heller ikke liker makthaverne og at vi samtidig har tilstrekkelig teknologisk overlegenhet til at det er relativt ufarlig. (Jeg mener Israel har jo drevet etnisk rensning så det holder, og tyrkerne er håndfaste motstandere av kurdisk ytringsfrihet? Har ikke disse landene fortjent noen Natobomber også? Bør ikke resten av verden også få smake NATOs militære humanisme?²⁰ Dette er spørsmål vi like godt kan stille oss selv. Hvis ikke vil i hvert fall andre gjøre det.)

Jeg for min del tror ikke at det at vi ikke griper inn overalt, kan brukes til å kritisere at vi i hvert fall griper inn noen steder, det er tross alt bedre med noe enn ingenting.

La meg til slutt sammenfatte dette foredraget;

- 1) Den klassiske militærteorien er ubrukelig i denne typen operasjoner.
- 2) Kritikken (fra luftmaktshold) mot NATOs operasjoner mot Jugoslavia for å være for små i omfang og konsentrasjon, understreker bare 1).
- 3) En varig freds forutsetning er sosial stabilisering, ikke et knust land.
- 4) Utfordringen er å finne kampmidler som er sterke nok til å virke i den spesifikke situasjonen uten at de også knuser det sosiale og infrastrukturelle nettverket som er en (nødvendig, men ikke tilstrekkelig) forutsetning for en varig fred. Vi må ikke med tunge bombeangrep slå freden ut med badevannet.
- 5) Det er ikke sikkert at luftmakt er løsningen uansett problemet. Luftmilitær edruelighet er (som visstnok alle andre former for edruelighet), helsefremmende i det lange løp.
- 6) Vi har presise våpen, men vi kan ikke bruke makt presist. Og vi vet ikke om det i det hele tatt er mulig.

²⁰ Jeg har stjålet uttrykket fra Noam Chomsky; *The New Military Humanism*; London: Pluto Press, 1999.

7) i er på leting etter en *teori for den nennsomme bruk av luftmakt*. Men vi vet ikke om den finnes.

Det nye NATO

Av generalløytnant Trond Moltzau

Den endringen NATO har gjennomgått siden Berlinmurens fall blir i korthet betegnet som det nye NATO. Dette begrepet gjenspeiler den omstillingen som har skjedd med alliansesamarbeidet i lys av den sikkerhets- og utenrikspolitiske endringen i Europa etter den kalde krigens slutt. Jeg vil i dette foredraget berøre hovedpunktene i denne endringen i grovt, for så å gå noe nærmere inn på enkelte av endringene. Til slutt vil jeg tilby noen tanker om den forsvars- og sikkerhetspolitiske utviklingen videre, og de utfordringer NATOs utvikling kan resultere i Forsvaret.

Grovt sett kan man si at endringene har foregått langs to hovedspor:

- En ekstern omforming som innebærer et utstrakt politisk og militært samarbeid med land i hele det euro-atlantiske området.
- En intern omstilling som har lagt grunnlaget for at NATO kan ivareta fredsbevarende operasjoner i tillegg til sine tradisjonelle forsvarsoppgaver.

Dette er en omstillingsprosess som har pågått gradvis og over lang tid, og som det har vært enighet om blant alliansens medlemsland. Washingtontoppmøtet i april 1999 bekreftet medlemslandenes oppslutning om og støtten til denne prosessen. NATOs nye strategiske konsept er en bekreftelse på at NATO er det sikkerhetspolitiske fundamentet for alliansens medlemsland, men også en plattform for et langt bredere sikkerhetspolitisk og militært samarbeid i forhold til land utenfor medlemskretsen.

Det strategiske konseptet som ble vedtatt i Washington lister de sentrale oppgavene i alliansesamarbeidet som følger:

- Tradisjonelt forsvar (artikkel 5-oppgaver)
- Politisk konsultasjonsforum
- Transatlantiske forbindelser
- Krisehåndtering (CRO) oppgaver
- Samarbeid med land utenfor NATO

Ivaretagelsen av medlemslandenes sikkerhetsinteresser er fortsatt NATOs viktigste oppgave. Fundamentet for NATO-samarbeidet er fremdeles det kollektive forsvaret.

NATO som et konsultasjonsforum for sikkerhetspolitiske spørsmål ligger likeledes fast.

Erfaringene fra Balkan har vært avgjørende i utformingen av NATO som et instrument for å gjennomføre fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner. Både Bosnia og innsatsen for å stanse etnisk rensning og normalisere situasjonen i Kosovo understreker behovet for og betydningen av et alliansesamarbeid. NATO som organisasjon var villig til innsats til vern av menneskerettigheter og politiske løsninger på konflikter, selv om de finner sted utenfor NATOs tradisjonelle kjerneområde. Det strategiske konseptet lister således fredsstøtteoperasjoner og krisestyring med utgangspunkt i et mandat fra FNs Sikkerhetsråd eller under OSSEs ansvar som en ny og sentral oppgave. Det strategiske konseptet undergraver imidlertid ikke FN eller folkeretten. Krisehåndteringsoppgaver må ha et folkerettslig grunnlag. NATO-vedtaket i 1999 om å iverksette et militært angrep mot mål i den føderale republikken Jugoslavia viste imidlertid at alliansens 19 medlemsland mente at det forelå et tilstrekkelig legitimt, folkerettslig grunnlag for å iverksette luftoperasjoner uten at dette var klart fastslått i en Sikkerhetsrådsresolusjon.

Det geografiske nedslagsfeltet for krisestyringsoppgavene er det euro-atlantiske området. NATO har ikke til hensikt å påta seg rollen som verdenspoliti slik det populært har vært hevdet.

De sikkerhetspolitiske omgivelser

En av de viktigste erkjennelser i det nye konseptet er at det ikke foreligger noen direkte militær trussel mot NATOs medlemsland fra noe enkeltland eller grupper av land. Muligheten for at denne situasjonen kan endre seg på sikt er imidlertid til stede, men det gamle trusselbildet er borte.

Det europeiske politiske samarbeidet reflekteres i dag i anstrengelsene for stadig tettere samarbeid og integrasjon. Stadig sterkere bånd knyttes på det politiske, sikkerhetspolitiske, økonomiske og handelspolitiske området. NATOs tidligere fiender er i dag medlemmer eller samarbeidspartnere av alliansen. NATO er en sentral brikke i byggingen av den nye sikkerhetspolitiske arkitektur i Europa og det euro-atlantiske området.

Dagens sikkerhetspolitiske utfordringer kommer fra helt andre situasjoner enn fra militær konfrontasjon. Utfordringene ligger i å håndtere konflikter mellom folkegrupper der menneskerettighetene blir satt til side og der andre organer – FN og OSSE – har problemer med å nå fram med sine virkemidler. Man kan likeledes tenke seg utfordringer av en mer global karakter, for eksempel internasjonal terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, samt natur- og miljøkatastrofer. Dette er utfordringer som ikke nødvendigvis kan eller bør møtes med militære virkemidler, men hvor et styrket alliansesamarbeid kan være et viktig bidrag til medlemslandenes tiltak.

NATOs samarbeid med land utenfor alliansen

NATO har ledet an i integrasjonsbestrebelsene i Europa gjennom sin egen utvidelsesprosess. Tre nye medlemsland ble innlemmet i mars 1998.

Utvidelsesprosessen vil fortsette. Det er i dag 9 kandidatland. Det er vedtatt en egen aksjonsplan for medlemskap (MAP) for å bidra til de enkelte lands forberedelser til medlemskap. Ingen dato er imidlertid fastsatt for neste utvidelsesrunde. Det anses viktig å sikre en geografisk balanse, jfr de baltiske land.

NATO har likeledes siden begynnelsen av 90-tallet stadig utvidet sitt samarbeid med land utenfor alliansen. Samarbeidet foregår både i politiske fora (Fellesrådet for NATO-Russland, NATO-UKRAINA KOMMISJONEN (NUC) og EAPC) og i tilsvarende militære fora (PJC-MR, NUC-MR, og EAPMC) samt ved praktisk samarbeid i felten, som i Bosnia, Kosovo og i PfP-aktiviteter.

Det er gledelig at samarbeidet med Russland i Fellestrådet har kommet i gang igjen. Det har vært frosset som en følge av NATOs luftoperasjoner i Kosovo. Russland er foreløpig bare interessert i å samarbeide om Balkan-relaterte spørsmål, mens man fra NATOs side ønsker en bredest mulig dagsorden. Russlands målsetting synes å være å oppnå en felles beslutningsprosess i forbindelse med Kosovo – noe NATO motsetter seg på det sterkeste – og vil ikke diskutere andre spørsmål før dette målet er nådd. Selv om det er gledelig at samarbeidet i Fellestrådet har startet opp igjen kan det neppe beskrives som et nært og hjertelig samarbeide per i dag.

Den europeiske sikkerhets- og forsvarsidentitet

Det er et erklært ønske fra toppmøtene i Washington og Köln om en styrking av europeisk sikkerhet og forsvar. Det legges pr i dag opp til en integrering av VEU i EU tidligst i 2001. EU vil dermed overta den rolle VEU har hatt i NATO-sammenheng når det gjelder planlegging og gjennomføring av europeiske operasjoner ved hjelp av NATO-ressurser.

NATO har forpliktet seg til å legge til rette for at EU kan basere seg på NATO-ressurser for egne krisehåndteringsoperasjoner. NATO har allerede utarbeidet prosedyrer/ordninger slik at VEU får adgang til alliansens kollektive ressurser for bruk i operasjoner der NATO selv ikke er engasjert, og disse vil bli utviklet videre for EU.

Dette er en videreføring av en prosess som har pågått siden 1996 (Berlin-toppmøtet). Spørsmålet er – vil ESDI utvikles av de europeiske nasjonene med utgangspunkt i NATO eller i VEU/EU? Dette vil jeg komme tilbake til om litt.

La meg gå nærmere inn på enkelte av de endringene som understøtter de nevnte hovedtrekkene i NATOs endringsprosess og nye strategiske konsept.

Intern tilpassing

Først – de tre kanskje viktigste interne omformingene;

- kommandostrukturendringene
- Defence Capabilities Initiative

- NATOs operative planleggingsprosess (MC 133).

Dagens – eller kanskje gårsdagens – kommandostruktur ble iverksatt 1. juli 1994, men allerede i 1996 startet arbeidet med en ny kommandostruktur. Denne ble vedtatt i 1998, (for øvrig den siste beslutning i NATO i 16-format) og kommandooverføring til de nye hovedkvarterene vil skje 3 mars i år. Jeg snakker da om de statiske hovedkvarterene.

Behovet for å endre hovedkvarterstrukturen var begrunnet i endringen av trusselbildet, forberedelse for å ivareta de nye oppgavene som allerede var et faktum, og behovet for en mer kosteffektiv struktur. Således er antall statiske NATO-hovedkvarter redusert fra ca 60 til 20 ved å fjerne et kommandonivå, det såkalte 4. nivået eksemplifisert ved Reitan eller JTF NoN, utenfor Bodø.

Antall strategiske hovedkvarter ble beholdt, og SACEUR og SACLANTs ansvarsområder er stort sett uendret, men de nye medlemsland er selvfølgelig inkludert.

Felleshovedkvarter ble vedtatt som overordnet prinsipp på regionalt nivå, og SACEURs ansvarsområde ble delt mellom 2 regionale hovedkvarter, ett nord og ett syd for alpene. AFNW i England, som hadde overtatt det regionale ansvaret for Norge i 1994, blir således nedlagt i mars og ansvaret overført til RHQ North ved Brunsum i Holland.

Det store slaget nasjonene og forsvarssjefene i mellom stod om type, antall og beliggenhet av hovedkvarterene på 3. nivå, det subregionale nivået. De store, tunge nasjonene ønsket kun komponent – det vil si forsvarsgrenvise – hovedkvarter på dette nivået, som utøvende og støttende hovedkvarter for det felles, regionale nivået og uten spesifiserte ansvarsområder i fredstid. Flere av de mindre nasjonene argumenterte for felleshovedkvarter også på det 3.

+ nivået, men ut i fra forskjellige motiver. En fellesnevner – riktignok uuttalt – var nok rene nasjonale interesser. I tillegg argumenterte disse nasjonene for at også 3. nivået måtte ha dedikerte ansvarsområder allerede i fredstid.

Resultatet ble at forsvarssjefene kompromisset seg frem til en løsning hvor 3. nivået består av en blanding av forsvarsgrenvise (eller komponent HQ) og felles hovedkvarter, eksemplifisert ved CC Air North på Ramstein med et overordnet ansvar for luftoperasjoner nord av Alpene, og JHQ North på Jåtta utenfor Stavanger uten et dedikert ansvarsområde (AOR) i fredstid.

Kompromisset inviterer til fortsatte diskusjoner nasjonene i mellom – løsningen er et forsøk på å utnytte to prinsipielt forskjellige måter å organisere militære styrker på innen en og samme organisasjon. Man bør således ikke bli beskyldt for å leke spåmann hvis man hevder at det siste ordet neppe er sagt i hovedkvartersdiskusjonen.

De statiske felleshovedkvarterene på 2. og 3. nivå er først og fremst egnet for å ivareta en ”god”, gammel artikkel 5-situasjon. Med tanke på nye oppgaver og operasjoner utenfor NATOs tradisjonelle ansvarsområder vedtok derfor Forsvarssjefene å opprette totalt 3 såkalte CJTF hovedkvarter – ett under SACLANT, ett nord og ett sør for Alpene. Av disse var SACLANT’s hovedkvarter allerede oppegående som et amerikansk sjøbasert hovedkvarter. Det nordlige hovedkvarteret, tilknyttet RHQ North i Brunsum, ble vedtatt å skulle utvikles som det første landbaserte. Prøver og øvelser har hittil vist at det tar adskillig lengre tid å få dette utstyrt, oppsatt og trenet enn man opprinnelig antok, og at ambisjonsnivået er meget kostnadsdrivende. Det snakkes nå om en tidligste operative dato i 2004, og enkelte nasjoner har uoffisielt stilt spørsmålstegn ved ambisjonsnivået. Et britisk krav om å utvikle et hurtig reaksjonshovedkvarter nr. 2 for landstyrker (i tillegg til HQ ARRC) kan muligens ses i lys av dette – men også i lys av utviklingen av den europeiske forsvars- og sikkerhetsidentiteten (ESDI) i NATO og EU, noe jeg vil komme tilbake til.

Så kort om Defence Capabilities Initiative (DCI), en amerikansk initiert utvikling av NATOs militære kapasiteter som også VEU og EU i aller høyeste grad har tatt inn over seg. Luftkrigen i Kosovo satte uten tvil fokus på DCI, hvor det ble klart for alle og enhver at de europeiske NATO-landene var svært langt unna de militære kapasiteter som alle NATO-land har sluttet opp om.

Det som faktisk var besluttet allerede før Washington og Kosovo var politiske retningslinjer for utvikling av NATOs militære kapasiteter, og nye styrkemål som et resultat av disse. Samtlige NATO-land har sluttet seg til disse. Man skal være i stand til å kunne reagere raskt med strategisk og taktisk mobile styrker, å kunne stå i et operasjonsområde i lang tid – det vil si år – å kunne overleve i tilfelle masseødeleggelsesvåpen blir benyttet av en motstander (primært bakteriologiske og kjemiske våpen), og å kunne rette ødeleggende ild mot en fiende på en avgjørende måte, ikke minst ved hjelp av teknologi- og informasjonsoverlegenhet. Mao – DCI har fokus på fredsstøtteoperasjoner og mindre kriser og konflikter fremfor totalkrigen mot Vest-Europa.

Den overordnede målsettingen med DCI er å sikre effektivitet i fremtidige multinasjonale operasjoner over hele spekteret av Alliansens oppdrag i det sikkerhetspolitiske miljøet i dag og i overskuelig fremtid. Spesiell fokus rettes mot styrking av felles evne til militær samhandling, først og fremst mellom Alliansens styrker, dernest mellom alliansens og (PfP-)partneres styrker der dette er relevant.

DCI konsentreres om kjernekapasiteter som deployeringsevne og mobilitet, utholdenhet og logistikk, effektivt engasjement i strid, styrkenes overlevelsessevne samt kommando og kontroll.

På Toppmøtet i Washington ble det bestemt å opprette en midlertidig "High Level Steering Group" med ansvar for å gjennomføre initiativet, med et mandat for to år.

DCI og opprettelsen av "High Level Steering Group" kan tolkes som et initiativ for å minske den økende kvalitative forskjellen i militære kapasiteter som er i ferd med å skapes mellom USA og resten av NATO. Samtidig kan initiativet tolkes som en reaksjon mot at styrkeplanlegging i Alliansen tilsynelatende har blitt nedprioritert til fordel for mer "rene" sikkerhetsproblemstillinger. En tredje tolkning er at initiativet er iverksatt for å motvirke tendensen med fallende europeiske forsvarsbudsjetter. De tre tolkningene utelukker ikke hverandre, og bør derfor ses i sammenheng.

Det er identifisert til sammen 58 DCI-tiltak fordelt på de tidligere nevnte kjernekapasitetene deployeringsevne og mobilitet, utholdenhet og logistikk, effektivt engasjement i strid, styrkenes overlevelsessevne og på konsultasjon, kommando og kontroll. Ansvaret for utvikling av tiltakene er fordelt på åtte av NATOs hovedkomiteer ("Senior NATO Logisticians' Conference (SNLC), Conference of Armaments Directors (CNAD), NATO Committee of Standardization (NCS), Defence Review Committee (DRC), NATO C3 Board (NC3B), Executive Working Group (EWG), Political Military Steering Committee (PMSC), NATO Air Defence Committee (NADC) og Militærkomiteens).

DCI-tiltakene vil bli implementert dels gjennom kollektiv innsats i NATO, og dels ved individuelle nasjonale aktiviteter. En stor del av de nasjonale aktivitetene vil bli implementert innenfor rammen av NATOs styrkeplanlegging. Det siste vil jeg komme tilbake til senere.

Suksessen til DCI vil avhenge av det fremskaffes tilstrekkelige ressurser. For å klare dette, vil nasjonene måtte vurdere en rekke muligheter, inkludert omprioriteringer innen tilgjengelige ressurser og/eller økt bruk av fellesfinansiering, flernasjonal eller multinasjonal finansiering.

Dette innebærer blant annet at nasjonene må vurdere å gå sammen om å anskaffe kapasiteter de på egenhånd ikke har råd til. Det sistnevnte vil trolig ha størst relevans for de mindre nasjonene, så som Norge.

NATOs erfaringer under Kosovo-operasjonene har bekreftet nødvendigheten av tilpasse og forbedre alliansens kapasiteter. Som et ledd i kvalitetsikringen av DCI-tiltakene, er avdekkede mangler under operasjonene sammenholdt med tiltakene. Foreløpig konklusjon er at manglene i det aller vesentligste er dekket av DCI.

I sin rapport til forsvarsministermøtet i desember viste High Level Steering Group til at så vel relevante NATO-ledd som nasjonene har vist stor vilje i DCI-prosessen så langt, og at de initielle resultatene er oppløftende. Det pekes på at en nøkkelfaktor for fremtidig suksess vil være fremskaffes av nødvendige ressurser, både for tiltak som skal finansieres nasjonalt og for fellesfinansierte programmer.

