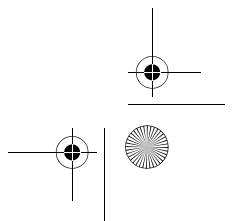
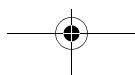
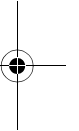
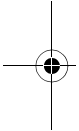
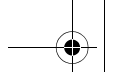


Norsk luftmakt – tilbake til fremtiden?

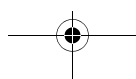
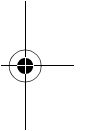
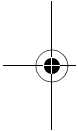


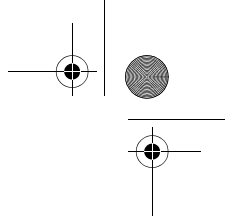


Luftkrigsskolens skriftserie vol. 19

Andre utgivelser i skriftserien:


- Vol. 1 Luftforsvaret - et flerbruksverktøy for den kalde krigen? (1999)
Øistein Espenes og Nils Naastad.
- Vol. 2 Aspekter ved konflikt og konflikthåndtering i Kosovo (2000)
Gunnar Fermann
- Vol. 3 Nytt NATO - nytt Luftforsvar?: GILs luftmaktseminar 2000 (2000)
Lars Fredrik Moe Øksendal (red.)
- Vol. 4 Luftkampen sett og vurdert fra Beograd (2000)
Ljubisa Rajik
- Vol. 5 Luftforsvaret i fremtiden: nisjeverktøy for NATO eller multiverktøy for Norge? (2001)
John Andreas Olsen
- Vol. 6 Litteratur om norsk luftfart før 2. verdenskrig: en oversikt og bibliografi (2001)
Ole Jørgen Maaø
- Vol. 7 A critique of the Norwegian air power doctrine (2002)
Albert Jensen og Terje Korsnes
- Vol. 8 Luftmakt, Luftforsvarets og assymetriens utfordringer. GILs luftmaktseminar 2002 (2002)
Karl Erik Haug (red.)
- Vol. 9 Krigen mot Irak: noen perspektiver på bruken av luftmakt (2003)
Morten Karlsen, Ole Jørgen Maaø og Nils Naastad
- Vol. 10 Luftmakt 2020: fremtidige konflikter. GILs luftmaktseminar 2003 (2003)
Karl Selanger (red.)
- Vol. 11 Luftforsvaret og moderne transformasjon: dagens valg, morgendagens tvangstrøye? (2003)
Ole Jørgen Maaø (red.)
- Vol. 12 Luftforsvaret i krig: ledererfaringer og menneskelige betraktninger.
GILs lederskapsseminar 2003 (2003)
Bjørn Magne Smedsrud (red.)
- Vol. 13 Strategisk overraskelse sett i lys av Weserübung, Pearl Harbor og Oktoberkrigen (2005)
Steinar Larsen
- Vol. 14 Luftforsvaret i Kongo 1960–1964 (2005)
Ståle Schirmer-Michalsen (red.)
- Vol. 15 Luftforsvarets helikopterengasjement i internasjonale operasjoner:
et historisk tilbakeblikk (2005)
Ståle Schirmer-Michalsen
- Vol. 16 Nytt kampfly – Hvilket og til hva? GILs luftmaktseminar 2007 (2007)
Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 17 Trenchard and Slessor: On the Supremacy of Air Power over Sea Power (2007)
Gjert Lage Dyndal
- Vol. 18 På vei mot en militær bachelor. En antologi av kadetter ved Luftkrigsskolen (2008)
Torgeir E. Sæveraas (red.)

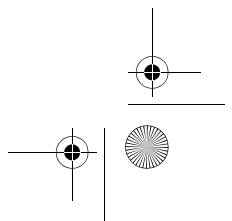


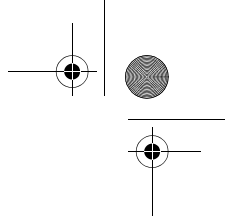


Norsk luftmakt – tilbake til fremtiden?

GILs LUFTMAKTSEMINAR 2008
Torgeir E. Sæveraas og Albert Jensen (red.)

 tapir akademisk forlag





© Tapir Akademisk Forlag, Trondheim 2008

ISBN 978-82-519-2362-0

ISSN 1502-007X

Det må ikke kopieres fra denne boka ut over det som er tillatt etter bestemmelser i «Lov om opphavsrett til åndsverk», og avtaler om kopiering inngått med Kopinor.

Grafisk formgivning og tilrettelegging: Tapir Akademisk Forlag
Trykk: Tapir Uttrykk
Innbinding: Grafisk Produksjonsservice AS

Bildet på forsiden er gjengitt etter tillatelse fra Luftforsvaret/132 luftving.

Formål med skriftserien

Med Luftkrigsskolens skriftserie tar Luftkrigsskolen sikte på å synliggjøre skolens virksomhet og gjøre den mer allment tilgjengelig. I serien publiseres studier, seminarrapporter og lignende, hovedsakelig innenfor fagfeltene luftmakt og ledelse. Synspunktene som kommer til uttrykk i Luftkrigsskolens skriftserie står for forfatterens egen regning, og er således ikke et uttrykk for et offisielt syn fra Forsvarets eller Luftkrigsskolens side. Gjengivelse av innholdet i skriftserien, helt eller delvis, må kun skje med forfatterens samtykke.

Redaksjonskomite for skriftserien

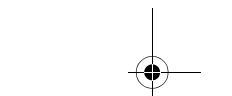
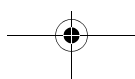
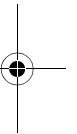
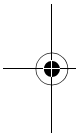
Luftkrigsskolen: Øistein Espenes (dekan), Ole Jørgen Maø (høgskolelektor), Christian Moldjord (høgskolelektor) og Torgeir E. Sæveraas (høgskolelektor). Tapir Akademisk Forlag: Terje Tøgersen (forlagsredaktør).

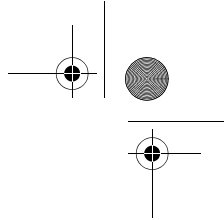
Henvendelser om skriftserien kan rettes til:

Luftkrigsskolen
Værnes MIL
Postboks 403
7501 STJØRDAL
Tlf: 73 99 54 00
E-post: editor@lksk.mil.no

eller

Tapir Akademisk Forlag
7005 TRONDHEIM
Tlf: 73 59 32 10
Faks: 73 59 32 04
E-post: forlag@tapir.no
www.tapirforlag.no





Forord

Økt militær aktivitet i våre nærområder, samt utgivelsen av Forsvarsjefens Forsvarsstudie 2007 (FS07) og anbefalingene fra Forsvarspolitisk utvalg (FPU), innevarslet på mange måter en endring av de siste års tilvante militære situasjonsbilde. Tittelen på årets luftmaktseminar, *Norsk luftmakt – tilbake til fremtiden?*, reflekterer de utfordringene norsk luftmakt og Luftforsvaret står overfor i den nære framtid.

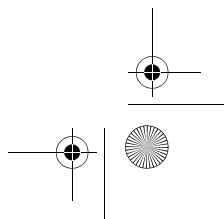
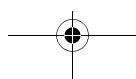
Anbefalingene i FS07 og FPU for Forsvarets framtidige struktur og innretning vil være blant de mest vektige innspillene i den videre forsvarspolitiske behandling. Målsettingen for Luftmaktseminaret 2008 var å sette studiene i sikkerhetspolitisk kontekst, og forsøke å skape en mer grundig forståelse og diskusjon for det sikkerhetspolitiske grunnlaget som har betydning for norsk luftmakt i dag og i framtiden.

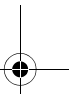
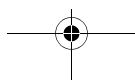
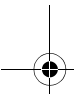
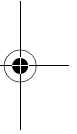
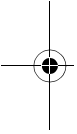
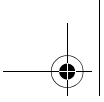
Denne utgaven av *Luftkrigsskolens skriftserie* er viet Luftmaktseminaret 2008. Framstillingen er ordnet i fire deler etter mønster for seminarets oppbygging, og inneholder de fleste foredragene som ble avholdt under seminaret. I del 1, *Studiene – premissene og forutsetningene*, er det selve studiene som står i fokus. Bidragene gir et innblikk i hva slags rammebetingelser og forutsetninger FS07 og FPU har operert under, og de vurderinger som har vært lagt til grunn. Del 2, *Internasjonal utvikling og militærmaktens relevans*, foregår på et mer overordnet nivå. De ulike bidragene tar for seg hva slags rolle militærmakt kan tenkes å spille i en stadig mer globalisert verden, og forsøker også å trekke inn fremtidige perspektiver.

I del 3, *Våre nærområder – utviklingen i nord*, trekkes linjene tilbake til norske nærområder, med et særlig fokus på utviklingen av russisk militærmakt og hvilken betydning dette har for Norge. Dette følges opp i del 4, *Konsekvenser for norsk luftmakt*, som forsøker å skissere hvilke konsekvenser de tidligere angitte utviklingstrekkene kan tenkes å ha for norsk luftmakt generelt. Samlet sett gir bidragene i denne utgaven av *Luftkrigsskolens skriftserie* et godt innblikk i sentrale forsvarspolitiske problemstillinger slik de ble fremlagt og debattert under Luftmaktseminaret 2008, noe som forhåpentligvis kan være interessant for både samtid og ettertid.

Trondheim, september 2008

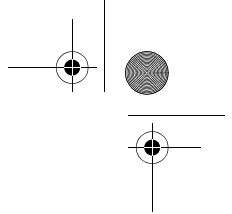
Albert Jensen og Torgeir E. Sæveraas



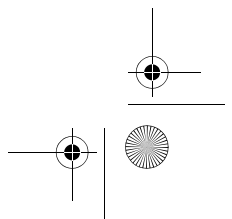
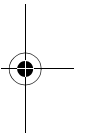
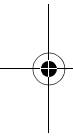


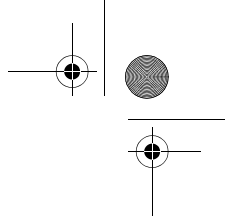
Innhold

Forord	5
Del 1. Studiene – premissene og forutsetningene	9
Norsk luftmakt – tilbake til fremtiden?	11
<i>Generalmajor Stein Erik Nodeland</i>	
Faglig innledning til Luftmaktseminaret 2008	15
<i>Major Steinar Skaar, Luftkrigsskolen</i>	
Sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge	21
<i>Forsker Iver Jobansen, FFI</i>	
Forsvarsstudien og premissene	29
<i>Brigader Atle Bastiansen, leder FS07</i>	
Nasjonale og internasjonale utviklingstrekk som grunnlag for framtidig norsk luftmakt	37
<i>Johan J. Jakobsen, NORISS og medlem av Forsvarspolitisk utvalg</i>	
Del 2 . Internasjonal utvikling og militærmaktens relevans	45
Military Power and Inter-State Conflicts	47
<i>Statssekretær Espen Barth Eide, Forsvarsdepartementet</i>	
Making Military Force Relevant: Military Legitimacy and the Impact of Powerful Non-State Actors in a Globalised International Society	55
<i>Dr Mikkel Vedby Rasmussen, Danish Institute for Military Studies</i>	
China's Defence Policy and Energy Security Interests	65
<i>Dr Saskia Hieber, Munich University Institute of Political Science</i>	
Del 3. Våre nærområder – utviklingen i nord	81
Russian Air Power: Rebirth and Role in Pursuing the National Interest .	83
<i>Ivan Kononov, Deputy Editor-In-Chief, SMYSL Magazine</i>	
Russian Military Power and the High North	93
<i>Dr Katarzyna Zysk, Norwegian Institute for Defence Studies</i>	
Russia – Quo Vadis?	103
<i>Hans Wilhelm Steinfeld, NRK</i>	



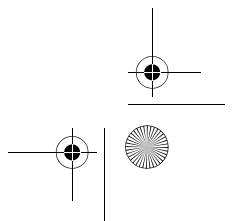
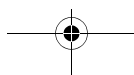
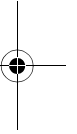
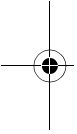
Forsvarsstudien og nordområdene	111
<i>General Sverre Diesen</i>	
Del 4. Konsekvenser for norsk luftmakt	119
Norsk luftmakt og den kalde krigen - noen erfaringer	121
<i>Generalløytnant (p) Alf Granviken</i>	
Luftforsvaret i fremtiden – Hva er utfordringene?	127
<i>Kadettene Åge-Johan Dagslott, Inge Skribeland, Tron Gregus Strand, Per Steinar Trøite</i>	
Nordområdene og luftmakt:	137
<i>Major Gjert Lage Dyndal, Luftkrigsskolen</i>	
Norsk luftmakts anvendbarhet – Luftmakt for fremtiden	149
<i>Oberst Inge Kampenes, LST</i>	
Perspektiver på Norge–Russland	157
<i>Seminarepilog ved Jan Otto Johansen</i>	
Om forfatterne	165
Tidligere seminartitler	173

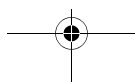
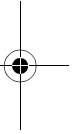
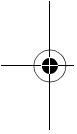
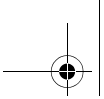


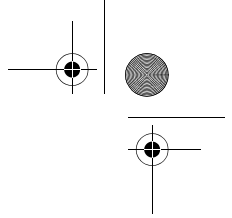


Del 1

Studiene – premissene og forutsetningene







Norsk luftmakt – tilbake til fremtiden?

Generalmajor Stein Erik Nodeland

Temaet for årets luftmaktseminar er Norsk luftmakt – tilbake til fremtiden? Dette er et svært aktuelt tema, ikke minst fordi vi akkurat har avsluttet en forsvarsstudie, og den politiske behandlingen av langtidsplanen pågår for fullt. Samtidig ser vi at det internasjonale bildet er i stadig endring. Det mest synlige for oss er russiske bombefly som flyr langs kysten, men det utgjør bare en liten bit av det hele. Skal vi diskutere luftmakt i dag og i fremtiden, må vi altså nok en gang skjele til det som faktisk skjer rundt oss, orientere oss og prøve å finne ut hva det betyr for vår egen luftmakt. En avsluttet forsvarstudie betyr med andre ord ikke at vi kan sitte stille i fire år.

Internasjonal utvikling

Ser vi noen år tilbake og tenker gjennom utviklingen frem til i dag, er etter min mening det mest slående de kontinuerlige endringene – og overraskelsene – vi hele tiden har vært vitne til. Dette gjelder det sikkerhetspolitiske landskapet, men også i samfunnet for øvrig. Hovedspørsmålet for oss er hvordan vi på best mulig måte kan innrette oss i dette uforutsigbare landskapet?

Etter den kalde krigens opphør var det forventet at vi ville få en oppblussing av en rekke lokale konflikter. USA stod igjen som den eneste supermakt med sin militære og økonomiske styrke. Det var stor tro på at USA i førersetet og med FN i en ny og betydningsfull rolle – president Bush snakket den gang om «a New World Order»– ville vi få en gradvis fredeligere verden hvor man ordnet opp i konfliktene i tur og orden.

Statistisk har riktignok antall konflikter og menneskeliv tapt pga. krig gått betydelig ned de siste 20 årene. Men de konfliktene vi har sett, samt ikke minst de ulike typene av konflikter, har vist at vi fremdeles har store utfordringer.

Gulfkrigen i 1991 bekreftet USAs vilje og evne til å bruke makt. Den bygde en forestilling om at det ikke fantes noen troverdige utfordrere til hegemoniet. Økonomisk styrke og teknologisk nivå innebar at USA var dominerende fra utviklingen av Internett til nettverkskrigføring.

Men eksemplene fra konfliktene i Somalia og på Balkan viste at teknologisk overlegenhet ikke var nok. I den sivile sektor hadde økonomene klokkeetro på inntjeningspotensialet knyttet til Internett, helt til boblen sprakk rundt årtusenskiftet. Og aldri har vel usikkerheten og overraskelsene vært så tydelige som da World Trade Center ble angrepet i 2001.

Kampen mot terror førte til krigene i Afghanistan og Irak. I det strategiske bildet ser det ut som amerikanerne har strukket seg for langt. Derfor blir de også stadig utfordret fra forskjellige hold, deriblant Iran og Nord-Korea. Kinas økonomi har hatt en rakettartet utvikling, og lave importpriser som følge av produksjon i Kina, har gjort at vår egen sentralbanksjef ikke har klart å få til den inflasjonsutviklingen han ønsket seg.

Vi har sett at USA, blant annet som følge av ressursbruken i kampen mot terror, økte budsjettunderskuddene stadig mer. Rentene måtte senkes for å holde farten oppe i økonomien, og en ny økonomisk boble, denne gang i boligmarkedet, ble etablert. Samtidig har globaliseringen medført et uoversiktlig internasjonalt kredittsystem som blant annet har fått norske kommuner til å investere i verdipapirer de egentlig ikke visste hva var. Så når den amerikanske boligboblen er i ferd med å sprekke, får det konsekvenser også for velferden i norske kommuner. Vi ser også at det er de asiatiske og europeiske finansinstitusjoner som nå må investere midler for å redde amerikanske banker.

Her hjemme husker vi for få år siden hvor mye vekt som ble lagt på internasjonale operasjoner og et godt forhold til USA. Et hovedargument for å opprette FOHK på Jåtta var nettopp å beholde et NATO-hovedkvarter i Norge. Det er lett å huske diskusjonen om Hæren burde være på ett eller to steder – i nord eller sør. Mange ønsket seg sør. Kunne vi ha ført denne debatten i dag? En tid var det mye snakk om EU og den sikkerhetspolitiske identiteten. Hvor mange snakker om det i Norge i dag? Jeg våger påstanden om at det er lite, og at det i dag er Norden det snakkes om. Jeg nevner disse eksemplene for å illustrere hvordan verden er i kontinuerlig endring, og at vi stadig får nye overraskelser – også her hjemme. Eller for å si det med stortingspresident Thorbjørn Jagland, som forleden skrev et innlegg med den treffende tittelen «En verden i den totale usikkerhet».

I dag er USA svekket økonomisk, men fremdeles meget sterkt. Regionale makter som Kina og India vokser frem. Økonomisk vekst omsettes i velferd, våpen og innflytelse. For eksempel er Kina i ferd med å bli en betydelig aktør i Afrika. Russlands økonomiske vekst har medført et sterkere forsvar og markering av styrke. Både FN, EU og NATO er viktige aktører som også er i endring.

Etter hvert som dette sikkerhetspolitiske bildet endrer seg, vil aktørene foreta nye prioriteringer. Mye oppmerksomhet vil fremdeles bli gitt til Afghanistan og de pågående lokale og regionale konfliktene. Koalisjoner vil fremdeles være viktige for å håndtere konflikter. Men endrer verden seg i en mer multipolar retning, må vi forvente at oppmerksomheten og ressursbruken balanseres i forhold til endringene i maktforholdene.

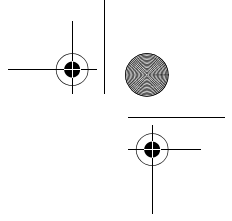
Konsekvenser for Norge

Disse endringene vil også påvirke oss. Vi har sett den økte oppmerksomheten mot nordområdene. Samtidig har vi stor oppmerksomhet mot Afghanistan. Det dreier seg både om stabilitet i landet og om støtte til NATO. FN er også viktig for et lite land, og vi er på leting etter et FN-oppdrag. Men etter hvert som verden endrer seg fra en unipolar til en mer multipolar verden, hvordan vil Norge innrette seg? Hvilke allianser vil vi satse på, og hvordan vil vi balansere ressurser og oppmerksomhet mellom innsatsen nasjonalt og internasjonalt? Og hva vil det i så fall bety for oss i Forsvaret?

Forsvarspolitisk utvalg har en meget god formulering om forsvaret: «Norge trenger et forsvar for å ivareta det grunnleggende og tidløse ansvar for å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet og beskytte og fremme våre verdier og interesser.» Hvordan skal vi få til dette? Norge er en småstat med en spesiell strategisk beliggenhet og derav følgende sikkerhetspolitiske utfordringer. Utfordringene for oss er å innrette oss slik at vi – med våre begrensede ressurser – tar vare på vår sikkerhet på en troverdig måte.

Vårt konsept har vært å bygge en militær minimumskapasitet til overvåking og avskrekking, samtidig som man inngår i en allianse som skal komme til unnsetning om krisen eskalerer ut over et visst nivå. Interoperabilitet er grunnleggende, og flernasjonale samarbeidsløsninger har blitt benyttet for å dele kostnader til utdanning, trening, anskaffelse og utvikling av utstyr. Et typisk forsvar i et lite land vil ha et lite volum, med høy kvalitet. De enkelte strukturelementene vil måtte være robuste for å ta høyde for en usikker fremtid. Med robuste systemer kan treningen og til dels våpnene være regulatoren man bruker for å tilpasse seg endringen i omgivelsene.

I Prosjekt nye kampfly har vi blitt utfordret på hvorvidt vi skal ha en vektning av forskjellige roller når vi skal velge fly. Vårt svar har vært at selve plattformen må ha robuste egenskaper. Så kan vi via trening og til dels våpenutrustning tilpasse oss den sikkerhetspolitiske utviklingen.



Konsekvenser for norsk luftmakt

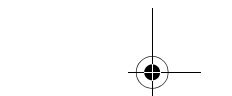
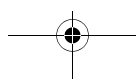
Overfører vi denne tankegangen til norsk luftmakt, må vi vektlegge robuste og fleksible kapasiteter, i tillegg til at de må være interoperable med våre allierte. Vi må ha en grunnkompetanse i bunn med mannskaper som er godt trente. Kombinerer vi dette med systemer som har flere egenskaper, er dette det beste vi kan gjøre for å møte usikkerheten. Når overraskelsene dukker opp, kan vi foreta raske tilpasninger. Jeg husker ennå beretningen fra en amerikansk F-15-pilot som var utdannet til å fly typiske low-level strike med F-15 E. I Irak måtte han raskt konvertere til Close Air Support og ren informasjonsinnsamling. Dette kunne de gjøre fordi grunntreningen var god.

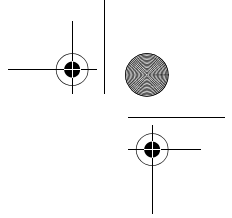
Det vil fortsatt være nødvendig med et relativt bredt og balansert inventar av kapasiteter, for å kunne ivareta det brede spekteret av oppgaver som vi alene må kunne utføre, men også for å være troverdig dimensjonert for å kunne inngå i allierte styrkebidrag. Vi har i dag stort sett de samme strukturelementene vi har hatt de siste 20 årene. Noen vil muligens hevde det er en svakhet, og at dette bør være et tema til diskusjon. Jeg tror det viktigste er at vi hele tiden kritisk vurderer om våre systemer er de rette og er på utkikk etter forbedringsmuligheter. Vi må naturligvis også vurdere eventuelle nye kapasiteter.

Så må vi huske at luftmakten som oftest utøves i samarbeid med andre. Vi har et spesielt ansvar der vi utfører en oppgave på vegne av noen. Vi må utvikle vår egen kompetanse, slik at vi kan gi de beste rådene om hvordan luftmakten skal utøves.

Oppsummering

For å oppsummere så er det liten tvil om at fremtiden er uforutsigbar, og at overraskelsene venter på oss. Men det at fremtiden er uforutsigbar, betyr ikke at vi ikke vet noe. Vårt konsept har vært – og er – å hele tiden orientere oss og utvikle luftmakten med hensyn på fleksibilitet. Godt trente styrker og robuste og interoperable systemer er etter mitt skjønn vår beste forsikring mot en usikker fremtid.





Faglig innledning til Luftmaktseminaret 2008

Major Steinar Skaar, Luftkrigsskolen

Innledning

«War no longer exists.»

General Rupert Smiths hyppig refererte åpningsreplik i hans bok *The Utility of Force* (2005) kan synes å sette et endelig punktum for det som ser ut til å være en av menneskets yndlingsaktiviteter gjennom historien – *krig*. Rupert Smith fortsetter imidlertid sin innledning med at: «Confrontation, conflict and combat undoubtedly exists, all around the world, but war as cognitively understood as battle between men and machinery, war as a massive deciding event in a dispute in international affairs; such war no longer exists.»¹ Dette vil jeg komme tilbake til.

Forrige års luftmaktseminar var viet kampflykjøpet. Ikke først og fremst hvilket, men hvorfor. Nye kampfly er av direkte betydning for hele Luftforsvaret. Årets seminar er betydelig mer abstrakt i innhold. Noen har fortalt meg at slikt kan være en krevende eksersis for offiserer som helst liker enkle, greie og konkrete problemstillinger. Jeg velger likevel å tro at årets seminar vil gi både offiserer og øvrige deltakere interessant og relevant innsikt.

Tittelen på årets seminar antyder at utvikling like gjerne kan være en sirkulær som en lineær bevegelse. Bakgrunnen for tittelen ligger i økningen i russiske utflygninger langs norskekysten med tilhørende avskjæringer av norske jagerfly. Denne situasjonen ligner den vi opplevde under den kalde krigen, men er likevel helt annerledes. Samtidig er Forsvaret engasjert i en rekke operasjoner under fjerne himmelstrøk med problemstillinger som i liten grad berører forsvaret av norsk territorium. Det siste er også nærmest blitt avskrevet som irrelevant.

«Paradigmeskifte» er blitt brukt en rekke ganger for å beskrive endringen som har skjedd etter den kalde krigens opphør. Paradigmeskifte i ordets

¹ Smith, Rupert (2005): *The Utility of Force*. London: Penguin Books, s 1.



klassiske betydning er at vår forståelse for et fenomen blir radikalt annerledes enn tidligere. Hvis vi alle tror at Jorden er flat, og vi plutselig blir presentert for uangripelige bevis på at den er rund, har vi et paradigmeskifte. Altså, Jorden har selvfølgelig vært rund hele tiden, men vår forståelse har blitt så radikalt annerledes at den gamle kunnskapen må forkastes.

Militærmaktens relevans har i vår alminnelige forestillingsverden vært utledet av nasjonens og statens behov for beskyttelse mot andre stater. Napoleons Le Grand Armee ble selve legemliggjørelsen av nasjonens totale innsats for å nå det overordnede og endelige mål, seier, og derigjennom nasjonens frihet. Totalforsvaret, mobiliseringssystemet, beredskaps- og krigslovgivningen og ikke minst folkeretten kan alle forstås som barn av denne virkelighetsforståelsen. Militærmakt har med nasjoners og staters eksistens å gjøre, de store ting i livet. Så ramlet altså muren, og grumset kom frem, den tilvante og behagelige militære tilværelse ble brått endret. Som jeg vil komme tilbake til, er det mye som tyder på at de militære hoder så lenge som mulig ønsket å leve i sin vante forestillingsverden, ikke ulikt den katolske geistlighet i middelalderen stilt overfor det faktum at verden likevel ikke var flat.

Hva var det som skjedde? Jeg vil peke på tre ting:

- 1 Det ideologiske skillet mellom øst og vest fragmenterte og forsvant. Hele grunnlaget for forestillingen om det strategiske overfall og eksistenskampen ble borte i løpet av noen dager i november 1989.
- 2 Det skjedde en fragmentering av tidligere tilsynelatende stabile statsdannelser. Jugoslavia er det mest nærliggende eksempelet, men det samme skjedde også i en rekke land i Afrika. Begrepene «broken states» eller «rogue states» ble plutselig alminnelig i sikkerhetspolitisk og militær tale.
- 3 Potente ikke-statlige aktører med politiske agendaer og med voldsmakt på repertoaret vokste frem, med Al Qaida som det mest eklatante, men langt fra det eneste eksempelet. I Midtøsten, men også i Afrika vokser det frem en hærskare av aktører som tilkjennegir politiske målsettinger, og som har evne og vilje til å bruke makt.