For å understreke det siste, må det gjøres klart at DCI-prosessen hittil har vært uforpliktende for nasjonene i forhold til ressursbruk. Det er åpenbart at de fleste nasjonene her står over for store utfordringer. Fallende budsjetter, balanse mellom NATOs kapasitetskrav og nasjonale prioriteringer er noen stikkord i denne forbindelse. Forsvarsplansyklusen høsten 1999 og forberedelsen av styrkeforslag 2000 gir indikasjoner på status og eksempler på problemstillinger man står foran i så måte. Dette bringer meg naturlig over til NATOs styrkeplanleggings relasjoner til DCI.

Som tidligere nevnt vil en stor del av nasjonenes implementering av DCI skje innenfor rammene av NATOs styrkeplanlegging. I denne sammenheng blir resultatene fra den årlige styrkeprosessen i 1999 og foreløpig status på forberedelsene av styrkeforslagene for 2000 betegnet som oppløftende. Den årlige styrkeprosessen har vist at planene for alle nasjoner har en sterk DCI-fokus, og styrkeforslagene utviklet ved de strategiske kommandoene inkluderer 171 forslag som dekker 39 av de 58 DCI-tiltakene. Disse forslagene, som senere skal utvikles til styrkemål 2000, vil fremdeles kunne utvikles til å gi et enda større bidrag til DCI.

For å gjøre bildet mer nyansert, kan det nevnes at kun 44% av de DCI-relaterte styrkeforslagene for 2000 er akseptert av nasjonene. Dette viser at nasjonene ikke evner til å tilfredsstille alle DCI-tiltakene i et kortsiktig perspektiv. Blant de aksepterte DCI-relaterte styrkeforslagene finnes i hovedsak de minst ressurskrevende tiltakene. Implementering av de mer ressurskrevende DCI-tiltakene vil for de fleste nasjonene fordre at investeringsplanene justeres. Disse har et langsiktig

perspektiv, og resultatene av eventuelle endringer i planene vil følgelig materialisere seg over tid. Dette tilsier at implementeringen av DCI vil måtte ha et lengre perspektiv.

Lanseringen av DCI har virket styrende på den årlige styrkeprosessen 1999. Vurderingen har også vært preget av erfaringene som ble høstet under Kosov-operasjonene.

En iøynefallende endring er at vurderingene under prosessen har vært langt mer kritiske i forhold til tidligere år. Dette må trolig ses sammenheng med at styrkeprosessen tilsynelatende har vært nedprioritert de senere år og ikke gitt de ønskede resultater, kombinert med at lanseringen av DCI markerer at man søker å oppnå et løft innen alliansens kapasiteter. Jeg vil i det etterfølgende gi noen eksempler på overordnede problemstillinger som er blitt viet fokus under prosessen, og angi hvorledes dette har slått ut for Norge.

En hovedsak har vært sammenhengen mellom det enkelte lands forsvarsbudsjett og BNP. I likhet med de fleste allierte, viste oversikten for Norges del økonomisk vekst, samtidig som forsvarsbudsjettene sank. Det ble pekt på at en fra norsk side vanskelig kunne vise til manglende ressurser når man skulle begrunne hvorfor aksepterte styrkemål ikke ble iverksatt.

Et annet tema som preget vurderingene var gapet mellom ambisjonsnivå og ressurstilgang; jevnt over ble materiellet eldre; jevnt over hadde man altfor små lagerbeholdning av ammunisjon. Utsatte moderniseringsprogram var et stadig tilbakevendende tema. I tillegg var det stor interesse for status for anskaffelse og beholdning av presisjonsstyrte våpen. For Norges del ble det i denne sammenheng pekt på at stadige utsettelse av en serie moderniseringsprogram undergravde stridsevnen til hæravdelingene, og fra enkelte hold ble det antydnet at vi heller burde konsentrere innsatsen på færre avdelinger.

Forholdet mellom allierte og nasjonale prioriteringer var også et generelt tema. Mens det jevnt over ble oppfattet som uproblematisk om land gikk til anskaffelse av utstyr og kapasiteter utover de krav NATO stilte, var man svært kritisk når de nasjonale prioriteringer gikk på bekostning av allierte målsettinger. For Norges del kom dette særlig klart til uttrykk i omtale av planene for anskaffelse av fregatter, fly og MTBer samtidig med stadige utsettelse av planene for anskaffelse av angrepshelikoptre, status for soldatopplæring og skjebnen til moderniseringsprosjekt mer generelt. Et annet poeng i denne sammenheng var betydningen av å ta tilstrekkelig hensyn til støttefunksjoner ved anskaffelse av fregatter og fly, slik at disse enhetene kunne operere effektivt innenfor en allianseramme.

For Luftforsvarets del var man noenlunde tilfreds med pilottilgangen. Antall fly var tilgjengelig på høyeste beredskapsnivå ble fremhevet som negativt, likeledes mangelen på nødvendige støtteavdelinger. I etterkant av Kosovo-operasjonene hadde et styrkemål som gikk på evnen til å undertrykke luftvernet til motstandere fått fornyet tyngde. Fra flere hold ble Norge minnet om dette styrkemålet. Norge har akseptert styrkemålet, men har likevel ingen planer om å etablere en slik evne per i dag.

NATOs operative planleggingsprosess

Til slutt – noen ord om NATOs operative planleggingsprosess (MC 133 NATO Operational Planning system). Utviklingen av denne er et resultat av den sikkerhetspolitiske utviklingen. NATOs inngripen i Kosovo, ble en bekreftelse på at inndelingen av operasjoner i Artikkel 5 og fredsstøtteoperasjoner var for stivbent og lite brukbart..

Hovedforsvarsplaner (Main Defence Plans) er nå borte, og to typer planlegging gjenstår; Advance Planning/forhåndsplanlegging og Crisis Response Planning/krisehåndteringsplanlegging. Det nye utkastet gir en sterkere binding til det politiske nivået, og presiserer hvilke nivå som initierer, godkjenner og iverksetter planer.

Selve planleggingen gjennomføres normalt i to trinn;

- Først utvikler den strategiske kommandoen et "Concept of Operations" (CONOPS), som godkjennes av MC (COP) eller NAC (CRP).
- Deretter utvikler den aktuelle strategiske kommando den fullstendige planen på basis av CONOPS.

Forhåndsplanlegging – i form av Contingency Plans (COP) eksemplifisert ved COP Bright Granite for Norges vedkommende, og strategiske forsvarsplaner (SDP) – initieres av styrende dokumenter vedtatt av Militærkomiteen eller Atlanterhavsrådet. De eneste styrker tilgjengelig for denne typen fredstidsplaner er de såkalte Command Forces (for eksempel de øremerkede luftforsvarsstyrkene) for Strategiske forsvarsplaner, mens ingen styrkegenerering skjer i forbindelse med Contingency Plans, kun en klargjøring av behov og muligheten for å fremskaffe disse hos nasjonene. Det er først når en operasjonsplan utvikles i forbindelse med en krisesituasjon (det vil si Crisis Response Planning, gjerne basert på en foreløpig

plan/Contingency Plan) at styrkegenereringsprosessen blir en realitet, initiert av Atlanterhavsrådet og i regi av SACEUR eller SACLANT.

For iverksettelsen av en plan er prosedyrene presisert og beslutningen klarere knyttet til det politiske nivået.

Tiden for øremerkede forsterkningstyrker i fredstid er således for lengst over! Ett unntak – NATO Composite Force (NCF), av mange ansett som en overlevning fra ”istiden” som foreløpig tolereres av de fleste nasjoner, men heller ikke mer. I Norge anses den imidlertid fremdeles som politisk og militært viktig.

Ekstern tilpassing

Når det gjelder ekstern tilpassing vil jeg nevne to forhold spesielt – partnerskapsamarbeidet og utviklingen av den europeiske forsvarsidentiteten.

Partnerskap

Man finner en rekke politisk prioriterte aktiviteter knyttet til partnerskapsamarbeidet PfP. I tillegg er flere ikke-partnerland i praktisk samarbeide med NATO i de pågående operasjonene på Balkan.

Partnerskapsamarbeidet fikk en ny politisk vinkling i Washington, hvor det utvidede og mer operative partnerskap (EMOP) programmet fikk full tilslutning fra stats- og regjeringssjefene. EMOP inkluderer et politisk-militært rammeverk for NATO-ledede Pfp-operasjoner, en utvidet og tilpasset forsvarsplanleggingsprosess for partnerne (PARP – Planning and Review Process), operativt kvalifiseringskonsept for deltagelse i NATO-ledede fredsstøtteoperasjoner (OCC-Operational Capabilities Concept) samt et forbedret utdanning og treningskonsept (TEEP – Training and Education Enhancement Programme). Hensikten med EMOP er å forberede partnerne på å delta i fremtidig NATO-ledede Pfp-operasjoner. Fokus er på militær effektivitet og interoperabilitet i fredstid, samt å øke alliansens evne til å operere en effektiv multinasjonal styrke over tid sammen med partnerland under en krise.

NATOs politiske prioritering av partnerskapssamarbeidet og dets militære konsekvenser er viet lite oppmerksomhet i Norge. Tanken er todelt – å bedre Europas sikkerhetspolitiske situasjon ved å knytte flest mulig land sammen i et militært samarbeide, samt å styrke ressursgrunlaget for felles krisehåndteringsoppgaver. Resultatet er at partnerskapssamarbeidet, inkludert fredsstøtteoperasjoner, har langt større oppmerksomhet i NATO i hverdagen enn artikkel 5-operasjoner og invasjonforsvar. Det kan derfor stilles spørsmål ved om Norge nasjonalt ved sin fortsatte ressursprioritering av invasjonforsvaret er i utakt med de vedtak og prioriteringer vi er med på i NATO. Partnerskapssamarbeidet, sammen med prioriteringen av fredsstøtteoperasjoner og DCI, er meget ressurskrevende og krever andre styrkestrukturer og kapasiteter enn de vi har bygget opp innen vårt totalforsvarskonsept.

Jeg nevnte innledningsvis at det er utarbeidet en egen handlingsplan (MAP) for de land som har medlemskap i NATO som uttalt målsetting. Spørsmålet er ikke om NATO vil forsette utvidelsen, men når. Per i dag er det ikke noe aktivt tidspress om dette spørsmålet slik det var før toppmøtet i Madrid, og Washington unngikk det. Toppmøtet i 2002 nevnes av flere nasjoner som det tidligst aktuelle tidspunktet.

ESDI

Styrking av den europeiske pilaren innen alliansen (ESDI) blir et hovedspørsmål i tiden fremover. Inntil møtet i St Malo i 1998 mellom briter og franskmenn syntes det overveiende sannsynlig at ESDI ville bli utviklet innen NATO-rammen, og at Norge som assosiert medlem av den Vest-Europeiske Union hadde tilstrekkelig medinnflytelse på den militære utviklingen og samarbeidet i Europa.

Etter St Malo – og ikke minst med erfaringene fra Kosovo – har imidlertid utviklingen av den felles sikkerhets og forsvarspolitiske dimensjonen i EU (ESDP) virkelig akselerert. Som et minimum vil VEUs militære kapasiteter bli overtatt av EU og VEU blir sannsynligvis ”borte” i løpet av 2001. Hvor vidt dette skjer ved en integrering i EU eller avvikling av VEU er i øyeblikket i praksis uinteressant.

NATO har som nevnt forpliktet seg til å legge til rette for at EU kan basere seg på NATO-ressurser for egne krisehåndteringsoperasjoner, de såkalte Petersbergoppgavene. På veien frem

mot EUs toppmøte i Helsinki i desember 1999 begynte det imidlertid å bli stilt spørsmålstegn ved hvilken organisasjon som vil bli toneangivende i utformingen av ESDI – NATO eller EU.

Utviklingen av det europeiske sikkerhetspolitiske samarbeidet og krisehåndtering i EU stod sentralt på EU-toppmøtet og NATOs utenriksministermøte i desember 1999. EU-landene tok på Helsingfors-toppmøtet et viktig skritt i retning av målet om en styrket sikkerhets- og forsvarspolitik i EU og en bedret europeisk evne til krisehåndtering. Viktige føringer for veien videre ble lagt, blant annet gjennom godkjenning av det finske formannskapets fremdriftsrapporter om utvikling av EUs evne til militær og ikke-militær krisehåndtering som ledd i en styrket europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP). Det videre arbeidet med å få på plass konkrete løsninger vil fortsette under det portugisiske og sannsynligvis avsluttes under det franske formannskapet. I Helsingfors ble EU-landene enige om å utvikle mulighetene til å fatte selvstendige beslutninger om krisehåndtering, og hvor NATO som en allianse ikke er engasjert, innlede og utføre såkalte Petersbergoperasjoner.

Det vil ikke bli opprettet en europeisk hær. Det legges vekt på å styrke den europeiske evne til krisehåndtering. Man ble enige om, innen utgangen av 2003, å etablere en militær styrke på 50-60000 soldater, med tilhørende fly- og sjøstridskrefter, operativ innen 60 dager og for en periode av ett år. Videre vil det bli opprettet nye politiske og militære organer og strukturer som er nødvendige for å lede slike operasjoner. Det vil bli opprettet en sikkerhetspolitisk komite, som får ansvaret for hele spektret av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk, en militærkomite og en militærstab. Det vil også bli dannet en ikkemilitær mekanisme for å samordne og effektivisere de ulike sivile midler og ressurser som står til EUs rådighet. Fra mars 2000 etableres det en interimordning med en fast embedskomite i Brussel, et foreløpig organ av militærrepresentanter, og militære eksperter for å forsterke rådssekretariatet i EU.

Når det gjelder forholdet mellom NATO og EU, er det i Helsingforsvedtakene lagt klare føringer. EU vil kunne igangsette en militær operasjon når NATO som helhet ikke er engasjert. Kommende EU-formannskap får i oppdrag å behandle det institusjonelle samarbeidet NATO-EU videre med utgangspunkt i at det skal utvikles ordninger for fulle og gjensidige konsultasjoner, samarbeid og innsyn mellom EU og NATO. I en interimperiode begrenses imidlertid dette til uformelle kontakter mellom EUs Høyrepresentant Solana og NATOs generalsekretær.

Det vil bli etablert såkalte "appropriate structures" for dialog og informasjon for europeiske allierte ikke-EU-medlemmer og EUs kandidatland om spørsmål knyttet til sikkerhets- og

forsvarspolitik og krisehåndtering. I tilfelle krise vil disse strukturene benyttes for konsultasjoner i perioden forut for en beslutning i EUs råd.

Ved en beslutning i EU om å iverksette en militær operasjon som krever tilgang til NATOs ressurser, vil europeiske allierte ikke-EU-medlemmer delta hvis de ønsker det. Denne gruppen land kan likeledes, på grunnlag av et rådsvedtak i EU, bli invitert til å delta i operasjoner hvor EU ikke gjør bruk av NATO-ressurser. Det skisseres et opplegg hvor deltakende land vil ha samme rettigheter og plikter i den daglige operative håndtering, uansett om de er medlemsland eller ei, forutsatt at de har ytt et vesentlig militært bidrag.

Det kommende formannskap – Portugal – har fått mandat til, i samarbeid med Solana, å arbeide videre med flere utestående spørsmål, herunder forholdet til NATO og den konkrete utformingen av ordninger for medvirkning for europeiske ikke-EU-land.

NATOs utenriksministermøte uken etter (desember 99) ga et klart og positivt resultat i forhold til de norske synspunkter på den videre utvikling av europeisk sikkerhets- og forsvarpolitik. Spørsmålet om deltakelse i EUs fremtidige organer for sikkerhetspolitikk og krisestyring for alle europeiske NATO-land ble en hovedsak under møtet, og viste bred oppslutning om de synspunkter som har vært fremført av Norge og andre allierte land utenfor EU. Vedtaket fra NATOs utenriksministermøte understreker behovet for at allierte ikke-EU-land knyttes til de fremtidige organer i EU ved dialog, konsultasjoner og samarbeid, og til en bredt anlagt dagsorden som omfatter sikkerhets- og forsvarpolitik og krisehåndtering. Dette er et skritt fremover i forhold til de målsetninger som ble trukket opp av NATOs Washington-toppmøte, som bare knyttet denne deltakelsen til EUs krisehåndteringsoperasjoner. Formuleringene er også klarere enn de som kom ut av EUs toppmøte.

Debatten viste en bred erkjennelse av den betydning som utviklingen i EU har for alliansesamarbeidet. Flertallet av NATOs medlemsland har med dette vist at de ønsker at det skal legges til rette for best mulig samarbeid og åpenhet mellom NATO og EU.

USA inntok en aktiv holdning til ESDI-spørsmålet under NATO-møtet og markerte blant annet at man ikke ville godta et sluttresultat som ikke innebar en løsning i deltakerspørsmålet i samsvar med synspunktene som Norge og andre europeiske allierte utenfor EU hadde fremsatt.

Vedtaket fra NATOs utenriksministermøte er av stor betydning i arbeidet videre for å sikre en mulighet for at de europeiske NATO-land som ikke er medlemmer av EU får delta i EUs fremtidige organer for håndtering av sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål, inklusive krisestyring. Sett fra norsk side er dette det viktigste resultatet av NATOs utenriksministermøte. Imidlertid må man huske at de to møtene på mange måter kun representerer begynnelsen på en prosess frem mot Frankrikes formannskapsperiode i EU og VEU høsten 2000, da mange forventer sluttsteinene i grunnmuren for ESDI vil bli lagt på plass. Og Frankrike har ikke vært en inkluderende pådriver for blant annet Norges delaktighet i FUSP. Vi kan nok ha blå øyne – men vi er ikke medlemmer av EU.

Man må nok per i dag bare konstatere at Norge som ikke-medlem står lenger unna avgjørelsesprosessen vedrørende den fremtidige forsvars- og sikkerhetspolitiske identiteten i Europa enn vi gjorde så lenge NATO og tildels VEU regjerte den vestlige, militære grunnen. Og av dagens assosierte medlemmer i VEU er det kun oss og Island som ikke finnes blant EUs 13 kandidatland... Det er tydelige tegn på at vår innflytelse vedrørende EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk vil bli svekket i forhold til vår innflytelse i VEU. Vår våpendrager i kampen for medinnflytelse i en fremtidig europeisk krisehåndteringsprosess ser ut til å bli USA, som nok også frykter å miste innflytelse over europeisk sikkerhetspolitikk på sikt. En god våpendrager vi i hele etterkrigstiden har prioritert høyt – men vil den bli den beste dersom europeiske og amerikanske sikkerhetspolitiske målsettinger en gang i fremtiden vil skille lag?

Avslutning – Forsvaret i NATO

La meg avslutte med noen tanker om hva det nye NATO betyr – eller kan komme til å bety – for det norske Forsvaret.

Den eksisterende langtidsmeldingen for Forsvaret – Stortingsmelding nr 22 – understreker at internasjonale operasjoner og ressursovervåking vil bli stadig viktigere for Forsvaret i tiden fremover. Samtidig holder den fast på invasjonforsvaret som den dimensjonerende oppgaven for Forsvaret.