Det er derfor rimelig å hevde at militærmakten endret karakter gjennom 90-tallet. Opposisjonen består ikke lengre hovedsakelig av andre staters væpnede styrker, men av et lappeteppes av statlige aktører, ødelagte stater, ikke-statlige aktører, ren kriminalitet; og gjerne en kombinasjon av disse. Militærmaktens relevans og legitimitet ligger i mindre grad i å sikre statens eksistens, men i dens evne til å skape stabilitet der kaos og ufred råder. Det er således lett å gi Rupert Smith rett i sin beskrivelse av samtidens konflikter.



I fjor høst var norske medier imidlertid preget av den økede russiske flyaktiviteten langs norskkekysten. Der hvor vi i store perioder etter murens fall kunne telle antall avskjæringer på én hånd ser vi nå en utvikling hvor vår gode nabo rett som det er sender sine fly langs vår langstrakte kyst. En rekke land, blant annet India og Kina, fremstår med betydelig selvtillit på den internasjonale arena, underbygget av tilstedeværelsen av god gammeldags militærmakt. India er for eksempel i ferd med å skaffe seg hangarskip.

Hvorfor skjer dette? En av grunnideene til det neo-konservative USA er at militærmakt virker. Anvendelse av militærmakt er instrumentell og i mindre grad eksistensiell. Militærmakt kan og bør brukes til å påvirke staters atferd og utvikling i en ønsket retning. Det er ikke umulig at det neo-konservative tankegods har betydelig interesse også utenfor USA. Innebærer det at konfliktpendelen har snudd fra det kaotiske og fragmenterte 1990-tallet til en utvikling hvor militærmaktens primære innretning igjen er å ivareta statens interesse i forhold til andre stater?

Det er i dette spenningsfeltet at årets seminar vil operere. Vi vil med utgangspunkt i studiene FS07 og FPU diskutere utviklingen i det internasjonale samfunnet for så å rette søkelyset mot mulige konsekvenser for norsk luftmakt. Det er med andre ord premissene for disse studiene, og da de som ikke har med økonomi og lokalisering å gjøre, som er fokus i dette seminaret. Seminaret vil følgelig ha en betydelig sikkerhetspolitisk dimensjon, og bidragene bærer også preg av dette.

Siden vi har valgt å ta utgangspunkt i FS07 og FPU, kan det være på sin plass med en liten historieleksjon, om ikke annet for å dokumentere at hurtig forandring og tilpasning til den stadig gjeldende virkelighet ikke alltid er en militær paradegren.

Generelt om studiene og utviklingen

Gjennom hele etterkrigstiden, frem til muren ble revet, levde vi i Forsvaret en trygg, god og veldefinert tilværelse. Budsjettet hadde sin naturgitte årlige økning på 2,5 til 3 prosent. Trusselen lå der klar og åpenbar til Dovre falt, om ikke lenger. Men så ble altså muren revet. Fredsdividenden skulle tas ut, og den budsjettmessige tidligere så lovmessige økningen var meget usikker. Her trengtes det kraftig lut. Noe måtte endres. Vi var på vei inn i forsvarsstudienes paradigme, og i tiden etter murens fall har forsvarsstudier preget vår tilværelse.

Det gjennomgående temaet for alle disse studiene var at det ikke var tilstrekkelig sammenheng mellom aktivitet og ressurser, vi var ikke i balanse. Det

var for mye aktivitet eller for lite ressurser. Dertil var det en gryende erkjennelse av at den modellen Forsvaret var bygget på gjennom hele etterkrigstiden, kanskje ikke lenger var like velegnet.

Studiene skulle altså være Forsvarets hovedverktøy for å få orden i rotet. Ubalansene skulle rettes opp gjennom en militært uangripelig prosess som ville føre til politiske vedtak der det igjen var sammenheng mellom aktivitet og ressurser. En skulle også tro at vel så viktig som den ressursmessige ubalanse var betydningen av det før omtalte «paradigmeskiftet». Det Forsvaret vi hadde, var ikke lenger det vi trengte.

La oss derfor kort se på forsvarsstudiene fra 1991 og utover med tanke på den sikkerhetspolitiske situasjonen de beskriver, og som Forsvaret forutsettes å kunne håndtere.

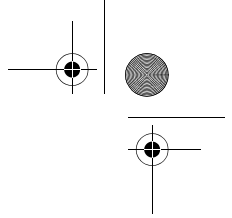
FS 1991 og FS 1996

Verken FS 1991 eller FS 1996 kan sies å legge betydelig vekt på endringen i det sikkerhetspolitiske bildet. Begge vektla forsvaret av norsk territorium mot det klassiske militære angrep. Forsvarets oppgaver var omtrent de samme som de var under den kalde krigen. I FS 1996 ble manøverkrigføringens velsignelser vektlagt. Prinsippet om den indirekte tilnærming skulle utnyttes maksimalt for å nedkjempe en motstander, eventuelt hindre ham i å nå sine mål. Norsk forsvarsplanlegging vektla NATOs forsterkning av Norge i tilfelle et militært angrep.

Det er i dag i etterpåklokskapens navn bemerkelsesverdig i hvor liten grad de endrede sikkerhetspolitiske forhold gjenspeiles i særlig FS 1996. Norske styrker hadde da deltatt i operasjonene på Balkan, urolighetene i Somalia var friskt i minne, og vestlig etterretning hadde informasjon om Osama Bin Laden.

Mot slutten av forrige århundre og inn i begynnelsen av dette ble det mer åpenbart at tidene hadde endret seg. I FS 2000 var blant annet forsvar «mot en hver form for angrep» byttet ut med «militær tilstedeværelse i prioriterte områder»² i listen over Forsvarets oppgaver. Reaksjonsevne var blitt viktigere enn volum. Gripbarhet ble tidens credo. Når det er sagt, så er det fremdeles vanskelig å få øye på det omtalte paradigmeskiftet. Det var mer en justering det hele dreier seg om enn en kraftfull omveltning av hele den militære innretningen basert på en gjennomgående og annerledes forståelse av konflikter i det

2 Forsvarsdepartementet (2000): *Et nytt forsvar* (NOU 2000:20), s. 43.

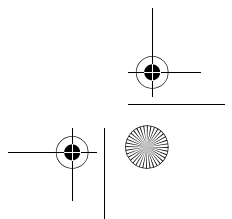
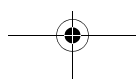
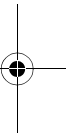
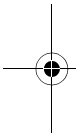


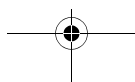
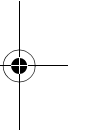
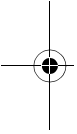
internasjonale samfunnet. Etter at tårnene falt i 2001, har ikke verden vært helt til å kjenne igjen.

Hva som imidlertid synes åpenbart, er at forsvarsstudiene i liten grad tar mål av seg til å drøfte forhold som har betydning for Forsvarets utvikling utover sammenhengen mellom ressurser og aktivitet. Kanskje var dette heller ikke meningen. Det er jo slik at andre institusjoner, blant annet FFI, utvikler grunnlagsmateriale som utviklingen av det norske Forsvaret baserer seg på. Det likevel bemerkelsesverdig i hvor liten grad slike forhold diskuteres eksplisitt i studiene. Vurderingen av de sikkerhetspolitiske forhold, som vel er selve paradigmeskiftet (i den grad noe slikt eksisterer), tilgodeses med i høyden en halv side i samtlige studier. Utover dette er det hovedsakelig økonomiske betraktninger og hva vi kan få til innenfor en gitt økonomisk ramme, som beskrives.

Årets seminar

Dette bringer meg over til årets seminar. Vår intensjon med dette seminaret er å drøfte de bakenforliggende faktorer, de som i mindre grad diskuteres i studiene. Vi har ikke tenkt å diskutere økonomi, ei heller lokalisering. Vårt fokus er som nevnt tidligere de sikkerhetspolitiske forhold som i det store og hele legitimerer Forsvarets eksistens. For å gjøre dette håndterbart har vi imidlertid vært nødt til å gjøre noen valg. Utviklingen i nord og Norges forhold til Russland er derfor en vesentlig faktor under dette seminaret, eller som tittelen indikerer: Norsk luftmakt – tilbake til fremtiden?







Sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge

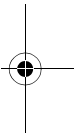
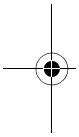
Forsker Iver Johansen, FFI

Analyse av Norges fremtidige sikkerhetspolitiske utfordringer utgjør en del av underlagsmaterialet for Forsvarsstudie 2007. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) ble vinteren 2006 anmodet av Forsvarsstudien om å utarbeide et scenarior grunnlag for det kommende analysearbeidet. Selve scenariene er det selvsagt ikke mulig å gå konkret inn på i et åpent forum. Analysen av de sikkerhetspolitiske utfordringene er imidlertid av mer generell karakter, og hovedresultatene fra dette arbeidet ble for litt over et år siden publisert i FFI-rapport 2006/02 664: *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*. Det er dette arbeidet som danner hovedgrunnlaget for dette innlegget.

Planlegging må nødvendigvis skje med et blikk mot fremtiden. Det gjelder ikke minst forsvarsplanleggingen som foregår under kontinuerlig påvirkning fra endringer i det sikkerhetspolitiske landskapet. Disse endringene lar seg imidlertid bare i en svært begrenset grad forutse med noen tellende grad av presisjon. Likevel er det nødvendig at man tar hensyn til hele spennet av mulige utviklingsbaner når den fremtidige forsvarsstrukturen skal fastlegges.

Det er her scenariene har sin plass. Scenarier må i første rekke ses på som et redskap for å redusere omfanget av usikkerhet i planleggingen. Scenariometoden – om man kan kalle den det – utmerker seg i forhold til de fleste andre metoder for fremtidsanalyser ved at den gjør det mulig å frikoble analysen fra observerbare utviklingstrekk eller faste antagelser om fremtidig utvikling. Scenariomakeren prøver nettopp *ikke* å forutsi utviklingen; han eller hun prøver ikke engang å angi *sannsynligheter*. Det eneste scenariomakeren er ute etter, er å avklare om et scenario er *mulig* eller ikke. Er scenariet det, så kan det tas videre i analysen. I motsatt fall kan det forkastes.

Nå må det imidlertid skytes inn at scenarier ikke er noen eksakt vitenskap, og absolutte «umuligheter» er i virkeligheten svært sjeldne i sikkerhetspolitikken, slik det er ellers når det dreier seg om menneskers handlinger. Analytikeren er – uansett hvor sofistikerte metodeverktøy han/hun tar i bruk – derfor henvist til å utvise skjønn. Ved bruk av fornuftig skjønn vil man kunne



forkaste scenarier som fortøner seg svært urimelige, selv om det ikke finnes noe endelig bevis for dets «umulighet». Man må altså så langt det er mulig etterstrebe å skille ut de utviklingsbaner som *kan* inntreffe, fra de som kan henvises papirkurven.

Scenariometoden frigjør heller ikke analytikeren fra å formulere så eksakt og presist som mulig det problemet han/hun ønsker å analysere. Forskningsspørsmålet vi startet dette arbeidet med, er følgende: Hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer kan Norge bli stilt overfor i fremtiden?

Spørsmålet er imidlertid så generelt at det krever en mer presis avgrensning og presisering. Vi vil her forstå problemstillingen til å omfatte sikkerhetspolitiske utfordringer som har en *direkte* relevans for Norge, i betydningen av trussel mot (i) norsk territorium, mot (ii) befolkningen eller mot (iii) myndighetenes evne til å fatte og iverksette politiske beslutninger. Spørsmål om sikkerhet og sikkerhetspolitiske utfordringer er dessuten knyttet til Norge som aktør i et internasjonalt system. Dette innebærer at de utfordringer det er relevant å vurdere, er de *eksterne* utfordringene, dvs. utfordringer som kommer fra aktører – både andre stater og ikke-statlige aktører – i det internasjonale miljøet utenfor Norge.

En mer presis problemformulering vil derfor være: *På hvilke måter kan aktører i Norges eksterne politiske miljø true Norges sikkerhet gjennom handlinger rettet mot norsk territorium, befolkningen eller myndighetene?*

Hva så med konflikter i andre land og regioner hvor Forsvaret er, eller kan bli, engasjert? Uten å gå inn på en lengre debatt om dette vil jeg bare fastslå at vi her står overfor utfordringer som rammer Norge på en høyst indirekte måte, og at de sikkerhetspolitiske konsekvensene derfor er svært vanskelige å bestemme. En avgrensning hvor disse problemstillingene holdes utenfor, er derfor i denne omgang ansett som hensiktsmessig.

Den forskningsoppgaven vi her har tatt fatt på, kan på mange måter sammenlignes med å tegne et slags sikkerhetspolitisk utfordringskart over Norge. Som alle andre kart kan dette hjelpe oss til å navigere i farvann hvor vi ikke nødvendigvis er godt kjent.

I arbeidet med scenarier for Forsvarsstudie 2007 var derfor første skritt å etablere det vi har valgt å kalle for *scenarioklasser*. En scenarioklasse kan defineres som en *generell* kategori som inneholder en rekke *spesifikke* scenarier med viktige fellestrekk. Summen av scenarioklasser representerer en inndeling av det sikkerhetspolitiske utfallsrommet som er uttømmende for helheten. I prinsippet skal altså alle tenkelige sikkerhetspolitiske utfordringer være representert, og det vil dermed ikke finnes scenarier som ikke kan tilordnes den ene eller andre scenarioklassen.

Sikkerhetspolitikken er et svært komplekst saksfelt, og ethvert forsøk å strukturere dette krever noen radikale forenklinger. I analysen har vi valgt å nærme oss dette ved innledningsvis å stille fire enkle spørsmål:

- Hvilke typer aktører i det internasjonale systemet kan utgjøre en sikkerhetsutfordring for Norge?
- Hvilke overordnede målsettinger kan disse aktørene tenkes å handle ut fra?
- Hvilke metoder kan anvendes for å realisere målsettingene?
- Hvilke kapasiteter er nødvendig for å gjennomføre en gitt metode?

Med utgangspunkt i disse spørsmålene har vi identifisert følgende parametre: *aktør, mål, metode, middel.*

Det vil føre alt for langt her å gå nærmere inn på hvordan vi har gått frem for å bryte ned hver enkelt parameter i et sett verdier – eller tilstander parameteren kan opptre i. Resultatet av dette arbeidet kan oppsummeres i følgende tabell:

Tabell 1 Parametere for utarbeidelse av scenarioklasser

AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
Stat/gruppe av stater	Erobring/ regimeendring	Mil. kontroll over hele NO territorium	Omfattende militær innsats
Nettverk	Fremtvinge politisk endring	Mil. Kontroll over deler av NO territorium	Begrenset militær innsats
Selskap, foretak, organisert gruppe	Trening, øvelse, E-innsamling	Nekte/forstyrre NO militære op.s	Omfattende ikke-militær innsats
Enkeltindivid	Økonomisk vinning	Symbolsk makt- bruk	Begrenset ikke- militær innsats
		Fredsmessig mi- litær aktivitet	Sanksjoner/øk. Straffetiltak
		Angrep mot NO infrastruktur/ borgere	Andre virkemid- ler/påvirknings- former
		Økonomisk maktbruk	
		Annen kriminalitet	

Tabellen skal leses på tvers av kolonnene, hvor enhver verdi på én kolonne kan kombineres med hvilken som helst verdi på de andre.

I prinsippet inneholder tabellen hele universet av *teoretisk* mulige sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge. Totalt utgjør dette 768 ulike kombinasjoner. Vi er imidlertid interessert i de *praktisk* mulige utfordringene – de som faktisk kan inntreffe – og de er sannsynligvis langt færre.

Fremgangsmåten for å avgjøre hvorvidt en gitt kombinasjon er mulig eller ikke, er å undersøke hvert enkelt par av verdier i matrisen med sikte på å avklare deres konsistens – i praksis om verdiene kan opptre samtidig. Kombinasjoner som inneholder minst ett ikke-konsistent par, kan forkastes.

Med utgangspunkt i tabellen kan man fastslå at et militært angrep i stor skala med sikte på en langsiktig besettelse av norsk territorium – det som vi tidligere omtalte som «invasjonsscenariet» – er den mest omfattende *teoretisk mulige* utfordringen for Norge. Det første spørsmålet vi må avklare, er om den også er *praktisk* mulig.

Invasjonsscenariet gjenfinnes i kombinasjonen av verdiene i den øverste raden i tabellen (*stat/grupper av stater – erobring/regimeendring – militær kontroll over hele Norge – omfattende militær innsats*). I praksis kan dette problemet isoleres til to kritiske spørsmål knyttet til parene (i) *stat/grupper av stater – erobring/regimeendring* og (ii) *stat/grupper av stater – militær kontroll over hele Norge*. Spørsmålene er:

1. Kan det finnes en «stat/grupper av stater» som har «erobring/regimeendring» som mål?
2. Kan det finnes en «stat/grupper av stater» som kan tenkes å benytte «militær kontroll over hele Norges territorium» for å realisere dette målet?

Det første spørsmålet kan ganske raskt og uten noen utdypende drøfting besvares med et «ja». Det andre spørsmålet er det verre med. For å kunne svare bekreftende på dette må vi kunne identifisere en konkret stat som kan tenkes å anvende militær kontroll over hele det norske territoriet som metode for å realisere sine målsetninger.

Dette er et av de scenariene som synes ekstremt usannsynlig, men hvor det ikke lar seg gjøre å føre *bevis* for dets umulighet. Utfordringen er derfor å finne holdbare argumenter, slik at konklusjonen blir troverdig. En slik drøfting kan gripes an fra ulike vinkler. Fra en teoretisk vinkel kan man peke på at den toneangivende skoleretningen i studiet av internasjonal politikk – den realistiske skole – forutsetter at ingen stat, heller ikke Norge, noensinne kan stole helt og fullt på sine naboer. Systemet av stater er et anarki, og det finnes ingen



garanti mot at en stat kan bruke militær makt til å tilrive seg kontroll over andre staters territorium.

Samtidig er det et uomstridt faktum at flertallet av verdens stater størsteparten av tiden lever i fred og harmoni med hverandre. En realist vil forklare dette som resultat av rent situasjonsbetingete hensyn, og at dette raskt kan endre seg når vilkårene for det er til stede. På den annen side finnes det viktige teoretiske bidrag som argumenterer for at strukturelle føringer i forhold mellom land kan disponere for fredelige relasjoner og dermed representere – om ikke endelig garanti – så i hvert fall en svært høy barriere mot militær maktbruk. Eksakt hva den uavhengige variabelen er – hva det er som skaper fred – er omstridt. Dette er tidvis knyttet til politisk system (demokrati skaper fred), samhandlingsmønsteret mellom land (sikkerhetsfellesskap), eller normer og kulturell utvikling (krig er blitt avleggs mellom utviklede land).

Om man skal prøve å omsette dette til norske forhold, kan det føre frem til følgende konklusjon: Norge kan i hovedsak stole på sine naboer ettersom dette er demokratiske land som vi har omfattende samhandling med, og hvor vi deler viktige felles normer. Det eneste vesentlige unntaket er Russland, som ennå ikke kan sies å være godt integrert i det sikkerhetspolitiske og normative fellesskapet hvor Norge inngår.

Dersom man skal betrakte problemet fra en praktisk synsvinkel er den sentrale problemstillingen: I hvilken grad er det vi ovenfor har kalt invasjonsscenarioet, politisk og militært mulig? Dette blir spørsmål om politisk vilje og militær evne. På bakgrunn av det som er sagt ovenfor, kan man i utgangspunktet koble ut landene innenfor det vestlige sikkerhetsfellesskapet. Her mangler ethvert politisk motiv. Vi står igjen med Russland som en potensiell usikkerhet. (I og for seg gjelder dette også et stort antall fjernere land som vi ikke har etablert trygge sikkerhetspolitiske relasjoner med.) Men også Russland vil nødvendigvis måtte krysse en rekke politiske og normative barrierer før en rasjonell aktør i Moskva vil kunne beordre etorstilt angrep mot Norge.

Selv om disse barrierene skulle bli oversteget, gjenstår spørsmålet om militær evne. Uten å gå inn på en omfattende diskusjon av Russlands militære evne, vil jeg driste meg til følgende konklusjon: Russland besitter i dag ikke nødvendig militær evne til å ta og holde norsk territorium, og en oppbygging av en slik evne vil kreve økonomiske uttelling og omprioriteringer av en art som står i motsetning til de fleste rimelige scenarier for Russlands fremtidige politiske utvikling. Denne konklusjonen hviler på to kritiske forutsetninger: (i) at Norge opprettholder en nasjonal militær forsvarsevne, og (ii) at NATO bevarer en evne til å støtte Norge militært.

En regulær invasjon med sikte på permanent besettelse av norsk territorium, er derfor så usannsynlig at det ikke er rimelig at det skal være styrende for Forsvarsplanleggingen.

Hva så med mer begrensede militære scenarier? Det vil si militær maktbruk med begrensninger i både mål og militær innsats. Her snakker vi om scenarier som omfatter verdiene «fremtvinge politisk endring» og «militær kontroll over deler av norsk territorium». I dette tilfellet er selvsagt mulighetene flere, spesielt fordi dette nærmest per definisjon faller innenfor det militært mulige for en rekke aktører. Samtidig er også de politiske og normative barrierene lavere, selv om det fortsatt er betydelige terskler å krysse for enhver stat som vil bruke militær makt mot Norge.

Beveger vi oss lenger nedover på skalaen for både *aktører*, *målsettinger*, *metoder* og *midler*, oppstår stadig flere mulige scenarier. Stater kan bruke militær makt på ulike måter til signalisering av politiske intensjoner (*symbolsk maktbruk*); nettverk og enkeltindivider kan utnytte ikke-militære maktmidler til å angripe infrastruktur eller mennesker; ulike foretak kan drive miljøkriminalitet i norsk økonomisk sone for økonomisk vinning, etc.

Til sammen skaper tabellen utgangspunkt for en rekke mer eller mindre ulike scenarier. I vår analyse er alle disse mulighetene sammenfattet i til sammen seks *scenarioklasser*. Disse seks klassene er en form for generiske scenarier og utgjør – ut fra de premissene analysen bygger på – en uttømmende inndeling av Norges sikkerhetspolitiske utfordringsunivers. Man kan si at scenarioklassene er det *sikkerhetspolitiske kartet* som vi snakket om innledningsvis.

Den første og mest omfattende typen militær utfordring som faller innenfor mulighetsrommet, har vi valgt å kalle *Strategisk overfall*. Scenariet beskriver en situasjon hvor en stat anvender store militære styrker mot Norge, men hvor både målene (*fremtvinge politisk endring*) og metodene (*begrenset militær kontroll*) er begrensede. Maktbruken kan ha som siktepunkt å utnytte den territorielle kontrollen til å fremtvinge ulike politiske konsesjoner fra norske myndigheter. Det følger av disse premissene at Russland – ut fra alle rimelige vurderinger av politiske motiver og militær kapasitet – er den eneste staten som kan knyttes til denne scenarioklassen.

En mer begrenset militær maktanvendelse, men for de samme prinsipielle grunner som ovenfor – har vi kalt *Begrenset angrep*. Forutsetningen om mer begrenset styrkebruk gir grunnlag for å trekke to konklusjoner: (i) at bare svært begrensede scenarier av typen raid og nålestikkangrep er realistisk, og (ii) at andre aktører enn Russland – spesielt om vi tar hensyn til fremtidig teknologisk utvikling, særlig av langtrekkende våpen – kan melde seg på arenaen.

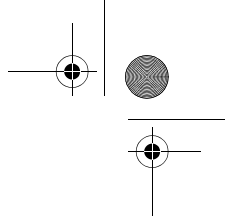
Militær makt kan også anvendes «symbolsk». Med det mener vi en situasjon hvor en stat ønsker å signalisere militær evne og politisk vilje ved å sende et kraftfullt signal gjennom bestemte former for deployering, manøvrering eller lignende med militære enheter. Dette er gjerne forbundet med fremsettelse av krav, og det ligger underforstått at styrkebruken kan trappes opp dersom kravene ikke imøtekommes. Vi har valgt å kalle denne scenarioklassen *Tvangsdiplomati*.

Aktørene behøver imidlertid ikke være stater. Det er et hovedtrekk ved den internasjonale utviklingene de seneste årene at aktører som ikke er stater (individer, grupper eller nettverk) i økende grad opptrer på den internasjonale arenaen. I de tilfeller der slike aktører anvender makt – og her oppvises en nærmest grenseløs innovativ evne når det gjelder både virkemidler og fremgangsmåte – omtales dette i regelen som terrorisme. Norge kan heller ikke erklære seg immun mot denne typen utfordring. Vi omtaler denne scenarioklassen som *Terrorangrep*.

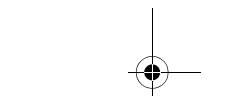
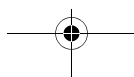
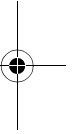
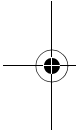
Nå er det selvsagt et spørsmål om terrortrusselen kan karakteriseres som sikkerhetspolitikk. Terrorangrep vil så å si per definisjon manifestere seg som et indre ordens- eller sikkerhetsproblem, og dermed være en oppgave for den indre sikkerhetsetat. Imidlertid er terrortrusselen en ny type utfordring, hvor skillet mellom utadrettet sikkerhetspolitikk og innadrettet rettshåndhevelse oppløses. Det kan derfor være gode grunner til å inkludere denne trusselen i scenarioklassene.

Enkeltindivider, organisasjoner og foretak begår jevnlig en rekke former for kriminalitet. Dette er et marginalt fenomen for Forsvaret og faller i nesten alle tilfeller innenfor politiets domene. Unntaket er Norges grense mot Russland (Grensevaktene) og utøvelse av jurisdiksjon i Norges økonomiske sone og i vernesonen rundt Svalbard. Til sjøs har fortsatt politiet myndighet, men tjenesten utføres av Kystvaktene, som operativt står under Forsvarssjefens kommando. Disse utfordringene er følgelig tatt inn i utvalget av scenarioklasser. Vi har valgt å kalle denne *Kriminalitet*.

De scenarioklassene vi har presentert hittil, er avvik fra det normale. I storparten av tiden foregår en fredsmessig militær aktivitet fra andre land preget av fredsmessig, ofte rutinepreget, militær virksomhet knyttet til øvelser, innsamling av etterretning eller lignende. Der dette foregår nær norsk territorium, vil Forsvaret stå overfor utfordringen å følge med på aktiviteten og avskjære den dersom den skulle være i strid med norsk eller internasjonal lov, eller om den skulle fremstå som truende på noen måte. Det er en mer eller mindre permanent lav-nivå sikkerhetspolitisk utfordring som vi har valgt å kalle *Militære fredstidsoperasjoner*.



Med dette er analysen fremme ved målet. Vi stilte innledningsvis spørsmål om hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer Norge i fremtiden kan komme til å stå overfor – nærmest uavhengig av om sannsynligheten er liten eller høy. Det eneste kriterium som ble lagt til grunn, var at en gitt utfordring skulle være realiserbar. Fra det sikkerhetspolitiske kartet som analysen munner ut i, kan vi lese at en storstilt invasjon neppe er mulig og dermed faller utenfor mulighetsrommet. Vi må imidlertid fortsatt leve med Russland som en militær og sikkerhetspolitisk usikkerhet. Dette sammen med at nye utfordringer fra nye aktører dukker opp i form av terrortrusler og intensivert kamp om maritime ressurser, stiller Forsvaret overfor stadig nye utfordringer.





Forsvarsstudien og premissene

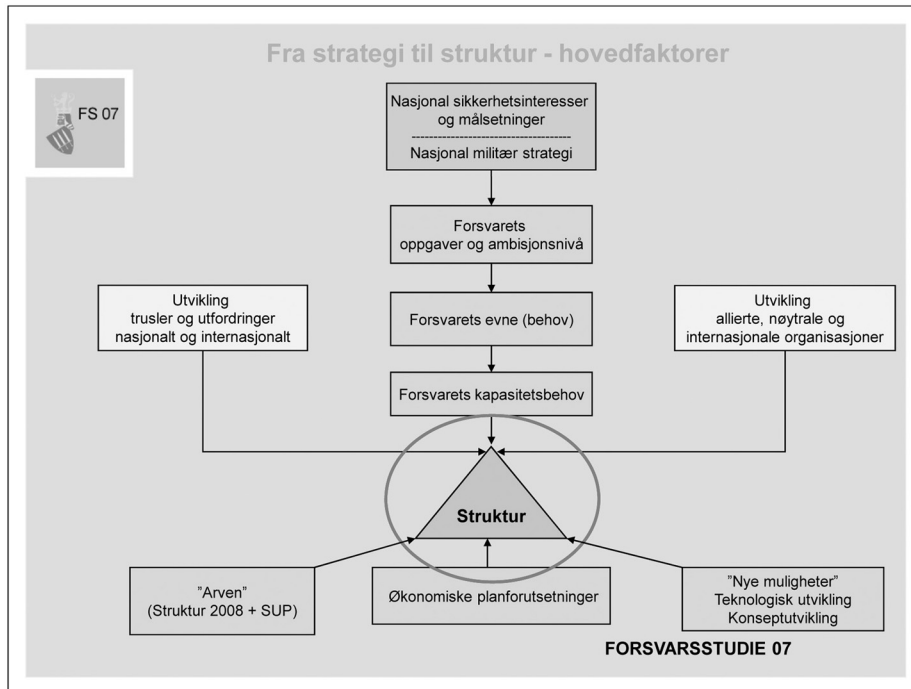
Brigader Atle Bastiansen, leder FS07

Innledning

Mitt tema i det følgende er de premissene og forutsetningene som har påvirket Forsvarsstudiens konklusjoner og anbefalinger. Jeg er blitt oppfordret til ikke å ta for meg Forsvarsstudie 07s konklusjoner som sådan, og heller ikke økonomi. Den første oppfordringen har jeg tenkt å forholde meg til, men det er dessverre ikke mulig å snakke om Forsvarsstudiens rammefaktorer uten å snakke om økonomi. Jeg har forståelse for ønsket om å sette fokus på den sikkerhetspolitiske utviklingen og de militære utfordringene som følger av denne, og det er definitivt en av de faktorene jeg vil berøre. FS07 skal imidlertid anbefale en fremtidig utvikling av Forsvarets struktur, og da er det nødvendig å beskrive de mest sentrale rammefaktorene for Forsvarets strukturutvikling på en helhetlig måte.

Forsvarsjefen har i sitt mandat til FS07 gitt studien i oppdrag å videreutvikle Forsvaret som et innsatsforsvar for å kunne møte kriser og andre sikkerhetspolitiske utfordringer hjemme og ute. På mange måter ligger det i dette å videreføre den utviklingen Forsvaret har vært igjennom de senere år, hensyn tatt blant annet til de signaler og føringer som ligger i regjeringens Soria Moria-erklæring, for å sikre at Forsvaret forblir et relevant sikkerhetspolitisk verktøy for våre politiske myndigheter også i fremtiden. Studien skal gi anbefalinger som, innenfor studiens rammer, gis høyest mulig operativ evne, med en tilpasset base- og støttestruktur og kompetanse- og personellstruktur – med andre ord anbefale en struktur i økonomisk og funksjonell balanse.

Spørsmålet blir da hvilke faktorer som er av betydning for Forsvarets utvikling og struktur, og hvordan man metodisk kommer fra definerte nasjonale sikkerhetsinteresser og målsettinger til en anbefalt fremtidig struktur. Nedenstående modell viser hvordan studien har identifisert og organisert de viktigste faktorene som har påvirket studiens anbefalinger om Forsvarets fremtidige strukturutvikling.



Modell 1 Grunnlagsfaktorer for anbefalingene i FS07

Jeg vil i det følgende kort omtale noen av de mest sentrale faktorene.

Forsvarets oppgaver

Den logiske og analytiske tilnærmingen er, med utgangspunkt i nasjonale sikkerhetsinteresser og målsetninger, å utlede hvilken rolle Forsvaret har innenfor disse, for å definere hvilke oppgaver det fremtidige Forsvaret må være i stand til å løse. Oppgavene som skal løses, vil avgjøre hvilke kapabiliteter (evner) Forsvaret må besitte. Hvor godt oppgavene skal løses – med andre ord hvilket ambisjonsnivå som legges til grunn for hver enkelt oppgave og deloppgave – vil avgjøre hvor mye Forsvarets trenger av hver kapabilitet (evne). Forsvarsstudien har ikke utledet Forsvarets oppgaver på nytt eller foretatt justeringer av disse, men har forholdt seg til eksisterende oppgavesett. Som kjent er Forsvarets oppgaver delt inn i følgende:

Tabell 1 Forsvarets oppgaver

Nasjonale oppgaver	Oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre	Andre oppgaver
<ul style="list-style-type: none"> • Å sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning • Å håndheve norsk suverenitet • Å ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder • Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge 	<ul style="list-style-type: none"> • Å bidra til et kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep, inkl. bruk av masseødeleggende våpen • Å bidra til flernasjonalt krisehåndtering, bl.a. flernasjonale fredsoperasjoner 	<ul style="list-style-type: none"> • Å bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen. • Å bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

De nasjonale oppgavene skal Forsvaret ha evne til å løse på egen hånd, men det er også en del oppgaver som Forsvaret skal kunne løse i samarbeid med andre nasjoner; oppgavene som er nevnt under «Andre oppgaver» skal imidlertid ikke være dimensjonerende for Forsvarets virksomhet. Dette har selvfølgelig Forsvarsstudien forholdt seg til. Det som er utfordrende, er spørsmålet om *hvor godt* Forsvaret skal løse de ulike oppgavene, noe som det ikke er lett å gi svar på.

Under arbeidet med Forsvarsstudien har studien hatt noen overordnede prinsipper å gå ut fra. Det mest sentrale har vært å fokusere på maksimal operativ ytelse innenfor de rammene studien har måttet forholde seg til. I tillegg har studien fokusert på bærekraftig struktur, dvs. at vi ønsker å etablere en organisasjon med et langsiktig perspektiv og en relativ stabilitet over lang tid. Det vil være til fordel for personellet, i tillegg til at Forsvaret blir i stand til å unngå nye økonomiske skandaler med store investeringer i strukturelementer Forsvaret strengt tatt ikke har råd til å drive og vedlikeholde over tid eller behov for.

Vi må også bygge inn en fleksibilitet og handlefrihet, når det gjelder både å håndtere endringer i oppgavene og endrede rammebetingelser. Studien har hatt veldig stort fokus på menneskelige hensyn, altså personellets stilling oppi alt dette. Både fordi personellet er en sentral innsatsfaktor som sørger for at vi faktisk er i stand til å levere den ønskede operative evnen, og fordi studien helt klart ser sammenhengen mellom strukturutvikling som sådan og det ubehaget det medfører for Forsvarets personell å ha stadige runder med omorganisering hengende over seg. Økt stabilitet og forutsigbarhet er således sterkt ønskelig både av operative hensyn, rene økonomiske hensyn og av hensyn til personellet.

Kvalitetsdimensjonen er dessuten helt nødvendig, særlig fordi Forsvarets enheter må være i stand til å operere sammen med våre allierte både hjemme og ute. I tillegg er tilstrekkelig kvalitet også tett knyttet til ivaretagelsen av sikkerheten til våre styrker. Nødvendig kvalitet på materiellet i tillegg til kontinuerlig fokus på kvalitet i trening og øving er derfor avgjørende for løsning av Forsvarets oppgaver. Samlet har alle disse faktorene ført oss frem til rasjonelle, fremtidsrettede løsninger, der studien har søkt å konsentrere virksomhet og fokusere på langsiktig stabilitet.

Utvikling trusler og utfordringer nasjonalt og internasjonalt

Når det gjelder studiens overordnede fokus – den operative strukturen – har studien som sagt vektlagt en videre utvikling av innsatsforsvaret. Studien har fokusert på dybde fremfor bredde, av den enkle grunn at Forsvaret nå har mange strukturelementer som har så liten dybde at det gir liten mening å «ostehøvl» videre på disse. Forsvaret må ha robuste enheter som er i stand til å delta i høyintensitetsutfordringer både hjemme og ute, noe som er en utfordring innenfor rammene av en struktur som uansett vil være liten. Derfor har studien forsøkt å se på muligheter for økt innslag av flernasjonale løsninger, samtidig som vi har prioritert at løsninger, strukturelementer, samt strukturen som sådan, skal være fleksible og scenariorobuste.

I arbeidet med å utvikle en fremtidig forsvarsstruktur, har studien forholdt seg til scenarioer, både nasjonale og internasjonale. De nasjonale scenarioene er utviklet for FS07 av FFI og E-tjenesten og omfatter alt fra daglige fredstidsoperasjoner, altså de oppgaver Forsvaret løser på en rutinemessig basis hver eneste dag året rundt, til strategisk overfall. Det er verdt å understreke at studiens scenariogrunnlag ikke omfatter et tradisjonelt invasjonsscenario med en langvarig territoriell ambisjon som sådan, og at dette derfor ikke er lagt til grunn for studiens strukturutvikling. De internasjonale scenarioene omfatter alt fra situasjoner med lav intensitet og opp til kollektivt forsvar, og er

valgt ut blant NATOs 29 scenarier på en måte som gir en god representasjon av de utfordringer som ligger i Norges forpliktelser internasjonalt.

Mot denne bakgrunnen har Forsvarsstudien diskutert ulike strukturelementer og strukturalternativer, for å forsøke å finne frem til den strukturen og de strukturelementene som er mest scenario- og rollerobuste. De nasjonale oppgavene har vært førende, siden dette er oppgaver Forsvaret skal være i stand til å løse på egen hånd. Gjennom operative spill av ulike scenarier, hvor blant annet medlemmer av Forsvarspolitisk utvalg og forsvarskomiteen har deltatt, har det kommet frem ulike konklusjoner som så er blitt tatt opp i Forsvarsstudien. Blant annet er behovet for, eller kravet om, handlefrihet kommet tydelig frem gjennom spillene, det vil si evnen til å agere hurtig, eller kanskje å kunne velge å ikke reagere umiddelbart for å unngå å eskalere en situasjon. Det har gjort at studien har foreslått en struktur med høy grad av tilgjengelighet og rask reaksjonsevne, noe som for eksempel vil komme til nytte hvis man skulle ønske å avvente en eventuell situasjon. Evne til strategisk og taktisk mobilitet har også fremstått som helt sentralt. Forsvaret må med andre ord styrke evnen til å kunne flytte styrkene dit det er behov for dem, gitt den lille strukturen det nå uansett vil være snakk om.

Utvikling av allierte, nøytrale og internasjonale organisasjoner

Når det gjelder utviklingen av forholdet til allierte og partnere, så ligger selvsagt fortsatt samarbeid innenfor FN, NATO og EU-landene fast. Studien har imidlertid gjennomført en egen delstudie når det gjelder muligheter for økt flernasjonalt samarbeid. Først og fremst har studien hatt en grundig gjennomgang av mulighetene for samarbeid med Sverige, som har resultert i en egen delrapport. Rapporten identifiserer en rekke samarbeidsmuligheter med Sverige som kan føre til at de to landene forsvarsstrukturer kan virke gjensidig forsterkende. Jeg vil understreke at kampfly ikke har vært en del av dette studiarbeidet. Studien har heller ikke gjort noe stort poeng av at Sverige ikke er NATO-medlem, eller at Norge ikke er EU-medlem, slik motstandere av en slik tilnærming ofte gjør; studien har fokusert på mulighetene. Særlig har studien sett på mulighetene for samarbeid på styrkeproduksjonssiden, altså hele prosessen frem til å ha etablerte styrker klare. Med nye løsninger og de riktige avtalene kan et slikt samarbeid føre til at vi vil bruke mindre ressurser i denne delen av organisasjonen, slik at vi kan dirigere flere ressurser til den spisse enden. Jeg er overbevist om at det i fremtiden vil bli en nødvendighet at små og mellomstore nasjoner i større grad samarbeider om strukturutvikling og forsvarsplanlegging, slik den svenske og norske forsvarssjefen har anbefalt til sine respektive forsvarsministre i en felles rapport.



Arven

Når det gjelder det vi kan omtale som «arven», så er dette noe mange oppfatter som negativt. Etter min mening er imidlertid arven, altså den strukturen Forsvaret har, på mange måter god. Det arven imidlertid gjør, er å binde oss. Vi skulle kanskje ønsket å være mer «radikale» i anbefalingene innenfor operativ struktur i FS07 enn det vi tross alt har vært, men det er altså slik at vi på mange områder allerede har en moderne og avansert operativ struktur, det styres mot en målstruktur for 2008, samtidig som også strukturutviklingsplanen slik den ligger i dag binder store investeringsmidler. Det er derfor ingen tvil om at arven reduserer handlingsrommet, og det er klart at man kan spørre seg hvor lurt det egentlig er å «kaste ut» relativt nye strukturelementer for å erstatte dem med nye. Hvor langt man bør gå for å legge om til en struktur med større innslag av moderne teknologi på bekostning av eksisterende og planlagte systemer vil imidlertid alltid være en vanskelig diskusjon, nesten uansett hva slags valg man foretar.

Et annet poeng med arven er at Forsvaret i tidligere omstillinger på mange måter har sanert store deler av den i tiden som har vært. Vi har tatt ut mobiliseringsavdelinger, redusert overflødig basestruktur osv., og snart er vi kommet til et punkt hvor dette ikke er mulig lenger. Det er altså ingen ting å ta av som det ikke lenger er behov for, noe som gjør at vi kommer i en situasjon hvor vi må diskutere strukturelementer opp mot hverandre, selv om vi strengt tatt godt kunne tenke oss å beholde alle sammen.

Nye muligheter

Teknologiske nyvinninger og samarbeid med andre åpner for nye muligheter. Jeg skulle på mange måter ønske at vi kunne presentert mer «nytt» i forsvarsstudien, men her står vi igjen foran et dilemma. Studien må basere seg på den strukturen Forsvaret har, og ikke bringe inn for mye nytt i strukturen dersom dette ikke fører til en betydelig økning av operativ evne. Likevel mener jeg at flernasjonalt samarbeid, ikke bare med Sverige, men også med andre land, åpner for mange spennende muligheter. NbF-utviklingen er et særdeles spennende eksempel, hvor det ligger et stort potensial i å koordinere de betydelige midler Forsvaret bruker på denne satsningen. Studien mener også at det er muligheter for større utnyttelse av multirolle-kapable strukturelementer, for eksempel som kampfly og fregatter, og at det her ligger et stort, ubenyttet potensial. Studien har søkt å vektlegge det teknologiske perspektivet og belyse de mulighetene som ligger der, også på lengre sikt.



Økonomiske planforutsetninger

Så til det punktet jeg egentlig ble bedt om å ikke ta opp i dette innlegget, nemlig økonomi. Som Forsvarssjefen har poengtert en rekke ganger – det er en direkte sammenheng mellom base- og støttestrukturen og den operative strukturen. Jo slankere Forsvaret er på base- og støttestruktursiden, jo mer operativ struktur er det mulig å videreføre. Forsvarsbudsjettene etter 1990 har ligget stabilt på i størrelsesorden 27–30 milliarder kroner. Hvis dette faktum holdes sammen med at det er en driftskostnadsvekst i Forsvaret på 2 prosent utover generell pris- og lønnsvekst, sier det seg selv at Forsvaret ved en videreføring av den erfarte budsjettutviklingen fra 1990 uten reell kompensasjon for Forsvarets kostnadsvekst vil havne i en meget alvorlig økonomisk situasjon. Dette vil i så fall måtte føre til en enda mindre struktur og en ytterligere redusert ambisjon, og er med andre ord en utvikling som ikke kan fortsette.

Forsvarsstudien, har derfor i sine beregninger og forslag forutsatt at man får kompensert den ekstraordinære kostnadsveksten på rundt 2 prosent, eller for å være helt nøyaktig: 1,5 prosent. Den siste halve prosenten skal spares inn gjennom interneffektivisering og andre tiltak som bidrar til å redusere driftskostnadene i Forsvaret. Dersom forutsetningen om kompensasjon for driftskostnadsveksten følges opp i de årlige budsjettene, vil Forsvaret med anbefalt struktur være i stand til å bibeholde en stabil struktur og et relativt konstant ambisjonsnivå.

Avslutning

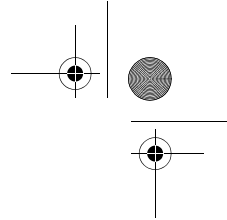
Hovedbudskapet er at det er i spenningsfeltet mellom en rekke faktorer at strukturutviklingen i FS07 har skjedd. Det er i stort de samme faktorene som har påvirket tidligere studier, og vil påvirke fremtidig strukturutvikling. Fokuset på denne helheten, sammen med et langsiktig perspektiv, er en av studiens store styrker.

Det er både naturlig og viktig at studiens anbefalinger debatteres, både av politikere på nasjonalt og lokalt nivå, av fagmilitære, av tillitsvalgte og av andre. Dersom en slik debatt skal være nyttig og gi mening, må den imidlertid føres på en helhetlig måte, der de dilemmaer og utfordringer som preger Forsvarets videre utvikling, synliggjøres. Deltagerne i debatten må med andre ord forholde seg til helheten og studiens sentrale rammeforutsetninger, når det gjelder både økonomi, oppgaver og ambisjonsnivå, arven osv. Når Forsvarsstudiens konklusjoner eller Forsvarets utvikling generelt skal diskuteres, må det skje innenfor en helhetlig ramme og med et langsiktig perspektiv.

Mangelen på denne helheten og langsiktigheten, som etter min mening preger mye av dagens forsvarsdebatt, gjør hele diskusjonen svært vanskelig og ufokusert. Debatten preges i stor grad av lokale utspill, fra kommuner, organisasjoner og enkeltpersoner, som alle forsvarer sin base, sin garnison eller sin avdeling, og fremhever dennes sentrale rolle og hvor godt den leverer etterspurt operativ evne. Det er forståelig, og Forsvarsstudien er med få unntak helt enig i vurderingene, men det er ikke det som er poenget:

- Forsvarsstudien har aldri hevdet at Forsvaret i dag har garnisoner eller avdelinger som drives dårlig eller ikke leverer i henhold til oppdrag. Det finnes ingen åpenbare «råtne epler» som kan plukkes ned for å etablere en struktur i balanse.
- Studien har heller ikke hevdet at det i dagens forsvarsstruktur finnes strukturelementer som har liten eller ingen operativ verdi. Tvert imot, Forsvaret har stort sett en moderne operativ struktur, med kapable operative enheter og avdelinger som alle bidrar til Forsvarets samlede operative evne, og moderniseringen fortsetter med oppgradering eller utskifting av store, sentrale, men aldrende, strukturelementer med nye mer kapable elementer (som f.eks. fregatter, kampfly, helikoptre og stridsvogner).
- Dilemmaet er at studien, gitt overordnede føringer og studiens økonomiske planforutsetning, har måttet diskutere og vurdere relevante operative kapasiteter opp mot hverandre for å oppnå funksjonell og økonomisk balanse. De som da tar på seg å argumentere operative avdelinger eller baser inn i strukturen, må med andre ord *også anwise hva som i så fall skal prioriteres ned* for å opprettholde balansen i strukturen. Denne dimensjonen er med få unntak fraværende når Forsvarssjefens anbefalinger debatteres eller kommenteres.

Anbefalt operativ struktur, med en tilpasset base- og støttestruktur og kompetanse- og personellstruktur, representerer et forsvar i langsiktig økonomisk balanse i 20-årsperspektivet. Denne strukturen vil gi en forutsigbar og stabil situasjon som sikrer relevant operativ evne og gir Forsvarets personell nødvendig stabilitet og forutsigbarhet utover kommende langtidsperiode. Forslag om endringer av Forsvarssjefens anbefalte struktur bør derfor alltid diskuteres med tanke på å opprettholde den helhet og langsiktighet som er lagt til grunn i FS07.



Nasjonale og internasjonale utviklingstrekk som grunnlag for framtidig norsk luftmakt

Johan J. Jakobsen, NORISS og medlem av Forsvarspolitisk utvalg

Forsvarspolitisk utvalg (FPU) skulle i henhold til sitt mandat legge til rette for *en bred og åpen dialog* om sentrale sikkerhets- og forsvarspolitiske problemstillinger knyttet til den videre modernisering av Forsvaret. I den sammenheng skulle utvalget vurdere nasjonale og internasjonale utviklingstrekk av betydning for Forsvarets utvikling. Som medlem av FPU ser jeg årets luftmaktseminar som en viktig del av denne dialogen, og som en god anledning til å drøfte hvordan nasjonale og internasjonale utviklingstrekk legger grunnlaget for den forestående moderniseringen av det norske luftforsvaret.

Nasjonale utviklingstrekk

Når det gjelder de nasjonale utviklingstrekk, tok FPU naturlig nok utgangspunkt i den *økonomiske utviklingen* og de økonomiske forutsetningene for en målrettet modernisering av Forsvaret. Til tross for en del uro i internasjonal økonomi, tilsier Statistisk sentralbyrås prognoser en fortsatt sterk vekst i norsk økonomi. Selv et dramatisk fall på børsen i januar 2008, har ikke maktet å skape noen krisestemning i Norge. Samme dag som Oslo Børs stupte med 6,4 prosent oppjusterte sjefsøkonomen i Nordea, Steinar Juel, bankens anslag for veksten i norsk økonomi for 2008. En må derfor kunne gå ut ifra at de samfunnsøkonomiske utsikter som FPU la til grunn for sine vurderinger i slutten av oktober 2007, stort sett også gjelder i dag.

Det høge aktivitetsnivået i norsk økonomi bidrar sterkt til å opprettholde et høgt kostnadsnivå i Norge. *Kostnadsutviklingen* vil med andre ord fortsatt være en stor utfordring for Forsvaret. Hvis vi på toppen av det høge kostnadsnivået får et kostbart lønnsoppgjør våren 2008, vil det gripe direkte inn i det økonomiske handlingsrommet for moderniseringen av Forsvaret. Spørsmålet blir da om forutsetningen om det underliggende kostnadspresset på 2 prosent

som Forsvarets forskningsinstitutt har anslått, vil holde. I motsatt fall vil FPU's forutsetning om minst 0,5 prosent årlig effektivisering måtte oppjusteres, med de omstillinger det måtte innebære. Uansett; det vil være klokt å skjerpe kravet til økt kostnadsbevissthet og innstille seg på at kampen om den godt kvalifiserte delen av arbeidsmarkedet vil hardne til. Det faktum at sysselsettingen i norsk industri har økt med 10 000 det siste året, illustrerer at kampen om arbeidskraften blir tøff også i tida framover. Fortsatt press på arbeidsmarkedet og synkende arbeidsledighet i Norge vil selvsagt berøre Forsvarets muligheter til å kunne konkurrere om den godt utdannede og kompetente delen av arbeidsmarkedet. En må regne med at avgangen av personell fra Forsvaret til bedre betalte og arbeids- og familiemessig mindre belastende yrker vil fortsette hvis arbeidsmarkedet utvikler seg i samme takt som i 2007. Evnen til å utvikle og ta i bruk ny teknologi, nye produkter og nye organisasjons- og arbeidsformer vil derfor bli stadig viktigere også for Forsvaret.

Selv om utviklingen i økonomien er en av de enkeltfaktorer som i størst grad vil påvirke Forsvarets framtidige omfang og status, har vi også andre samfunnsmessige utviklingstrekk som Forsvaret må ta konsekvensen av og møte på en mer offensiv måte. Det gjelder for eksempel innvandring, likestilling mellom kjønnene og økt samkvem over landegrensene. Forsvaret må utnytte dette samfunnsmessige og kompetansemessige mangfoldet på en positiv måte. Skal Forsvaret ha legitimitet i alle deler av befolkningen, må personellsammensetningen i Forsvaret i større grad reflektere samfunnet for øvrig. Her står forsvarsplanleggerne overfor en stor og krevende oppgave.

FPU peker i sin rapport også på at det fortsatt er betydelige gevinster som kan oppnås ved å bygge videre på det forpliktende og langvarige *flernasjonale samarbeidet* med land, både i NATO og med sentrale allierte. Av særlig interesse vil det være å følge opp det svensk-norske samarbeidsinitiativet som forsvarsjefene har tatt. Innenfor rammen av nødvendig nasjonal kontroll ligger det her utvilsomt økonomiske besparelser å hente, både på materiellsiden og på områder som logistikk, utdanning og øvelser.

Siden forrige langtidsplan for Forsvaret har *miljøutfordringene* blitt mer omfattende og krevende. Det faktum at Norge har et betydelig forvalteransvar i nord bidrar sterkt til at de globale miljøutfordringene også blir et nasjonalt anliggende. Klimaendringer, reduksjon av artsmangfoldet, utslipp av miljøgifter – bl.a. kjernefysisk forurensning – og andre grenseoverskridende miljøforstyrrelser stiller Norge overfor krevende forvaltningsoppgaver som også vil måtte engasjere Forsvaret, i første rekke Kystvakten, som vil få større kontroll- og overvåkingsoppgaver.

Regjeringen har i Soria-Moria-erklæringen definert nordområdene som «Norges strategiske hovedinteresse» og dermed «Norges viktigste strategiske satsingsområde». At det tidligere sikkerhetspolitiske oppmarsjområdet i større grad har fått karakter av et energipolitisk kraftsentrum, har brakt nye stater inn som interessenter og framtidige aktører i kampen om ressursene i nord. Det forvaltningsansvaret Norge har i disse områdene, må møtes både med økt tilstedeværelse og med vilje til suverenitetshevdelse når det blir nødvendig.

Her kommer selvsagt Luftforsvaret inn som en tung aktør. Forsvarets kampfly vil i framtida måtte løse et bredt spekter av oppgaver, fra overvåking og suverenitetshevdelse som nevnt, til internasjonale kamperasjoner. Utfordringene i nord er en sterk medvirkende årsak til at FPU så sterkt har pekt på betydningen av å fornye Forsvarets F-16-kampflyflåte. *Antall* kampfly må selvsagt stå i forhold til de oppgaver Luftforsvaret har både i nasjonal sammenheng, i internasjonale operasjoner og når det gjelder norske bidrag til våre allierte.

Kystvakten har signalisert at en fra 1. april 2008 planlegger vesentlige kutt i både antall skip og patruljedøgn, bl.a. et kutt på nærmere 500 av totalt 7000 timer flyovervåking, dette til tross for at Kystvaktens budsjett for 2008 er økt med nærmere 4 prosent. Det kan i denne sammenheng være grunn til å minne om Soria-Moria-erklæringens formulering om å styrke Forsvarets tilstedeværelse i nord.

At de globale miljøutfordringene går direkte inn i norsk interessedfare er den pågående nedsmeltingen av polisen et godt eksempel på. Hvis nedsmeltingen går så raskt som forskerne spår, vil Polhavet om få tiår kunne bli åpnet for både mineralutvinning og petroleumsvirksomhet, og ikke minst for bruk av farvannene til sjøtransport. Norge kan på mange måter bli en slags «portvakt» for sjøtransporten som vil passere mellom Norge og Svalbard. Også her vil Luftforsvaret kunne bli pålagt kontroll- og overvåkingsoppgaver som krever økte ressurser og økt kapasitet. Går vi så tilbake til den økonomiske siden av Luftforsvarets utvikling, er det grunn til å tro at økt press mot ressursene i nord og økte miljørelaterte forsvarsoppgaver vil bidra til økt forståelse for behovet for et luftforsvar som både har rekkevidde og slagkraft.