Ifølge NATOs strategiske konsept utgjør det kollektive forsvaret fremdeles en hovedoppgave, men nå sammen med fredsstøtteoperasjoner og krisehåndtering. Samtidig blir partnerskapsamarbeidet listet som en grunnleggende oppgave, og utfordringer og usikkerhet

preges mere av internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen enn av Russland.

Eksemplene jeg har vist til fra styrkeprosessen 1999 gir et visst bilde av problemstillinger NATO og nasjonene står overfor i dag og fremover i tilknytning til implementering av DCI. Norge har slett ikke vært alene om å bli gjenstand for kritiske vurderinger. Nasjonenes forpliktelser i tilknytning til DCI har hittil vært små sammenlignet med hva de vil bli senere, etter at tiltakene blir materialisert i full bredde.

Ressurssiden er allerede identifisert som en nøkkelfaktor. Utviklingen av nasjonenes forsvarsbudsjetter vil imidlertid ikke være den eneste underliggende faktoren. Forholdet mellom allierte og nasjonale prioriteringer vil ha betydning, likeledes å bringe likevekt mellom nasjonenes ambisjonsnivå og ressurstilgang. Forholdet mellom kvantitet og kvalitet vil muligens også måtte inngå i nasjonenes vurderinger knyttet til DCI-prosessen. Videre vil det være viktig å avstemme tidshorizonten i DCI-implementeringen med hva som er realistisk oppnåelig, gitt at de fleste nasjonenes investeringsplaner, med sine langsiktige perspektiv, vil måtte justeres dersom NATOs målsettinger, og særlig de mest ressurskrevende, skal kunne innfris.

Med ny strategi og styrkestruktur, samt utvikling/videreutvikling innen PFP, ESDI og DCI kan man fastslå at NATO vil fortsette å endre seg i tiden fremover. Hva vil dette bety for Norge og Forsvaret?

Stortingsmelding nr 38 – tilpassing av Forsvaret til internasjonale oppgaver – gir sterke styringer for fremtidens forsvar. Forsvarets dilemma er imidlertid at invasjonforsvaret som den dimensjonerende oppgaven ikke er forlatt, samtidig som internasjonale oppgaver skal prioriteres. I bunnen av vår tradisjonelle forsvarsstruktur ligger så vårt Totalforsvarskonsept, som *ikke* er forenlig med NATOs (og Norges) krav om tilgjengelighet og reaksjonsevne i henhold til DCI.

Dagens politiske svar på og retningslinjer til dette dilemmaet er "Ole Brumsk" – ja takk, begge deler, mens tilgjengelige ressurser – både mennesker, materiell og budsjetter – tilsier en klar prioritering som et minimum, og derved et valg.

Den tiden hvor vi med rette kunne henvise til vår internasjonale deltagelse med stolthet, ut i fra antall soldater i FNs fredsbevarende operasjoner i forhold til folketallet, er definitivt forbi. Det internasjonale samfunnet spør om i dag er hvilke kapasiteter som er tilgjengelige Nå – ikke hvor mange soldater vi kan stille om noen måneder.

Jeg er selvfølgelig klar over at det søkes aktivt etter løsninger på denne utfordringen. Forhåpentligvis vil det regjeringsutnevnte forsvarspolitiske utvalg sammen med FS 2000 gi et tilstrekkelig grunnlag for de vanskelige valg Forsvaret er helt avhengig av blir truffet i forbindelse med neste langtidsmelding.

Det skjedde også et generalsekretærskifte i NATO i fjor høst, og Robertsons budskap til nasjonene i løpet av høsten har vært krystallklart:

- det er behov for å øke forsvarsbudsjettene i de fleste NATO-landene for å oppfylle de politiske målsettinger og intensjoner fra Washington om DCI og det å kunne nytte militære styrker aktivt som et sikkerhetspolitisk og krisehåndteringsinstrument.

Dette bør utgjøre et tankekors for våre politikere. Norge – representert ved Statsministeren – har som kjent sluttet seg til disse målsettingene.

Helt til slutt – det er lite forståelse i Brussel for den såkalte ”doble ubalansen” både Forsvarsministeren og Forsvarssjefen har beskrevet som Forsvarets hovedutfordring, det vil si ubalansen mellom tilgjengelige ressurser og oppgaver, og mellom drift og investering. Man konstaterer bare den norske stats faktiske inntekter og økonomiske situasjon – og viser lite forståelse for at vi ikke er i stand til å leve opp til våre egne målsettinger og NATOs mål.

Et nytt forsvar? Norge i et nytt NATO

Av direktør Malin Stensønes

Tittelen jeg er gitt på dette foredraget er ”Et nytt forsvar? Norge i et nytt NATO”. Jeg vil i det følgende ta for meg noen problemstillinger knyttet til utvikling av ”det nye NATO”, noen områder vedrørende det norske forsvar i relasjon til dette, samt noe om den politiske prosess som jeg tror vil føre til en revisjon av det norske forsvarskonseptet. Det er ikke min oppgave i denne sammenheng å innta verken forskerens eller de fagmilitæres rolle (som dette programmet ellers er spekket av), men å sette søkelyset på de problemstillinger jeg tror vil prege den politiske arena og debatt fremover.

”Det nye NATO”

Jeg setter tittelen i anførselstegn fordi jeg innimellom finner grunn til å minne om at det vi i dag omtaler som ”det nye NATO” ikke skiller seg vesentlig i natur fra den atlantehavspakt vi ble medlemmer av i 1949. NATOs kjernefunksjoner slik de er nedfelt i Atlanterhavstraktaten er kollektivt forsvar, transatlantisk solidaritet og konsultasjoner om sentrale sikkerhetsspørsmål. Dette utgjør fortsatt NATOs kjerneoppgaver.

Like fullt opplever vi nå en militær allianse i sterk forandring. NATOs nye kommandostruktur er i ferd med å bli implementert, tre nye medlemsland er kommet til, og et revidert strategisk konsept ble vedtatt på toppmøte i Washington 23.- 25. april 1999. I tillegg utgjør samarbeid med land og organisasjoner utenfor selve NATO (partnerland, VEU) en stadig større del av alliansens totale virksomhet.

NATO har etter den kalde krigen påtatt seg oppgaver som går utover det kollektive forsvar som ulike fredsoperasjoner og de politiske aspektene ved NATO-samarbeidet har fått økt betydning. Er denne utviklingen uventet? Det er mitt syn at NATO i dag opptrer på en måte som må kunne forventes ved å reflektere den politikk som utøves av de nasjonalstatene som NATO består av. Det ville være oppsiktsvekkende hvis en organisasjon av NATOs størrelse og betydning i løpet av 50 år ikke ville påta seg nye oppgaver eller gi slipp på andre.

Og våre sikkerhetspolitiske utfordringer i dag er annerledes enn ved midten av forrige århundre. Med Jernteppetets fall, Sovjetunionens sammenbrudd, demokratisering i det tidligere Øst-Europa og betydelig nedrustning i Europa, er faren for en storstilt angrep mot Nord-Europa så godt som fraværende på kort og mellomlang sikt. Dagens sikkerhetspolitiske utfordringer knytter seg i første rekke til faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen, terrorisme, ulykker ved atomanlegg, eller at konflikter i utkanten av NATOs primære ansvarsområde kan utvikles til å involvere NATO lands territorium eller interesser.

Dette trusselbilde stiller oss ovenfor store utfordringer når det gjelder utforming av vår sikkerhetspolitikk og vårt forsvaret.

La meg gå inn på to forhold som preger NATO i dag;

- Revidert strategisk konsept, herunder utvikling av Defence Capabilities Initiative – behandles under SK
- Utvikling av en Europeisk sikkerhets og forsvarsidentitet / WEU

Revidert strategisk konsept

Washingtontraktaten er det eneste dokument i NATO som rangerer høyere enn det strategiske konseptet. Det strategiske konseptet er et forsøk på å formulere hvordan alliansen best mulig i en gitt sikkerhets- og forsvarspolitisk situasjon kan ha den funksjon Atlanterhavstraktaten intenderer. Konseptet beskriver grunnlaget for alliansesamarbeidet, NATOs målsettinger og fundamentale sikkerhetsoppgaver, den sikkerhetspolitiske situasjon, de utfordringer NATO står ovenfor, samt de politiske og militære virkemidler alliansen har til disposisjon.

Det nye strategiske konseptet vedtatt i Washington i april i fjor bekrefter de tradisjonelle kjernefunksjonene. Samtidig legges det ytterligere vekt på alliansens evne til å bidra til fred og stabilitet i hele det euro-atlantiske området. Det er spesielt det siste som har vakt debatt. Denne debatten har nokså ensidig tatt sitt utgangspunkt i Kosovo-konflikten og faren for at NATO for fremtiden skal utvikles til å bli et ekspedisjonskorps utenfor NATO-område og i strid med FN-pakten.

Jeg deler i liten grad denne bekymring. NATOs kjerneoppgaver ligger fast og en utvikling i retning av økt vektlegging på fredsoperasjoner for å ivareta stabilitet og sikkerhet også i Europas ytterkant følger naturlig av den sikkerhetspolitiske situasjon vi nå har. Jeg vil bruke noe tid på dette tema.

Bruk av militær makt er det mest dramatiske virkemiddel vi som politikere besitter og trusselen om militær maktbruk antagelig den mest virkningsfulle. Alvoret i et slikt virkemiddel inneholder så mange sperrer for bruk, av politisk, militær, økonomisk og menneskelig karakter at jeg finner det usannsynlig at de nasjoner som utgjør alliansen skulle senke terskelen for bruk av militær makt. Snarere tvert i mot tror jeg at terskelen som følge av Kosovo-krisen er høynet.

Toppmøtet i Washington i april i fjor viste at NATO-landene sto samlet i sin strategi i den vanskelige Kosovo-konflikten. Men NATOs militære engasjement i Kosovo utløste en heftig debatt om det folkerettslige grunnlaget for å gripe inn med sanksjoner og tvangsoperasjoner ovenfor enkeltstater. Sikkerhetsrådet har i dag mandat til å vedta slike tvangsoperasjoner utfra FN-pakten. Dette gjelder både i konflikter mellom to stater, men også når væpnede konflikter innad i et land fører til massiv undertrykkelse, forfølgelse og etnisk utrensning som igjen truer regional stabilitet og sikkerhet. Virkemidlene spenner over et vidt register fra handelsboikott og økonomiske sanksjoner til militær intervensjon under FN-kommando eller FN-mandat.

Jeg går ikke her mer inn på selve grunngevingen for NATOs krigføring. Spørsmålet om hvor vellykket aksjonen var, om andre strategier kunne ha begrenset omfanget av den humanitære katastrofe lar jeg også ligge. Imidlertid reiser krigføringen i Kosovo viktige spørsmål om det folkerettslige grunnlaget for militær intervensjon når alvorlige konflikt truer stabilitet, liv, helse og menneskeverd.

Med hensyn til Kosovo var det bred internasjonal enighet om at regimet i Beograd begikk klare brudd på folkeretten – herunder menneskerettighetene – og at konflikten truet fred og stabilitet i hele regionen. Likevel var det ikke mulig å samle Sikkerhetsrådet om eksplisitte vedtak som kunne tvinge Milosevic til å endre politikk og innlede samtaler om større grad av selvstyre for Kosovo. Tvert imot; mens de siste forsøk på en fredelig løsning foregikk i Rambouillet utenfor Paris, forberedte Milosevic aksjoner i Kosovo for den endelige etniske utrensingen av kosovoalbanerne.

Når NATO valgte å innlede bombetokter mot serbiske mål både i Serbia og Kosovo var det ikke uten grunnlag i sikkerhetsrådsvedtak, Milosevic var blitt grundig advart. Både russerne,

amerikanere, EU og OSSE drev i tillegg et intenst skytteldiplomati de siste ukene før bombene falt – uten å nå frem til noen forståelse.

I enkelte NATO-land førte krigen i Kosovo til heftig debatter. I Norge har debatten vært mer avdempet, noe som sikkert skyldes den brede, tverrpolitiske enighet om å støtte NATO-aksjonen. Kritikken er imidlertid kommet både fra fagmilitære, kritiske aviskommentatorer og venstresiden i norsk politikk.

Norge har alltid lagt vekt på at NATO må opptre i samsvar med FN-pakten ved operasjoner utenfor alliansens områder. FN systemet ble delevis satt ut av spill under Kosovo-krigen. Det bør føre til en alvorlig gjennomtenking av hvordan FNs fredsskapende rolle kan vitaliseres og hvilke tiltak som kan styrke det folkerettslige grunnlaget for krisehåndtering der ensidige stormaktsinteresser blir mindre dominerende enn hva tilfellet er i dag. Utgangspunktet bør selvsagt være at fredsoperasjoner skal ha eksplisitte FN-vedtak. Konfliktene i Somalia, Rwanda og det tidligere Jugoslavia viser imidlertid at verdenssamfunnet dessverre ofte ikke har nødvendig evne til å håndtere alvorlige konflikter basert på klare vedtak i overnasjonale organer. Ikke fordi man ikke fikk eksplisitt mandat i disse tilfellene, men fordi dette kom så sent at folkemord og etnisk utrensing allerede var iverksatt.

Det er fullt mulig å tenke seg andre situasjoner hvor Norge vil være villig til bruk av militær makt uten den nødvendige ryggdekning i FNs sikkerhetsråd. Er det da ren maktpolitikk som skal ligge til grunn for en slik beslutning? Skal man bygge et ”reservesett” av internasjonalt aksepterte kriterier som må være oppfylt før en eventuell intervensjon? Debatten rundt dette har i stor grad vært ført mellom forskere og fagmilitære og vært sentrert for og mot doktrinen om humanitær intervensjon. En substansiell debatt om et så grunnleggende viktig tema har etter min oppfatning aldri nådd den politiske arena, og det alene burde være grunn nok til alvorlig ettertanke. De fleste politiske partier har nå nedsatt egne utvalg innen forsvars- og sikkerhetspolitikk, la oss håpe at dette blir fora for den type debatt fremover.

Jeg kommer senere tilbake til Norges deltagelse i internasjonale operasjoner.

DCI

I og med Moltzaus utførende innføring i DCI så la meg kun kort kommentere del IV av det strategiske konseptet som gir retningslinjer for utformingen av allianseforsvaret. Konseptet

legger grunnlaget for en betydelig omlegging og modernisering av allianseforsvaret. Konseptet er i vesentlig grad basert på det amerikanske "defence capabilities initiative" (DCI).

DCI er et program for videreutvikling av de allierte militære styrker slik at de i større grad enn i dag blir strategisk mobile, effektive, utholdene og egnet til å ivareta egen beskyttelse. USAs initiativ er myntet på den fremtidige innretning av forsvarssamarbeid i NATO, men reiser i høyeste grad viktige spørsmål om vårt eget forsvar som primært er basert på verneplikt, mobilisering, støtte til det sivile samfunn og i stor grad innrettet mot beskyttelse av eget territorium. Det er ikke mulig å spå alle utfall av de pågående prosesser – men en ting er sikkert, uansett utfall vil det by på betydelige utfordringer for Norge og få klare konsekvenser for det norske forsvar. Det vil også de endringer vi nå ser med hensyn på å skape en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk identitet.

ESDI/WEU

Madeleine Albright har uttalt at "to understand Europe you have to be either a genius or French". Ved etablering av EF var et av hovedargumentene at tettere og mer forpliktende samarbeid mellom medlemslandene (les Frankrike og Tyskland) ville skape økt stabilitet og sikkerhet på det europeiske kontinent. Det er i første rekke de økonomiske sider ved samarbeidet som var ment å prege integrasjonsprosessen og slik har det også vært.

I 1992 ble Maastricht traktaten undertegnet, med målsetting om å etablere en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, rammeverk for forsvarspolitikk "som på sikt kan føre til et felles forsvar". På møte i Köln i fjor gjorde EUs toppmøte et prinsippvedtak om at den vesteuropeiske union (VEU) skulle integreres i EU etter år 2000, og det er denne integrasjonsprosess som nå er i gang. I tillegg komme en rekke bilaterale samarbeid med sikte på å styrke det europeiske forsvarssamarbeid, med Storbritannia i føresete.

Et scenario er at VEUs politiske og konsultasjonsmessige aspekter overføres til EU. VEUs militære stab er i dag svært begrenset og det er tatt til orde for at EU etablerer en egen militær etterretnings-, analyse- og planleggingskapasitet som basis for egne beslutninger. De operative militære aspekter overføres til NATO, inkludert kommandoapparat og styrkestruktur, med utvidet adgang for EU til å trekke på dette ved behov. Köln-erklæringen fastslår at EU skal

kunne gis ansvar for krisehåndtering ved å trekke på NATO ressurser. Krisehåndtering i EU regi begrenses til Petersbergoperasjoner og skal ikke komme i konkurranseforhold til NATO.

For Norge byr den integrasjonsprosessen som nå pågår på betydelige utfordringer. Det er fullt mulig å tenke seg situasjoner hvor Norge vil ønske militær deltagelse i en operasjon med eller uten NATO hvor den politiske beslutning og styring ligger helt eller delvis i EU. Skrekkscenariet for Norge vil være hvis NATO-samarbeidet utvikler seg i retning av en dialog med USA på den ene side og EU på den andre. Det er mye som kan sies om realismen i forsøket på å skape felles utenriks- sikkerhetspolitikk og et felles europeisk forsvar. Det vil utvilsomt være svært ressurskrevende, og lite tyder på at de enkelte land er villig til å følge opp mht. økte bevilgninger (FR kuttet 10% materiellinvesteringer). Men det er en realitet at det politiske samarbeidet styrkes og får økt betydning.

Norske myndigheter arbeider nå for å oppnå best mulig konsultasjonsordninger med EU både for drøftelser, planlegging og gjennomføring av europeisk krisehåndtering. Det er mulig vi lykkes, men er det innflytelse på beslutninger vi ønsker, må vi ikke forledes til å tro at diverse konsultasjonsordninger vil gi oss den innflytelse de faktiske medlemsland har.

La meg kort oppsummere tre utviklingstrekk innen de områder jeg så langt har berørt som får konsekvenser for Norge og forsvarets oppgaver;

- Det europeiske forsvarspolitiske samarbeid styrkes
- Fredsoppgaver som internasjonale operasjoner tillegges økt vekt
- Vi opplever økte krav fra NATO med henhold til de styrkebidrag Norge i ulike sammenhenger skal stille og et ønske om større grad av spesialisering.

Den nasjonale prosess

Det norske forsvarskonseptet baseres i dag på fire gjensidig forsterkende prinsipper;

- et nasjonalt balansert forsvar
- alliert militært samvirke og internasjonalt samarbeid

- totalforsvar
- verneplikt

Jeg vil ikke gå igjennom disse pilarene, men velger å fokusere noen områder som vil preges av sterk debatt og endring fremover, med rot i det nye sikkerhetspolitiske bilde og forsvarsalliansenes tilpasning til dette. Jeg vil i den sammenheng gi ros til FS 2000 og det fagmilitære arbeidet som der utføres både med henhold til det grunnlagsmateriale som fremskaffes men også som premissleverandør for den norske forsvarsdebatten.

Regjeringen nedsatte i august i fjor et Forsvarspolitisk utvalg (FPU). Utvalget skal supplere, ikke erstatte det pågående utredningsarbeidet i forsvaret. Utvalget ledes av Bernt Stilluf Karlsen og er blant annet sammensatt av representanter for alle politiske partier representert på Stortinget, to fylkesmenn, fagmilitære og IFS. Utvalgets arbeid avleveres i begynnelsen av juli og skal brukes som innspill til neste langtidsmelding for forsvaret.

For en gjennomgang av forsvars- og sikkerhetspolitikken kan man si at vi operer med tre nivåer; et overordnet nivå, som definerer våre sikkerhets- og forsvarspolitiske mål, av dette følger de konkrete oppgaver forsvaret skal løse og sist velger vi en struktur som gjør det mulig gjennom produksjon å nå de mål vi har satt oss. Alle disse nivåer er for tiden gjenstand for stor oppmerksomhet og debatt, og jeg skal komme med noen kommentarer til disse tre nivåer. Jeg har i det følgende tenkt til å opptre som sosialøkonom, med andre ord å legge inn en rekke forutsetninger som dere bare må akseptere.

Jeg forutsetter at de internasjonale utviklingstrekk, det nye sikkerhetspolitiske bilde, forsvarsalliansens tilpasninger til dette, og budsjettstagnasjon leder til endringer i alle tre nivåer. La meg så komme med noen overordnede synspunkter.

Sikkerhets- og forsvarspolitiske mål

Tradisjonelt invasjonforsvar, begrensede angrep, anslag mot våre olje- og gassinstallasjoner, spredning av regionale konflikter, miljøødeleggelser eller ulykker knyttet til atomanlegg – uansett hvilke utslag våre risikovurderinger gir stiller dette store utfordringer til forsvarets organisasjon, struktur og kompetanse – ofte motsetningsfylte sådan. Men dette gir også klare politiske utfordringer.

Mer komplekse risikovurdering får også konsekvenser for den politiske beslutningsprosess. Ikke minst involverer våre nye risikovurderinger mange ulike fagområder, det være seg fra rent forsvarspolitiske problemstillinger til risiki innen justis, miljø, olje og energi eller innen mer tradisjonell utenrikspolitikk. Det er grunn til å spørre om vi politisk både har tilstrekkelig oppmerksomhet på tverrfagligheten av de oppgavene vi skal løse og om vi er adekvat organisert for å møte denne type utfordringer. Mange av de samme problemstillinger vil man også møte når det gjelder organiseringen av forholdet mellom politisk og militær makt, med den deling som i dag eksisterer mellom FD og FO. Jeg har ikke tenkt til å komme med forslag til hvordan dette skal løses. Jeg bare konstaterer at andre land har valgt andre måter å organisere seg på og uttrykke et ønske om at vi fremover kan få en fordomsfri debatt også rundt vårt overordnet styringsapparat.

La meg også si noe om økonomi. Den doble ubalanse er blitt et svært kjent begrep i forsvarssammenheng, ubalanse mellom oppgaver og økonomiske rammer generelt og ubalanse mellom drifts- og investeringsbudsjettene. Blant annet som følge av nye risikovurderinger er forsvaret tillagt nye oppgaver, uten en nødvendig sanering av oppgaver på den andre siden – og man forventes å løse disse oppgavene med et redusert budsjettnivå. I tillegg står Norge nå ovenfor et svært ambisiøst materiellinvesteringsprogram, med innkjøp av både fregatter og jagerfly og driftsbudsjettet som var forutsatt redusert fortsetter å øke blant annet fordi forsvarets egne målsettinger om reduksjon ikke er oppfylt.

Resultatene av dette kjenner vi. Jeg anser det allikevel som usannsynlig at forsvarsbudsjettene vil øke fremover, og jeg vil også understreke at jeg ikke har noe tro på at de problemer forsvaret står ovenfor i dag lar seg løse gjennom pluss/minus beløp i 100 mill. klassen som Stortinget diskuterer. Til det er problemene for alvorlige og for strukturelle. Skal vi sikre et operasjonelt forsvar for framtida er det tyngre grep som må til. Forsvars- og sikkerhetspolitikk i Norge preges av politisk konsensus og det gir oss styrke. Vi har også tradisjon for politiske fellesprosjekter innen samfunnsområder med spesiell tyngde og betydning. Skal vi klare de endringer som kreves fordrer det at de politiske partiene sammen finner løsninger og jeg tror at de fleste av oss opplever de signaler vi nå mottar, ikke minst fra militære miljøer, som så alvorlige at flikking og ostehøvelstrategi neppe vurderes som aktuelle politiske tiltak.

Forsvarets oppgaver

La meg si noe om forsvarrets oppgaver i tilknytning til det jeg begynte med, revidert strategisk konsept og økt vektlegging av internasjonale operasjoner.

Norges bidrag til internasjonale fredsoperasjoner har tradisjonelt ligget på et relativt høyt nivå. Med bataljonsengasjement i både Libanon og Bosnia samt en rekke militære observatører i en rekke ulike operasjoner. En av de tingene som overrasket meg mest når jeg begynte å jobbe politisk i FD var avstanden mellom de politisk vedtatte målsettinger om et høyt uteengasjement og forsvarrets manglende evne eller vilje(?) til å produsere for å nå disse mål.

Det har etter den kalde krigen vært et felles politisk syn at i den nye sikkerhetspolitiske situasjon er det av grunnleggende betydning for Norges sikkerhet at vi styrker vår evne til å engasjere oss aktivt i internasjonale militære operasjoner. Hva skyldes så politikernes fascinasjon for internasjonale operasjoner?

Vi tror at vi styrker Norges sikkerhetspolitiske stilling samtidig som vi bidrar til internasjonale fred og stabilitet. Vi demonstrerer ovenfor våre allierte at vi er villige til å ta ansvar og gjøre en solidarisk innsats. En vilje til innsats som vil bidra til å sikre at vi selv vil motta assistanse dersom det skulle bli behov for det. Deltagelse gir innflytelse i NATO, og dermed på europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik, samt internasjonale spørsmål ut over NATO-rammen. Det er også av grunnleggende betydning for Forsvarets legitimitet at det kan demonstreres at forsvarsutgiftene gir oss kapasiteter som også kan brukes som bidrag til å forhindre eller løse faktiske kriser, ikke alene en forsikring mot en på kort sikt lite sannsynlig trussel.

Så hører det med til dette at vi ikke vil makte å opprettholde et internasjonalt engasjement, verken kvalitativt eller kvantitativt hvis ikke vi evner å opprettholde et robust utdanningsystem nasjonalt. I denne sammenheng er det avgjørende å synliggjøre sammenhengen mellom vår nasjonale og internasjonale innsats.

Regjeringen fremmet i vår Stortingsmelding nr. 38 "Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner" for Stortinget. I meldingen foreslår regjeringen en kvantitativ økning i den styrken vi skal ha på beredskap, et nytt styrkegenereringssystem, en ny incentivpakke for personell i internasjonal tjeneste, samt kvalitative forbedringer i vår beredskapsstruktur slik at styrker er fullt operative og kan settes inn i alle type operasjoner, noe som bare i noen grad er tilfelle i dag. Det anbefales videre at innsatsstyrken for internasjonale operasjoner baseres på

enheter som settes opp i "hjemmestrukturen". Tiltakene er ment å gi et betydelig løft for Norges deltagelse i fremtidige internasjonale operasjoner. Meldingen ligger nå til behandling i Stortinget.

En av de problemstillinger meldingen ikke berører er beordringsloven i forbindelse med deltagelse i internasjonale operasjoner. I dag er det slik at det ikke gis anledning til beordring for vernepliktige til internasjonal tjeneste. Slik burde det fortsatt være. Det er også slik at det bare i spesielle tilfeller åpnes for beordring av befal. Det er etter mitt syn både prinsipielle og moralske innvendinger mot dette.

I det øyeblikk politiske myndigheter fremholder deltagelse i internasjonale operasjoner som en vesentlig del av det norske forsvars oppgaver så er det prinsipielt betenkelig å overlate beslutning om deltagelse til hver enkelt. Et system hvor hver enkelt kan reservere seg mot deltagelse i spesifikke oppgaver forsvaret er pålagt å løse strider mot forsvarets natur. Det må også være en betydelig merbelastning for hver enkelt å skulle forklare sine nærmeste at når man har meldt seg til spesielt risikable oppdrag er dette noe man har valgt frivillig, ikke noe man er pålagt. Jeg håper at Stortingets behandling av Stortingsmelding nr. 38. også reflekterer disse synspunktene.

En av de debattene som nå er i gang er forholdet mellom tradisjonelt randstatsforsvar og et mer alliansetilpasset forsvar, knyttet til FS 2000. Brigader Diesen har dette som tema for sitt foredrag, så jeg lar denne problemstilling ligge. Men jeg tror en utfordring videre vil være å identifisere kapasiteter som er fleksible med henhold til oppgaveløsning.

La meg også si at det bør være en utfordring for Norge å identifisere oppgaver hvor vi av ulike årsaker har komparative fortrinn og hvor behov for støtte eksisterer. Norge er en av verdens største olje og gasseksporterende land og vi besitter betydelig kompetanse innen disse områder. Dette gir oss en glimrende utgangsposisjon for å lede an i utforming av politikk og løsninger vedr. trusler relatert til olje og gass- sektoren, et område som tillegges økt vekt i NATO. Norge er også en verdens ledende maritime nasjoner, med verdens nest største handelsflåte. Samtidig vet vi at NATO etterspør løftekapasitet ved øvelser og ulike militære oppdrag som internasjonale operasjoner, også her har Norge har det beste utgangspunkt for bidrag av betydning.

Struktur

Strukturdebatt rundt forsvaret er ofte det som får størst oppmerksomhet. Og jeg skal være så ærlig å si at hvis spørsmålet om de omstillinger det måtte være behov for i forsvaret reduseres til lokalisering og distriktpolitikk – da taper vi. Men jeg vil også si at det har betydning for forsvarsviljen at forsvaret er synlig tilstede utover de såkalte sentrale strøk. Det synes å bli tatt for gitt når man snakker omorganisering og omstilling at de sentrale ledd skjermes og at man skal skjære ute. Det virker lite logisk. Skal en omstrukturering gi mening i den situasjon vi nå har må man styrke de operasjonelle ledd og vi vet alle at de operasjonelle miljøene i vesentlig grad ikke befinner seg i Oslo.

Jeg vil avslutningsvis bruke noe tid på en av de mest strukturbindende faktorer vi har; verneplikten. La meg åpne med å si at jeg tror at avskaffelse av verneplikt i Norge er politisk ugjennomførbart. Til det er ordningen for historisk rotfestet og tradisjonen for sterk. Derimot tror jeg at viljen til å se på andre måter å innrette verneplikten på er stor. To begreper går igjen når vi behandler verneplikt; den skal være allmenn og rettferdig. Sjelden opplever man større avstand mellom retorikk og virkelighet.

For det første er det et paradoks at noe som ekskludere halvparten av befolkningen omtales som allmenn. Jeg har svært vanskelig for å finne prinsipielle argumenter for å utelukke kvinner fra verneplikten. Derimot eksisterer det en rekke funksjonelle og praktiske argumenter. Brigader Diesen spissformulerte i en debatt at i dag ”utdanner vi soldater vi ikke trenger for penger vi ikke har”. Hvis det er tilfelle virker det lite hensiktsmessig å utvide soldatgrunnet. Det er dog intet argument for eksklusjon av kvinner – men for et mer begrenset inntak – uavhengig av kjønn.

Rettferdighet skulle tilsi at alle menn i aktuell aldersgruppe skulle avtjene tjeneste og at tjenesten skulle ha samme varighet. I dag avtjener kun 55% av de vernepliktige førstegangstjenesten. 25% skilles ut ved sesjon, 10% faller fra ved innrykk, og ytterligere 10% i løpet av tjenesten. Det er også slik at vi allerede har en viss grad av differensiering av tjenestetidens lengde i dag. Dette oppfyller neppe et krav om absolutt rettferdighet.

Et utgangspunkt for den videre vurdering av verneplikten må være at den er et virkemiddel og ikke et mål i seg selv. Det må være forsvarets oppgaver og behov som må dimensjonere verneplikten – ikke motsatt.

Avslutning

Den militære strategen Carl von Clausewitz definerte forskjellen mellom taktikk og strategi å være at; taktikk er å vinne slaget, strategi er gjennom slagene å vinne krigen. Det er min oppfatning at norsk forsvarspolitik er alt for preget av taktikk både fra politisk og fagmilitære kretser. Fokus på marginale enkeltsaker, budsjettprosenter, lokalisering, interessegruppestrid involverer mange og kan utvilsomt preges av god taktikk for å vinne øyeblikkets seire, men er neppe det som skal til for å utforme en helhetlig strategi for framtidens forsvar.

Erfaringer fra Kosovo – konseptuelle og doktrinære utfordringer

Av oberstløytnant Arent Arntzen

Krigen i Kosovo og Serbia kommer neppe til å gå inn i militærhistorien som noe vendepunkt – i alle fall ikke i en militær forstand. Snarere vil jeg si at den fungerte som en liten påminnelse. En påminnelse om at den strategiske og politiske situasjonen i Europa har forandret seg. En påminnelse om at NATO faktisk har tatt på seg en utvidet rolle i eget område. En påminnelse om at Amerikanerne de facto er den dominerende militærmakt – doktrinært, teknologisk, ressursmessig og ikke minst praktisk.

Jeg leste nettopp i kadettmagasinet *JetSet* at luftmaktavdelingen ved Luftkrigsskolen forsøker å la være å “digge” John Warden. Jeg må desverre melde at jeg nevner John Warden ved et par anledninger i mitt foredrag. Å snakke om konsepter og doktriner innen moderne luftmakt uten å nevne John Warden blir som å snakke om moderne fysikk uten å nevne Albert Einstein. John Warden står etter mitt skjønn omtrent i forhold til Clausewitz som Einstein står til Newton. Jeg mener ikke dermed å si at John Warden er et geni. Det er få som påstår at den generelle relativitetsteorien er rett, det vi vet er at den er mer rett en Newtons lover. John Warden er en av de særdeles få som gjør et forsøk på å bygge opp en teori for strategisk bruk av luftmakt. Det i seg selv er spesielt nok.

Det er like lite grunnlag for generalisering etter operasjon Allied Force som etter andre kriger. På den andre siden, gitt tittelen i mitt foredrag må vel nesten hele poenget likevel være å gå fra det spesielle til det generelle. Det betyr altså at jeg ikke kommer til binde meg til den siste konflikten på Balkan og hvordan NATO og Norge håndterte den. De konseptuelle og doktrinære utfordringene jeg vil snakke om dukket ikke opp som en følge av Kosovo konflikten. Som sagt, vi ble minnet på dem, men knapt mer.

Et annet perspektiv jeg gjerne vil at dere har i bakhodet under mitt foredrag er at de erfaringene jeg nevner kan betraktes som symptomer. Jeg kommer med forslag til hva de underliggende årsakene kan være. Men jeg er naturligvis mer sikker på symptomene enn jeg er på årsakene. Det er jo lett å fastslå at pasienten har feber, vanskeligere å si om det er hjernehinnebetennelse eller influensa som er årsaken. Et tredje perspektiv dere kan ha i mente er at LIS/338 var et praktisk eksperiment. Vi på Ørlandet har nå vært flinke gutter og skrevet lab-rapporten. Vi bør nå fremover behandle LIS/338 akkurat som et eksperiment; spørre oss selv om noe av det som

skjedde kan fortelle oss noe, og om hva vi vil eksperimentere med neste gang vi får sjansen. Intet bør da være for hellig til å tukles bortsett fra en ting: *Tindrende klare rammevilkår for personellet.*

Operasjon Allied Force ble gjennomført ganske eksklusivt med luftmakt, landbasert eller sjøbasert luftmakt. Nick Cook kaller krigen “a war of extremes” i en artikkel i *Janes Defense Weekly* datert juli 1999, og peker videre på at “never before has airpower played such a central role in the conduct and outcome of an entire conflict”. Jeg skal ikke gjøre et stort nummer av det. I alle fall er det et faktum at NATO lyktes med sin kortsiktige målsetning i den forstand at organisasjonen fikk motstanderen til å gi etter. Om NATO lykkes på lengre sikt er en helt annen sak. Men det er også nesten (men bare nesten) irrelevant for min diskusjon her. Vår business er jo å anvende luftmakt når det er påkrevet. Dersom jeg hevder at utfallet beviser at luftmakt er dominerende i den nærmeste fremtiden, vil mange angripe årsakssammenhengen og si at det ikke var på grunn av den strategiske luftkampanjen, men snarere russisk forhandlingsinnsats eller lignende. Det ble også fort klart at NATO hadde de strategiske sider av saken under ganske god kontroll. Vi kan dermed på ingen måte se bort fra de politiske, diplomatiske og økonomiske sidene av saken i en årsaksforklaring. Dersom jeg sammenligner operasjon Allied Force med russernes krigføring i Tjetsjenia og sier at det synes som om bruk av luftmakt har noe for seg får jeg sikkert til svar at, nei, det er jo slettes ikke det samme. Jeg har altså ikke tenkt å forfølge denne lite fruktbare tankerekken.

Hva slags luftkampanje var Operasjon Allied Force? Etter mitt skjønn stod vi overfor et klassisk tilfelle av det USAF kaller Strategic Attack. I denne sammenhengen spiller det for såvidt ingen rolle hva slags fly eller våpen man benyttet. Poenget er hvilke mekanismer som ble forsøkt nyttet for å oppnå hvilket mål. Strategisk angrep har etter alle solemerker vært USAF sin oppfatning av ”den riktige” måten å bruke luftmakt på etter den andre verdenskrig. ’If you have a hammer, everything is a nail?’, kan stå som en gjennomgangstone. La meg sitere fra den amerikanske luftmilitære doktrine datert 1991. “Strategic campaigns serve the overall war effort seeking maximum leverage upon the opponent by using the most direct means available. The important point is to demonstrate the capability to accomplish the desired objective with impunity”. Mer eksakt kan det ikke sies. Det var nettopp dette det dreide seg om overfor Serbia. Det vil ganske enkelt si, å anskueliggjøre for Milosevic at han ikke hadde noe annet valg enn å gi etter, med et absolutt minimum av tap av liv, spesielt for NATO. Jeg skal komme tilbake til dette temaet litt senere.

Vi er etter mitt skjønn inne på en av de mer skjulte, men allikevel helt avgjørende grunnene til at amerikanerne dominerte i operasjonen. Både John Warden og gamle AFM 1-1 legger vekt på at en strategisk angrep først består av å etablere luftoverlegenhet slik at man kan få arbeidsro, deretter mest mulig strategisk bruk av luftmakt for å legge press på motstanderen. Ideelt sett skulle dette ha vært gjort i en smekk, i det man kaller for parallelle operasjoner, for å få til en strategisk lammelse. Min kjære venn og kollega Nils Naastad har pekt på en logisk brist i dette argumentet i forhold til situasjonen slik som den fremsto.