Internasjonale utviklingstrekk

Når det gjelder de internasjonale utviklingstrekk som grunnlag for moderniseringen av det norske Forsvaret, har jeg allerede nevnt de globale miljøutfordringene som ikke minst griper inn i Norges forvaltning av viktige naturressurser i nordområdene. På lang sikt kan klimaendringene også få sikkerhetspoli-

tiske konsekvenser. Oppvarmingen kan skape store endringer i menneskenes levekår og føre til omfattende folkevandringer. Alvorlige konflikter kan oppstå med basis i strid om begrensede ressurser som vann, mat, beboelige territorier, mineraler og energi. Kamp om slike knappe ressurser kan i verste fall føre til destabilisering av hele regioner. Selv om slike alvorlige scenarier neppe vil berøre Norge direkte, vet vi av erfaring at konflikter i fjerne land også kan få konsekvenser for vårt land og vårt forsvar.

Når en skal vurdere moderniseringen av Forsvaret i lys av de internasjonale utviklingstrekk, må hovedfokus naturlig nok settes på de *sikkerhetspolitiske faktorene*. Da den kalde krigen tok slutt, var det store forventninger om en utvikling mot en fredeligere verden, en avspenning som kunne bane veg for en større grad av fredelig sameksistens. Et stykke på veg har utviklingen gått i en mer forsonende holdning mellom øst og vest. Fiendebildet fra den kalde krigen har endret seg radikalt, noe som bl.a. kan illustreres ved at tidligere Warszawapakt-land har blitt medlemmer av EU og NATO.

Men samtidig møter vi nye sikkerhetspolitiske utfordringer som internasjonal terrorisme, destabiliserte stater, spredning av masseødeleggelsesvåpen og globale klimaendringer. Det kan være grunn til å merke seg at på Rigatoppmøtet i 2006 fastslo NATO at *internasjonal terrorisme* vil være en av de største truslene mot alliansen i de neste 10–15 år. Siden forrige langtidsplan må vi registrere at også NATO som forsvars- og sikkerhetspolitisk organisasjon er inne i en endringsfase. ISAF-operasjonen i Afghanistan er for lengst utpekt som selve «testen» på NATOs overlevelsessevne. Eller som FPU uttrykker det i innstillingen:

Dersom medlemslandene ikke enes om et NATO som framstår som relevant og troverdig, vil interessen og støtten for alliansen svekkes.¹

Ettersom NATO er en hjørnestein i Norges forsvarsstrategi, vil en svekket allianse påvirke moderniseringen av vårt forsvar. Norges engasjement i Afghanistan må derfor også vurderes fra denne synsvinkelen. Men selv om en – mot denne bakgrunn – ikke på generelt grunnlag skal trekke i tvil den sikkerhetsgarantien som ligger i Atlanterhavspaktens artikkel 5, må det også innrømmes at det er vanskelig å kalkulere med NATOs støtte i en konflikt som måtte ha utgangspunkt i rettighetsspørsmål i nordområdene, og hvor flere NATO-land ikke støtter Norges posisjoner.

1 Forsvarsdepartementet (2007): *Forsvarspolitisk utvalg. Et styrket forsvar*. (NOU 2007:15). Oslo: Departementenes servicesenter.

Som eneste supermakt står USA fortsatt sentralt i vurderingen av den internasjonale sikkerhets- og maktpolitiske situasjonen. Men vi ser i dag en tydelig utvikling fra såkalt unipolaritet til multipolaritet i det internasjonale samfunnet: USAs dominerende rolle utfordres av andre land; vi ser en gryende kamp om hegemoniet i internasjonal politikk, en utvikling som har utgangspunkt i en kraftig økonomisk vekst og dermed økte ambisjoner, i første rekke gjelder dette Russland, Kina og India. Samtidig har USAs omstridte utenriks- og sikkerhetspolitikk, i første rekke Irak-krigen, bidratt til å svekke landets internasjonale autoritet. Russlands suspensjon av avtalen om konvensjonelle våpen i Europa – den såkalte CFE-avtalen – og USAs planer om et missilforsvar i Europa, viser med all mulig tydelighet at et politisk klimaskifte kan være på gang, selv om en ikke skal dramatisere situasjonen og gjenopplive det belastede begrepet «kald krig». Men det kan heller ikke være tvil om at det sikkerhetspolitiske bildet er i endring og dermed også et usikkerhetsmoment som Norge må forholde seg til når det gjelder vår forsvarsplanlegging.

Med sitt nære nabolikskap med Russland kommer Norge i en noe vanskelig situasjon etter at vår store nabo i øst har lagt seg på en mer utfordrende politikk overfor USA og NATO. Det delvis felles forvaltningsansvaret vi har med Russland i nordområdene, innebærer både forhandlinger og samarbeid om ressursutnyttelsen i områdene. En forsvarlig utnyttelse og forvaltning av ressursene i nordområdene forutsetter et tett samarbeid mellom Norge og Russland. Det etablerte partnerskapet om utviklingen av Shtokman-feltet ville ha vært nærmest umulig uten et vennskapelig og framtidsrettet samarbeid mellom de to landene. Det felles ansvaret vi har for forvaltning og kontroll med fiskeressursene i nord, forutsetter også gjensidig tillit og samarbeidsvilje.

Norske media har fra tid til annen omtalt den pågående moderniseringen av det russiske forsvaret som «en ny opprusting». Under FPUs besøk i Moskva registrerte vi at de myndighetspersonene vi møtte, var godt kjent med hva som hadde stått på trykk i norske aviser, og de ga klart uttrykk for sin misnøye med påstandene om «opprusting». I en tale i Oslo Militære Samfund den 12. november i 2007 opplyste den russiske ambassadøren Sergey Andreev at Russlands forsvarsbudsjett er i underkant av 3 prosent av BNP, over ti ganger mindre enn USAs forsvarsbudsjett. Han ga også følgende forklaring på hvorfor et økonomisk gjenreist Russland måtte fornye sitt forsvar: I år 2000 var 80 prosent av landets forsvarsmateriell foreldet. Det vedtatte langtidsbudsjettet fram mot 2015 vil innebære at 45 prosent av utstyret ville være modernisert. Den største andelen av de økte bevilgningene gikk, ifølge ambassadøren, direkte til å heve levestandarden for personellet og til å dekke kostnadene ved kutt i de vernepliktige styrker til fordel for profesjonelle styrker. Med den

økte gjennomsiktigheten i Russlands økonomi og forsvarsstruktur er det neppe noen grunn til å tvile på ambassadørens opplysninger om blant annet det store etterslepet i moderniseringen av landets forsvar.

Det siste året har Russland økt den militære aktiviteten langs norskekysten. Forsvarsministeren har i Stortinget sterkt understreket at en ikke ser på denne økte militære aktiviteten som en økt trussel mot Norge. Men Norge fant allikevel grunn til å levere en protest da Russland gjennomførte en militærøvelse ikke langt fra de norske oljeinstallasjonene, en øvelse med utgangspunkt i hangarskipet «Admiral Kuznetsov». Øvelsen førte som kjent til stans i helikoptertrafikken til og fra de norske oljeplattformene i Nordsjøen på grunn av den russiske flyaktiviteten i området. Men det hører også med til historien at da en av lederne for den russiske nasjonalforsamlingen, Sergej Mironov, besøkte stortingspresident Thorbjørn Jagland nylig, beklaget han det inntrufne og lovet at dette aldri skulle skje igjen. Slike beklagelser må vel sies å være en sjeldenhet når det gjelder russiske militære operasjoner. Den ydmyke holdningen kan best forklares ved at episoden hadde stilt den russiske marinen i forlegenhet.

Det vakte en viss oppmerksomhet i Stortinget da forsvarssjefen i et foredrag konkluderte med at det «[...] i våre nærområder ikke kan ses bort fra begrensede militære operasjoner til støtte for politiske krav, eller anvendelse av militærmakt som en del av en bredere politisk krisehåndtering».² Personlig synes jeg ikke at forsvarssjefens utsagn var særlig oppsiktsvekkende. At vi ikke «kan se bort fra» at det i våre nærområder kan oppstå situasjoner som i verste fall kan innebære anvendelse av militærmakt, er noe av grunnlaget for at vi skal ha militær tilstedeværelse i disse områdene. At vår nabo i øst har det samme utgangspunktet, er heller ikke særlig overraskende.

Jeg er enig med forsvarsministeren i at den økte russiske militære aktiviteten langs norskekysten ikke representerer noen økt trussel mot Norge. Men det er derimot liten tvil om at et økonomisk og politisk styrket Russland – heller ikke det uventet – ønsker å markere sin nye autoritet og styrke, og at det således ligger klare politiske signaler i den økte militære aktiviteten både i nordområdene og langs norskekysten. Russland har åpenbart et behov for å «vise muskler».

Regjeringen har som nevnt definert nordområdene som «Norges strategiske hovedinteresse». Fra en sikkerhetspolitisk synsvinkel er ikke det overras-

2 Sverre Diesen (2007): «Status og utfordringer i Forsvaret», Foredrag i Oslo Militære Samfund 26. november 2007, lastet ned 16. oktober 2008, fra http://www.mil.no/multimedia/archive/00101/FSJ_OMS_foredrag_26_101601a.doc, s. 7.

kende. Området har økonomisk sett blitt viktigere enn noen gang. De rike ressursene i området har skapt grunnlag for produksjon og ulike former for næringsinteresser og transport i en størrelsesorden som var utenkelig for bare få år siden. Mange land og et mangfold av aktører har meldt sin interesse i å være med på utviklingen av disse rike ressursene, i første rekke olje og gass. Dessuten står en overfor alvorlige miljøutfordringer knyttet både til forvaltning og transport. I tillegg er spørsmålet om norsk jurisdiksjon i Svalbardsonen uavklart, avgrensningen av kontinentalsokkelen og den økonomiske sonen mot Russland likeså. I sum framstår disse enkeltelementene langt på veg som en klassisk oppskrift på konflikt, i alle fall historisk sett. Men selv om vi ikke kan avskrive muligheten for at ressurs- og rettighetskonflikter i verste fall kan få en militær dimensjon, må vi kunne gå ut ifra at tettere internasjonale samarbeid, økt «folk til folk-kontakt» og det faktum at landenes økonomier er blitt sterkere infiltrert, har redusert risikoen for militær konflikt mellom nære naboer. Eller som den russiske ambassadøren konkluderte i sitt foredrag i Oslo Militære Samfunn:

I'm optimistic about the future of our relations. Regardless cold war reflexes, we have much to do together and for mutual benefit. Cooperation on the ground, more people getting to know each other, is the best way of dismissing old fears and outdated agendas.³

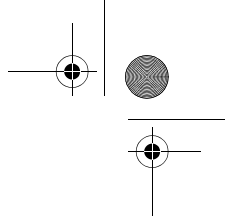
Med utgangspunkt i de nasjonale og internasjonale utviklingstrekkene har FPU lagt hovedvekten på følgende tre forutsetninger når det gjelder den videre modernisering av Forsvaret:

- Et økonomisk løft på 1 milliard kroner
- En effektiv ressursstyring
- Forutsigbare forsvarsbevilgninger

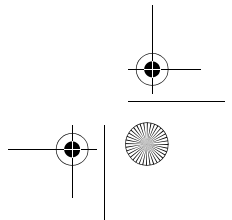
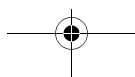
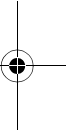
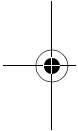
FPU satte seg som mål å kunne levere en innstilling basert på en bredest mulig politisk enighet. Viljen til å justere de respektive partienes særstandpunkter har vært større enn hva en kunne vente, og langt på veg har utvalget maktet å samle seg om et felles dokument med ytterst få særmerknader.

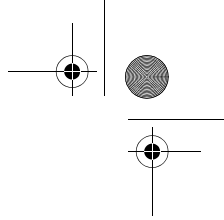
Det har gjennom mange år vært regnet som en «nasjonal dyd» å markere en bredest mulig politisk enighet om vår forsvars- og sikkerhetspolitikk. *Det*

3 Andreev, Sergey (2007): «Relations Russia-Norway: today's challenges and future opportunities», Foredrag i Oslo Militære Samfund, 12. november 2007.



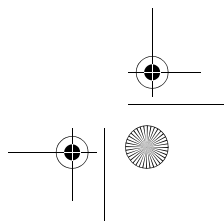
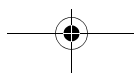
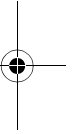
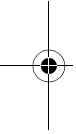
bør fortsatt være et siktemål. Utvalget hevder dessuten at forutsigbare forsvarsbevilgninger bare kan skapes gjennom et bredt politisk forlik på tvers av partigrensene. Derfor har en også bedt regjeringen om å legge opp til en prosess i arbeidet med langtidsplanen som innebærer kontakt mellom regjeringen og partiene på Stortinget underveis i arbeidet. Så langt ser det ut til å ha vært begrenset kontakt mellom regjeringen og opposisjonen i Stortinget om den nye langtidsplanen. Vi kan bare håpe at dette endrer seg før posisjonene låses og muligheten for et bredt politisk forlik forvitrer.

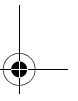
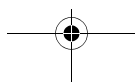
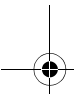
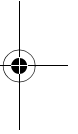
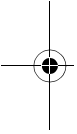
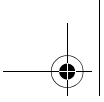




Del 2

Internasjonal utvikling og militærmaktens relevans





Military Power and Inter-State Conflicts

Statssekretær Espen Barth Eide, Forsvarsdepartementet

In the last few years we have seen the re-emergence of security issues which we have not thought about for a while. In this lecture I will therefore discuss the question of whether non-state actors will continue to characterize future conflicts, or whether we will see the possible re-emergence of inter-state conflicts.

This is a very interesting question, not the least because I think it is fair to say that there is at least a small 'yes' to that question. How we answer this question is therefore extremely relevant to how we plan the future development of our armed forces, how we plan to work with other nations, what purchases we make, and what structures we build. This question therefore is incredibly relevant, not only as a philosophical or a political science undertaking, but also for the armed forces in a rather practical sense.

My impression is that over the past 20 years we have seen not one, but several paradigmatic changes in regard to what we see as 'the nature of the future'. However, many people recognize only one paradigmatic change, namely from Cold War to post-Cold War. In my view, this development is much more complex, and in the following I will try to elaborate on why I think this is the case.

In the 'good old days' of the Cold War, the world was divided between the United States and its allies on one side, and the Soviet Union and its allies on the other. For those of us living in the northern hemisphere, as well as for many others, this divide was *the* main issue. There were obviously a lot of other issues as well – regional, local, and so forth – but they were all dwarfed by the one big issue, namely how to avoid World War III and also how to avoid the expansion of the Soviet empire. It was not only understandable, but also quite correct and logical to focus on that one issue in those days. In a way, this focus gave us 40 years of predictability, where we knew who our allies were, we knew who our potential adversary was likely to be, and therefore could plan accordingly.

However, we must remember that this division of the world was based on much more than just security issues. It was based on different and competing

economic systems, and on fundamental differences in political and cultural outlook. These were the days of the bipolar world, and much of the logic of geopolitical thinking was based on the fact that the competition was between two major poles, where whatever happened in, for example, Asia, Africa or Latin America was interpreted in view of this bipolar world.

With the end of the Cold War and the unification of Germany, there was a general perception, most eloquently put in a term coined by American philosopher and political economist Francis Fukuyama, that what we were experiencing was 'the end of history'. Fukuyama's point was not that the history of mankind had come to an end, but that the competition between the two systems, that main struggle of history, had been won, to the advantage of the liberal economy and Western democracy. Fukuyama, and others writing in this same period, did recognize that there were still security problems 'out there', but these were seen as transitional problems.

The conflicts in the Balkans in the 1990s were, for example, interpreted as transitional issues, and it was thought that most countries made the transition into the new era peacefully. Some countries might need some help from the outside world; with such help they would eventually turn into states of the Western model. Russia was, for example, seen as a Western country that was 'fifteen years behind', but this could be fixed with a little time and help. There was actually quite substantive evidence that supported this perception, because we had seen a strong wave of democratization in Latin America in the 1980s, as well as a wave of democratization and Westernization of Eastern and Central Europe in the 1990s. In a sense, the first paradigmatic change was the perception of success in the Cold War, and the thought that Western values would prevail throughout the world, once the transitional issues had been resolved.

This period lasted from 1989 to 2001. With the events of 11 September 2001 – 9/11 – and its immediate aftermath, the focus on helping other countries in resolving their transitional issues, which led to the interventions in Kosovo and Bosnia, was replaced with a focus on the struggle between the civilized world and the asymmetric, Al-Quida type terrorist networks. These networks could be locally, regionally or at times globally oriented, but had in common that they were anti-Western, anti-universalist movements, which the West would then meet in combat on a very asymmetric field, because our technological superiority made the battlefield irrelevant. However, this also meant that the battlefield itself was made obsolete, because the West then would meet its enemies in entirely different settings, for example in the forms

of hijacked civilian airplanes. This, of course, led to the war in Afghanistan, as well as a host of other consequences of 9/11.

Already, then, we have seen two changes take place. The first being the transitional issue, the second being the aftermath of 9/11. There are actually some interesting parallels between the 1990s world picture and that of the aftermath of 9/11. For instance, they both focus on state failure. Thus the problem for the system of states is not so much the absence of institutions to connect states, but it is at times the absence of the ability of individual states to perform their part of the job. This view has been widely held for some time.

However, we are now seeing a new trend, in which states matter again. In both the «1990s paradigm» and the «9/11 paradigm», conflicts would no longer be between states. There could of course be occasions when terrorists could be allied to states, but the main theme was non-state actors. What I think is happening now, is that we are seeing some major geopolitical and geo-economics shifts, most vividly illustrated by the birth of what has been dubbed the 'Asian century'. All indicators suggest that the part of the world that will be really dominant in this century is Asia, especially the key East Asian players.

We are therefore moving from the perception that we have shifted from a bipolar world to a unipolar world, into recognizing that we are in the midst of a new transition, from a unipolar to a multipolar world. Moreover, the different poles have different size and influence, and also their relative influence will change over time. We are obviously talking about China, India, Japan, a resurgent Russia, Brazil, and Europe, and maybe even parts of Southern Africa. It is a quite different world that is emerging, and we can only begin thinking about how dramatic the changes are going to be for us. This is not to say that the changes necessarily will be bad, or even dangerous, only that the world will be *different* from what we used to expect. These changes could, in principle, lead to anything between something quite benign and stable to something dramatic and even catastrophic, all depending on how it is managed.

In 2007, the Ministry of Defence undertook a major study on geopolitical shifts. The study concluded that if one wanted to identify just one factor that is going to dominate future world affairs, clearly it would be the rising influence of China. Accordingly, one should look at the economic growth of China, as well as its radical modernization of its armed forces. The People's Liberation Army is moving away from a focus on territorial defence to an organization that has expeditionary characteristics. These are not yet of global reach; there are elements of this, but currently they are more of a broader regional character.

At the same time, China today represents a quite responsible foreign policy, with a very clear message to the rest of the world. The message from Beijing to the rest of us is not to worry about the rise of China, because it is interested in working with the rest of the world within the framework of international institutions. The Chinese currently speak very fondly of the United Nations, and the country has also entered the World Trade Organization. China therefore does not seem to be an aggressive state at the moment, which of course is not in their strategic interest, as they probably will be dominant anyway.

The study also concluded that it is not enough to merely watch China closely; one also has to look closely at the relationship between the great powers, the most interesting being, of course, the US versus China relationship. According to the theory of the rise and fall of great powers, the argument is that when one has one power ascending and another power receding in relative terms, the descending power is the one most prone to challenging the upcoming one. If this is true, what then of the China–EU relationship? Maybe the EU, because of its strong multilateral sentiments, will become China's economic partner in the global economic system. The point is that more than one interpretation of the rise of China is possible, especially when looking at the differences between the US and Europe.

Another point to consider is the growing importance of China in Africa. In the past, if a Norwegian minister or diplomat went to, for example, Angola, he or she would find it useful to visit the American ambassador to the country also; nowadays, a visit to the Chinese ambassador is becoming a must as well. The reason is, of course, that China has become at least as an important player in this area as the US. The question is not whether we like this development or not. It is simply a recognition that this is something that is really happening anyway, at a very rapid pace. Also, China is pouring money into Africa, as well as drawing a lot of natural resources out.

Furthermore, the Chinese are establishing long-term relationships with African regimes, which are especially attractive to some African leaders. The reason for this is simply that China still is a country that demands less in terms of human rights conditions and so forth, which implies less danger of boycotts and such like because of behaviour. China believes strongly in non-intervention when it comes to internal affairs. However, there is also another reason for establishing relationships with African regimes, namely that China is seen as a country with an economic model that has provided the swiftest transition from poverty to middle class ever, something which obviously is inspiring to a leader of a poor country.

However, it is not only China that is becoming more and more interesting for us. This goes for all of Asia in general, both when it comes to internal dynamics in Asia, and the external dynamics of Asia in dominating world affairs. India is on its way to becoming the world's most populous country, and Asia as a whole is home to more than half of the world's population today. India, as China, is very interesting because it has very rapid growth, both in terms of population and economy. In India's case, the keyword is high-tech, which implies a lot of technological investments and outsourcing of technological services from Europe and the US to India. And, it should be remembered, India is the world's biggest democracy.

The ties between the US and India are growing steadily, with India more and more seen as an independent and equal partner, and hence a very interesting question is how Asian influence in general will affect us. India, like China, is also a growing military power, but a perhaps even more important development is what one might call the 'Bollywood effect'. The export of Asian culture is a very important ingredient today, as it was in the 1950s when America was on the rise as a world power. That said, there is no doubt that the US will maintain an extreme edge in terms of military superiority for many, many years. It has no real challenger at the moment, and it is clearly stated from the US that they want to keep their military and technological advantage. However, recent events, such as the war in Iraq, have shown that military power does not always increase a country's absolute power. If a country spends its power unwisely, it may in fact spend it in such a way that it does not have it any longer, and this is one of the reasons why a new Iraq-style invasion is much less likely following the real-life American experiences of the war in Iraq than it was before that war. Therefore, having military superiority does not automatically translate into real power.

In the US–Russia relationship, relations have cooled down lately. We should neither over-dramatize nor underplay this. The current state of affairs in Russian–Western relations, has to do with a (in my view, false) sense in Russia that the west exploited its weakness in the 1990s. It can also be related to the controversies surrounding the American missile shield, and also to the issue of the status of Kosovo. Russia might not primarily be interested in Kosovo in itself, but rather in the international legal issues surrounding the status of the province, which carries possible consequences, both within Russian borders and in its neighbouring states. Moreover, the Russian withdrawal from the CFE Treaty is also a clear indication of a cooling relationship.

Thus, Russia is clearly back on the scene in international relations, and also wants to be seen in that way. There are, naturally enough, questions about

what Russia's real ambitions are. Some people speculate whether this is a return to the Cold War, which I do not think is the case. This is not an overall, systematic divide as it was in the days of the Cold War. For example, the Russian economy is basically Western in its economic outlook, although there is still a strong state hand involved, albeit in a different form than before. Another question is whether Russia aims at being a global or a regional player, and how President Putin's political system will develop in the future.

As to the Russian military flights near Norwegian territory, we had more flights in 2007 alone than in the entire period 1991–2006. I think this represents both will and capacity, and it is a sign that the Russian military is back on its feet again. The Russians have clearly invested in training and upgrading, and the quality of the military service has risen as a result. How, then, do we react to this? We do, of course, escort Russian aircraft and make a point of showing them that we have seen them, even though the Russian activity is not in the form of incursions or in any way illegal. It is, however, a clear political signal, a signal that is to be taken seriously.

To summarize, I suggest that we are beginning to see the end of the end of history; 'The end of history' is over, it is cancelled, and history has started again. Or may it be that it simply wasn't over at all? In any case, we see that many of the geopolitical factors we used to think of as obsolete are once again relevant. We are now in the post-post 9/11 period. All that talk about asymmetry and transformation is just 'so 2002'. Well, ok, this is overstating the situation somewhat, of course, but the future will probably include both the 1990s paradigm, the 9/11 paradigm, as well as this new geopolitical picture combined, all at the same time.

In a famous article from 1990, John Mearsheimer stated that 'we will soon miss the Cold war'. His argument was that the Cold War was stable and predictable, where one had a clear picture, knew what was happening, and one could put things neatly into categories. We are not there again, because the situation will be continuously changing. One example of this is that geography matters, once again. Not long ago, the perception in many important quarters was that geography was gone. The outlook was global, whether there were things happening in Afghanistan, Africa or Latin America – it was all part of the same struggle. That is not true any longer, which is a sign that geography is again relevant. Today, the forces of geopolitics and the forces of globalization coexist.

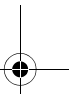
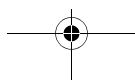
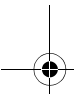
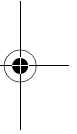
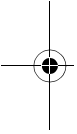
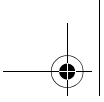
Security is becoming more and more complex and multidimensional, and if I am correct so far, that we see these quick and increasingly fast paradigmatic changes, then they will continue to come. This picture is therefore not going

to last forever. How, then, are we going to persuade the new and emerging powers to participate in the slow building of a better organized and more predictable world, rather than breaking it apart? There is no obvious outcome, but there are people who say that it is in fact easier to uphold a multilateral system in a multipolar world. The reason for this is that in a unipolar world, one pole would constantly try to break free of limitations, whereas at least all the weak poles in a multipolar world would recognize the need for some kind of order in their inter-state relations.

This is obviously something we contribute to through our international deployments. There is very strong Norwegian parliamentary support for our large presence in Afghanistan, and we also have clear and stated ambitions of being more directly involved in UN operations, although the Darfur operation did not materialize. One reason for this is undoubtedly the weakening of the Western prominence in the international system.

However, these issues are also relevant at home, because they underpin some of what we say in the 'high north' setting. The combined effect of geoeconomics and geopolitical realities, and also the melting of the polar ice, is that this area is becoming increasingly relevant. One consideration is that the melting of the ice will some day make the north-east passage commercially viable. Today, this passage is sailable, but at a great cost, due to the need for icebreakers. Some day, however, the most viable route from China to Europe will be via the north-east passage, which is much shorter. When that happens, the change will probably be extremely rapid and involve a lot of traffic.

To conclude: The future seems increasingly more complex, and some of the suppositions of, for example, the long-term dominance of the West may in fact already have been overtaken by events, which might have both global and regional implications. These are events simply happening, and it is therefore not a question of whether we like them or not. Rather, we have to learn to manouver politically in this new climate – and even more importantly – to see how we, as a small but globally oriented country – can help shape the future of international affairs within a framework of our norms and values, predictability and cooperation.



Making Military Force Relevant: Military Legitimacy and the Impact of Powerful Non-State Actors in a Globalised International Society

Dr Mikkel Vedby Rasmussen, Danish Institute for Military Studies

An American colonel met his Vietnamese counterpart in Paris for the peace talks (1968–73) which, in Henry Kissinger's words, were to provide a 'decent interval' between American withdrawal from South Vietnam and the Communist North collecting the spoils. It is easy to imagine that the two colonels were in no mood for small talk, so the American colonel went straight to the matter, saying: 'You never won a battle, you know.' 'That might be so,' the Vietnamese colonel replied, and paused before adding 'but it is also irrelevant.'