Nå er ikke jeg rette person til å si hva slags kampanje det var. En ting er de målene som ble truffet, og rekkefølgen. Som de fleste andre var jeg observatør til det som foregikk, selv om jeg var observatør på innsiden. Skal vi si noe mer fornuftig må vi spørre hva General Short tenkte. Hvilke mekanismer forsøkte han å bruke militært for å oppnå noe politisk? Hva svaret kan være vet jeg altså ikke, jeg kan bare se på det som faktisk skjedde. Kanskje de som planla og gjennomførte operasjonen ikke var helt sikre på hva slags kampanje de selv drev heller? Det er helt umulig å føre sikre bevis for mekanismer og årsakssammenhenger, og dermed for den teorien som lå til grunn. Imidlertid kan man i det minste si at det later til å være en viss korrelasjon mellom strategisk bombing og en motstanders kollaps.

Er det så ille at vi ikke kan føre bevis? Ta et eksempel fra legevitenenskapen. Man kjenner til at det er en klar korrelasjon mellom høy kolesterol og hjerteproblemer. Men det finnes såvidt jeg vet intet avgjørende bevis for kausalitet. Det er altså ikke nødvendigvis slik at det høye kolesterolet er årsaken til hjerteproblemene. Ikke desto mindre er troen på at det finnes en kausal sammenheng så stor at man i dag foreskriver medisin for å senke kolesternivået selv for yngre pasienter – på tross av potensielle bivirkninger. På samme måten som legene burde interessere seg mer for kausalitet enn korrelasjon bør vi som fagmilitære være mer opptatt av mekanismene i businessen vår.

Det var en nordmann sentralt plassert i beslutningsprosessen oppe i Nord-Italia. Derigjennom har vi en unik mulighet til å få innsikt i hvilke mekanismer de forsøkte å utnytte når de designet og gjennomførte kampanjen. Vi burde benytte denne muligheten dersom vi er opptatt av de sentrale problemstillinger i vår egen profesjon. Til slutt i innledningen vil jeg påpeke det paradoksale i at den formen for anvendelse av luftmakt som vi kanskje har funnet minst interessant å studere ut fra vårt eget luftforsvars tiltenkte rolle og mulige funksjon nettopp var det første vi ble med på. Kanskje det kan ha noe for seg å vite noe om dette på tross av at vi ikke tror at vi skal drive med såkalt strategisk bombing?

Kanskje vi i praksis også har fått svaret på en annen kjepphest noen av oss har ridd en periode: Et studium av luftmakt betyr bare i liten grad å studere det norske luftforsvarets gjøren og laden.

Erfaringene fra Kosovo

1) Operasjon Allied Force var ikke den krigen vi hadde planlagt for.

Og sånn er det jo alltid. En plan er som kjent et utgangspunkt, en mental forberedelse som gjør at man kan improvisere. Men det er ikke den holdningen vi har hatt til planlegging så lenge jeg har kjent luftforsvaret. Hadde vi hatt et mer realistisk forhold til planlegging ville vi ha lagt enda mer vekt på improvisasjon enn det vi har gjort til nå. Under den kalde krigen er dette forståelig, fordi situasjonen var så til de grader klarlagt at det nyttet å planlegge. Men det var også et temmelig kjedelig luftforsvar å jobbe i. Jeg husker en klar følelse av at det ikke var så mye mer å utføre, det var lite rom for nyutvikling og i alle fall intet rom for doktrinær tenking. I dag er situasjonen dramatisk forskjellig.

I praksis førte mismatchen mellom plan og virkelighet ikke til annet enn en del irritasjoner og det vi må kunne kalle klabb og babb. Vi hadde i grunnen planlagt for en NATO artikkel 5 operasjon med alle de rammebetingelser det innebærer. Jeg vil for eksempel anta at kontraktene som ga oss så mye trøbbel var utformet blant annet med det som bakgrunn. De ga oss en holdetid på seks måneder, helt i tråd med kravene til en IR-styrke, men intet rom for hensiktsmessig rullering av personellet. Jeg synes det er helt urimelig å kritisere noen for akkurat dette. Det som er kritikkverdig er at det skulle være så vanskelig å få gjort noe med det umiddelbart når problemet først oppstod. Er det ikke nettopp evnen til å tilpasse seg raskt til det uventede som kjennetegner en profesjonell militær organisasjon? På den andre siden ga IR-betingelsene og opsjonen i Tyrkia oss et glimrende containerkonsept som viste seg å være særdeles fleksibelt og mobilt. Et konsept som faktisk var helt unikt i forhold til hva de andre NATO-landene kunne stille opp med. Det var bare det at siden vi havnet i et Italia, langt unna krigssonen, ble det ikke tydeliggjort hvor godt konseptet egentlig er. I de kildene jeg har sett på i forkant av dette foredraget fremgår det at nettopp rask mobilitet er et satsingsområde for NATO. Da må vi vel ha lov til å fremholde at vi på dette området ligger helt i teten i NATO. Videre er det et svært interessant moment at dette både konseptuelt og praktisk ble utviklet lokalt, stort sett på Ørland Hovedflystasjon. Jeg nevner dette allerede nå fordi det har sammenheng med et annet perspektiv jeg skal ta opp senere, og som jeg tror vi må ta innover oss i luftforsvaret, nemlig hvordan kan utvikling og nytenking foregå i luftforsvaret i dag, hvis det kan foregå i det hele tatt. Er det per dekretmodellen eller

finnes det bedre og mer moderne modeller? I ettertid har jeg fått klarhet i at det på Ørland både fantes den nødvendige forretningside og markedsmechanisme som sørget for at mobilitetskonseptet var et ferdig produkt akkurat da kunden ville ha det. Forretningsideen dreide seg om å bruke containere til alt fra operasjonsrom til soverom, og markedsmechanismen var ren skjær overlevelse. Stasjonen følte seg nedleggingstruet da som nå og trengte å tilby et produkt som var interessant. Metoden som ble benyttet når LIS/338 ble utviklet var eksperimentell. I dette arbeidet kan jeg ikke se at hverken stabsstudier eller utvalgsarbeider spilte noen stor rolle.

2) Vi kom med feil produkt

Det er vel klart for alle nå at vi deltok mer i navnet enn i gavnet. At det var en nyttig ting å kunne fly air defence er vel greit nok. Men å delta i operasjon Allied Force dreide seg minst like mye om det jeg velger å kalle “blamesharing” som det dreide seg om militær burdensharing. Størrelsen på det norske bidraget ville under alle omstendigheter ha begrenset betydningen av vårt militære bidrag, med mindre vi da hadde klart å finne en nisje hvor vi kunne ha fått en effekt som var vesentlig større enn andelen av vårt bidrag målt i antall fly eller antall flytokt. Jeg kan ikke tenke meg at noen av mine jagerflygerkolleger i NATO liker å slippe bomber for å ødelegge ting og kanskje drepe mennesker. Ikke er det sikkert at alle følte seg like overbevist om at det var moralsk riktig heller, i alle fall ikke innerst inne i mørke stunder. I en slik situasjon vil vi mennesker gjerne ha med oss flest mulig, for sammen står vi mye sterkere i en eventuell udåd. Det er ikke vanskelig å forstå at mange må ha følt at Norge på en måte snek seg unna. Vi deltok, men vi deltok ikke allikevel. Imidlertid, slik den strategiske situasjonen var, med samholdet i NATO som center of gravity, så var vår deltakelse god nok til at den gjorde den politiske nytten. Med en passende mengde omskriving med to do fikk vi det i alle fall til å se ut som om vi deltok på lik linje, og vi var da heller ikke den eneste nasjonen på det general Short kaller B-laget. En annen sak er at det kanskje var politisk klokt av Norge å delta med en defensiv offensiv. Siden vi ofte fremholder at en av våre få strategiske fordeler i verden er nettopp at vi blir oppfattet som snille og ufarlige så vil det kanskje være vanskelig å være for hardhendt. Men på den andre siden, kan vi i fremtiden regne med å slippe så lett fra det? En annen og viktig årsak til at jeg tar opp dette er at jeg mener at vi kanskje ikke bør fokusere så eksklusivt på air defense med tanke på vårt nasjonale selvforsvar. Dersom Norge skulle bli angrepet er vel våpen ført frem av jagerfly den raskeste måten å reagere på, nærmest uansett om angrepet kommer frem i lufta, på landjorda eller over sjøen. Og nå skal dere si: “men luftherredømmet...”

Paradokset er dog at vi kom med eksakt det produktet vi hadde annonsert til NATO gjennom en årrekke. Og vi gjorde alt vi hadde sagt vi skulle gjøre, nesten helt prikkfritt. Dag ut og dag inn. Allikevel blir den bitre konklusjonen at vi kunne ha gjort mer nytte for oss. Verden er urettferdig. Kanskje vi bør se på NATO og innmeldingsprosessen med andre øyne. Riktig produkt ville ha vært at vi kunne ha levert våre egne presisjonsvåpen, dag og natt, under alle værforhold, og under en hvilken som helst bakke-til-luft og luft-til-luft trussel. Men mer enn det, det helt riktig produkt ville ha vært evnen til å gjøre det luftkommandøren trengte mest, når han ba om det. Kan NATOs prosess for innmelding og utvikling av styrker fungere slik at NATO får den kapasiteten man trenger til en hver tid, er det mekanismer på plass for å skape en utvikling i riktig retning?

Forsvarets deltagelse i internasjonal operasjoner har heldigvis blitt satt skikkelig på dagsorden. Jeg hørte en debatt forleden hvor blant annet SVs Kristin Halvorsen var med. Hun hadde ganske mange gode poenger, blant annet at vi ikke bør satse på at vi kan klare å oppnå den politiske innflytelse som vi mangler i Europa på grunn av at vi ikke er EU-medlem ved å være ekstra villige militært sett. På den andre siden hevdet hun at vi burde delta med det vi var gode på. Dersom vi ser bort fra fredsbevaring, som det vel er riktig å si at vi er gode på, må vi ganske enkelt ha topp moderne utstyr til offensive operasjoner skal vi være til nytte. For det er der det største behovet vil ligge. Det er jo slettes ikke det vi er gode til. Det vi er gode til er i første rekke er å fryse på føttene. Og en skal ikke kimse av det. Vi har da sett hvordan andre lands soldater plages såpass mye av vårt klima at de neppe vil fungere optimalt. Men hovedpoenget her er at vi *ikke* bør tro at det vi blir bedt om å gjøre er det vi mener vi er gode til å gjøre. Det henger ikke på greip med den måten vi har tenkt å forsvare oss på. Tvert i mot, alt tyder på at behovet vil ligge innen offensive operasjoner; mot ting på bakken. Anti-luftvernoperasjoner, bombing med presisjonsvåpen og så videre. Etter mitt skjønn har vi, og NATO et problem her hvis vi ikke selv vil ha det samme produktet som NATO etter alle solemerker er ute etter.

3) Vi kom for sent (første gangen).

Dette skyldes ikke sommel i LIS. Det skyldes heller ikke politisk sommel. Vi er kjent med at det heldigvis gikk svært fort å ta den politiske avgjørelsen. Det er få som ikke i ettertid er enige. Årsaken ligger etter mitt skjønn i at forsvarrets øverste ledelse ikke var organisert for å takle dette effektivt, og kanskje heller ikke var aggressive nok iverksettelsen av nødvendige tiltak. Men jeg

synes det er lett å tilgi dette i ettertid. Det er godt å vite at våre militære toppledere ikke er alt for hissig når det gjelder å risikere norske liv. Det fantes kanskje også noen skremmende økonomiske aspekter her. Hva hvis man hadde høynet beredskapen, kalt inn styrken, og så hadde det ikke blitt noe av operasjonen? Dette er et eksempel på en ny form for risiko som jeg mener forsvaret må forberede seg på å ta, både praktisk og økonomisk.

Det konseptuelle problem her er hvordan skal forsvaret organisere seg, ganske spesielt i grensesnittet mellom det politiske og militære for å sikre seg at en beslutningsprosess er både grundig og effektiv. General Werner Christine har i en artikkel i Aftenposten pekt på et annet aspekt, nemlig den at vi har vansker med å definere hvem som har det overordnede totalansvaret. Det er god luftmilitær doktrine, og all erfaring tilsier at ansvaret må plasseres i en og bare en persons hender, og der må det sitte med all mulig tydelighet.

I ettertid vil jeg si at jeg håper på en like rask politisk beslutningsprosess om Norge skulle bli angrepet, og tror at den militære i en slik situasjon vil bli vært mer effektiv også.

4) Vi fikk problemer med definisjonen på krig.

Dette var kanskje ikke så overraskende. Krig er ikke så enkelt å definere. Men har var det nok ikke semantikk eller syntaks som var problemet. Problemet skyldtes naturligvis konsekvensene av definisjonene. Jeg vil anta at statsministeren hadde dette i bakhodet når han reserverte seg mot å si at Norge var i krig. Imidlertid så det hele litt annerledes ut for oss som fløy. For oss var det liten tvil om at vi deltok i en krig. Og hvis det ikke var krig, hva var det vi drev med? Og hvordan så serberne på oss? Hvis man ikke driver med krig, men allikevel ødelegger ting og eller dreper mennesker, hva er man da? Bøddel, morder eller en annen form for selvstendig næringsdrivende i vold?

Vi som deltok følte i alle fall da at vi hadde en personlig interesse av å vite at det vi drev med var krig. Det var en negativ konsekvens at vi følte at det ble sådd en anelse tvil om moralen i det vi gjorde. Det er greit at man ikke liker bomber og bombing, det må allikevel ikke finnes fnugg av tvil om at nasjonens regjering og statsminister helt og holdent støtter opp om maktbruken når valget først er tatt.

Krig er et fenomen som vanligvis inkluderer sinne, hat og frykt. Vanligvis har det blitt slik at maktbruken ikke forblir knyttet til klare politiske målsettinger veldig lenge. Maktbruken og

hendelsene under en krig påvirker vanligvis de politiske målsettingene dramatisk. Dette skjedde imidlertid ikke i operasjon Allied Force. NATO satte opp klare mål og klarte i praksis å holde seg til dem gjennom hele kampanjen, på tross av at det gikk tregere enn man håpet på, og at presset sikkert økte på dag for dag. På denne måten kan man si at Allied Force ikke var krig slik som vi kjenner fenomenet. Sett i et slikt lys er jeg tilbøyelig til å være enig med statsministerens reservasjoner. Men jeg hadde til tider en følelse av at mange oppfattet det NATO drev med som en ren forretningstransaksjon som kunne gjennomføres på en nærmest rutinemessig måte. Jeg deltok på en pressekonferanse SACEUR iverksatte i etterkant av kampanjen og fikk dette inntrykket bekreftet når jeg hørte hvordan journalistene tenkte tilbake på operasjonen. Men slik var det ikke. Jeg hadde urolig mage når krigen startet, fordi når man starter krig så kaster man terningen, og da er det vanskelig å si hva som vil skje. Det ble etter hvert klart at NATO hadde den nødvendige politiske, strategiske, diplomatiske og økonomiske kontroll over den overordnede situasjonen. Men det var i etterkant. Kan alle dere som sitter i salen med handa på hjertet si at dere var sikre på at det bare var sabelrasling når Boris Jeltsin truet med kjernefysisk krig og Svartehavsflåten gjorde et forsøk på å starte opp maskinene?

Ifølge AFM 1-1 1991 er krigens fundamentale essens, uansett politisk mål, å tvinge en motstander til å følge vår vilje. I sin grunnvoll består krigen av å ødelegge motstanderens evne og vilje til å fortsette kampen. Uavkortet vold, og viljen til å drepe motstanderen er essensen i enhver krig. John Warden ser som kjent litt annerledes på dette, men at hensikten var å få Milosevic til å føye seg etter NATO er det ingen tvil om. På den andre siden var maktbruken ikke helt uavkortet. Men jeg er sikker på at NATO ville ha vært villig til å gå lengre hadde det vært nødvendig. Jeg vil trekke den slutning at Norge burde ha definert seg selv som i krig. Det finnes også et par praktiske grunner til dette

For det første burde vi ha definert oss selv som deltagere i en krig for å kunne mobilisere deler av forsvaret. Det ville ha vært med på å sette en støkk i nasjonen, og bidratt til å unngå det alt for forretningsmessige preget som operasjonen fikk her hjemme. For det andre, hadde vi blitt utsatt for en eller annen form for motangrep, gjerne i form av terror, så hadde vi da kanskje hatt mer ressurser og flere hjemler til å forsvare oss. For meg ble det klart at denne dimensjonen av deltakelse i krig fremsto for statsministeren som så uhyggelig at han ikke engang ville bruke det rette ordet. Det var ikke betryggende.

Jeg har i et tidligere foredrag her på skolen tatt opp forholdene rundt risiko og risikovilje. Et av hovedpoengene mine var at vi har en alt for enkel oppfatning av begrepet risiko i forhold til en

slik type krig som vi deltok i. Statistikken forteller oss at det var liten fare for å omkomme. Det er imidlertid en rekke andre risiki som kommer til syne. Ikke minst det jeg vil kategorisere som risikoen for tap av almen aktelse i samfunnet og egen familie er et problem. Den artikkelen som kom i VG for bare et par uker siden med Oberst Johansen som frontfigur er et eksempel på akkurat den typen risiko for tap av almen aktelse og omdømme i samfunnet som jeg snakket om. Det er med beklagelse jeg må se på at jeg fikk rett og at denne risikoen materialiserte seg. Edward Luttwak har funnet opp begrepet “post heroic warfare” som en merkelapp på den typen krig vi deltok i. Den karakteriseres ved at samfunnet bare finner det akseptabelt å ofre noen av sine unge mennesker i et rent eksistensielt selvforsvar. Det finnes altså ikke fnugg av heroisme eller ære igjen i denne formen for krig. Hvorfor drar unge menn ut i krigen? Militærhistorikeren Martin Van Creveld gir et svar på hvorfor unge menn har dratt i krigen gjennom historien: Unge menn drar gjerne i krig fordi kvinner liker menn som slåss for dem! Vi kan i grunnen bekrefte det inntrykket. Vi dro i krigen, men ikke for å slåss for våre koner eller kjærester, og de mislikte det sterkt. Såvidt meg bekjent er det ingen som har fått påskjønnelse av sine nærmeste eller noen andre utenfor luftforsvaret for å ha deltatt i noe tilnærmedesvis ærerikt. Krig er dermed redusert til en rent forretningsmessig aktivitet, og en temmelig skitten en som sådan. Dette må vi forholde oss til. Det nytter ikke å peke på at det er et kall å være offiser.