The American colonel was Harry Summers, who tells this story in the introduction to his book published in 1982 to explain why the United States won the battles but lost the war anyway. Summers believed that the United States had fought the wrong battles. The United States had not followed Clausewitz' maxim of focusing on the centre of gravity, Summers argued, believing that the real centre of gravity had been North Vietnam. The United States had won the battles in the wrong place, but had failed to prevail on the front where it mattered most.¹ Sumner's analysis was hugely influential, not least because it echoed the misgivings of the Joint Chiefs of Staff (JCS) when President Johnson stepped up the US involvement in the war.² The Joint Chiefs had wanted to strike hard at North Vietnam. The counter-factual argument was that if only the politicians had not limited the war out of concern for

-
- 1 Summers, H.G. (1995): *On Strategy: A Critical Analysis of the Vietnam War*. Novato, CA: Presidio Press.
 - 2 McMaster H.R. (1997): *Derelection of Duty. Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and The Lies that Led to Vietnam*. New York: Harper Collins.

the global balance of power and questions of domestic and international legitimacy, the US Armed Forces would have been able to prevail. Sumner's book was published by the US Army and widely read within the US Armed Forces, and the book became one of the ideational building blocks in rebuilding the US army after Vietnam. From then on, the US army was to focus on the centre of gravity, and when defining the centre of gravity in Sumner's terms, that meant that the centre of gravity would always be a government and that that government could be brought down by the overwhelming firepower which had failed to subdue the Vietcong.³

Today, the armed forces – which Sumner's analysis helped to frame – are failing to produce a decisive victory in Iraq for the very reason that their fathers lost in Vietnam. They, too, have won every battle, but for them too, it matters very little for the eventual outcome. The problem is not, as often claimed, American inability to conduct counterinsurgency operations. In Iraq, as in Vietnam, the United States have been able to learn how best to deal with the local conditions in an efficient and professional manner. The Bagdad area and the Anbar Province have been pacified by General Petraeus' 'surge', just as General Abrams' strategy for 'winning hearts and minds' prevailed in Vietnam.⁴ However, as any North Vietnamese colonel or al-Qaeda commander can testify, this does not really matter because the military victory lacks political and moral legitimacy.

As Clausewitz tells us, military force is but one means among others to achieve a political end. A military victory in the absence of a political and social framework, which can translate it into a durable peace is rarely worth the price in blood which has been paid to achieve it. What Sumners failed to realise was that given the way the international community regarded the war, the social conditions in South Vietnam and role of Vietcong in the South were all important and could not be put aside in favour on focusing on subduing North Vietnam. The point was not that the US military had been prevented from prevailing because of political considerations; the point was that the politicians had to consider issues that made it impossible to translate military victory into a favourable political settlement. The US might have won the battles in the rice fields, but it had lost the war to the students at Berkeley's

3 Kagan, F. (2006): *Finding The Target: The Transformation of American Military Policy*. New York: Encounter Books.

4 On Vietnam, see Sorley, L. (1999): *A Better War: The Unexamined Victories and Final Tragedy of America's Last Years in Vietnam*. Orlando, FL: Harvest Books.

campus, to Olof Palme and to Bertrand Russell. The war was lost because the use of military force had lost its legitimacy.

In the 1970s and 1980s, the US armed forces preferred to forget the lessons of Vietnam and focus instead on developing a technological warfare based on striking hard at the centre of gravity. The result was the 'revolution in military affairs' (RMA), which enabled the US forces to give dazzling performances in the wars in Iraq in 1991 and 2003. This very technological development did not invalidate the lessons from the guerrilla warfare of the jungles of South East Asia. On the contrary, the way information and communications technology has transformed the social and political foundations of societies in a globalising world has arguably made the lessons previously believed to be the recipe for guerrilla warfare, the recipe for warfare in the jungle that is a globalising world.

Few have described these strategies better than Colonels Qiao Liang and Wang Xiangsui of the Chinese People's Liberation Army. In their work titled *Unrestricted Warfare* they argue that 'precisely in the same way that modern technology is changing weapons and the battlefield, it is also at the same time blurring the concept of who the war participants are. From now on, soldiers no longer have a monopoly of war.'⁵ The Chinese colonels' main point is that the most powerful weapons in the US arsenal may not be the RMA platforms, but the framework within which the United States is able to deploy the new weapons. As a status quo power, the United States is, for example, able to control the international economy via the International Monetary Fund (IMF) or the rules of trade set by the World Trade Organization (WTO). This may be termed the 'power of governance'.⁶

Within these dimensions, the colonels argue, non-state actors work to increase the power of the West in ways that may follow the invisible hand of the markets, but that give very visible advantages to the West. In their book, Qiao Liang and Wang Xiangsui repeatedly return to the case of the financier George Soros, whose ability to raid a nation's currency and thus undermine its financial standing, is seen by the colonels (obviously schooled in historical materialism) as an attack on society's basic structure. From a strategic point of view, they see little difference between George Soros and Osama bin-Laden.

5 Liang, Qiao & Xiangsui, Wang (1999), *Unrestricted Warfare*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House. English translation by FBIS, www.c4i.org (12 June 2002), p. 48.

6 I have elaborated on this point in my book: Mikkel Vedby Rasmussen (2006): *The Risk Society at War*. Cambridge: Cambridge University Press.

The terrorist makes ‘the Western world shake in its boots’⁷ because al-Qaeda attacks Western societies in areas where their military superiority is to little avail, while the banker attacks the equally defenceless economies of the non-Western world. Qiao Liang and Wang Xiangsui ask, ‘Who is to say that George Soros is not a financial terrorist?’⁸

Thus, the Chinese colonels, Qiao Liang and Wang Xiangsui, point to the way in which the institutions of international society frame the use of military force and the way in which these institutions empower individuals to act in a game hitherto reserved for states. The same technological factors which make it possible for more and more states to project power thus make it possible for non-state actors to project power. In a globalising world, war is affordable to organisations which are less well off than governments. Furthermore, globalisation gives such non-state actors reasons, or at least motives, for using armed force because the international consensus provokes them.

The war which the Chinese colonels want to fight is the ‘grand warfare method’, which is based on ‘ten thousand methods combined as one’.⁹ Whereas US strategic planners would regard the conflict of the marketplace as a civilian type of conflict, in which people such as Georg Soros engage in healthy competition with no direct strategic implications, Qiao Liang and Wang Xiangsui regard any conflict as something that can be harnessed as a part of an overall strategy. In this view, there is almost no dimension of human intercourse that cannot be militarised. The ‘combination warfare’ that the colonels are proposing is thus based on the idea that China (and, by implication, any other upcoming power) can add to its relatively weak military capabilities by moving the war into other spheres.

The Chinese colonels want to make US armed force irrelevant by reducing its legitimacy in other social and political spheres. Moving the war into other social spheres is, of course, a defining characteristic of guerrilla warfare. The point about guerrilla warfare, as it was conducted in Vietnam for instance, is that the intervening power could always withdraw if the costs of fighting came to outweigh the benefits of winning – thus the US withdrew following the signing of the Peace Accords in 1973 as the French had done previously. The point is that the US cannot withdraw from a globalising world. The US may withdraw from Iraq, but this will only relieve the predicament temporarily. Withdrawal will not address the fundamental strategic challenge: Western

7 Liang & Xiangsui, *op.cit.*, p. 47.

8 *Ibid.*, p. 48.

9 *Ibid.*, pp. 117–119.

military power can only be effective as one of ten thousand methods to achieve an objective – and for exactly this reason it can be undermined by an enemy too weak to fight but strong enough to challenge the legitimacy of the use of force.

From this perspective, the use of force is a risk in and of itself. Using the military capabilities, which the West has in abundance, makes the West vulnerable to challenges to the legitimacy regarding the way in which war is conducted. Thus, the US has not lost the war in Iraq on the streets of Baghdad, but it might very well have lost the war inside Abu Gharib prison.

Alternatively, perhaps the war was already lost when the United States failed to secure a second United Nations (UN) resolution. In the absence of a second UN resolution the UK Chief of Defence requested guarantees from his prime minister that neither he nor his soldiers would be prosecuted, for example by the international criminal court, for participating in the war in Iraq. How can war be a continuation of policy with other means if soldiers do not dare to fight without legal assurances? This serves to show that war is no longer regarded in terms of outcome. Sumners focused on outcome when he cited the battles won to the North Vietnamese colonel. The UK Chief of Defence was probably confident in the outcome of the invasion, but he was obviously concerned about the political process whereby it was decided and also about the legal ramifications of going ahead. The focus had changed from achieving a result with the means necessary to a process whereby the result was achieved. It was about managing the means, about making sure that what was done was legitimate. It was the North Vietnamese colonel's kind of war, rather than the Clausewitzian war which Sumners imagined.

It is often argued that legitimacy follows from success. If one wins, one's campaign is accepted; if one loses, one's defeat will illustrate the error of one's ways. Although it is true that victory brings political capital, it is also true that winning the battles is not enough. Winning is only a substitute for legitimacy in the face of a total war where the enemy's absolute defeat is sought. By decisively defeating Nazi Germany, the allies not only were allowed to define a new legitimate government in Germany (or, as it happened, two), but also the victory crushed the Nazi ideology which legitimised itself in terms of victory on the battlefield. In limited wars, armed force is used within a political context, and hence legitimising the use of force becomes all important in determining the political effect of the military means. Sumners was faced with this reality, but since the early 1970s, managing the process in terms of victory has become more and more important.

There seems to be a number of factors which have to be taken care of if legitimacy is to be ensured. In the following, I outline three factors determining legitimacy in the use of armed force. It is worth noting that non-state actors increasingly play a big part in all of these factors.

Military force by demand

State interests are no longer legitimate reasons for using armed force. This follows from the UN Charter which outlaws war unless it is fought for the well-being of the international community or in self-defence. What repelled Western publics in the case of Vietnam and again in Iraq, was the perception that these wars were fought for purely national interests – be it the Asian balance of power or oil. There has to be a universalist reason for action for the use of armed force to be legitimate, and hence UN resolutions are important; in a sense, they certify the use of armed force in the same way as a standardisation agency gives ISO (International Organization for Standardization) certification. However, while states may no longer be allowed to fight for their national interests, they will only vote on the UN Security Council if it is in their interest to do so, and they only do so if there is broad international pressure for them to take action. If one wants to invade a country one needs to get people outside the UN building in New York and the relevant embassies worldwide screaming for action. If, on the contrary, people fill the streets to protest against the war, then going to war has lost so much legitimacy that it actually becomes a risk in itself.

Qiao Liang and Wang Xiangsui argue that the creation of what they term ‘supra-national combinations’ is a way to contain the risk of choosing war.¹⁰ According to the Chinese colonels, a supra-national combination gives the use of military force legitimacy by having an international organisation underwrite it – preferably the UN – although such a legitimising organisation is only one element in a coalition that mobilises other states and NGOs in supporting military action. The more ‘combinations’ there are, the lower the risk of going to war. The Chinese colonels explain how the United States’ ability to make such combinations is a key to its power. Worldwide legitimacy makes it possible for the US to use its military force.¹¹ Apart from legitimacy, ‘combinati-

¹⁰ Ibid. p. 183.

¹¹ Ibid. pp. 184–185, and cf. G. John Ikenberry (2001): *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001, pp. 215–256.

ons' also make it possible to maintain 'decision superiority'.¹² With worldwide backing, a government is allowed to make decisions about the use of military force which would otherwise be constantly questioned. This was exactly the problem that the US faced the second time it went to war against Iraq. In 2003, it did not have the worldwide base for going to war as it had done in 1991, and therefore the war itself was something that had to be justified every day during the campaign.

Proportionality

Proportionality is a well-recognized term in international law, but it shapes the use of Western armed forces in ways that go far beyond the notions which lawyers discuss. For Western armed forces, the problem is that the RMA has given them such a technological advantage in relation to the Third World enemies which they are mostly fighting against today, that their effectiveness undermines their legitimacy. Herman Kahn notes this with respect to the Vietnam War, and it seems to be true of the Iraq war as well:

There appears to be an encounter between a seemingly depersonalized technological arsenal of war and defenders who are perceived on a human scale – as individuals in a backward society compelled to endure punishment without proportionate defenses (although using terrorist methods of offence which, paradoxically, seem to some people almost legitimized by the perceived disproportion in the material means of conflict).¹³

Reliance on air power is a particular problem in this regard. This seems also to be the problem with the NATO (North Atlantic Treaty Organization) mission in Afghanistan: in January 2008, the US Secretary of Defence Robert Gates told the *Los Angeles Times* that he felt that the NATO forces in Southern Afghanistan were relying too much on heavy weaponry and doing too little to win the hearts and minds of the population. In order to overcome the distance between the advanced Western forces and the population among which the Western soldiers fight, non-state organisations come to play an important part. In Iraq and Afghanistan, it has been human rights organisations which

12 Department of Defense (2001): *Quardennial Defense Review Report (30 September 2001)*, Washington DC, p. 37.

13 Kahn, Herman, Pfaff, William & Stillman, Edmund (1968): *War Termination: Issues and Concepts*. Croton-on-Harmon, NY: The Hudson Institute, p. 63.

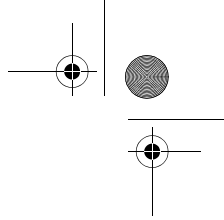
have pointed to the problems of bombing and set the discourse which governments have had to operate within. However, it is also NGOs (National Government Organizations) which can overcome this distance by engaging in development projects which can give a 'human face' to the military campaign.

Speed

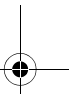
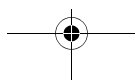
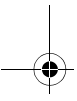
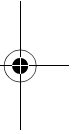
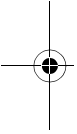
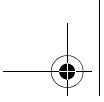
The use of armed force has to meet a demand in order to be legitimate, but when the genocide has been stopped, the dictator toppled, or whatever goal the international public opinion has demanded to be achieved is in fact achieved, the Western public will stop demanding military action. At that point, however, the forces probably will still be engaged and have begun the long and difficult process towards creating a viable post-war society. Thus, regardless of the legitimacy of the invasion of Iraq, the invasion left the coalition with a responsibility for stabilising the country when the fighting had stopped and to deliver a stable society to a new Iraqi government. However, very soon the Western forces were perceived to be part of the problem rather than the solution. US senators feared that the deployment to Iraq would weaken the US army so it was not able to deal with other problems. In short, they feared that the Bush administration would wreck the army in Iraq in the way that the Johnson administration had wrecked the army in Vietnam.

The longer the forces stay, the more difficult it becomes to maintain proportionality between the goals the missions are expected to achieve and also the force which is used. Afghanistan is a good example in this respect. This seemed like a legitimate mission in 2001, when the world wanted al-Qaeda destroyed and the Taliban expelled from Afghanistan. As the mission in Afghanistan continued, however, the initial demand disappeared from sight to be replaced by the debate about whether the small NATO force was too liberal in its use of air power. The casualties among the NATO forces also led especially the Canadian, Danish and Dutch publics to question the legitimacy of their deployment: Why were they to suffer casualties while other NATO partners were more secure in the north of the country? In sum, the longer a mission lasts, the more difficult it is to maintain legitimacy. This is why an exit strategy is of crucial importance.

Winning battles has to be made relevant. This is not easy in the wars which Western armed forces are fighting today. These conflicts are, in many ways, the continuation of international law by other means, and for this reason the actions of military forces are dominated by legal considerations. This means that war increasingly does not have its own grammar. The logic which,



according to Clausewitz made war a distinct human activity, may still exist, but it does not operate on its own. It is not only questions of strategy and military necessity which dominate the military agenda, but also the conditions under which military means can be used legitimately often dominate the discussion. This is a challenge for military officers as well as civilians because it implies that political and military means and ends must be regarded as part of the same process, rather than as distinct phases of a process. The distinction between political ends and military means are breaking down in favour of a more integrated approach. Non-state actors play a pivotal role as transmitters between the military and civilian level, as they are key to establishing legitimacy in the public for the operation in question.



China's Defence Policy and Energy Security Interests

Dr Saskia Hieber, Munich University Institute of Political Science

China's defence doctrine, declared in its White Papers on national defence, indicates the People's Republic of China's (PRC) strategic planning and its progress in capacity building. While China's foreign policy initiatives and engagement in international relations are perceived as being increasingly constructive, Beijing's defence papers and military modernisation drive suggest a different view – one of an increasingly assertive power. Since 2004, the Government of the People's Republic has demanded capability building in order to be able to win wars, and not only to develop defensive capacities but also to conduct offensive operations. Further, China is a direct neighbour to all Asian potential conflicts and crises – in Afghanistan, North Korea, Taiwan, Kashmir, and the other Asian giant, India – and hence, as a consequence of its growing dependency on oil imports, it is directly affected by any political turmoil in the Middle East, that is followed by reductions in oil production and crude carrier traffic.

This paper describes China's threat perceptions and the evolution of military doctrine, based on extracts from the Ministry of Defence and other Government White Papers, and also describes China's energy interests as a decisive security issue.

Chinese Threat Perceptions and Potential Conflict in Asia

There are several reasons why China, as a major regional and international power, is responding in a rather tense and confrontational way to perceived threats. China feels surrounded and challenged by a) historical rivals, b) territorial conflicts or disputes, and c) US military presence and the American potential to contain China.

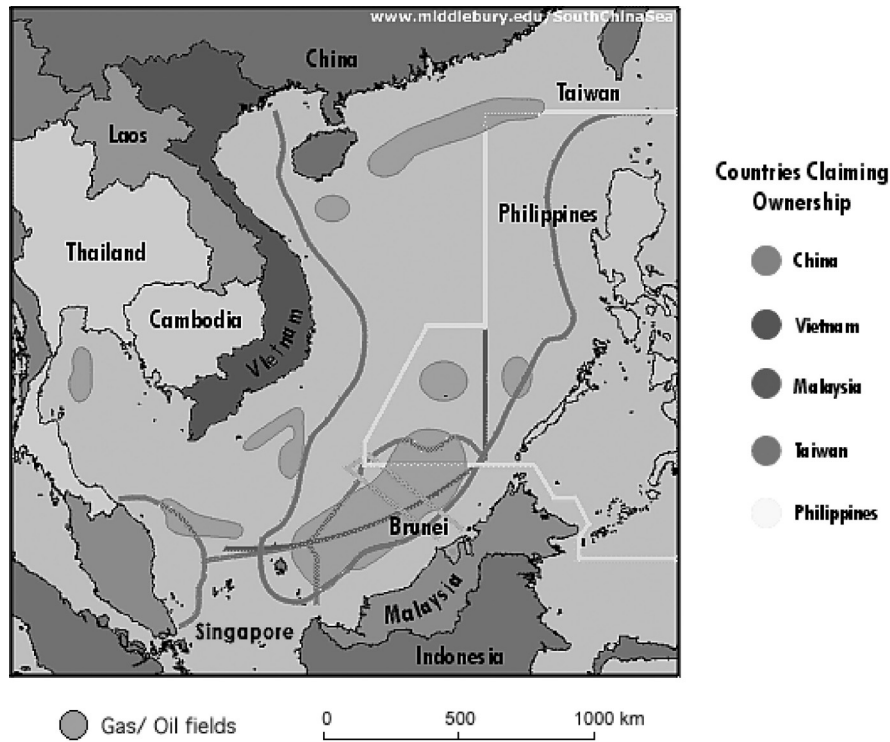
Contrary to the situation in Europe, where most states fortunately find they are surrounded by friendly states, East Asia does not enjoy such a level of cooperation and institutional integration. From a Chinese perspective, the security situation is characterised by:

1. historical rivalries with Russia and India
2. border disputes with India and in the South China Sea
3. being surrounded by major and/or unofficial nuclear powers: Russia, India, Pakistan, Japan (until today strictly a civilian user, but with high potential to upgrade warheads quickly), and North Korea (which, despite long-term international sanctions, may still have hidden potential to re-employ nuclear technology for military use)
4. being challenged by the Western powers' ideology and dominance of international political and economic order
5. being surrounded by US military presence (Navy) and bases, US allies, and US military engagements in the Western Pacific, Southeast Asia, the Indian Ocean, Western Asia, and the Persian Gulf.

The territorial hotspots and border disputes (historical and still immanent) include: the China–Russia border along the Amur river, the border between China and India (Aksai Chin and other disputes areas), disputes about reefs and island in the waters between China and Japan, the wider threat through North Korea's missile and potential nuclear programme, and the development in the Taiwan Strait and the South China Sea. The potential hotspots of the Korean Peninsula, Taiwan Strait and South China Sea have an added critical importance to security planning in their vicinity of the world's busiest shipping routes. Almost three-quarters of East Asian trade pass through the South China Sea, via Taiwan and parallel to the coast of Korea. A blockade or delay due to military clashes in the region would interrupt oil imports and export routes, with serious implications for East Asian economies, which are highly dependent upon sea lanes remaining open.

In the South China Sea, all neighbouring countries have overlapping territorial claims. China and Vietnam both claim that due to the continental shelf, most of the territory belongs to them. Other states, such as the Philippines, Malaysia, Indonesia, and Brunei, claim a 200 nautical miles sphere of influence off their coastal areas. The conflict is intensified due to large resources of fish and also oil and gas. However, despite attempts to coordinate cooperation, there is too much mistrust and possibly no immediate need to negotiate on joint development of energy resources. The 2002 'Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea between the member states of ASEAN and the People's Republic of China' in the context of the Phnom Penh ASEAN summit has not had many consequences for a joint exploration so far.¹

1 Association of South East Asian Nation (2002): 'Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea' http://www.aseansec.org/13_163.htm (accessed 8 September 2004).



Map: Territorial Claims in the South China Sea

(<http://community.middlebury.edu/~scs/maps/oilclaims.gif>)

India, Asia's other great power, provides a new potential hindrance to China's regional interests through new aspirations to be present 'from Socotra to Sumatra'.² India seeks to be present politically, economically and militarily from the coast of Yemen to Southeast Asia – an area that far exceeds traditional areas of influence in the Indian Ocean. This, combined with India's 'Go East' strategy (into Southeast Asia), potentially threatens China's traditional and historical interests and influence in Southeast Asia. India's new aspirations are also a result of a major military modernisation and the purchase of state-of-the-art weapons systems (with support from the United States, France and Israel). India signed a contract with France to build six advanced Scorpene submarines armed with anti-ship missiles. It would be too strong to state that there is a 'new great game' for

2 Blank, Stephen (2003): «Indian defence policy in major transition»; in: *Asia Times* online, 29 July 2003, http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/EG29Df01.html.

influence in Southeast Asia, but a collision between China and India over influence in Southeast Asia is potentially destabilising for the entire region.³

There are historical and present frictions between Japan and China. Turning the Japanese Defence Agency into a proper Ministry of Defence in 2006 reoriented Japan's defence policy. Japan is getting ready to defend against new threats and 'full-scale aggression'.⁴ This is strange, as it is far from clear where full-scale aggression against Japan could come from. Not even China's military build-up suggests such a threat. Further, the new Japanese prime minister, Fukuda Yasuo Fukuda, has managed to normalise relations with China. Since 2005 there has been an enhancement of the US–Japan defence relations. According to experts, the new Defence Policy Review Initiative will initially increase the number of joint exercises.⁵ The government in Beijing certainly disapproves of the increase in exercises and a future joint operations centre, but most of all it is concerned about the construction of a joint US–Japanese Ballistic Missile Defence System. However, there are limits to defence cooperation between the US and Japan: one is financial restrictions, as the debate about financing earlier stages of a Theatre Missile Defence System showed, while other limits result from protests by Japanese residents against US deployments, presence, and enlargement of facilities.

Policy Making and Strategic Goals

China's strategic goals are to:

- Maintain territorial integrity and sovereignty
- Maintain economic growth
- Enlarge international and regional influence.

These goals are to be reached by an 'Independent Foreign Policy of Peace'⁶ and 'China's Peaceful Development Road' policy. Calling for an independent foreign policy reflects a fear of foreign influence and interference. The emp-

3 International Institute for Strategic Studies (IISS) (2006): *The Military Balance 2006*, London, p. 222.

4 Japan Defence Agency (2005): *Defence of Japan White Paper*, Tokyo. www.jda.go.jp/e/publications/wp2005/3/pdf (accessed 3 November 2007).

5 IISS (2006): *The Military Balance, 2006*, p. 247.

6 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2003): *Independent Foreign Policy of Peace*; 18.08.2003, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24881.htm> (accessed 30 March 2008).

basis on peaceful development becomes clear when one considers China's history and present dependence on a peaceful surrounding for its economic development.⁷ The decade-long experience of being a weak system, torn and tortured by civil war and the war against the Japanese invasion, is a constant reminder in China of how disastrous the absence of peace is. The goal of the 2005 Government White Paper on 'China's Peaceful Development Road' is to prove that China is a 'prosperous, powerful, and harmonious modern state'. The message is that China's development is not threatening or expansionistic, but beneficial for the region, the world, and for the development of new markets. Even a historical figure, Admiral Zheng He, is cited as demonstrating how peace-loving China traditionally is: the Ming Dynasty's famous navigator only 'visited' but never occupied Asian and African coastal areas.

Another foundation of foreign policy is the 'Five Principles of Peaceful Co-Existence'. The Five Principles are not a Chinese invention solely but have their background in the 1955 Bandung conference and are largely UN standards as well. The most important principle in the eyes of China is 'Non-Interference in Domestic Matters'. Demanding non-interference enables China to reject approaches by foreign governments when it comes to Tibet and Taiwan, and at the same time allows China to be very low-profiled, hesitant and slow when it comes to an international condemnation of human catastrophes and corrupt regimes such as in Sudan. The remaining four principles are Sovereignty and Territorial Integrity, Peace, Mutual Prosperity, and Peaceful Coexistence.

Defence documents suggest a rather assertive new policy

The 1998 White Paper on defence – one of the first among several in China – mainly underlined peace and development and expressed opposition to «hegemonism». A system of multipolarity is demanded as being more beneficial, and US military alliances and interventions are described as factors of instability. In 1999, China's New Security Concept demanded a new international political and economic order, clearly challenging Western global control and ideological dominance. The 2000 White Paper mainly expressed the PRC's opposition to 'neo-interventionism'. The 2001 White Paper was published in the shadow of 9/11 and focused on regional security, terrorism and trade. China became a member of the WTO (World Trade Organization) and

7 State Council Information Office (2005): *White Paper China's Peaceful Development Road*; Beijing Dec. 2005, http://english.people.com.cn/200512/22/eng20051222_230059.html.

clearly had to adapt quickly to international standards. In 2002 a new White Paper described the government's concern about the effects of economic globalisation (or rather about China's role in it) and demanded multipolarisation. Defence interests clearly moved away from border and homeland defence, and instead, active, forward-oriented defence and the capacity to fight regional wars were stated. In the 21st century, many European countries have abandoned ideas of 'winning wars' in favour of the objectives of conflict prevention and security building.⁸ This is not the case for China. The capacity demanded to 'fight wars' in 2002 was not only followed by 'winning (local) wars' in 2004, but in 2006 went even further by demanding capacities to 'win modern, integrated large-scale wars' by 2050.

The 2004 White Paper on China's National Defence introduced a new, offensive quality and for the first time demanded that the country should 'win wars'.⁹ As with previous White Papers, it informed about China's security interests and the need for military modernisation. However, the language and the defence rhetoric were characterised by a rather assertive stand. The government also outlined its successful confidence building measures and claimed it had been conducting 'constructive great power diplomacy' since 2001. This is not to say that China has perceived itself as a great power only since 2001. Rather, it is the truly global scale of diplomacy which Beijing was referring to. However, the growing economic imbalance is of great concern, and this has led to the call for a 'democratic international order'. Beijing knows how well these demands are being perceived in the southern hemisphere. Meanwhile, China has developed an 'order' of its own with regard to the developing world, and is issuing credits and debt relief to questionable regimes without taking into account frameworks set by the international community or the World Bank.

The 2004 version of the White Paper on defence also declares that 'The situation in the Taiwan Strait is grim'. This statement indicates a potentially confrontational perception of the security environment and shows how fragile and potentially ill-perceived security issues in East Asia can be. The exact number of missiles stationed opposite the coast of Taiwan is certainly an issue. Also of importance is the fact that the government is becoming a victim of its

8 The European Union (2003): *A Secure Europe in a Better World. A Security Strategy*; Brussels, p. 11; http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78_367.pdf (accessed 10 December 2006).

9 State Council Information Office (2004): *White Paper China's National Defence in 2004*. <http://english.chinamil.com.cn/site2/chinanationalDefense/chinanationalDefense.htm> (accessed 15 March 2008).

political education: now it is the people who expect the government to protect national unity. Nationalism is growing, either against Japan or the US, or against Tibetan 'separatism'.