Vår tradisjonelle oppfatning av offisersrollen som forsvarer av hjemlandet ble meget problematisk. Her må det gjøres en konseptuell innsats. Spørsmålene står i kø. Hva kan vi egentlig delta i, hva kan vi ødelegge og hvem kan vi drepe, og for hvilket formål. Det ble i alle fall tindrende klart for meg under oppholdet i Italia at vi neppe kan dra ut for å slåss for norske nasjonale interesser, for å skaffe oss internasjonal gunst eller forbedre status i en allianse. Disse faktorene er selvsagt ikke betydningsløse, men de holder absolutt ikke som et personlig motiv for å ta livet av folk. Det går nemlig helt på tvers av de grunnholdninger vi har i Norge, det samfunnet som vi har ønsker å forsvare, om nødvendig med livet som innsats. Det er jo nettopp elementer som den absolutte verdien av et menneskeliv og rettssamfunn som gjør at vi sier at dette vil vi ta vare på. Skal vi ut for å ødelegge ting eller ta livet av folk må det foreligge et klart og tydelig brudd på menneskerettigheter. Men på den andre siden, jeg er fortsatt av den oppfatning at det vi deltok i var nettopp et slikt eksempel. Bedre grunn enn det vi hadde i Kosovo kan vi vel neppe forvente å få. På den andre siden vil det være problematisk å motivere, fordi en står i en situasjon hvor man første rekke ikke selv i første rekke blir utsatt for urett. Tar vi nå også i betraktning Edward Luttwaks såkalt postheroiske krigføringsklausul ser vi lett at det kan bli potensielt meget vanskelig å motivere våre offiserer til deltagelse i denne formen for krig.

Jeg går ut fra at mye grunnen til at jagerflygerne kollektivt ikke har kastet seg på og bedt om mer av det samme ved å straks tegne nye kontrakter ligger begravet her. For å si det enkelt, siden samfunnet har normalisert krigen ved å gjøre det til en ren forretningsvirksomhet så må luftforsvaret ganske enkelt normalisere det å delta i en krig. Det finnes nemlig nesten ingen personlige fordeler med å delta i noe sånt, bare ulemper og risiko. Fordelene oppstår for dem man hjelper, nasjonen Norge og luftforsvaret.

5) Vi utviste alt for lite stridsteknisk fleksibilitet.

Ideelt sett mener jeg at vi skulle ha vært i stand til å justere oss etter luftkommandørens ønsker i løpet av kort tid, aller helst en uke eller to. Med andre ord, hvis det var bomber han ønsket så skulle han ha fått det rimelig raskt. Kampen om luftherredømmet, i alle fall luft-til-luftmessig var jo over omtrent før den hadde startet. Det spiller liten rolle om man er god til noe hvis det ikke kan brukes til noe. Det er på tide å få gjort noe med den ensidige satsingen vi har på luftforsvarsrollen. Etter mitt skjønn gjelder dette like så mye invasjonforsvar som i internasjonale oppdrag. En helt annen side av saken er at det kanskje var fornuftig å holde seg til det vi kunne og til det som var enklere å leve med for oss rent moralsk og politisk. Jeg kritiserer altså ikke så sterkt at det ble som det ble, men mener altså bestemt at noe må gjøres. Jeg skal illustrere hva jeg mener med stridsteknisk fleksibilitet med et sitat fra Code 1, uttalt av Air Commodore J. Thomas Bakker i forbindelse med hollandske erfaringer fra operasjonen: “We flew everything apart from SEAD missions. We regularly flew air defense and combat air patrols. We were the only non-US air force used in the beginning of the conflict in sweep and escort missions. We downed the MiG-29 in a sweep mission” og videre “The more difficult targets required LANTIRN; We acquired five targeting pods on short notice for these missions. Looking back, that was the best example of how we used creativity and showed our capability and expertise. We flew experimental software on these missions. In less than four weeks, we were flying complex LANTIRN missions”.

Som dere sikkert kjenner til var det viktigste som vi skaffet oss på kort varsel det elektroniske krigføringstutstyret vi skulle ha hatt for lengst, og det kom til alt overmål fra nettopp Nederland. Så spørsmålet må bli, hvorfor var ikke vi i stand til å gjøre det samme. Svaret består av flere deler, men jeg skal være kort. Første del finner vi ved å se på de fire nøkkelordene som Bakker bruker i en og samme setning: Creativity, Capability, Expertise og Experimental. Vi har ikke

systematisk eksperimentert med nye roller eller oppdrag på ca 15 år. Dermed er vi nærmest ribbet for evnen til å improvisere stridsteknisk. I motsetning til å eksperimentere har vi drevet med sentralisert detaljstyring. I denne sammenhengen hadde svensken helt rett, vi er kanskje den siste gjenværende Sovjet staten når det gjelder hvordan vi utvikler vår evne til å slåss med jagerfly. En annen god indikator ville man ha fått hvis man tok et statistisk utsnitt av saksmengden som passer en gruppesjefs innmappe. Hvor mange prosent dreier seg om teknologi, taktikk, utstyr eller måter å bruke slikt på. Særdeles lite. Snarere er det en utrolig mengde rent administrativt stoff, NIPA, HMS, arbeidsplaner, arealplaner, vedlikeholdsplaner, luftslott á la OPL/K, skvadron eller stasjon 2000, fønix, budsjett og økonomiplaner, lokale lønnsforhandlinger osv. Amerikanerne skriver i sin doktrine fra 1991 følgende om denne prosessen: "In the absence of a common understanding of war and aerospace power, capabilities vital for combat effectiveness may be allowed to degrade in favor of attention to peacetime considerations". Og så kommer en liste ikke ulik den jeg dro i setningen over.

6) Det ble utvist alt for lite administrativ fleksibilitet

Når man prøver noe for første gang får man seg selvsagt noen overraskelser. Jeg er fremdeles irritert over disse kontraktene og den administrative arven fra hærens fredsbevarende operasjoner. Vi deltok i en helt annen business, nemlig offensiv krig, med helt andre virkemidler og totalt forskjellig rammeforutsetninger når det gjelder trening og behov for å disponere personellet. Dette må på ingen måte forstås som noen kritikk av hæren eller tolkes dithen at jeg mener at det er risikofritt å være fredsbevarer. Det er bare ganske enkelt helt forskjellig. Etter mitt skjønn var det, og er det fremdeles, på grensen til meningsløst å tre et slikt forvaltningsregime ned over luftforsvaret i en internasjonal operasjon. Jeg kan ikke forstå at ikke GIL rett å slett fikk vite at han skulle stille med et visst antall fly, og deretter fikk beskjed at resten måtte han ordne selv etter beste skjønn og evne etter behov. Er det ikke målstyring som har vært et moteord i forsvaret i lang tid? Jeg har en mistanke om at vårt departementale byråkrati i samarbeid med FO har misforstått innholdet i begrepet demokratisk kontroll av det militære. Dette bør i alle fall ikke bety forvaltningsmessig micromanagement. En annen side av saken er at vi som militære kanskje er for redde for å si i fra at skoen ikke passer.

7) Organisasjonen over LIS var uhensiktsmessig

Dette var kanskje ikke så farlig. Vi vet jo alle at organisasjon ofte bare er et formelt rammeverk. Den operative underleggelsen til NATO fungerte som kjent alldeles utmerket. Men, som vi fikk erfare er det jo ikke slik at alle andre linjer kan kuttet fordi man er avgitt til NATO. Det er vel å si det mildt at det var et behov for gjensidig informasjonsutveksling mellom LIS og forsvaret hjemme i Norge. Det er et paradoks for meg at vi etter å ha argumentert i 30-40 år med at vi må ha FK'er med kompetanse for å lede allierte operasjonen, opplever at når man for første gang hadde bruk for nettopp den kompetansen ble de koblet helt ut av loopen. Det argumentet jeg hørte for den tilknytningen vi hadde til FO/O var at dette var nødvendig for at man skulle ha nærhet til det politiske miljø. Men nettopp denne underleggelsen gjorde jo nærheten til det politiske miljø så liten som mulig. Skal man ha nærhet er det helt essensielt at den som mottar informasjon og skal ta beslutninger som eventuelt vil ha politisk betydning er intimt kjent med luftmakt. Jeg kan ikke fatte og forstå at fysisk geografisk distanse har noen som helst relevans. Det er jo den konseptuelle og doktrinære distansen som må være minimal. Unity of Command er kanskje det aller viktigste krigsprinsippet for anvendelse av luftmakt. Dette må jo selvsagt gjelde innenfor vårt militære system, men også i grensesnittet mellom det militære og det politiske. Jeg har i likhet med eksempelvis general Werner Christie store vansker med å se hvor ansvaret var plassert. Og det er ganske enkelt farlig. Vi var underlagt en "airman" i NATO og det fungerte alldeles utmerket. Vi burde også ha vært underlagt en og bare en "airman" hjemme i Norge.

8) Operativ ledelse

En annen sak var at det på tross av at vi har hatt store FK'er over lang tid var vanskelig å finne nok personell på riktig gradsnivå som hadde det man definerte som rett kompetanse. Rett kompetanse betydde i denne sammenhengen at man både var operativ jagerflyger og stabsoffiser. Hvorfor var det slik? Her kan jeg lett knytte det sammen med en utvikling vi har sett over lengre tid, det som kalles kompresjonen av krigens nivå. Det vil si at avstanden fra det politiske til det stridstekniske har skrumpet inn betraktelig. Sagt på en annen måte, flygeren kan ikke trykke på avfyrringsknappen uten at det potensielt sett har politiske konsekvenser.

Dette påvirker naturlig det hierarkiet som skal lede krigen. Der vi før hadde taklet kompleksitet i en slitasjekrig med flere lag med kommando og kontrollapparat finner vi nå en direkte linje fra sjefen og nesten ned til den enkelte flyger i cockpit. Det sier seg nesten selv at de som skal drive

med stridsledelse da må være godt inne i begge verdener. En annen side av samme sak er at moderne teknologi faktisk har gjort evnen til å takle kompleksitet vesentlig bedre, noe som gjør at man kan kvitte seg med flere lag i hierarkiet og drastisk øke både fleksibiliteten og operasjonstempoet. Min oppfatning er at denne utviklingen er kommet for og bli, og kommer til å forsterke seg. Dermed har vi en ganske stor utfordring. En ting er at luftforsvaret har mistet alt for mange av sine flygere til de sivile over lang tid. En annen side av saken er at man omtrent oppfordrer flygerne til å slutte å fly til fordel for stabsvirksomhet. Og her vil det ikke nytte bare å kjeft opp majorer og oberstløytnanter for at de flyr for lite. Vi må både sørge for at det er mulig og attraktivt. Jeg skjønner at regnestykket ikke kommer til å gå opp for luftforsvaret hvis vi skal konkurrere med de andre forsvarsgrenene om høyere stillinger i fellesstaber hvis vi skal gjøre det på deres premisser. Poenget er at disse premissene tilsynelatende er temmelig uforenelig med de krav vi selv som forsvarsgren må stille til de som skal lede oss i en krig. For å si det veldig forenklet, det spiller ingen rolle hvor mange eller hvor gode point papers du har skrevet om det ene eller det andre når du skal delta NATOs kommando og kontroll av en moderne luftkrig.

Det som spiller en rolle er detaljert erfaring med og forståelse for moderne luftstyrkers virkemåte, muligheter og begrensninger, og evnen til å integrere dette med en forståelse for luftmilitær doktrine på flekken, med noen sekunders betenkningstid. Dette gjelder både de som skal sitte i et kommandorom og de som skal lede avdelingen ute i felten. Det er ingen grunn til at luftforsvaret skal underkaste seg noen mal tilhørende en annen forsvarsgren for hvordan man dyrker frem ledere for krig. "Like the dinosaur, they have had their time", for å sitere Agent Smith, fritt. Evolution. Fremtiden tilhører luftmakten. Hæren er altså senioren blant de norske forsvarsgrenene nettopp såvidt jeg forstår fordi de er eldst, eller skal jeg si har det største dinosaurpotensialet. På samme måte som man har forstått fra militærhistorien at flyvåpnene ikke må underlegges andre forsvarsgrener i krig må vi sørge for at vi har frihet i fred til å nå vårt egentlige potensiale. Merk dere nå for all del at jeg ikke står her og hevder at det norske luftforsvaret skal spille en selvstendig rolle på den måten at det for eksempel ikke skal gå helt og fullt inn for eksempelvis effektive fellesoperasjoner. Tvert imot. Jeg sier bare at vi må få en viss respekt for måten vi må drive business på dersom vi skal bli skikkelig gode. Jeg innser at om enda lengre tid vil også luftmakten være en dinosaur, men da har jeg gått av med pensjon forlengst.

Det er viktig for meg å ikke gjøre dette til den gode gamle krangelen mellom forsvarsgrenene om hvem som er viktigst. Dette er et spørsmål om "Corporate Freedom". Ikke bare når det gjelder operasjoner, men også når det gjelder alt fra personelladministrasjon, karrieremønster og

forvaltning, for å ta noen områder. Hvis ikke står vi etter mitt skjønn i fare for ikke å ha nok offiserer med riktig bakgrunn som faktisk kan lede operasjoner. Operasjon Allied Force viste etter mitt skjønn at vi ikke har det i dag.

9) Amerikanerne dominerte.

Vanligvis forklarer vi dette med Amerikas enorme økonomiske, industriell og dermed politiske og militære størrelse og tyngde. Men kanskje det er noe mer her. Jeg nevnte innledningsvis at operasjonen etter mitt skjønn var et klassisk eksempel på et strategisk angrep. Vi kan begynne med det første, nemlig at USAF faktisk har en skriftlig doktrine som er basert på mange menneskers intense arbeid over mange år. De har analysert og gjennomarbeidet sine erfaringer, og fått dem utkrystallisert på papiret på en meget leseverdige måte. Men utover det har de i ganske stor grad også fått det inn i ryggmargen på mange offiserer. De har gjennom en rekke år studert og diskutert luftmaktens sterke og svake sider og hvordan den bør anvendes. De har den nødvendige realisme, disiplin, kynisme og vilje, og risikovilje, til å gjøre det i praksis. Jeg tror at selv om vi hadde hatt et europeisk NATO uten USAF, men med like store ressurser, så ville ikke den organisasjonen ha klart brasene. De aller fleste europeiske nasjoners forsvar er alt for svakt utviklet doktrinært, klarer ikke å forklare til omverden hvordan de vil slåss og hvilke mekanismer som må utnyttes. Videre ville de europeiske landene mangle den totale disiplinen og organisasjonen for å få det til, fra politisk ledelse og ned gjennom de militære hierarkiene. Derfor er det altså etter mitt skjønn ikke bare størrelsen som er betingelsen for amerikanernes dominans, selv om vi naturligvis liker den forklaringen best. Jeg vil nesten si desverre, det sitter nok mest i hodet. Det er en tilstand som har fått benevnelsen *airmindedness*, og som må gjennomsyre kulturen i et flyvåpen hvis det skal lykkes. Det er jo en kjent sak at det råder en viss bekymring i USA når det gjelder Europas militære evne i form av mengde og teknologi. Men jeg foreslår på nytt, som jeg har gjort i en årrekke siden 1991, at vi må fokusere enormt mye mer på krigens konseptuelle innhold, kort sagt på det doktrinære, samtidig som vi må være villige til å eksperimentere med det rent praktiske. Det er denne mangelen som først og fremst gjør oss til amatører i forhold til våre profesjonell kolleger i USA. Dette er hovedårsaken til at amerikanerne spiller og vil fortsette å spille en helt dominerende rolle i moderne krigføring. Det er fint at jeg får anledning til å si dette nettopp her, for dere sitter altså nå i auditoriet i luftforsvarets viktigste institusjon. Det er stort sett her på luftkrigsskolen hvor man har den eneste og største muligheten for å skape forutsetningene for det USAF kaller *airmindedness*. Som en målestokk på

amerikanske suksess i den sammenhengen kan man jo trekke frem SACEUR, en hæroffiser som var airminded og åpenbart meget godt forstod sin luftkommandør i Nord-Italia.

10) Hva er det man får kreditt for ved deltagelse (og av hvem).

Hvis det er en viktig begrunnelse for å delta i internasjonale operasjoner at vi dermed kan skaffe oss godvilje i forhold til egne problemer i fremtiden bør vi være opptatt av hvordan vi fremstår som en nyttig alliansepartner. Nå har vi fått denne operasjonen lagt bak oss såpass at en del synspunkter har kommet ut offentlig. Den skarpe observatør vil se at vi får mer ros fra det politiske Amerika enn fra det militære. Grunnene er åpenbare og ligger i det at vi fra politisk hold får ros for lojalitet og at vi stilte opp i prinsippet, mens man på militært hold er mer opptatt av den praktiske evnen. Vi var i grunnen fornøyde med oss selv når vi deltok med LIS. Logistikken var nærmest perfekt. Vi stilte opp og gjorde det vi hadde meldt inn til NATO, eksakt og perfekt og til tekstens siste bokstav.

Kort sagt, vi var vel nesten svigermors drøm. Men, dessverre viste det seg at svigermor hadde blitt en postmodernistisk rødstrømpe og ønsket seg noe langt mer hARRY.

Men vi kan vel lett si i etterhånd at det fikk vi ikke så veldig stor uttelling for, i alle fall ikke hos luftkommandøren General Short. Den europeiske nasjonen som har høstet mest ros for sin luftmilitære innsats er Nederland, og årsaken er etter mitt skjønn svært enkel. De var rett og slett mye mer risikovillige enn oss. De var mer i stand til å tilby det rette produktet fordi de var mer fleksible, som igjen skyldes en mye mer "businesslike" holdning til det å skape luftmakt. Som norske offiserer er vi alt for dullet inn i en oppfatning av at vi skal ha en trygg arbeidsplass, rett på utdanning, lik og rettferdig behandling osv. Når det kommer til stykket dreier altså krig seg i stor grad om å være villig til å ta risiko. Og dette vil gjelde alle som er involvert oppover i hierarkiet. Jeg har tidligere snakket om de forskjellige typene risiko vi møter, og skal ikke gå nærmere inn på dette. Men, jeg er redd for at vi har dyrket frem et offiserskorps i luftforsvaret som er seriøst hemmet av mangel på vilje til å ta risiko, og nå snakker jeg ikke om risikoen for å omkomme. Til en viss grad har dette sammenheng med forhold i de europeiske, og kanskje spesielt skandinaviske landene. Vi har som samfunn utviklet det samme tilbakeholdne forhold til risiko, på godt og vondt, noe vi naturligvis har arvet i forsvaret.

11) Serbisk IADS og ”a force in being” konseptet – betyr det noe for oss?

Det Serbiske integrerte luftforsvarssystemet, luftvern og fly inkludert, klarte to ting samtidig: Det ble aldri helt slått ut, og det var heller aldri av noen større luftmilitær betydning. Riktignok har såvidt jeg forstår USAF konkludert med at man kan ha nytte av enda mer, og mer effektive motmidler. Igjen ble vi vitne til det samme som i Golf-krigen. En rent passiv defensiv luftmilitær opptreden kan ikke engang skape litt ekstra "fog & friction" for den angripende part. Dette må vi tenke igjennom en gang til her hjemme i forhold til invasjonforsvar. Hva er viktigst i en mulig forsvarssituasjon i Norge, rask og fleksibel respons mot angrep ført frem over land, sjø eller luft, eller er det at vi skal ha styrker igjen til i morgen til å opprettholde en lokal luftoverlegenhet vi ikke kan bruke til noe? Jeg er ikke i tvil om at funksjonene i vårt air defense orienterte kommando og kontrollapparat også er relevante i fremtiden. På den andre siden er det ganske mye annet som er modent for revisjon. Alle er vel i ettertid enige i at det ikke var så lurt å signalisere til Serbia at det ikke ble aktuelt med noen bakkekrig. Innser man det skulle det ikke være så vanskelig å forstå at dersom man ensidig begrenser seg til en måte å bruke jagerfly på så har man begått omtrent den samme feilen.