The most recent White Paper on defence (issued December 2006) is, on the surface, more moderate than its predecessors.¹⁰ World peace and security would offer more opportunities than challenges. Yet China simply ignores the US global power and describes the world as 'moving toward multipolarity' and the 'major international forces compete with and hold each other in check'. When it comes to the United States, the language is less moderate: 'The United States is accelerating its realignment of military deployment to enhance its military capability in the Asia-Pacific region. The United States and Japan are strengthening their military alliance in pursuit of operational integration'. To be fair, it has to be stated that the US position towards China is rather mistrusting too. The US Quadrennial Defense Review for 2006 states that China's growing military power 'puts regional military balances at risk' and has 'the greatest military potential to compete militarily with the US, and to field disruptive military technologies that, in time, could offset traditional US military advantages'.¹¹

One of the ten pillars usually mentioned in a Chinese defence White Paper is the rather technical part known as the 'revolution in military affairs with Chinese characteristics'. As there are both high-tech and rather underdeveloped units, this basically means that the modernisation of the information-technology and mechanical improvements has to take place *simultaneously*. Here, we find one of the most striking and important parts of the whole document: China's declared will to be able to not only fight but also to win modern, large, integrated wars by 2050. This is a clear step forward from the 2002 White Paper ('fight regional wars') and the 2004 White Paper ('win local wars').

Military modernisation

Another threat perceived by Beijing is the gap in military technology (through the American Revolution in Military Affairs) and the growing military challenges against China, namely those caused by the US and Japan. China's relations

10 State Council Information Office (2006): *White Paper China's National Defence in 2006*. <http://english.people.com.cn/whitepaper/Defense2006/Defense2006.html> (accessed 20 January 2008).

11 United States Department of Defense (2006): *US Quadrennial Defense Review Report*, p. 29. http://www.Defenselink.mil/qdr/report/Report20_060_203.pdf (accessed 7 October 2007).

to Washington and vice versa have not experienced any improvement – in fact, the contrary is true. China's willingness to join the international war against terror and the international shoulder rubbing that took place in 2001–2002 seem to have been forgotten. Table 1 show that there are over seven million active troops in Asia – a region without established security mechanisms. In addition to general military modernisation, we have witnessed a naval build-up in particular. There are more than 200 tactical submarines and a major number of principal surface ships, including more than 150 frigates sailing in Asian waters. These are only official figures, and we also lack a comprehensive picture of North Korea's capacity. Air force equipment and land warfare using artillery have not been taken into account either.

Armed forces compared – military modernisation under way

Table 1 The Military Balance

	Armed Forces (Active)	ICBM	SSBN	Sub.	Destro yers	Frigates	Official Defence Budget (USD bn.)
China	2,255,000	46	1	57	28	48	35 - 280
Indonesia	302,000			2		12	2.6
Japan	240.460			16	44	9	41.1
N. Korea	1,106,000			63		3	5.0
S. Korea	687,700			20	6	9	23.5
Malaysia	110,000					4	3.1
Taiwan	290,000			4	11	22	7.7
Vietnam	455,000			2		6	3.4
	<i>no military alliance</i>						
India	1,316,000			16	8	24	22.5
Pakistan	619,000			8		6	4.1
USA	1.506.757	>~ 500	14	58	50 + 12 ACC	30	>~ 500

Source: International Institute for Strategic Studies (2007): *The Military Balance*, p. 31, 316, 322, 348, 352, 355, 358, 360, 363, 373, 378.

Today, the United States' 7th Fleet, which includes approximately 50 major surface vessels, 250 planes and more than 20,000 personnel, guarantees peace and stability in the Asia–Pacific area. This is achieved by conducting more than 100 military exercises per year and by means of the Fleet's comprehensive Theatre Security Cooperation Program.¹² Considering the absence of regional security mechanisms, combined with alluring oil import competition between Asia's major economies and China's partly forceful military rhetoric, the peace and quiet could well be interrupted. China's international political interaction might mostly be constructive and beneficial to world development, but its assertive defence doctrine shows a different and potentially dangerous picture. The demand to be able to win modern wars, to outbalance American influence (in Asia), and a large-scale military modernisation drive are hardly proof of China's constructive and confidence building intentions.

Energy security

The People's Republic is one of the world's major energy consumers, at present ranking second after the United States. China doubled its oil consumption in less than ten years and now consumes c.380 million tons.¹³ The problematic issue here is that other thriving Asian economies, such as India, South Korea and Indonesia, show a similar pattern in rising oil consumption. China's energy consumption has been fuelled by a 9% economic growth rate for almost three decades now,¹⁴ with rising living conditions and an incomparable boom in construction and in transport: China plans to construct 90 airports in the years ahead, and 1000 new licences for cars are issued daily in Beijing alone.

China possesses one of the largest coal reserves in the world and this source of energy still contributes to almost 70% of the country's overall energy mix. China is in a grave dilemma in this respect, as coal pollutes both the country and the people, but any attempt to reduce the use of coal would result in an increased demand for oil – a development which the government tries to avoid in order to not be forced to import increasingly more oil.

12 United States Navy (2007): «Commander 7th Fleet – Forward Presence 2007»; <http://www.c7f.navy.mil/> (accessed 20 April 2008).

13 British Petroleum (2007): *BP Statistical Review of World Energy 2007*; www.bp.com (accessed 10 April 2008).

14 World Bank (2007): *World Development Indicators Database*, November 2007; www.worldbank.org (accessed 19 March 2008).

However, the usage of coal affects China's neighbours and the world climate too. China uses half of the world's coal consumption and, together with India and the rest of Asia, this figure rises to three-quarters of the world coal consumption.¹⁵ Accordingly, a reduction in emissions from coal firing cannot be approached without having the major Asian governments at the table. The destruction of the environment in China is considerable and attempts by the government to reduce the use of energy by 20% and water by 30% have failed already. A total of 16 of the world's 20 most polluted cities are located in China. The majority of China's rivers and lakes are contaminated, as is the soil around industrial centres. In addition, 40% of China is affected by acid rain. Health problems (lung cancer, contamination, miscarriage) are increasing.

China is one of the world's top five oil producers – which is not widely known, as most of the oil is used domestically and does not reach the markets. Still, the increasing demand means that China needs to import more and more oil as the growth in domestic production is very modest. Now the question arises as to why China is not promoting other forms of energy more aggressively, such as gas. One reason for this is that gas is rather difficult to produce, develop and transport. Further, China does not have a highly sophisticated gas market and pipeline system from the well to the stove at home, as in Europe. It is simply shortcomings in infrastructure that make energy supply difficult in China. There are huge distances involved, a lack of pipelines (oil is transported by rail from Russia), and bottlenecks in all forms of transport. In the case of gas, this means that despite government efforts to increase the use of gas, infrastructure problems result in it comprising a comparably low percentage (4%) of China's overall energy mix.¹⁶ In fact, the Chinese government tries to promote every source of energy in order to meet growing demand. China plans to build about 50 nuclear power stations, and has the largest growth rates in expanding every source of conventional energy use and all forms of renewable energy, such as water, biomass and wind. The growth rates in energy demand explain why large infrastructure projects such as the Three Gorges Dam, whether reasonable or not, are badly needed.

What, then, does China do to secure energy supply? China's energy policy traditionally has been reflected in its Five Year Plans. Independent documents evolved from first resource policy documents in the 1990s to the present 'Energy Strategy for the 21st century'. The government introduced a number of policies that are not far removed from the International Energy

15 International Energy Agency (2000): *World Energy Outlook 2000*; Paris.

16 National Statistical Office (2006): *China Statistical Yearbook, 2006*, Beijing.

Agency's suggestions for instruments of energy security: expand national oil and gas production, save energy, use alternative and renewable energy, diversify sources, import routes and suppliers of energy, and invest in upstream and downstream.¹⁷ China has large national programmes to expand domestic energy production and regular energy saving programmes.

With regard to diversification, we are witnessing a new creativity within China's energy companies to invest in foreign concessions and production. China now has energy relations with most of the world's oil producers and has also diversified suppliers to include Africa, Central Asia and Latin America (rather than use only traditional producers in Southeast Asia). China has been accused of deliberately conducting business with 'rogue states' and egoistically securing oil needs. This is only part of the picture. When China entered the world as a major economic actor in the 1990s, it found that the world of oil had largely been divided up and distributed long ago. There were not many niches left without the major Western conglomerates in control. Thus, sometimes China did not have a choice, and hence in some cases it has chosen to conduct business with regimes which the rest of the world has neglected or isolated. China is also accused of setting up huge infrastructure projects, especially in Africa, using its own workers, protection force, materials, etc., and not bringing comprehensive development and education to a poor country. While this may be the case, some African experts put it differently: there are corners of the world, forgotten by the Western countries, where every form of development and infrastructure is badly needed – and the Chinese bring it.

It is true that China undermines Western approaches in giving only conditional aid and technical support in order to force regimes to build up democratic structures, improve education, set up financial planning, and fight corruption, drugs and proliferation. China's excuse is simply that there should be no interference in domestic affairs – one of the Principles of Peaceful Coexistence. This is not to be tolerated in the long run, as 'conditional aid' hopefully forces states towards civil society, good governance, and above all, conflict prevention – all factors of importance for China's energy interests.

However, another form of diversification, setting up new transport routes, is not that easy. Discussions about transcontinental pipelines linking, for example, the rich gas fields in Russia's Far East with China and Japan, have been on hold for many years. The energy industry requires large investments, often double-digit billion dollar sums. Not only China, but also the world, has

17 See for example the article 'China's 21st Century Oil Strategy Outline' in www.peopledaily.com.cn, dated 14.11.2002.

failed for many years to invest sufficiently in new exploration and in building up refineries. Consequently, the present high price of oil due to a perceived shortage is not only China's 'fault' alone.

Conclusions

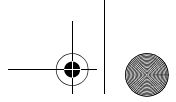
To summarize the military rhetoric in China's White Papers on defence, the core focus is on upholding national security and unity and also ensuring the interests of national development. The PLA (People's Liberation Army) will not only defend the country's borders, but also its 'territorial sea and air space' and take 'precautions against and crack down on terrorism, separatism and extremism in all forms'.¹⁸ Taiwan's independence is certainly to be opposed and contained. It is interesting to note a new stage in the PLA's mission, namely to provide 'an important source of strength for consolidating the ruling position of the Communist Party of China (CPC)'. The PRC's intention to win not only local but also modern, large-scale wars in the future should be a disturbing warning to the Pacific Rim. It is also a clear signal that China is prepared to actively and even aggressively 'defend' its strategic interests concerning national unity, economic growth and its increased international interests. It is time for the international community to seek some straight answers from the PRC's government.

On the stage of international relations, the People's Republic of China is successfully trying to convince the world that it has embarked upon a peaceful path of development (a 'peaceful rise', it says) and has no aggressive intentions. China aims to achieve this by becoming a successful international mediator in political and security crises (Korea), and by

- emphasising the 'Five Principles of Peaceful Coexistence'
- contributing peacefully to regional security building
- tirelessly promising 'win-win' situations to the neighbouring nations
- condemning (American) «hegemonism» and demanding multilateralism.

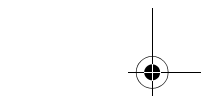
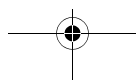
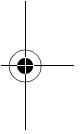
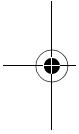
The question is how China's new international role and 'peaceful road to development' is expressed in military terms. Does China's defence rhetoric suggest peaceful development or aggressive power politics? This short analysis

18 State Council Information Office (2006): *White Paper China's National Defence in 2006*. <http://english.people.com.cn/whitepaper/Defense2006/Defense2006.html> (accessed 20 January 2008).



suggests that China's 'peaceful rise' is not fully reflected in its defence documents – quite the contrary. Furthermore, regarding resource imports, China faces competition from other major Asian nations, such as Japan and India. The Middle East exports the majority of its oil products to Asia, and there is a race for concessions in commodities in other parts of the world, especially in the southern hemisphere. Domestic challenges and social imbalance will force the Chinese government to develop new markets and energy resources abroad.¹⁹ In Asia there is not only an absence of an established security mechanism, but also no visible comprehensive energy security system such as the tools the International Energy Agency established for its members. These two shortcomings combined with a new assertive Chinese military doctrine are a threat to regional stability and international peace.

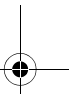
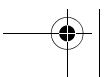
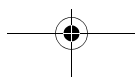
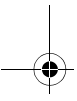
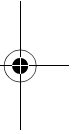
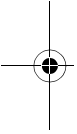
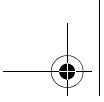
19 IISS 2006: *The Military Balance 2006*, p. 269.

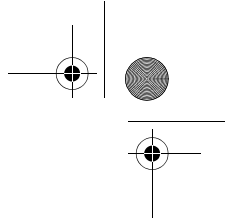


References

- Association of South East Asian Nation (2002): 'Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea'; http://www.aseansec.org/13_163.htm (accessed Sept 8, 2004)
- Blank, Stephen (2003): «Indian Defense policy in major transition»; in: Asia Times online, 29 July 2003, http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/EG29Df01.html
- British Petroleum (2007): *BP Statistical Review of World Energy 2007*; www.bp.com (accessed frequently, last April 10, 2008)
- The European Union (2003): *A Secure Europe in a Better World. A Security Strategy*, Brussels; http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78_367.pdf (accessed Dec. 10, 2006)
- Foreign Ministry of the People's Republic of China (2003): *Independent Foreign Policy of Peace*; Beijing (accessed 10 March 2008)
- International Energy Agency (IEA) (2000): *World Energy Outlook 2000*; Paris
- International Institute for Strategic Studies (IISS) (2006): *Strategic Survey*; London
- International Institute for Strategic Studies (IISS) (2006): *The Military Balance*; London
- International Institute for Strategic Studies (IISS) (2007): *The Military Balance*; London
- Japan Defence Agency (2005): *Defence of Japan White Paper*, Tokyo; www.jda.go.jp/e/publications/wp2005/3/pdf (accessed Nov 3, 2007)
- Ministry of Defence, India (2004): *Annual Report*, various editions; New Dehli, www.mod.nic.in (accessed 20 September 2005)
- Ministry of Defence, India (2006): *Annual Report*, various editions; New Dehli, www.mod.nic.in (accessed 8 March 2007)
- Ministry of Defense, Japan (2005): *Defense of Japan*; various editions, www.mod.go.jp (in Japanese) (accessed 20 September 2005)
- Ministry of Defense, Japan (2007): *Defense of Japan*; various editions, www.mod.go.jp (in Japanese) (accessed 27 May 2007)
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China: *Independent Foreign Policy of Peace*; Beijing, 18.08.2003; http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24_881.htm (accessed frequently, last March 30, 2008)
- National Statistical Office (2006): *China Statistical Yearbook, 2006*, Beijing
- State Council Information Office (2002): *White Paper China's National Defense in 2002*; Beijing, http://www.china.org.cn/e-white/20_021_209/index.htm (accessed 15 March 2008)

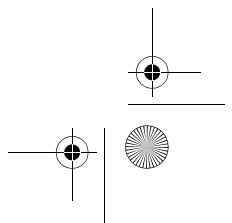
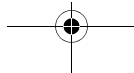
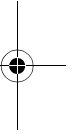
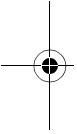
- State Council Information Office (2004): *White Paper China's National Defense in 2004*; Beijing, <http://english.chinamil.com.cn/site2/chinanationalDefense/chinanationalDefense.htm> (accessed March 15, 2008)
- State Council Information Office (2005): *White Paper China's Peaceful Development Road*; Beijing, <http://www.china.org.cn/english/features/book/152684.htm> (accessed April 3, 2008)
- State Council Information Office (2006): *White Paper China's National Defense in 2006*; Beijing, <http://english.people.com.cn/whitepaper/Defense2006/Defense2006.html> (accessed Jan 20, 2008)
- United States Department of Defence (2006): *Military Power of the People's Republic of China*, Washington, D.C.
- United States Department of Defence (2006): *Quadrennial Defence Review Report 2006*; Washington D.C., <http://www.Defenselink.mil/qdr/report/Report20060203.pdf> (accessed Oct 7, 2007)
- United States Navy (2007): «Commander 7th Fleet - Forward Presence 2007»; <http://www.c7f.navy.mil/> (accessed April 20, 2008)
- Worldbank (2007): *World Development Indicators Database*, November 2007; www.worldbank.org (accessed last March 19, 2008)

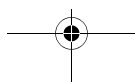
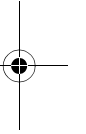
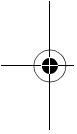


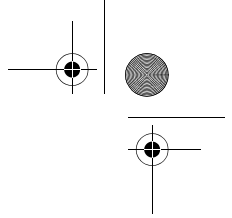


Del 3

Våre nærområder – utviklingen i nord







Russian Air Power: Rebirth and Role in Pursuing the National Interest

Ivan Konovalov, Deputy Editor-In-Chief, SMYSL Magazine

The resumption of long-range bomber flights in 2007 was in many ways symbolic of the current state of Russian air power. First, although it remains a shadow of its Soviet past, Russia's Air Force retains capabilities matched by no other power apart from the United States. Second, Russia's military leadership does not yet seem to have clearly defined a proper military role for the Air Force.

The full scale of the restoration of Russian air power goes far beyond the resumption of strategic bomber flights. In this presentation, which is based on the open source research of the Centre for Analysis of Strategies and Technologies (CAST), I will survey the current status and development potential of the Russian Air Force, and comment on its role in securing the national interests of a resurgent great power.

Post-Soviet Developments

At the time of its collapse in 1991 the Soviet Union had the largest air force in the world, surpassing that of China and the United States. Even after the first wave of reductions, which took place under Gorbachev in the period 1988–1991, the Soviet Air Force still had 211 air regiments with more than 14,000 aircraft. The separate Air Defense Force had another 70 air regiments and ca. 3000 fighting and training aircraft. Naval Aviation added 2000 helicopters and 1000 fighting planes to this figure, and Army Aviation counted for a further 5000 helicopters. Although the non-Russian Republics inherited a significant portion of this equipment, the bulk remained in Russia, including air units from Germany. By 1992, it was clear that Russia would not be able to maintain such a large contingent, and massive reductions subsequently continued for a decade, radically transforming the profile of Russia's Air Force.

Post-Soviet developments to the present day can be divided into three stages, which will be discussed in the following.

The first stage, 1992–1998, was a period of large-scale, quantitative reductions in the Russian Air Force and the Air Defense Force. The total number of aircraft was almost halved, from 281 to 102 air regiments. Obsolete aircraft were scrapped, including third-generation fighters. However, no structural changes to either service were introduced. The Air Force and the Air Defense Forces remained separate and independent.

By 1995, serial production of all types of tactical aircraft effectively ceased, although attempts were made to continue modernization and refitting programs begun in the late Soviet period. Low-volume production of the modified MiG-29M Fulcrum-E fighter was continued, along with the MiG-31M Foxhound-B, the Su-27M Flanker-E (the initial designation of the Su-35), the Su-30 Flanker-F, and the Su-25TM (Su-39) Frogfoot-C strike-fighter.

Low-volume production of the Tu-160 strategic bomber was resumed as well, and research and development (R&D) continued on the (MFI) MiG 1.42 Flatpack Soviet-era fifth-generation fighter, the Su-47 Firkin test fighter, the Su-37IB (Su-34) Fullback front-line bomber, the An-70 military transport plane (together with Ukraine), the A-40 Mermaid seaplane, and the competition program for an advanced trainer (Yak-130 and MiG-AT). Army Aviation put the new Ka-50 Hokum combat helicopter into service, and the Su-27K (Su-33) Flanker-D was adopted into Naval Aviation.

Participation in the first military campaign in Chechnya in the period 1994–1996 had a dual effect. On the one hand, the campaign gave the Air Force, and Army Aviation in particular, real fighting experience, helping to maintain flight hours. On the other hand, this first Chechen campaign, like the second that began in 1999, exhausted resources that could otherwise have been used to support reforms.

By 1999 Russian defense spending was approximately 30 times lower than Soviet expenditure in 1990, and only 9% of this budget was spent on the Air Force. Front-line fighter pilots were getting only 20 hours of flight time for training purposes. Trained personnel were resigning in large numbers, and it was difficult to recruit new talent. With no money for scheduled repairs or to purchase spare parts, the state of air materiel deteriorated sharply. In addition to further quantitative cuts, it was clear that a cardinal review of the Air Force structure was necessary.

During the second stage of developments, from 1998 to 2003, the Russian Air Force was reorganized and reformed. The Air Defense Force was merged with the Air Force. Significant quantitative cuts began in 1998, prima-

rily (but not exclusively) to the former Air Defense Force. In just one year, the contingent of the new, combined Air Force was reduced from 318,000 to 192,000 personnel. A significant number of advanced fourth-generation fighters were decommissioned, and significant reductions to Army and Naval Aviation continued. In 2002 Army Aviation was merged into the Air Force, a move that remains controversial even today.

R&D efforts were concentrated on a limited number of the most promising programs, including a competition to develop the PAK-FA fifth-generation fighter, which was won by Sukhoy's T-50 (I-21). Sukhoy also received financing to develop a heavily modernized Su-27BM (the new Su-35), which was also meant to be exported. The Su-34 front-line bomber program continued to be refitted with a new-generation radar. After much controversy and delay, the Yak-130 was finally chosen as the new fighter-trainer, although work on the MiG-AT continued due to a lack of consensus on this issue. New projects to develop transport aircraft also got underway.

The question of producing any of the aircraft on a serial basis was put off to the future, and instead efforts were focused on the modernization of existing equipment. However, the ongoing lack of financing prevented any significant results at that time.

The third stage of developments, which continues to the present day, began in 2004. By this time, all reforms, reorganizations and reductions were finished. The Putin era brought stability and greater direction to military decision-making, along with steadily increasing financial support. In dollar terms, military expenditures from 2000 to 2008 increased fivefold. In terms of armaments, the first positive results could be seen in 2004, and real growth of the Air Force's combat capacity became palpable in 2007.

In addition to the resumption of intensive long-range bomber flights, 2007 also saw a significant increase in the level of training for the aviation and air defense forces. A complete rebasing of all aviation regiments of the 11th Army was completed in the Far Eastern Military District. For the first time in many years, pilots gained a 35% increase in flying time, reaching 40 hours for front-line pilots. In some border areas the average flight time was even higher: 55 hours for the fighter pilot alert force, and 80 hours for front-line pilots in the North Caucasus and Far Eastern Military Districts. Even flying school graduates had up to 40 hours in 2007. The average flight time of long-range bomber commanders ranged from 80 to 100 hours, and the intensity of flights in several Long-Range Aviation regiments increased by 2.5–3 times after 17 August 2007 (The resumption of long-range bomber flights).

The modernization of the first Su-27SM version of the Su-27 fighter began in 2004, and in 2006–2007 the Air Force received deliveries of other modernized aircraft, such as the Su-24M2 and the Su-25SM. In the summer of 2007 one regiment was finally equipped with the new S-400 Triumph (SA-21) air defense system.

The gradual transfer to the Air Force of the Army's missile brigades equipped with the S-300B (SA-12) and various modifications of the Buk (SA-11 and SA-17) is an important development that began in 2007. In total, the Army had four S-300 brigades and one regiment, as well as 13 Buk regiments.

Current State and Development Potential of the Russian Air Force

In early 2007 the Russian Air Force counted 184,600 personnel and 2800 aircraft and helicopters, not including those that had been decommissioned or which were in storage. It had a total of 90 regiments, including four heavy bomber regiments (one Tu-160 and three Tu-95MS), four long-range bomber (Tu-22M3), ten front-line bomber (Su-24M), seven assault (Su-25) seventeen fighter (five MiG-29, five MiG-31, seven Su-27), five reconnaissance (Su-24MP, MiG-25PB and MiG-31), one refueling (Il-78), eleven transport (eight Il-76 and three special forces), three mixed (transport airplanes and helicopters), 13 helicopters, and 15 trainer regiments. The air defense forces had 35 regiments before the Army began to transfer its air defense brigades in early 2007. The radio-electronic forces counted 14 brigades and 9 regiments.

The Air Force maintains two small mixed groups at bases in Armenia and Kyrgyzstan, including MiG-29 fighters, Su-35 assault planes, and helicopters. Air defense systems are maintained in Armenia.

From time to time, Air Force commanders raise the issue of absorbing Naval Aviation into their fold. While the Navy has been able to repulse these unwanted advances, it is likely that the Navy's remaining Tu-22M3 aircraft will be transferred to the Air Force.

Insufficient funding for repairs and purchase of spare parts has contributed to dangerously low serviceability levels, exacerbated by wear and the old age of much of the equipment. In nominal terms, the percentage of battle-ready vehicles in the aviation regiments varies from 40% to 60%, but in many cases the real level is much lower. Today, it is not a lack of fuel but rather the worn-out state of the equipment and lack of spare parts that account for the limited flying times of aviation personnel. Indeed, serviceability seems to be the main problem facing the Air Force at the present time, and this problem can only be solved with a significant increase of funding.

Long-Range Aviation

The long-range aviation currently has 15 Tu-160 strategic bombers, 68 Tu-95MS strategic bombers, of which four are used for training, and 124 Tu-22M3 long-range bombers (including eight training bombers and a few that have been converted into Tu-22MP reconnaissance planes). The Tu-95MS and Tu-160 are armed primarily with X-55 (SA-15) strategic nuclear cruise missiles, while the Tu-22M3 is armed with the X-22 (AS-4).

A further two or three Tu-160 bombers, the construction of which began in the Soviet period, may be completed at the aviation factory in Kazan, and the modernization of existing Tu-160 bomber is ongoing. The first modernized bomber was delivered to the Air Force in 2006. In total, the state armaments program for 2007–2015 envisages the modernization of 159 long-range bombers. The X-55 nuclear cruise missile was taken into service, and tests are being finalized on the X-101 and X-102 next-generation cruise missile. Sometime in the future, probably not before 2020, work on a next-generation long-range bomber (a development of the Tu-160 line) will begin. A program to modernize the fleet of 25 airborne early warning planes has begun, with the first delivery made in 2006.

On the whole, it would seem that the current fleet and planned expansion of the long-range bomber fleet clearly exceeds Russia's economic capacity, and calls for a more modest program are frequently made. The lack of sufficient numbers of refueling planes (there are currently only 20 Il-78) is a serious deficiency. The purchase of up to 40 refueling planes based on the Il-96 liner was announced, but it is not clear how this will be financed.

Front-Line Aviation

Front-line aviation in Russia is taken to include tactical fighting aircraft, front-line bombers, assault bombers, fighters, and reconnaissance planes. Together with training, instruction and reconnaissance units, Russia's front-line aviation includes ca. 1400 aircraft: including 300 Su-24M, 100 Su-24MP, 200 Su-25, 300 Su-27, 30 MiG-25RB, 270 MiG-29, and 200 MiG-31. A further 900 aircraft are in storage, not counting obsolete models.

Programs to modernize the majority of the front-line aircraft are already underway, although to date financing has been insufficient. The state armament program for 2007–2015 envisages the modernization of 408 front-line aircraft. To date, the Air Force has received ca. 36 modernized Su-27SM fighters, eleven Su-24M2 front-line bombers, ten Su-25SM assault bombers, and

two MiG-31 interceptor-fighters. The majority of these modernizations are limited and relatively inexpensive.

The state armaments program to 2015 envisages the delivery of 116 generation four-plus fighting planes, including 56 Su-34 front-line bombers (not counting the two delivered in 2006), and 60 Su-35 (Su-27BM) fighters. However, the production of the Su-34 is facing delays and a Su-35 prototype is expected to make its first flight in 2008. Regardless, it is clear that even if the state plan is fulfilled in its entirety, only four of the existing 39 front-line regiments will receive new aircraft, and a maximum of 18 will see some modernization of their planes. We may thus expect to see further quantitative reductions to the operational strength of the Air Force before 2015.

The most important Air Force program is still the creation of a fifth-generation fighter, led by the Sukhoy with the T-50 (I-21) project. The first prototype with the Article-17 transitional engine is expected to take to the air in 2009, with the second stage of testing to begin in 2012. The launch of serial production is optimistically scheduled for 2015, but is unlikely to begin before 2020. The production of the T-50, like that of the Su-35, will take place at Komsomolsk on the Amur river. Until then, it seems that the production of Su-34 and Su-35 will continue. The Air Force is estimated to need between 200 and 300 Su-34 aircraft, and it is possible that reconnaissance and electronic warfare versions will be developed.

The Russian Air Force lags far behind its Western analogues in the deployment of guided weapons. Indeed, Russia recently conducted the first tests of its own satellite-guided bombs. Russian fighters are not equipped with beyond-the-horizon air-to-air missiles with active radar homing heads, as in the end the R-77 was not taken into service, and the RVV-AE is meant only for export. Nor are fighter aircraft equipped with high-precision operational-tactical non-nuclear aviation cruise missiles. At the same time, the Su-35 and fifth-generation programs include work on a wide range of new, guided munitions of various classes, including air-to-air missiles of all ranges. The state armaments program for 2007–2015 has set aside over 60 billion rubles (2.5 billion USD) for the development and serial production of guided aviation weapons, but the actual introduction of next-generation weapons will possible take place only after 2010.

Air Defense Force

The 35 SAM regiments of the Russian Air Force (a further two S-300P regiments are subordinated to the Navy) contain ca. 100 active S-300P divisions of

the latest version, and two S-400 systems. Another 50 S-300P divisions (mostly old versions) are in storage. A program to modernize existing S-300P systems is underway.

Deliveries of the fourth-generation S-400 Triumph began in 2006, and the first regiment equipped with two S-400 divisions was put to active service near Moscow in the summer of 2007. The state armaments program for 2007–2015 envisages the deployment of another 18 S-400 divisions in nine regiments. To date, the S-400 systems have used standard series 48H6 missiles from the S-300PM system, while delivery of the series 9M96 missile, designed specifically for the S-400, will not take place before 2010. In addition, the Almaz-Antey concern has begun work on an advanced fifth-generation SAM system called the Samoderzhets, which will have anti-missile and anti-space defense capability, although the timeline for its development is not known.

The Air Force plans to purchase new Pantsir-S1 short-range air defense systems to protect S-300P and S-400 deployments, radar stations and airports. It is estimated that the demand for such units will be for ca. 400 systems. The creation of a new unified air target acquisition radar station for the radio-electronic warfare forces is meant to replace all old-style radars. Testing of the first model should begin in 2008.

Military-Transport Aviation

Having pulled out of the An-70 military-transport aircraft project with the Ukraine, the Russian Air Force is relying on the preservation and development of its fleet of Il-76, which now stands at 210 vehicles. Serial production of the modified Il-76MF with the PS-90A engine is being established at Voronezh (instead of Tashkent) and a program to re-equip the existing Il-76MD with these engines has begun.

To develop an alternative to the An-70 as a replacement for the aging fleet of An-12 aircraft, the Air Force is developing an advanced mid-range military-transport aircraft (MTA) jointly with India. Based on the Il-214 project, the prospects for MTA are unclear, although the Air Force claims to need ca. 100 of this type of vehicle. The Il-112B light military transport plane is being developed to replace the An-24 and An-26, with a first flight set for 2009.

All in all, the state armament program envisages the purchase of four Il-76MF, 18 Il-112B and ten Tu-204/Tu-21, as well as the modernization with engine replacement of 14 Il-76MD.

Army Aviation

Even if the army aviation is something of a stepchild of the Air Force, important steps have been taken in recent years to get long-delayed (since the beginning of the 1980s) programs to develop new-generation helicopters back on track. Testing and development of the Mi-28H as the main combat helicopter began in 2003 and serial production is underway at Rostov on the Don. Eight such helicopters were constructed by 2008, and the state armaments program to 2015 envisages the purchase of another 67 vehicles (the Air Force estimates that it needs 300). In addition, three Ka-50 combat helicopters are to be built at Arsenev, and 12 two-seater Ka-52 combat helicopters will be built for use by the special forces.

A program to modernize existing Mi-24P helicopters and equip them with night capability began in 2003. At the same time, the Air Force rejected plans to modernize the older Mi-24B, for financial reasons. A limited modernization of Mi-8MTB transport helicopters (including the night version Mi-8MTKO) has begun, and renewed purchases of this family of vehicles is planned. The state armaments program plans the delivery of 156 new and 372 modernized helicopters for army aviation. Given the current fleet of up to 500 helicopters (ca. 240 combat Mi-24, a few combat Ka-50 and Mi-28H, and 25 transport Mi-26 and Mi-8 transport helicopters accounting for the remainder), this would preserve the current make-up of the army aviation.

In the more distant future, deliveries of light Ka-60 helicopters and Mi-38 transport helicopters are envisaged, as well as advanced heavy transport helicopters such as the Mi-46 and new versions of the Mi-26, although the status of these programs is not clear.

Unmanned Aerial Vehicles

It is generally recognized that the Russian Armed Forces lag far behind global standards in the development of unmanned aerial vehicles (UAVs). Only two UAV regiments are equipped with old and bulky Tu-141, Tu-143 and Tu-243 UAVs, and no new-generation systems have been deployed. Nevertheless, important steps have been taken to overcome this problem. A few design bureaus are developing a broad range of UAVs, including for reconnaissance, and have established contact with Israeli firms in this regard. The MiG Corporation has been contracted by the Air Force to create the Skat stealth strike UAV, a model of which was demonstrated in 2007, with test flights expected for 2009.

Training

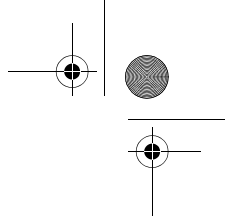
Over the past 10 years, the extensive network of aviation schools developed during the Soviet period has been largely dismantled, with training concentrated at two institutes: the Krasnodar military aviation institute for airplane pilots, and the Syzransk military institute for helicopter pilots. Another eight military institutes are used to train Air Force officers for different specializations. The principal institutions of higher learning remain the Gagarin Air Force Academy and the Zhukov Air Force Engineering Academy. The average flight time of a graduate of the Krasnoyarsk military aviation institute before admittance to a combat unit is now ca. 200 hours.

The Czechoslovakian-made L-39 is still the sole training aircraft for airplane pilots in the Russian Air Force, of which it possesses ca. 400 in varying states of repair. Plans to modernize the fleet were cancelled and now the plan is to replace the L-39 with the new Yak-130. Although the Yak-130 program has been delayed for economic and political reasons, it is now at the final stage of testing. The Air Force has already ordered 12 aircraft, of which the first may be expected to be received by 2009. The state armaments program envisages the purchase of 60 Yak-130 by 2015, and the Air Force intends to acquire at least 200. The Air Force plans to acquire the Yak-54M and the Yak-152 for initial helicopter pilot training, and the Ansat helicopter developed in Kazan as a training helicopter.

The Role of the Air Force in Pursuing the National Interests

In spite of the current renewal underway in the Air Force, there appears to be no clear vision of their role in the advancement of Russia's national interests. The development of the Russian Armed Forces in general is proceeding, as before, in an uncoordinated and improvised manner. To a large degree, this only reflects the lack of consensus in Russian society on cultural values in general and on the political orientation of the new Russia in particular. The result is a paradoxical combination of old Soviet values together with a desire for broad modernization, along with both pro- and anti-Western impulses.

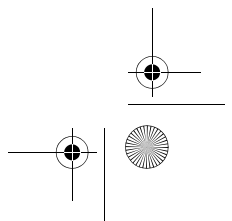
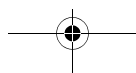
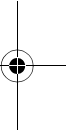
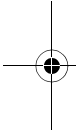
This has made it difficult to define with any precision the character and degree of threat posed by Russia's likely adversaries. As a result, Russia has pursued a multi-vectored course of military development, preparing to repel a wide spectrum of threats and to engage in wide range of possible conflicts, from counter-insurrectional fighting and interventions in former Soviet republics, to large-scale conventional land war with NATO or China and a global

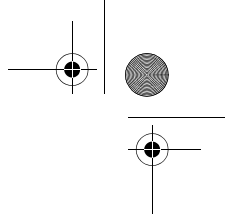


nuclear war with the United States. There is no question that this multi-vectored approach causes severe problems for the development of the Armed Forces and for defense planning, especially in view of Russia's enormous territory, long borders, and constant shortage of resources.

In practice, however, the capacities of Russia's armed forces and their territorial distribution appear to recognize the following hierarchy of threats, listed in decreasing order of likelihood: first, a conflict of the «post-Soviet» type, either within Russia in the form of separatist rebellion or in the neighboring republics; second, a conflict with the United States, as the new global hegemonic power; and third, with a non-Western state, such as China.

It is clear that Russia's Air Force is capable of dealing with the first, most likely type of conflict. Russia crushed the terrorists in Chechnya and has preserved complete superiority over the post-Soviet space. That said, the qualitative and quantitative superiority of the US Air Force and NATO presents the most serious potential threat to Russia's air and air defense forces. For this reason, the preservation and development of Russia's capability of repelling a massive attack by a technologically advanced adversary is the focus of current efforts and expenditure of resources. This is what has motivated the preservation of such a strong air defense system for Moscow, the preservation of radar systems on Russian territory, the creation of an advanced SAMs (such as the S-400 and the Samoderzhets), and the development of a fifth-generation fighter. Naturally, progress on these fronts would also allow Russia to defend against the third, non-Western threat. In spite of the difficulties faced by the Russian Air Force since the collapse of the Soviet Union, work on these priorities finally began to bear fruit in 2007, and this has done much to increase the profile of the Air Force within the Russian Armed Forces as a whole.





Russian Military Power and the High North

Dr Katarzyna Zysk, Norwegian Institute for Defence Studies

Introduction¹

The subject to be addressed is very extensive and complex. This paper discusses only some of the most important aspects of Russian security policy and its military strategy in the High North. First, it draws attention to the question of the region's military strategic importance to Russia. It addresses the continuity of threat perceptions and Russian attitudes towards other actors in the region, first and foremost the United States and NATO. This is followed by a discussion on some relatively new elements in Russian military strategic thinking about the region, namely economic security, primarily connected to energy resources generating a new driving force for the Russian military presence. Finally, this paper addresses the Russian ambitions to restore military power, and the impact of these efforts on the military situation in the High North.

Elements of continuity in the Russian perception of the strategic importance of the region

During Vladimir Putin's second presidential term, the Russian approach towards military power has evolved substantially. The revival of Russia as a great military power has been a clearly defined goal of the Russian authorities. Ambitious objectives in the High North, such as the Navy's revival, have been given a high priority in the official rhetoric. A dramatic improvement in the state finances has given room for new military projects, which gradually can lead to increased Russian striking power in the High North. The Commander-in-Chief of the Russian Navy, Admiral Vladimir Vysotskii, announced at a

¹ This article is based on findings from my research project The Barents Region in Russian Security Policy Discourse, 2007/2008. The project uses Russian primary sources, mainly governmental documents and publications, and statements from politicians, senior officials and military representatives at the central level of power during Putin's second term as President of Russia.

press conference in Severomorsk in February 2008, that Russia would do anything to strengthen its presence in areas where the country has strategic interests. He maintained that from now on, the Navy will conduct major exercises once every six months. Vysotskii thus left no doubt that the Russian Navy will gradually strengthen its international presence.²

The High North is considered a central military strategic area in Russian security and defence policy. Its importance is above all connected to sea-based nuclear forces deployed in the region. The nuclear deterrent remains not only a key element of the Russian security policy and its military strategy, but serves also as a symbol and guarantee of Russia's great power status. Maintaining and modernization of the nuclear capabilities has been therefore given the highest priority in the modernization efforts of the Russian defence.³

The basic Russian perception of the military strategic qualities of the region has been rather stable and has not changed much since the Cold War and throughout the 1990s. The north-western region has been and still is considered an area of special importance to Russia's security. The Northern Fleet has been based in the region due to a number of conditions that make the area well suited for strategic naval operations, such as direct access to the Atlantic Ocean and the Arctic, convenient ice conditions, and close proximity to potential targets. An array of important elements of Russian defence industry and infrastructure is also located in the region. Since the end of the Cold War the relative importance of the Northern Fleet compared to the other Russian fleets paradoxically has augmented. This is partly due to the geopolitical changes after the dissolution of the Soviet Union and Russia's limited access to the Baltic and the Black Sea.

Elements of Russian threat perceptions in the High North

Russian attitudes towards international relations in the region have been dominated by a classic realist approach. The perception of the United States and NATO as a main threat against Russia's security is still alive in large parts of the Russian political and military establishment. Military and other kind of

2 He also admitted that 'the fleet cannot keep a permanent presence in the international waters yet, but that will change'; 'Korabli Severnogo Flota vernulis v Severomorsk', *Murman.ru*, 4 February 2008.

3 See for example Irina Isakova, *Russian Defence Reform: Current Trends*, The Strategic Studies Institute of the US Army War College, December 12, 2006, p. 30–31; Stephen J. Cimbala, 'Russia's Evolving Strategic Nuclear Deterrent', *Defence & Security Analysis*, Vol. 23, No. 3, September 2007, pp. 257–279.

activities of the United States and NATO in the High North are perceived as being of an 'offensive character'.⁴ A range of well-known Russian concerns have stimulated anti-Western attitudes and added to the sense of insecurity: the United States and NATO's increasing military-technological supremacy and creation of new weapons systems, American plans to deploy elements of the ballistic missile defence (BMD) in Central Europe, NATO's debate on further eastward enlargement, and the Western countries' political role in the post-Soviet space, to name just a few.

One example of the sense of insecurity and mistrust prevailing in the Russian attitudes can be found in a report completed in 2004 by the Russian State Council's working group on national security interests in the North. The evaluations revealed a suspicious approach towards other actors in the region. The report was concerned especially with the United States and NATO, who were suspected of having hidden agendas. Their presence in the region has been perceived as directed against potential threat from Russia, and therefore evaluated as being of an anti-Russian' character.⁵ The mistrust towards the United States and NATO's intentions has been reflected in the conviction that other states would seek to gain control over Arctic natural resources belonging to Russia.⁶ The ecological concerns of Norway have been seen as a cover-up hiding anti-Russian political and economic motives.⁷

-
- 4 *Voprosy obespecheniia natsionalnoi bezopasnosti v raionakh Severa. Rabochaia Gruppy Gosudarstvennogo Soveta Rossiiskoi Federatsii po voprosam politiki v otnoshenii severnykh territorii Rossiiskoi Federatsii, 2004, Arktika Segodnia*, <http://arctictoday.ru>. See also following statements and document concerning a draft version of the new Russian military doctrine, and Russian northern policy: *O razrabotke proekta novoi redaktsii Voennoi doktriny Rossiiskoi Federatsii*, The Security Council of the Russian Federation, 5 March 2007; *Osnovy gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federatsii v Arktike*, Odobreny na zasedanii Pravitelstva Rossiiskoi Federatsii (protokol ot 14 iunia 2001 g., 24, razdel III, p.1), <http://www.sci.aha.ru/econ/A111c.htm>; *Vystuplenie predsedatelia Komiteta Soveta Federatsii po delam Severa i malochislennykh narodov G. D. Oleinika na rasshirennom zasedanii Komiteta po teme: Prisutstvie Rossiiskoi Federatsii na arkhipelage Shpitsbergen: politikopravovye, ekonomicheskie i gumanitarnye aspekty*, The Council of the Federation Committee on Northern Territories and Indigenous Minorities Issues, Moskva, 19 June 2007.
- 5 *Voprosy obespecheniia natsionalnoi bezopasnosti v raionakh Severa*.
- 6 S. Kozmenko, 'Voenno-morskaiia ekonomika. VMF kak sredstvo obespecheniia ekonomicheskikh interesov Rossii', *Morskoi sbornik*, January 2006.
- 7 'Norvezhtsy nazyvali menia zhestkim poslom', an interview with Russia's former ambassador to Norway, Y. A. Kvitsinskii, *Sovetskaia Rossiia*, 29 April 2004; V. Gundarov, 'Vremia i flot. Rossiiskie pozitsii v Arktike', *Morskoi sbornik*, April 2002; Aleksei Smirnov, 'Treskovaia voina v Arktike', *Novye Izvestia*, 21. March 2007.

There is a growing concern that Russian strategic forces in the North are still facing NATO just across the border. Military representatives and the State Council's report claimed that NATO has maintained armed forces and a developed military infrastructure in the region. NATO's military exercises in the immediate proximity of Russian borders, however small in scale, have been observed with suspicion. An example of mistrusted activity included also scientific activity and research centres which have the Arctic on their agendas.⁸

Representatives of the Northern Fleet, military experts, the State Council, and other central Russian actors, have pointed at an increasing political and military pressure from the United States and NATO. For example, Sergei Kozmenko, a Russian expert involved in the formulation of Russia's maritime policy in the Western Arctic, has argued, that NATO is struggling for control and hegemony in the world's oceans. The aim, he maintained, is to increase the threat from the sea, first of all against Russia, China and India.⁹ The State Council's working group pointed out that NATO's military presence and activity should be a point of reference when planning Russia's military tasks in the High North.¹⁰

Spitsbergen is of 'strategic importance'

The Russian rhetoric emphasizes the important role that Spitsbergen plays in the military strategic landscape in the High North. The archipelago is described as being of strategic importance to Russia. According to Gennadii Oleinik, chairman of a committee in the Council of the Federation with responsibility for northern issues, a continued presence at Spitsbergen is perceived as necessary to secure the country's economic and military interests in this 'most promising part of the world'.¹¹

8 *Voprosy obespecheniia natsionalnoi bezopasnosti v raionakh Severa.*

9 S. Kozmenko, op. cit.

10 *Voprosy obespecheniia natsionalnoi bezopasnosti v raionakh Severa.*

11 *Vystuplenie predsedatelia Komiteta Soveta Federatsii po delam Severa i malochislennykh narodov G. D. Oleinika.*

There has been a widespread conviction in Russian political and military circles that Norway's policy, perceived as 'unfair' and 'doubtful' from a legal perspective, is aimed at 'driving Russia away' from Spitsbergen and adjacent waters.¹² The Deputy Chairman of the State Duma's Committee on Foreign Affairs and former Russian Ambassador to Norway, Yulii Kvitsinskii, has pointed out that 'one should not forget that Norway is a member of NATO', and that the military strategic question is an important issue observed by the Russian Embassy in Oslo.¹³ Oleinik maintained that behind the Norwegian management of Spitsbergen and the rhetoric about nature protection are hidden long-term plans for exploitation of the archipelago by NATO in efforts to take control over the Arctic. The Russian actors have repeatedly pointed at a number of installations of 'double purpose', mainly monitoring and surveillance systems on Spitsbergen, which could be used in military interests of the United States and NATO.¹⁴ The issue has been a reason for concern for the Russian authorities, since Spitsbergen is seen as a guarantee of free access to the Atlantic and the world's oceans.

According to Nikolai Spasskii, former Deputy Secretary in the Russian Security Council, a weakening of Russian presence in Spitsbergen would lead to the deterioration of the Russian positions in the Arctic in general.¹⁵ Kvitsinskii warned Moscow that 'to abandon Spitsbergen would be comparable with a thoughtless abandoning of Alaska'.¹⁶ The long-term objective of Russian policy is to maintain and strengthen the Russian presence by developing a more coherent policy and diversification of activities.

12 See for instance '*V strategicheskikh interesakh Rossii*', The Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation, No. 12(49) July 2007; Nadezhda Sorokina, 'Mir i Rossiia. Moskva nie oslabit pozitsii na Shpitsbergene', *Rossiiskaia gazeta*, 23 March 2006; Iaroslav Butakov, 'Moskva–Oslo: arkticheskii spor', *Ruskaia Tsvilizatsia*, <http://www.rustrana.ru>, 11 May 2007.

13 'Norvezhtsy nazyvali menia zhestkim poslom'.

14 See for example: *Vystuplenie predsedatel'ia Komiteta Soveta Federatsii po delam Severa i malochislennykh narodov G.D. Oleinika*. A. Smolovskii, 'Voenno-strategicheskaiia obstanovka v Arktike. Istochniki ugroz interesam Rossii v Arktike i osnovnye napravleniia prilozheniia usidlii v etom regione dla VMF i drugikh vidov VS RF', *Morskoii sbornik*, nr 11/12, November/December 2006; Elena Simonova, 'Blagie namereniia norvezhtsev', *Na strazbe Zapolaria*, 31 March 2004; V. Vladimirov, 'Istochniki nestabilnosti obstanovki v Zapadnoi Arktike', *Morskoii sbornik*, desember 2003; Aleksandr Pronikov, 'Retrospektiva. Severnye sosedi', *Na strazbe Rodiny*, 6 March 2005.

15 Nadezhda Sorokina, op. cit.

16 'Norvezhtsy nazyvali menia zhestkim poslom'.

New emphasis: Economic security

There is one additional aspect that is being referred to with increasing intensity, namely the economic importance of the Barents Sea and the possibility, that the Russian armed forces, and more precisely the Northern Fleet, could be used in the defence of Russia's economic interests. The national economic interests in the region have been determined first of all by the access to fish resources and several major oil and natural gas fields on the continental shelf discovered in the end of 1980s (Prirazlomnoe oilfield on the Pechora Sea shelf, Shtokman gas field in the Barents Sea).

The move towards Russian remilitarization and intensification of the military activity in the High North has taken place simultaneously with an increased regional and international focus on existing and potential energy resources in the region. Already today there is an indication of the interdependence between the development of the Russian oil industry and Russian military power in the High North. In the future, securing the petroleum infrastructure will be an important task for Russian military forces and other security structures, such as the Federal Security Service or the Interior Forces. As the Minister for Natural Resources, Yurii Trutnev, argued in October 2005 at the meeting of the Marine Collegiate, once Russia decided to extend the petroleum activity to the continental shelf, the country has had to ensure necessary means to protect it.¹⁷

From the Russian perspective, the growing importance of the High North as a strategic base for resources has increased the potential that Russia's Arctic 'opponents' – the United States, Norway, Canada, Denmark, and NATO, – could challenge Russian security.¹⁸ It has been argued that Norway and its allies and partners aimed at undermining Russia's position and reducing its presence in the region. Representatives of military circles and the State Council have pointed out, that Norway and NATO have actively penetrated the Arctic. They draw attention to the alleged constantly growing intensity of military exercises on a large scale in the immediate proximity of Russian borders. The content of the exercises has given another cause for concern. Russian politicians, military representatives and experts pointed out that a scenario of the exercises was 'usually based on an armed conflict between two states for control of energy resources on the continental shelf of the Barents Sea'.¹⁹

17 Alena Kornysheva, 'Mikhail Fradkov zaglianul v shliuzy', *Kommersant*, 31 October 2005.

18 A. Smolovskii, 'Voенно-стратегическая обстановка в Арктике'.

19 Ibidem; *Vystuplenie predsedatelia Komiteta Soveta Federatsii po delam Severa i malochislennykh narodov G.D. Oleinika*; Elena Simonova, op. cit.; V. Gundarov, op. cit.; V. Vladimirov, op. cit.

The international attention devoted to the region and the potential for competition, together with a range of unresolved border disputes, has been a driving force for Russian military presence. A stronger emphasis is being put on securing what has been defined as national security interests. Russian national ambitions in the region have been summarized by Artur Chilingarov, an Arctic explorer and the State Duma's Vice Spokesman, who concluded during a meeting with Putin in 2004 that 'Russia must bite into the North'.²⁰ Putin described the Arctic as a 'disputed territory, rich in natural resources', where 'a serious fight of interests between rivals' is taking place.²¹ Russian actors, including President Putin, have emphasized that Russia needs to strengthen its influence and position in the region immediately.²²

A potential for conflict?

The potential for a military confrontation on a large scale in the North has been evaluated as low by Russia and other major actors in the Arctic. None of them, however, has excluded limited conflicts, based primarily on access to and control of natural resources, first and foremost energy. Climate changes in the Arctic, which will most likely ease the access to the vast natural resources and open new maritime transport routes, have heated the temperature of international relations in the region. The potential for competition and conflict in the Arctic has been indicated in the new maritime doctrine of the United States from October 2007.²³ The five Arctic countries – the United States, Norway, Denmark, and especially Canada and Russia – have clearly shown their interest and determination in fight for control of the polar region by increasing scientific, economic and military activity. The rising rivalry has brought the Arctic countries to sign in May 2008 an agreement that confirmed their commitment to the international law in asserting territorial claims to the Arctic.²⁴

20 'Arktika – bogataia spornaia territoria, za kotoruiu vedetsia borba, zaiavil Putin', *Izvestia*, 27 September 2004.

21 Ibid.

22 'Vladimir Putin predlozhit sozdat natsionalnyi arkticheskii sovet', *Regnum.ru*, 3 May 2007; 'V natsionalnyi arkticheskii sovet dolzhny voiti predstaviteli MID, Minobrony i pogranichniki', *RIA Novosti*, 4 May 2007.

23 *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, US Navy, Marine Corps, and Coast Guard, October 2007, *The United States Navy*, <http://www.navy.mil/maritime>.

24 'Navigable Arctic prompts territorial claims', *Washington Times*, 10 July 2007; Robert Lee Hotz, 'U.S. draws map of rich Arctic floor ahead of big melt', *The Wall Street Journal*, 31 August, 2007; Julian Borger, 'Closed-door Arctic deal denounced as 'carve-up'', *The Guardian*, 28 May 2008.

An example of the increased emphasis on the defence and security aspect in Russia's economic interests in the North can be found in an article by the aforementioned Russian expert Sergei Kozmenko, in *Morskoi sbornik*, a journal of the Russian Ministry of Defence. Kozmenko points out that with the end of the Cold War the ideological reasons for military confrontation are in the past. Instead, the economic premises, based on a rivalry for natural resources exploitation of which moves to the world's oceans, cannot be excluded: a series of local maritime conflicts over access and control of 'Russian' maritime resources are entirely possible.²⁵ He calls for strengthening of the Russian Navy as the most suitable way to defend the country's national economic interests.

Military aims and means: Russian efforts to regain great power status

After the end of the Cold War there was a dramatic decrease in the number of operational and battle-ready submarines and principal surface combatants (carriers, cruisers, destroyers, frigates, and corvettes) in the Northern Fleet. Russian authorities have though made statements that could be read as an ambition to recreate a 'blue-water navy' and thereby facilitate the return of Russian naval vessels to the world's oceans. This could help Russia to regain and uphold its great power status. One of the last examples highlighting Russia's ambitions is the biggest naval exercises to have taken place in 15 years, which were carried out in the Northeast Atlantic and the Mediterranean from December 2007 to February 2008. The exercises included more than 40 aircraft, 6 strategic bombers and a group of vessels gathered from the Northern, Black Sea and Baltic Fleets. The Commander of the Northern Fleet, Vice Admiral Nikolai Maksimov, stated that the exercises were aimed at 'ensuring Russia's naval presence in key operational areas of the world's oceans, and establishing conditions for secure Russian maritime navigation'.²⁶ The exercises served to demonstrate that Russia is able to conduct major military operations, and has the means to defend its national interests. The exercises can also be read as a response to American moves with BMD system, and further NATO enlargement to the post-Soviet space. The increased Russian military activity has reinforced the message to the United States that Russia remains a

²⁵ S. Kozmenko, op. cit.

²⁶ 'Russian Bear bombers join final drills in N. Atlantic', *RIA Novosti*, 29 January 2008.

formidable military power, and able to hold in check what is seen as the American geopolitical offensive. It has also emphasized the increased Russian attention devoted to further development of military capabilities seen as an increasingly important support in pursuing an effective foreign policy.

Such moves should also be seen in a larger context of Russian internal politics. In President Putin's second term of office, the Russian authorities have been generating a campaign of Soviet nostalgia. Putin called the collapse of the Soviet Union the greatest geopolitical catastrophe of the 20th century.²⁷ For Putin, the demise of the Soviet Union has often been a point of reference that the Russian public responds to. The big naval exercises, and other spectacular moves like the decision to resume the patrols of long-range bombers suspended 15 years ago, may be seen as a part of efforts to restore the Russian great power. These moves, however, are still more of a political issue than a military one.