12) Deltagelse i internasjonale krigsoperasjoner kommer til å være kontroversielt.

Men nasjonalt selvforsvar er på den andre siden noe av det man kan være mest enige om her i Norge. I dette ligger det en hel verden av forskjell begravet, som nødvendigvis kommer til å få store konsekvenser for oss som organisasjon. For å si det veldig enkelt tror jeg vi kommer til å ligne mye mer på USAF, med alt det innebærer av kulturelle forskjeller.

13) Krigsprinsippene og Operasjon Allied Force

Krigsprinsippene hevdes å være ganske tidløse. Men de har vel først og fremst vokst frem gjennom de siste hundreårene, sikkert nok innen konteksten av det Martin Van Creveld kaller “Trinitær krigføring”. Jeg lurar på om denne konteksten er såpass radikalt forskjellig fra det vi har å forholde seg til nå at vi bør være ekstra kritiske.

Jeg holder USAFs liste på 9 prinsipper opp mot det General Short stod overfor og finner følgende:

- *Objective*

NATOs målsetting var klar og ble gjentatt gang på gang. Man holdt seg til den. Hvilke interne diskusjoner man hadde vet jeg ikke. Men at det var diskusjon om hvordan målene skulle oppnås er i alle fall klart.

- *Offensive*

Defensiv opptreden ville vel nesten ha vært helt absurd i denne situasjonen. Amerikanerne hevder jo i sin FM 1-1 at luftstyrker nesten per definisjon er offensive. I alle fall er det interessant å merke seg at luftstyrkene ga muligheten for å gjennomføre en offensiv uten å risikere en situasjon på bakken som hvis det ble for uryddig ville ha vært vanskelig å trekke seg ut av.

- *Mass*

Jeg kan ikke forstå at tanken på å samle sammen nok og akkurat nok slagkraft på rett tid og sted hadde noen spesiell relevans i denne sammenhengen. Kanskje skal vi erstatte masse med presisjon?

- *Economy of Force*

Ekstremt vektlagt av årsaker jeg allerede har vært inne på.

- *Maneuver*

Må i alle fall forstås helt og holdent abstrakt hvis det skal ha noen mening i det hele tatt.

- *Unity of Command*

Må ha vært ekstremt vanskelig.

- *Security*

Serberne visste sannsynligvis det meste om det NATO foretok seg. Folk kunne jo stå utenfor hver enkelt flyplass og lese av flytype, halenummer og våpenlast, og sende det per e-mail rett til Beograd. Prinsippet må jo i denne sammenhengen ha betydd at man måtte være i stand til å

beskytte seg selv uansett hva fienden gjorde, og da er jo også dette prinsippet temmelig absurd. Men, luftstyrker hadde jo den fordel at man i alle fall ikke ble sittende fast inne i Kosovo i en situasjon som kunne ha blitt ganske rotete.

- *Surprise*

Fantes det rom for overraskelse i det hele tatt? Den må i så fall ha bestått i at operasjonen ble iverksatt i det hele tatt, og for øvrig må den ha vært av rent teknisk karakter.

- *Simplicity*

Dette prinsippet skulle kanskje ha vært omdøpt til “tackle complexity”?

Som en konklusjon på denne gjennomgangen krigsprinsippene og operasjonens forutsetninger ser vi etter min mening ikke bare at det var en militær oppgave der det var nesten umulig å følge krigsprinsippene. I alle fall gir det liten mening å si at man skal bruke disse prinsippene i en dialektisk prosess for å komme frem til den riktige balansen. Det virkelige interessante poenget er at det var luftmakt, strategisk anvendt, som var det eneste tilgjengelige militære instrument for i det hele tatt å kunne drive en krig i henhold til krigsprinsippene.

Avslutning

Jeg har servert dere en lapskaus med erfaringer, eller symptomer, kanskje delvis selvmotsigende, og jeg har tillatt meg å mene noe om den underliggende årsaken. Jeg tror vi har et dobbelt problem med at vi ikke har vært spesielt interessert i den konseptuelle siden av luftkrig, og samtidig ikke heller har vært spesielt flinke til å eksperimentere med det praktiske. Kanskje det henger slik sammen at praksis blir bedre hvis man er flinkere med konseptene? Jeg tror også at vi kommer i en situasjon der vi i mye større grad må se på oss selv som aktører i et marked, der vi både må ha en forretningside og hvor vi må forsøke å tilby et riktig produkt som markedet vil ha. Markedet består ikke bare av NATO, men våre egne politikere og vår egen nasjon og de andre forsvarsgrenene. Som en følge av det tror jeg vi blir nødt til å justere vår egen organisasjon, hvordan vi gjør karriere og hvem som gjør hvilken karriere. Jeg tror vi alle må akseptere mye større grad av risiko, og da ikke bare risikoen for å omkomme, men også risikoen for å være

irrelevant og inkompetent. Jeg tror at arbeidsmetoder som stabsstudier, utredningsutvalg og andre former for “twelve angry men around a table” må vike plassen for praktisk eksperimentering. Jeg vil tippe at mange av dere som sitter i salen her kan komme med et eksempel på slike arbeider som har blitt akterutseilt av begivenhetene.

Nato och luftmakten i det nya decenniet

Av senior analytiker Hans Zettermark

Detta är ett fantastiskt seminarium, som vi lärt oss mycket av. Det är mig en stor ära och glädje att vara här – personligen och som svensk, som civil, som privatanställd – och på något vis ett tidens tecken. En huvudtes idag är nämligen att allt hänger ihop, att det inte finns några vattentäta skott. Men även att ingenting är så nytt och revolutionerande som man ofta tror. Jag vill understryka att detta är en personlig syn.

Det händelserika nittiotalet

Det är alltid vanskligt att sia – särskilt om framtiden. Se bara på vad som var vedertagen sanning under 1980-talet – att Berlinmuren och Sovjetunionen skulle bestå. För 10 år sedan när jag lämnade bankvärlden för att börja på Försvarets Forskningsanstalt hade muren just fallit, på mitt hemmaregemente förberedde vi oss fortfarande för att avslå den stora Warszawapaktsinvasionen. Så kom Tysklands återförening, WP:s upphörande; Sovjetunionens fall -- och Gulfkriget. Vi har bevittnat nedrustningsavtal, förtroendeskapande åtgärder – men också eländet i det forna Jugoslavien och i andra världsdelar. Det hände mycket under det sista årtiondet av nittonhundratalet, efter ett halvsekellångt kallt krig som förstelnade säkerhetspolitiken på den europeiska kontinenten. Vi fick också se en informationsteknologisk ”revolution” som vi fortfarande är mitt inne i.

Så närmade sig sekelskiftet. Det blev populärt att tala om det nya årtusendet eller det nya århundradet. Allt skulle ju bli så nytt. Om inte annat skulle alla datorer stanna, världen gå under eller allt bli jättebra...

Likaså talade man om den nya världsordningen när nittiotalet började och det kalla kriget var slut

Nato skulle inte behövas längre. När Warszawapakten och det stora hotet från Sovjetunionen försvunnit vore det ju onödigt att ha en stor militärallians utan fiende. Dessutom vore det provocerande menade många.

FN skulle spela en stark roll. Äntligen skulle stormakterna kunna enas om både uttalanden och insatser som kunde vara till gagn för världsfreden. Insatserna för att befria Kuwait var ett positivt exempel som skulle få många efterföljare. Även Konferensen för säkerhet och samarbete i Europa sades ligga merr rätt i tiden än Nato

Revolutionen i militära affärer har det också talats mycket om

Teknologin möjliggör att slå direkt mot tyngdpunkten, Man behöver inte längre tugga sig fram på marken, mödosamt och långsamt, för att sent omsider nå fram till motståndarens vitala funktioner.

Ökad ledningskapacitet, i realtid ger större ”simultankapacitet”. Ökad precision ger ökad verkan hos det enskilda vapnet, med mindre sidoskador, och mer effekt per kilo vapenlast. Drömmen om ”det rena kriget” föddes i en västvärld där media kunde visa krigets elände i varje vardagsrum – och där barnkullarna blev allt mindre.

Man har också talat mycket om det nya kunskapssamhället

Här skall kontrollen över informationen, istället för ägandet av produktionsmedel, utgöra basen för makt och inflytande. I detta ”informationssamhälle” står tjänster för en allt större del av förädlingsvärdet på bekostnad av varuproduktionens och varuhandelns andel.

II. Men hur är det med alla dessa föregivna ”revolutioner”?

Som historiker är man benägen att ständigt konstatera att ingenting är så nytt som det verkar. Jag vill nog hävda att det finns fog för ett sådant synsätt:

När det gäller millenniehysterin räcker det att hänvisa till hur de som råkade använda sig av vårt tideräkningssystem för tusen år sedan resonerade: det fanns en vitt spridd uppfattning om att världen skulle gå under på nyåret år 1000. Så skedde inte – lika lite som vid det senare nyåret. De domedagspredikande prelaterna motsvarades nu av IT-konsulter som krävde bot och bättring -- i det ena fallet av syndarnas själar, nu senast av datorernas programvara.

Vart tog den nya världsordningen vägen?

Ja, den har inte visat sig ännu. Vi fick en ny världs-o-ordning med folkmord, kriser och kaos i diverse världsdelar – även vår egen. Natos medlemsstater visade sig visserligen vara i stånd att utveckla och omforma, modernisera, organisationen. FN lamslogs tid efter annan åter av stormaktsmotsättningar och veton. KSSE, senare OSSE, visade sig föga förvånande inte ha allväderskapacitet. De västeuropeiska staterna fortsatte att ha bristande vilja och förmåga – liksom otillräckliga gemensamma intressen – för att (tillsammans men utan USA) kunna spela en storpolitisk eller militär roll motsvarande deras demografiska och ekonomiska styrka. När FN, EU och OSSE på olika sätt misslyckats med att få slut på dödandet i Bosnien blev det till slut Nato som fick gripa in.

Den så kallade militära revolutionen

Så där otroligt nytt är det inte att slå direkt mot tyngdpunkten. Tyngdpunkten är dock inte densamma för dagens kombattanter som den var förr. Om Alexander den store lyckades infånga eller döda, eller jaga på flykten, persernas fältherre med följe – så hade han slagit mot tyngdpunkten. Det är dels svårt att identifiera tyngdpunkten (ens motståndare har ofta helt andra, och ibland dolda, värderingar än vad man själv har; dels finns det alltid restriktioner – antingen beträffande resurser, eller beträffande politiska eller humanitära hänsyn. Alltså är det inte bara att slå direkt mot tyngdpunkten.

Ökad datahanteringskapacitet har också medfört större dataflöden. Data är inte detsamma som information, information inte detsamma som kunskap, kunskap inte detsamma som kloka beslut, beslut inte detsamma som handling. Istället kan man verkligen tala om ”information overload”. Därtill måste vi på allvar akta oss för att ständigt sträva efter informationsöverläge – ty det är inget självändamål utan kan lätt leda till handlingsförlamning.

Realtidskapaciteten lämnar fortfarande mycket att önska, i synnerhet vad gäller upptäckt, identifiering och utvärdering. ”Det rena kriget” förblir en chimär. Militär vapeninsats är alltid förenade med risken att även helt oskyldiga civila dödas och skadas. Till yttermera visso gör oviljan att ta egna förluster eller att se andra drabbas, att känsligheten för även ett litet skadefall blir oproportionerligt stort. Och – till slut måste någon av ens egna soldater i allas fall ned på marken, ända fram i farans väg – och inte bara meniga, utan även officerare av ganska hög grad måste se med egna ögon och fatta beslut på plats; även i högteknologiska och

kapitalintensiva krig. Men de flesta krig är gammaldags, primitiva slaktanden. Se bl. a. på Somalia, Bosnien, Tjejtjenien och Ruanda.

Ån ”kunskapssamhället” då?

Fortfarande är ägandet, rikedom, viktig för makt och inflytande. Där det för några hundra år sedan gällde att äga mark för jordbruksproduktion, och för några decennier sedan att äga fabriker för varuproduktion, gäller det nu att äga aktier i finansbolag eller IT-branschen. Alltså egentligen inte så nytt.

Därtill kommer att som alltid igenom mänsklighetens historia existerar det gamla kvar parallellt med det nya. Jordbruket upphörde inte när de industrierna kom – människor måste fortfarande äta. Lika lite kommer fabriker att försvinna – vi är alla fortfarande beroende av ett stort antal ”hårda” varor som vi inte kan få på ”virtuell” väg. Vidare är det stor skillnad mellan samhällsordningen och den ekonomiska utvecklingsnivån mellan olika länder och världsdelar. Och de gamla krigen lever kvar...

Alltså. Inget nytt under solen – eller finns det något verkligt nytt, någon trend eller utvecklingstendens som är typisk för vår nutid? Låt oss se på ett gammalt vanligt sätt att argumentera:

III. Antingen eller?

Det är vanligt när man debatterar eller diskuterar att man förordar det ena eller det andra, att det finns ett rätt eller fel, eller att en företeelse bara kan existera på bekostnad av en annan. Ett exempel är inom den akademiska disciplinen internationell politik där det har stridits mycket mellan dem som menar att världen kännetecknas av ömsesidigt beroende – interdependens – och ”realisterna” som anser att världspolitik mest bara är maktspel. Likaså ser vi ju inom det militära systemet hur man gärna ensidigt förordar sin egen försvarsgren eller funktionella specialitet på bekostnad av ”de andra” och därmed på bekostnad av helheten. Det förekommer faktiskt också fortfarande de som talar i termer av krig eller fred -- som om de vore två helt åtskilda, absoluta storheter. Många är också de som påstår att allt är politik, medan andra säger ”nej, allt är ekonomi”.

Förenklade resonemang är ute

Värre än så, de är inte bara omoderna, de blir allt mindre sanna och allt mer kontraproduktiva. Allt hänger ihop och existerar parallellt. Verkligheten är komplex, det har den alltid varit – men den blir snarare mer och mer komplicerad med tiden – definitivt inte enklare. Verkligheten är inte heller digital utan analog – oavsett vad datorentusiasterna hävdar – det mesta i världen låter sig bättre skildras i glidande gråskalor, inte som ettor och nollor eller i bara svart och vitt.

Världens stater lever under ömsesidigt beroende, interdependens, javisst – både gentemot varandra och gentemot andra storheter, transnationella företag, ideella organisationer, organiserad brottslighet och internationella samarbetsorgan. Och denna interdependens är inte enbart av godo – utan är ofta ojämlig, konfliktskapande och oönskad.

Om det någonsin funnits en tid när det var önskvärt eller möjligt att de olika försvarsgrenarna opererade självständigt och avskilt från varandra – tveksamt – så är den tiden längesedan förbi. ”Jointness” är inne – och nödvändigt – men även ”combinedness” och ”multinational” har kommit för att stanna.

De båda världskrigen, följda av det kalla kriget, gav oss västerlänningar en skev bild av krig och fred. Liksom fallet varit under hela världshistorien är det fråga om ett konfliktspektrum, en skala över tid och rum där dessutom olika aktörer i en konflikt kan uppleva sig befinna sig på olika ställen av skalan vid ett och samma tillfälle.

Politiken, slutligen, kan inte existera utan ekonomin – lika lite som det finns någon helt opolitiska ekonomi. Se bara på den havererade tele-fusionen. I dessa dagar suddas gränserna ut vartefter som staternas suveränitet minskar och den internationella ekonomin avregleras. Men samtidigt ser vi hur exempelvis EU och WTO verkar på ett sådant sätt att små och stora företag måste lägga alltmer kraft – och pengar – på att hänga med i politiken.

Allt hänger alltså ihop. Såsom svensk i Norge, kustartillerist bland luftförsvare, civil bland militärer och privatanställd bland statstjänstemän är jag väl något slags levande exempel på detta.

IV. I den ”nya” världen

För att bättre förstå hur världen kommer att se ut och fungera under tvåtusentalets första årtionde -- så att vi bättre kan tjäna fred och frihet, vilket ju är vår uppgift – bör vi således betrakta sammanhangen och inte bara enskildheterna.

Nato i det nya årtiondet

Nato är en av flera internationella organisationer – och antalet organisationer lär knappast minska, snarare öka. Dessa kan vara överstatliga, mellanstatliga eller icke-statliga – även variationen mellan olika typer av organisationer kommer att öka. Samtidigt kommer de i allt högre grad att ge sig in på varandras verksamheter – gränserna suddas ut. Det är mer regel än undantag att både stater och andra aktörer i den internationella politiken har många arenor att spela på, och väljer olika fora för olika frågor och olika situationer.

Nato kommer länge än att fortsätta vara den viktigaste internationella organisationen när det gäller militära muskler, både beroende på dess resurser och på den vikt som både dess medlemmar och andra stater tillmäter den. Även de stater som säger sig inte vilja bli medlemmar anser att Nato har stor betydelse – antingen de anser detta positivt som Sverige, eller negativt som Ryssland.

Även om EU/WEU rör på sig i den säkerhetspolitiska och militära sfären så har dessa organisationer en lång väg att vandra. Inte minst det uppenbara försprånget som Nato besitter ifråga om befintliga strukturer och resurser talar för detta. Utan blotta det faktum att USA är medlem av Nato är av så utomordentlig politisk/symbolisk betydelse att det kanske t.o.m. överskuggar de unika amerikanska bidragen till fömågan i form av kärnvapen, C4ISR och logistik.

Det kanske viktigaste argumentet för Natos fortsatta betydelse är kanske ändå att Nato klarade av omställningen från det kalla kriget, liksom påfrestningarna i samband med förra årets kosovokris. Alliansens medlemsstater har ansett och synes även i fortsättningen anse att Natos fortbestånd är utomordentligt viktigt. Så viktigt att man ibland kan svälja förtreten och inte driva egna hjärtefrågor för långt.

Natos existens är dock ingen självklarhet, ett mer uppenbart misslyckande i det forna Jugoslavien hade mycket väl kunna medföra allvarliga och annorlunda konsekvenser. Avgörande för alliansens fortbestånd är att den även framöver upplevs som nyttig och tillräckligt framgångsrik. Härvid är graden av framgång i åtagandena på västra Balkan av utomordentlig betydelse, liksom hanterandet av det Ryssland som återigen och fortfarande inte umgås med sina grannländer på ett normalt "civiliserat" europeiskt vis.

Till detta kommer utvidgningsfrågan, som är delikat, men ofrånkomlig. Hittills har utvidgningen varit framgångsrik, både i sig för Nato och de nya medlemmarna -- men även gentemot Ryssland och som positiv påverkansfaktor för alla stater som önskar bli medlemmar. Men det kommer att bli alltmer svårt att inte göra de förhoppningsfulla aspiranterna besvikna, om man vill ta – i ryska ögon – tillräckliga hänsyn till Moskva. Samtidigt måste man undvika faran med självavskräckning.

En ytterligare aspekt är att skillnaden mellan medlemskap och utanförskap blir mindre. Liksom i fallet EU finns det flera cirklar av medlemskap och olika relationer mellan de olika medlemsstaterna. Därtill finns det och kommer det att tillkomma flera och mer varierande associeringsgrader – om inte formellt så i praktiken. Liksom hela den europeiska säkerhetsarkitekturen har variabel geometri, kommer Nato att ha det – se redan idag på EAPC, PfP, SFOR, KFOR, m.m..

Hur kommer då luftmakten in?

Luftmakten är en av flera beståndsdelar i militärmakten. Den är oundgänglig och kommer snarare att öka än att minska i betydelse. Men den kommer inte att bli mer självständig, snarare tvärtom. Luftmakten är en del av helheten, över hela konfliktskalan. Den kan inte ersätta andra former av militära insatser, lika lite som den kan helt ersättas. Luftmakten måste integreras mer, inte bli frisvängande – likväl som militära insatser måste samordnas med civila – politiska, ekonomiska och andra; och liksom olika länders insatser måste koordineras.

Allt detta blir desto viktigare med tanke på att insatserna inte bara kommer att ske under total fred eller totalt krig – utan under "lågintensiva" förhållanden rent militärt, men "högintensiva" förhållanden mediamässigt, humanitärt och politiskt.

Alla länder kommer inte att ha råd att ha heltäckande militärmakt, ens konventionellt. Många kommer att vara tvungna att avstå från "the high end" – även USA kommer att minska inslaget av bemannade flygande vapenplattformar. Det kommer att bli mycket viktigt för små länder, alliansanslutna eller ej, att inte helt frånhända sig inflytande över koalitionernas luftmaktsförmåga. Man måste hitta nischer med konkurrensfördelar – samt hålla ett öga, och helst ett eget finger på avfyrningsknappen.

En "nennsom" luftmakt behövs – men framför allt "Air Power in Being". Kanske enligt maximen "Whatever happens we have got the Air Power, and they have not". Det blir allt viktigare hur man använder – och inte använder luftmakten.; man än mer hur det *uppfattas*. När den amerikanske försvarschefen Hugh Shelton i CNN från en presskonferens visade bilder på irakiska gardeskaserer och den irakiska underrättelsetjänstens högkvarter, vilka försörts under operation Desert Fox i december 1998, så bör det ha uppfattats som att man varken är säker i sängen eller på jobbet om man arbetar åt förtryckarapparaten – även om det bara var enstaka byggnader som raserats.

V. Slutsatser för framtiden

En liten stat har alltid en luftmakt, sin egen eller någon annans

Det är ingen tillfällighet att Sverige fortsatt satsar på ett starkt luftförsvar. Även om traditionen och den svenska befintliga flygindustrin spelar en stor roll i detta. Kanske kommer Sveriges inställning till Nato-medlemskap att bli beroende av när det blir uppenbart att man inte i längden har råd att upprätthålla ett tillräckligt självständigt flygvapen med svenskbyggda bemannade flygplan. Men även för Nato-medlemmen gäller det att kunna vara med i så många former av insatser som möjligt – även flygande. Alltså måste alla resurser vara användbara, kompatibla, interoperabla. Men detta gäller faktiskt också de allianslösa staterna, ty:

Gränserna mellan att vara med och inte vara med suddas ut

Detta gäller i stort som i smått. Sverige och andra partnerländer medverkar i SFOR och KFOR. Vi sitter med vid WEU-bordet och medverkar nu i uppbyggandet av EU:s krishanteringsförmåga. Majoriteten av EU:s medlemsstater är med i Nato – och vice versa. (Och som vi vet hade ju Sverige ett visst militärt samarbete med "vissa västländer" redan

under det kalla kriget. Vi behöver ju bara tänka på det stora drivmedelslager som sprängdes ut ur Tröndelags berg, för det svenska flygvapnets räkning.) Lika lite som länder idag kan avskärma sig från världsekonomins svängningar, eller från den inhemska konjunkturen, kan små länder i Norden undvika att bry sig om världspolitiken. Hur obehagligt det än kan verka för nordbor. Eftersom vi påverkas är det nog bäst att försöka påverka åtminstone så mycket det nu går. Alltså är det förmodligen bättre att sitta med vid bordet, vid så många bord som möjligt. Och detta gäller både Norge och Sverige, både beträffande Nato och EU. Av rent egoistiska skäl om inte annat – men även därför att det också skulle stärka de båda organisationerna – och det är bra även för andra små stater som inte är medlemmar.

Just i denna vecka har frågan om att stryka neutralitetssyftet ur den svenska säkerhetspolitiken lyfts fram i en debattartikel av den före detta kabinetssekreteraren Sverker Åström. Den förre svenska utrikesministern Lena Hjelm-Wallén, numera vice statsminister, verkar hålla med. Båda är dock ense om att den militära alliansfriheten skall bestå. Folkpartiet liberalerna har lagt en partimotion om svenskt Nato-medlemskap. Så det rör sig en aning i frågan.

Men en formell ansökan kommer att dröja: Nu är det varken så farligt att vara med i Nato som traditionalisterna påstår, eller så nödvändigt som en del atlantister i Sverige menar. Eftersom gränserna suddas ut. Min personliga tro är dock att en vacker dag när det inte längre är så kontroversiellt, kanske för att skillnaden mellan att vara med och att inte vara med blivit så omärklig, kommer i alla fall Sverige att smyga in en Nato-ansökan. Småningom får vi väl se Norge i EU också, men tills dess:

Allt hänger ihop

Norge och Sverige betyder mycket positivt för varandra. Sverige har stor nytta av att Norge sköter vissa aspekter av den transatlantiska länken som vi inte har tillgång till. Förhoppningsvis är Norge betjänt av att Sverige är med i EU – en extra europeisk dimension åt det nordiska samarbetet.

Men stater och organisationer är också ömsesidigt beroende av varandra: Likaväl som länderna kan ha nytta av samarbetsorganen, är dessa beroende av huvudstädernas engagemang – och av samarbete och samordning mellan organisationerna. Ingen är betjänt av att vi får ett Europa med Interblocking Institutions.

Det civila och militära blir alltmer ömsesidigt beroende. Det är uppenbart att politiska ledare i allt högre grad måste räkna in även de militära instrumenten i sin verktygslåda. Likaså kan inte längre de militära etablissemangen existera i splendid isolation på inhägnade områden. Det gäller att vara nyttig här och nu – inte i lugn och ro förbereda sig för ett eventuellt framtida krig – dessutom inför ögonen på hela världen, i realtid.

Mark-, sjö- och luftstridskrafter behöver också alla varandra, både inom den egna försvarsmakten, men i allt högre grad internationellt. Interoperabiliteten på alla plan kommer bara att öka i betydelse...

Sammanfattningsvis tror jag alltså att Nato även under detta decennium kommer att vara en omistlig del av den europeiska säkerheten, i synnerhet om alliansen kan samverka med andra stater och organisationer – och är försedd med en stark och ändamålsenlig luftmakt. Behoven kvarstår. Efter detta seminarium är jag än mer övertygad om att Norge och det norska luftförsvaret kommer att kunna spela en viktig och positiv roll i detta. Tack för det, Luftkrigsskolen.

GILs Luftmaktseminar 2000 – Oppsummering

Av Generalløytnant (p) Alf Granviken

Min oppgave er å gi en oppsummering av seminaret, men det blir ikke lett å yte rettferdighet overfor de mange meget gode foredrag og engasjerte innlegg under diskusjonene. Man har jo heller ikke hatt all verdens tid til å fordøye alt på en skikkelig måte.

I sin innledning satte skolesjefen fingeren på noe som kanskje kan karakteriseres som et ”norsk” problem – nemlig at vår hjemlige debatt hovedsakelig dreier seg om antall fly og fregatter i stedet for først og fremst å ta for seg den overordnede prinsipielle problemstilling. Hva er Forsvarets *raison d’etre*? Med andre ord hvilken rolle er det våre politikere vil at Forsvaret skal spille, eller kort og godt hvilke oppgaver det skal løse? Som general Moltzau sa: Det er å håpe at arbeidet med FS 2000 sammen med innstillingen til Regjeringens forsvarspolitiske utvalg i så måte vil bli reflektert i den neste langtidsmeldingen.

Når det er sagt, har vel St meld nr 38 allerede lagt ganske så avgjørende føringer på denne så det kan være grunn til å spørre seg hvorfor utvalget i det hele tatt har blitt nedsatt. Med brigader Diesens overbevisende argumentasjon om at invasjonforsvaret ikke bør være dimensjonerende for Forsvarets fremtidige struktur, har vel ”tradisjonistene” egentlig tapt. Til deres forsvar bør jeg vel likevel i all rettferdighets navn minne om at Norges geopolitiske situasjon tross alt er noe annerledes enn den er for eksempel for Nederland og Danmark. Nederland tok jo konsekvensen av den kalde krigens opphør veldig tidlig ved å restrukturere sitt forsvar til internasjonale operasjoner.

Forholdet mellom våre politikere og de militære ble berørt ved flere anledninger. Viktigheten av politisk teft blant de militære og en større militær kompetanse hos det politiske lederskap ble understreket. Det er vanskelig å være uenig i det, og begge parter burde ha noe å lære av for eksempel Vietnam- og Gulfoperasjonene – til tross for filosofens skepsis til mulighetene for å lære av fortidens konflikter. Tror nettopp at amerikanerne lærte noe av Vietnamkrigen som kom til nytte i Gulfen. Vi ble ellers minnet om den reduserte avstand mellom det strategiske og taktiske nivå, noe som setter store krav til et godt politisk/ militært samarbeid. Men dette er også nødvendig i planleggingsfasen av et eventuelt internasjonalt engasjement. Det er ikke nok at det militære syn bare skal frembringes gjennom Forsvarsdepartementets representanter.

Toppmøtet i Washington og NATO's nye strategiske konsept – i skyggen av Kosovo – kom naturlig nok i fokus. Enkelte har savnet en større grad av presisjon i forbindelse med formuleringene av det nye konseptet. Men hvis man skal ha håp om å få konsensus i en internasjonal organisasjon – det være seg NATO, EU, OSSE eller FN – må man formulere seg på en måte som gir rom for fortolkninger. Eller for å sitere et råd general Mohr fikk for mange år siden (som sekretær i den såkalte "Standing Group" i NATO): "Be precise – but vague".

Det er mange som er uenige i om FNs Resolusjon 1199 kunne gjøres gjeldende som mandat for NATOs inngripen i Kosovo. Var situasjonen – slik FNs Generalsekretær uttalte – en trussel mot fred og sikkerhet i regionen? Jeg vet ikke, men at terskelen for inngripen fra NATOs side uten FN mandat i fremtidige konflikter heller er hevet enn senket i kjølvannet av Kosovo, synes det å være enighet om.

Det ble også reflektert om man i det hele tatt skulle ha grepet inn i Kosovo, eller om det kanskje kunne ha vært andre måter å aksjonere på? Realpolitisk hadde man vel egentlig ikke noe valg i den foreliggende situasjon, selv om man kunne se andre militære opsjoner. Det ble vist til at det i den generelle debatt hadde fremkommet mange kritiske kommentarer i forbindelse med NATOs inngripen, men svært få forslag til alternative løsninger. Men lektor Naastad var i et hvert fall i sitt foredrag på søken etter "nennsomme kampmidler", som likevel kunne være sterke nok til å virke i denne spesifikke situasjonen, uten at man derved knuste det sosiale og infrastrukturelle nettverket. Dette bør etter hans syn generelt sett bli analysert på en bedre måte under internasjonale kriser, før man drar til med "storslegga".

Men en skal vel likevel ikke helt avvise at general Shorts oppskrift kunne ha hatt noe for seg – nemlig uten varsel å ha "tatt ut" hovedkvarteret og bopelen til Milosevic den første natten. Det kunne *kanskje* ha spart mange menneskelige lidelser?

Forsker Henrik Syse ga oss noe å tygge på i form av kriterier for begrepet "rettferdig krig", hvor etikk og moral lå i bunnen. Han stilte også spørsmål ved NATOs legitime autoritet til inngripen i Kosovo uten FN mandat, og om dette lå innenfor FNs charter. Han svarte imidlertid nei til spørsmålet om dette hadde svekket FNs autoritet.

Men filosofen kom også inn på noe som for oss er mer vesentlig, nemlig innholdet i "Forsvarets verdigrunnlag". Han mente at det i for liten grad tar inn over seg den militære særegenhet som ligger i selve profesjonen – nemlig faren for å miste livet eller det å ta liv. Dette aktualiserer i høyeste grad aspektet med hensyn til *beordring* versus *frivillighet* til internasjonal tjeneste.

Problemstillingen kom opp under diskusjonen i går, og selv om man ikke ble enige, synes dette å være et helt fundamentalt etisk spørsmål. I tillegg kan det i praksis bli avgjørende for mulighetene til å gjennomføre intensjonene i Stortingsmelding nr. 38.

Oberstløytnant Arntzen reiste et meget vesentlig og beslektet spørsmål som også er av moralsk art. Det dreiet seg om samfunnets og politikernes evne til å ta konsekvensen av og identifisere seg med sine beslutninger. Når for eksempel Stortinget har bestemt at man i solidariteten navn skal delta med kampfly i luftkampanjen i forbindelse med Kosovo konflikten, er det særdeles frustrerende for de som deltar på nasjonens vegne å erfare at det politiske lederskap nærmest ”snur ryggen til”. Man synes å være mer opptatt av juridiske spissfindigheter om man er i *krig* eller ikke, og at man nærmest motvillig har blitt med. Et annet eksempel er den behandling oberst Tom Johansen fikk i VG forleden *uten* at den politiske eller militære ledelse ga han noen ”oppbakking”. I begge eksempler har Norge sendt ut høyt kvalifisert personell for å gjøre en jobb på nasjonens vegne, og så virker det som om man skammer seg over det. Dette skaper ikke et moralsk fundament for fremtidig deltagelse.

Manøverkrigsteorien blir ikke særlig relevant under en luftkampanje som den i Kosovo. Heller ikke krigsprinsippene er anvendbare. Spørsmålet blir om man må operere med to sett av krigsprinsipper – ett for eventuelle artikkel 5-operasjoner og ett for fredsstøtte operasjoner? Men dette er neppe hensiktsmessig i forbindelse med sistnevnte, da disse kan være svært forskjellige av natur. Man må nok støtte seg på engasjementsregler (ROEs) tilpasset hver enkelt konflikt.

Med professor Rajic fikk vi et realistisk bilde av hvordan det var å være i mottagerenden av luftkampanjen mot Serbia, og hvilke reaksjoner det vakte blant sivilbefolkningen. Vi ble minnet om de kulturelle forskjellene – både internt i Serbia og vis-à-vis den vestlige verden. Det som oppfattes som rasjonelt hos oss blir ikke nødvendigvis oppfattet på samme måte i Beograd. Hva som til slutt fikk Milosevic til å kaste kortene skal være usagt. Men det er et paradoks at hans posisjon synes å være styrket. Det tragiske er at vi står tilbake med et ødelagt Serbia med en svekket opposisjon.

Like fullt kan man på luftmilitær side bli satt til å utføre lignende operasjoner igjen en gang i fremtiden. I den forbindelse ga oberst Johansen oss et fascinerende innblikk i aktiviteten ved CAOC (Combat Air Operation Centre), og som var det som styrte luftkampanjen. Enkelte momenter han tok opp, er det vel verdt å minne om:

- ”Beslutningsloopen” har blitt veldig kort, og den minker med antall restriksjoner – enten de kommer fra politisk eller militært hold, jamfør den minkende forskjellen mellom strategisk og taktisk nivå.
- *Kompetanse* i CAOC er således viktigere enn noensinne fordi beslutninger ofte må tas nærmest på sparket. I klart språk – jagerflygere med erfaring er et ”must” i ledelsesapparatet når kampfly skal nyttes. Oberstløytnant Arntzen understreket også dette poenget. Å fremskaffe denne kompetanse blir en utfordring for Luftforsvaret.
- Nødvendigheten av informasjon (etterretning) til rett tid er helt vesentlig. Man blir derfor i økende grad avhengig av teknologiske hjelpemidler.

I ettermiddagsøkten i går tok man for seg ”det nye NATO” sett fra Brussel og sett fra norsk politisk side. Vi fikk høre om den nye kommandostrukturen som har gitt oss en hybridløsning på nivå 3. Således blir det vanskelig å se på Jåtta som et virkelig ”joint” hovedkvarter – all den tid en ”Component Commander” på Ramstein skal styre luftoperasjonene gjennom sitt CAOC på Reitan. Det skal bli spennende å se hvordan luftelementet på Jåtta skal komme i inngrep. Som gen Mottzau sa; siste ord er neppe sagt med henhold til kommandoordningen. Så kan man spørre seg om hvor viktig det er med et NATO hovedkvarter på norsk jord?

Både general Moltzau og direktør Stenøsnes var inne på DCI (Defence Capability Initiative) og ESDI (European Security and Defence Identity). Disse begreper henger på mange måter sammen, først og fremst fordi begge er avhengig av betydelige ressurser for å kunne gjennomføres. Men man kan spørre seg om europeerne er villige til å avsette nok midler til å bygge opp en selvstendig kapasitet til å utføre fredsstøtte operasjoner av noe omfang uavhengig av USA. Det er flere enn direktør Stenøsnes som stiller seg tvilende til realismen i intensjonene. På sikt – lang sikt – kan nok Norge bli marginalisert i denne sammenheng. Men det er neppe noen umiddelbar fare.

Nei, da bør man være mere opptatt av om brigader Diesen lykkes med sine ”kurver” i sin presentasjon, og at oberstløytnant Arntzen får gjennomslag for sine tanker om å utnytte våre fly i en multirolle funksjon. (Det siste var som musikk i mine ører). Arntzen fremhevet også behovet for å fremelske evnen til å improvisere, og nødvendigheten av å gjøre noe med papirveldet for folk i den spisse enden av Forsvaret.

GIL ga et realistisk bilde av dagens situasjon, og de fleste kunne nok gi sin tilslutning til det han sa om Luftforsvarets fremtid. Han konkluderte med at LIS alene *ikke* er det nye Luftforsvaret, selv om forsvarsgrenen er tuftet på idéen om internasjonale operasjoner. Forsvarsgrenen vil nok også i fremtiden bli satt til å håndtere oppgaver ut over internasjonale operasjoner. Han minnet om at luftmakt er scenarierobust, og at internasjonal stridsevne også gir nasjonal stridsevne. Han ga for øvrig anerkjennelse til LIS/338 skvadron for innsatsen i Kosovo.

Som et apropos til anskaffelsen av nye kampfly var det et fromt ønske fra ordstyreren at man denne gang tilpasser ambisjonsnivået til også å omfatte nødvendig tilleggsutstyr og relevant våpenutrustning.

I motsetning til enkelte var nok de fleste enige om at vi hadde fått et ”nytt NATO”, som vi må forholde oss til. Økonomiske forhold kan sannsynligvis også gi oss et endret – om ikke nytt – Luftforsvar. Det vil bare tiden vise. Men vi bør nok i alle fall tilstrebe et multirolle konsept for våre kampfly – både av hensyn til oss selv og av hensyn til NATO.

Avslutningsvis må man gi et helhjertet kompliment til de som står bak dette seminaret og til alle foredragsholderne. Det var en fornøyelse å være tilstede, og ordstyreren takker for at han fikk lov til å komme.