Modernization efforts of the sea-based nuclear deterrent

The Russian authorities have put effort into modernizing the sea-based nuclear deterrent by building a fourth-generation class of Ballistic Missile Submarine (SSBN), the Borei-class submarines. The project has been followed by the construction of the Bulava intercontinental ballistic missile. The process, however, has moved forward at a very slow rate.

The future development of Russian strategic forces in the North remains uncertain. In July 2007 the former Commander-in-Chief of the Russian Navy, Admiral Vladimir Masorin, surprisingly announced that the three new Borei-class submarines would not be based on the Kola Peninsula, but on Kamchatka with the Pacific Fleet.²⁸ As a result, the importance of the Kola Peninsula could be radically reduced in the years to come. To date, the Northern Fleet has not only received the best equipment, but has also had a better infrastructure than the Pacific Fleet. The Northern Fleet's 6 strategic submarines Delta-IV are becoming old and in need of replacement. The decision, if enacted upon, could be read as a change in Russian strategic priority. However, it has not been decided yet, and it is too early to draw such a conclusion.

There are clear indications that Russia wants to keep the SSBN fleet in the High North. The modernization process of the old strategic submarines

27 Vladimir Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, The Kremlin, Moscow, 25 April 2005.

28 'Prestige submarines will not sail for Northern fleet', *BarentsObserver.com*, 11 July 2007.

has continued, aiming at extending their service life until 2020.²⁹ It will though take a long time before the ageing vessels will be replaced by new ships. Today, apart from the three aforementioned Borei-class submarines, Russia is building mainly frigates and corvettes, which are useful for coastguard-related tasks, protection of oil installations, etc., but not much use for the projection of power.

Conclusions

Russia's military ambitions in the region are still high, and – contrary to the situation in the 1990s – there is also a political willingness to increase defence spending. In the current developments in the High North, Russian political, military and economic interests seem to be pulling in the same direction.

Russia has important military strategic interests in a region which has not lost its relevance with the end of the Cold War. This continuity can be clearly seen in the perceived military strategic qualities of the region and threat perceptions, especially concerning the United States and NATO's military activity, which is mistrusted and seen as having an 'offensive', 'anti-Russian' character. A new emphasis in Russian security perspective on the region is placed on energy security, generating new tasks for the Northern Fleet, and other security structures.

Russian high military ambitions are, however, still more rhetoric than reality. So far, the Russian armed forces have not experienced profound reform. Nevertheless, steps towards modernization and strengthening of the military have been taken and can bring results, albeit slowly. Russian authorities are increasing defence spending and are determined to regain the state's position as a great military power. There are both the political will and the economic means to move forward. Today, there is no existential threat posed by Russia. Although, there is a potential, both in regional and global dimensions, that the situation in the High North and Russia's relations with the United States and other Western actors could deteriorate. Hence, the development in the region ought to be seen in the long-term view, with an assumption that the military situation may develop in different directions, and perhaps not all of them too pleasant for neighbouring states.

29 Mikhail Barabanov, 'Kuda idët rossiiskii flot', *Kommersant-Vlast*, 25 February 2008.

Russia – Quo Vadis?

Hans Wilhelm Steinfeld, NRK

After 1992, Russia embarked upon a process of privatization which nearly ruined the country. Only in 2008 will Russia's Gross National Product exceed that of 1989. Thus, almost twenty years have been lost, and the process has totally compromised the Western notion of democracy. This is why Putin may say 'we need democracy the Russian way'.

Although renowned economists, such as Jeffrey Sachs, boast of being the counsellors of privatization, it was a rouge capitalism that was introduced. Further, the notion was rather straightforward – when they privatized Russia's 'family silver', they put the value of a factory at the production level at the time of privatization. So what happened next? Newly converted 'capitalists' penetrated industries, drove production down, and took possession of 90 per cent of the national wealth for nearly nothing, with dramatic results. Only in 1992–1993 did the volume of industrial production in Russia contract by 44 per cent.

This was a more dramatic contraction in the economy than the one imposed on the Soviet economy by Adolf Hitler's invasion on 22 June 1941, only this time the Russians shot themselves in the foot. Moreover, this enormous loss was followed by a dramatic fall in productivity. The former chief of Yokus told me that his economists had tried to calculate productivity in Russia in 2002, and the result was 32 times lower than that in the former Bundesrepublik Deutschland, which is a dramatic sign.

Only as late as 2006 did Vladimir Putin dare to touch upon the demographic crisis that has accompanied this process. In 1991 the average life expectancy for men was 71–73 years; today it is 55 years. There are three reasons for this decrease in the expectancy of life among men in Russia: men smoke themselves to death, they drink themselves to death, and they have three jobs to make economic ends meet.

There are also other reasons, one of which is observed in the huge town of Saratov, by the Volga river, where the birth rate dropped from 46,000 per year to 16,000. This is Russia's tragedy, and this is the tapestry for the necessity of starting to build Russia's society on a civilian footing.

What, then, is the core issue? When Vladimir Putin assembled his generals on 20 November 2007, during the Duma election campaign, he focused on one thing – housing. He promised his generals and officers that he would

provide with lodging facilities for them. For people on fixed salaries in Russia today, the average flat space available is seven square metres netto per family member. This means that five times as many people live in any given block in Moscow, compared to in a block in London. Furthermore, it also means that if one wants to boost productivity in Russia, the population will have to be included in the value accumulation, which makes housing a strategic issue.

Vladimir Putin has won the hearts and minds of Russians because he has returned predictability to their lives. His master plan is no secret. It is to use one-sixth of the earth's territory, i.e. Russia, as a contact area between China and Japan on one side, and the EU and the USA on the other. The trading items at stake are gas and oil, and delivery will be in the form of pipelines. This is Putin's master plan, and it is a long-term master plan.

Norway's position in the north is of interest also in terms of military thinking in this context, because Russia, in her present stage of statehood thinking, considers it a little indecent that there might be no military people on the other side of the border. It is my conviction that if Norway is going to cooperate in the north with the Russians, we will have to have cooperation at all levels and in all sectors. Commensurable levels will have to be met. The Kola Peninsula is today still very much a closed area, and I do not think that we can make our presence felt in the north without having adequate military levels to respond to the needs of communication with the Russians on the other side.

After World War II, every nation in Europe wanted to have a steelworks, to have a self-image that would enable people to look themselves in the mirror. Russia still feels that military presence is necessitated as an integrated part of statehood, and I think it is viable to understand that we do not only need military people at sea in the north, we need them on shore as well, if not to meet an enemy, or a situation we do not believe in, then as a means for cooperation and communication.

We have probably all heard of the Russian accusations made in 2007, thriving on energy blackmail, particularly versus the new states in the Baltic area, Eastern Europe and Poland notably. In June 2007, all of the Ministers of Finance from Russia, Poland, Germany, and the Baltic area were assembled in Oslo. There, I asked the Russian Minister of Finance to comment on the accusations of energy blackmail in terms of the price setting of gas. The Minister then took the delivery treaties, country by country, and demonstrated that none of them were even close to the world market price for gas. Furthermore, not one of the other ministers opposed his description of reality, not even Poland's Minister of Finance, which is a point worth noting.

I would also like to focus briefly on Russia's image of the West. Winston Churchill once said that those who forget about the past are ill prepared for the future. Russia, and Russia's elite, still have preserved a sense of the syndrome of siege, created already in the War of Intervention, following the October Revolution. This was strengthened in 1939. If, for example, one turns to Ivan Maisky, Stalin's Ambassador to London, and his memoir *Who Helped Hitler*, one can understand that the Munich Treaty and the appeasement politics of Britain in 1938 had an eastern vector, namely the hope that the Third Reich would turn east, which it eventually did, at the cost of 30 million lives. If one does not understand what sort of traces such an experience leaves, then one will never understand Russia.

Let us then take a leap forward to 1981. In that year, a friend of mine invited me to play chess. He was a professor at an academic institution in Moscow, IMEMO; his name was Jevgenji Primakov. There, a discussion was being held on the American Strategic Defence Initiative (SDI), and a Soviet historian, Professor Mazojevskij, said that 'this is an American attempt to arm us back to the caves.' The mathematicians of the day quickly concluded that the mathematics needed for this new technology were light-years away. The Russians indeed felt threatened, and I recall that the Foreign Minister of the Soviet Union, Edward Shevardnadze, once told me that from 1960 to 1990, the Soviet Union spent 1.5 billion dollars (1960 value) more than was needed to keep up the military balance with the United States, and one can imagine the corresponding fund-building in the civil sector as a result of that.

The end of the Cold War was dramatic. In retrospect, it is also a little frightening to think about how close the world actually came to World War III. Today, no one in their right mind would advocate the NATO doctrine of Flexible Response, to name just one example. Also, the Russians have given indications of just how close they were on 17 September 1983, when a monitoring station called Sebuorov 17 received warnings from two individual satellite warning systems that five Minute Men missiles had been fired from the United States against the Soviet Union. It was only due to the young Lieutenant Colonel Petrov that disaster was averted. He had been taught at the Frunze Academy, where he had learned that World War III would be ignited with a lot more than five missiles, and he therefore begged the general staff not to push the button. They had twenty minutes response time, and fortunately, they did not push. Later, they investigated what had failed, and learned that their satellites had misinterpreted the lights breaking between two layers of clouds, incorrectly labelling them as the firing of five missiles. The world was twenty minutes away from World War III, significantly closer than during

the Cuban Crisis a generation earlier. In retrospect, we should therefore be grateful for people so bravely minded on the Russian side as well.

What, then, have the Russians received in return for the most profound geopolitical change in Europe since 1945? Firstly, they disarmed their armed forces from 3.7 million men to 1.2 million men. It is God's wonder that well-armed, well-educated men, let themselves be subject to the process of social degradation that the 1990s presented to them; it is worth a Nobel Peace Prize in itself. Russia easily bid farewell to the Warsaw Pact. That was the will of Mikhail Gorbachev, and when it happened in July 1989 in Bucharest, Nikolai Chauchesku went mad. The Hungarians, however, proceeded to open the Iron Curtain, with full Russian support.

Russia liquidated the Warsaw Pact. It also had to liquidate the USSR. Two events led to the downfall of the Soviet empire: one was *Glasnost* (openness), and the other was ten years of war in Afghanistan. Let us be reminded of what Tony Blair once said 'if we fail in Afghanistan, NATO is finished.' We will live to see whether this is the case or not. One very important issue when the Soviet Union was falling apart was to keep the nuclear shield in one hand. That Russia managed to do this was utterly important. Imagine the size of the defence budget today if leaders such as Alexandr Lukasjenko had tactical nuclear missiles at their disposal. We do not think about this possibility often, but we should be grateful for the way this immense problem was solved in the past.

Moreover, Russia also accepted NATO's expansion to the east, even the inclusion of three former Soviet republics. Naturally, Russia grumbled, and we also know that NATO's military committee was against this move. The reasons were that firstly, the Baltic countries could not pay for their membership, and secondly, there would be a fight with Russia. That fight never occurred, however, and in the end it all came down to political rhetoric. Then, in the middle of all this, the crisis in Kosovo appeared. When NATO started its bombing campaign, Jevgenji Primakov, then Prime Minister of Russia, turned mid-flight on his way to the USA and returned home. This enraged President Boris Yeltsin, actually to the point that he unseated Primakov shortly thereafter. This was a large power allowing an old friend to go down for the second time in ten years, namely Yugoslavia.

It is also important to remember that in 1991, Mikhail Gorbachev supported Operation Desert Storm, the invasion of Iraq, which was also an old Russian client state. Russia did nothing in support of Iraq, but instead helped to get Iraq out of Kuwait. Needless to say, this could never have happened ten years earlier. Still, Russia experienced a very strange thing with Iraq once again around the turn of the century, namely the second Iraq war and the sub-

sequent unseating of Saddam Hussein. For the first time since 1848, the political axis of Paris–Berlin–Moscow was activated, with all three countries opposing the war.

Today, the Russians feel that they are being ‘paid back’ for this opposition, in the form of the missile shield. Why, then, has the old dream of Ronald Reagan – in reality the SDI in a new format – been dusted off just now? Is it to trigger off old conventional Cold War thinking against Russia simply because it maddens Russia? I will not try to answer this question, but I still find the question intriguing.

Russia’s relationship with client states is worth a few words. We have recently seen a Russia that is determined to restore itself to super power status. However, in this attempt Russia’s weapons have not been planes or tanks, but rather energy conjunctures. Let me remind readers that in 2002, Russia’s state budget was based on an oil price of 18 USD per barrel, and therefore Russia found itself in a very agreeable position with regards to the income from oil. Russia’s use of this money is, of course, to implement the master plan that is to restore the country’s influence in the world.

Recently we have seen flights over the North Sea, and it has been interesting to note that the Norwegian Chief of the Intelligence Staff, Torgeir Hagen, has said that this military activity has in very little or no way been directed at Norway. We will see how this develops in the future. What is very interesting to see these days, however, is how the next client state of Russia is being exposed, namely Iran. Some of the equipment exported from Russia to Iran is notably an accelerator for particles, with a very wide range of applications. It is 30 metres in diameter, and it can be applied for radiology, for nuclear weapons and several other purposes. The Russians themselves have expressed concern about Iran’s programme, though I, for one, am not sure as to whether this should be taken seriously.

One thing is quite certain, however, and that is that if the USA should launch military action against Iran, then the nightmares of Joscha Fischer and Jens Stoltenberg will materialize, namely a full integration of all the conflicts from Afghanistan to Gaza. Then we really ‘will have done it’, so here is to hoping that it never happens.

There is a notion in Russia of a ‘soft belly’ under the Russian empire, namely the Caucasus area, in Central Asia. Interestingly enough, there already was an American three-star general in place in an adjoining office to that of the Georgian Defence Minister seven years ago. One can only imagine what the facial expressions would be if there was a Russian general in place at the same spot in Mexico. From the Russian perspective, they have been benevo-

lent in letting the West orchestrate its attack on Afghanistan in 2001. Why did we go there? Because we could not count on the Pakistani President in doing the job that had to be done, and therefore, we went to bed with the enemy. NATO now has a presence in, for example, Kirgistan and Usbekistan. On 16 October 2002, the United Nations published a list of the worst states for applying torture against political prisoners, with the West's new friends in Central Asia in first place.

It is worth remembering the fact that NATO was created under the slogan 'insurance for peace and freedom', and there does seem to be due reason to adjust a little bit according to the founding principles of the alliance when we are footing ourselves in a new environment. In Central Asia, Russia chose to follow in the footmarks of Otto von Bismarck, who once said that 'those who never learn how sausages and politics are made, will never sleep soundly at night for the rest of their lives.'

We have a common problem with the Russians, which I will now touch upon. I am convinced that the botched Soviet war in Afghanistan was one of the central preconditions for the failure of the USSR. For some years now, Westerners have had access to the Soviet military conclusions. It is a thrilling piece of literature, with high value of use for those who today are involved in stabilizing Afghanistan. I recall that when Russia's Minister of Defence Sergej Ivanov visited Oslo in November 2006, he held a press conference together with the corresponding Norwegian Minister. The Russian Minister said that Russia had great hopes for NATO's attempt to stabilize Afghanistan, and that Russia sent two billion USD to the Karzai government per year to facilitate such a development, and then he smiled dryly and said: 'But I hope you understand; we cannot send soldiers.' Of course, with 16,000 soldiers killed and three times as many wounded between 1979 and 1989, it is politically impossible for Russia to re-engage militarily in Afghanistan.

Today, we in the West face many of the same problems as the Russians did. If one reads the memoirs of Russian Army General Valentin Valenjikov, *What Should not Be Repeated*, which with its very detailed conclusions could frighten anyone in the ISAF forces when it comes to the challenge that the Afghan territory is representing. Firstly, the Russians had no military intelligence on the ground. Some 50 million Soviet citizens actually had their roots in Islam, and spoke the local languages. General Alexandr Lakovskij, who was the last Chief of Staff of the Army in Kabul, listed it for his American colleagues: they had full control of the cities and of air space, but in the end they had to park the gunship helicopters. They had to park the mobile infantry vehicles, and every man had

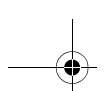
to pick up a backpack of 40 kilos and walk for three days to engage the enemy high up in the mountains, particularly in eastern Afghanistan.

In the end, the Russians were so despairing that they even reflected upon the use of tactical nuclear weapons, but ultimately they came to the conclusion that the terrain was too steep to make these kinds of weapons effective. The Russians enrolled 120,000 men per year in Afghanistan, but concluded that they would have needed 500,000 per year, should they have been able to pacify the entire country. In addition, they would have needed to have been able to carry out bomb training and have resting bases in Pakistan. Of course, that was impossible then, as it is impossible now.

I would therefore like to emphasize Russia's Afghani experience. It was very specific, and the West has a lot to learn from it. Also, if one goes deeply into it, then one understands that the West is not conceived of as very different when looked upon from Kabul. What if the Afghanis, in fact, do not see the difference between the 'invading, communist' Russians and the 'democracy-bringing' West? In my view, it all comes down to the notion that neither the West nor the Russians really investigated the need to change the lives of people. To quote Secretary of State Espen Barth Eide: 'if we add all the problems and mistakes we did in Kosovo and multiply it by ten, then we have our Afghani challenge.' If we forget that, we destroy NATO, and hence my recommendation is to read Valentin Valenjikov's book, as there is a lot to learn from the Russian tragedy.

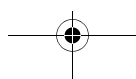
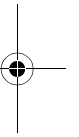
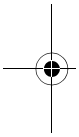
To conclude with regard to where Russia will, or should, be going in the future, I would say that in order to develop, Russia will have to secure a more rational place and participation in the international division of labour. This is the avenue Russia is going to have to pursue in order to turn its demography crisis, the civilization crisis that Russia has in its northern territories, and something which I think is much more serious than a few flights over the Northern Sea.

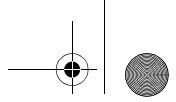
Russians will also have to contemplate a little about China. In the West, we often seem to ignore the fact that Russia is a Euro-Asian state. Therefore, it is not bad dreams about the Ukraine, Poland or the Baltic states that keeps the Russian President awake at night – it is China, especially in the long term. Why is that? The reason is that 80 per cent of Russia's unused natural resources are located north of the Arctic Circle, much of them in Siberia. Territorially speaking, Siberia is three times larger than the republic of China, inhabited by only 15 million people; south of the border, there are 1.3 *billion* people. So, in terms of 'living space', the situation is far more sinister for Russia there than anything that could possibly show up in the Western hemisphere. There-



GILs Luftmarktseminar 2008

fore, Putin is in no hurry to build a pipeline to China, because it will lead to a long-term Chinese settlement. It will come, eventually, but not in the short term.





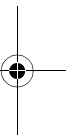
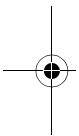
Forsvarsstudien og nordområdene

General Sverre Diesen, forsvarssjef

I dette innlegget vil jeg forsøke å berøre to temaer som er meget relevante for dagens forsvarsdebatt. Det første er det arbeidet som nå pågår med å implementere Forsvarsstudie 07 (FS07) i et politisk dokument, nemlig langtidsproposisjonen. Det andre temaet jeg vil ta for meg, er utfordringene i nordområdene. Dette er to temaer som ikke er direkte knyttet til hverandre, men som har enkelte tangeringspunkter, og jeg vil derfor forsøke å behandle disse to temaene i sammenheng.

For å ta arbeidet med langtidsproposisjonen først; denne proposisjonen vil være styrende for Forsvarets virksomhet de neste fire år, og vil baseres på blant annet FS07, i tillegg til blant annet rapporten fra Forsvarspolitisk utvalg (FPU). Det som er hovedutfordringen for politikerne når man skal lage denne typen politiske dokumenter, er at de må forholde seg til en hel mengde av endringsforslag, som hver for seg er helt løst og ikke har noe med hverandre å gjøre. Utgangspunktet for alle disse ulike innspillene er likevel en konsistent anbefaling, hvor tingene henger sammen både økonomisk og operativt i en helhetlig struktur. Den politiske prosessen vil imidlertid kjennetegnes av «gi-og-ta», hvor det må tas hensyn til flere ulike faktorer og innspill.

I FS07 har vi forsøkt å sette Forsvarets politisk definerte oppgaver inn i en større sammenheng. Deretter har vi skilt ut de oppgavene vi skal kunne løse nasjonalt og med egne ressurser, og de oppgavene vi skal kunne løse sammen med våre allierte, og sett på hva dette innebærer i et scenariobilde. Dette scenariobildet kan beskrives som en operasjonalisering av sikkerhetsutfordringene i vårt eget område. Jeg vil minne om at FS07 baserer seg på en prosess som har en del universelle utviklingstrekk, som altså gjelder militærsektoren og militærfaget i alle land, og som man på en måte ikke kommer utenom. Man kan således ikke vedta seg bort fra teknologiske, økonomiske og andre trender bare fordi man har en normativ eller ideologisk uvilje mot det som skjer. Det kan man jo selvsagt gjøre, men man vil i så fall ikke gjøre stort annet enn å kaste bort verdifulle år og milliarder av kroner, før man ubønnhørlig innhentes av den virkeligheten som faktisk finnes.



I tillegg kommer de spesifikt norske faktorene, nemlig den arven vi har i form av referansestruktur, de oppgavene vi er blitt tildelt, i tillegg til de scenarioene våre beste eksperter har operasjonalisert for oss. Ut av alt dette kommer det ved hjelp av spill, analyser og annen gjennomtenkning en strukturskisse, altså et forslag til en operativ struktur, som igjen genererer behov for base- og støttestruktur, og i tillegg også skisserer rammene for den tilhørende personell- og kompetanseorganisasjonen. I sum blir dette en samlet struktur, som så blir gjenstand for omfattende økonomiske beregninger, før vi til slutt lander på det endelige forslaget til struktur.

Det er denne forhåpentligvis konsistente helheten som politiske vedtak alltid risikerer å bryte fullstendig ned, litt avhengig av hvilke kompromisser som må inngås av distriktpolitisk og annen karakter. Jeg skal forsøke å komme tilbake til dette etter hvert. Først vil jeg imidlertid påpeke at det som på en måte har vært FS07, og også i noen grad FPU, sitt credo, er forsvarsøkonomien og behovet for å foreta seg noe med den. Mot denne bakgrunn har jeg funnet det nødvendig å minne om hvordan Forsvaret har fått sine bevilgninger de siste par tiårene, nemlig ved at man har tatt for seg fjorårets budsjett og deretter inflasjonsjustert dette. Så legger man til den særskilte pris- og lønnsveksten i forsvarssektoren, men så, litt senere i denne årsryklusen, etter budsjettkonferanser o.l., da kommer Finansdepartementet og sier at man dessverre blir nødt til å ta tilbake noe av det.

Man sier ikke eksplisitt at man tar fra Forsvaret pris- og lønnskompensasjonen, men det man har tatt bort hvert år, har uansett vært temmelig nøyaktig lik dette beløpet. Den erfarte budsjettutviklingen for Forsvaret er derfor den inflasjonsjusterte. Det innebærer at budsjettutviklingen går én vei, mens kostnadsutviklingen går en annen. Denne differansen representerer omtrent 500 millioner kroner i året, noe som tilsvarer hele Sjøforsvarets årlige seileprogram. Dette forsvinner altså ut av budsjettet hvert år, og den øvrige virksomheten må således tilpasses dette tapet, helst uten at det skal synes. Naturlig nok går ikke dette i lengden, og effektene av denne differansen kommer derfor til syne.

Når dette likevel har gått ganske bra frem til nå, så har det å gjøre med det faktum at vi startet med et stort, redundant mobiliseringsforsvar, og vi har latt dette kjøpekraftstapet spise opp mesteparten av det. Denne forvitringen har derfor gått ut over noe vi egentlig ikke trengte, rett og slett fordi vi ikke hadde råd til det. Det som er blitt igjen, har vi konvertert fra et mobiliseringsforsvar, basert på helt andre scenarier enn de som er aktuelle i dag, og laget et stående innsatsforsvar. Nå er det derfor ikke flere reserver vi kan tære på, noe som betyr at hvis denne prosessen får fortsette, så vil den gå veldig fort, og

ende veldig dårlig. Dette tror jeg vi har klart å skape en erkjennelse av i det man kan kalle det politiske ekspertmiljøet.

I forsvarspolitiske miljøer skjønner man dette. Så er spørsmålet hvor tungtveiende dette egentlig er når forsvarspolitiske miljøer møter andre politiske miljøer. Uansett er det dette som har gjort at vi i FS07 har presentert to mulige veier fremover, altså at man enten lar budsjettene følge kostnadsutviklingen og beholder et stabilt forsvar, eller at man beholder et inflasjonsjustert budsjett og i realiteten bygger Forsvaret ned. Dette begynner etter hvert å bli kjent.

Så kommer vi til det som er vanskelig. Vi har allerede et betydelig etterlep når det gjelder den strukturen vi har og det den koster i forhold til våre nåværende budsjetter. Vårt utgangspunkt har vært 31,5 milliarder 2008-kroner, noe som tilsvarer årets budsjett. Vi har deretter vært nødt til å presse strukturen ned til noe som i utgangspunktet koster mindre enn dette beløpet, slik at vi kommer til et punkt hvor vi er i likevekt. Deretter har vi presentert politikerne for deres ulike valg, nærmere beskrevet ovenfor.

For det må nemlig tas et valg. Det ene valget er for så vidt like enkelt som det andre, men man må da vedstå seg hva man faktisk gjør. Man kan ikke late som om man opprettholder et stabilt forsvar med et inflasjonsjustert budsjett, for det gjør man altså ikke. Litt spissformulert har jeg sagt at man ved å gå for denne løsningen kan se for seg at det vil ta omtrent 25 til 30 år før man ikke lenger kan snakke om at man har noen nasjonal forsvarsambisjon i det hele tatt. Jeg har også sagt at hvis man først har bestemt seg for å bli maktesløs, så er det ingen grunn til å bruke 30 år på det, det kan man gjøre betydelig raskere. Det er nemlig forskjell på å gjøre dette på en styrt måte og å gjøre det på en vilkårlig måte.

Det vi nå har lagt til grunn, er at vi i perioden fremover først og fremst får opp det inflasjonsjusterte volumet forhåpentligvis, og deretter at vi får kompensert for en lønns- og kostnadsvekst tilsvarende 1,5 prosent. Etter vår mening er et konservativt estimat for hele lønns- og prisveksten 2 prosent, men vi har sagt at hvis vi får beholde 1,5 av disse 2 prosentene, så skal vi klare å ta ansvar for den siste halve prosenten på egen hånd gjennom interneffektivisering. Det har ikke bare med økonomi å gjøre, men handler også litt om politisk teft, ved at vi viser vilje til å ta ansvar. Hvis dette går igjennom, vil det i så fall gi oss et budsjett på gjennomsnittlig 35,8 milliarder kroner over en 20-årsperiode, og om 20 år vil budsjettet være på 41,8 milliarder 2008-kroner. Får vi dette, vil vi være i stand til å levere stabil forsvarsevne, et stabilt forsvar i hele perioden.

Vi møter mye velvilje for dette resonnementet. Likevel finner jeg det bekymringsfullt at velviljen kanskje ikke vil holde over tid. La oss si at vi får en eller halvannen milliard ekstra nå, men at ekstrabevilgningene så stopper opp. Da har vi bare utsatt tidspunktet for når Forsvaret vil forvitne ned til 0 med tre-fem år. Da blir det hele nokså uinteressant. Poenget er altså at det ligger en fare i det man kan kalle akutt politisk velvilje, og at et såkalt «løft» i det lange løp faktisk kan vise seg å være kontraproduktivt, fordi man da samtidig også får et påslag i strukturen som enten koster mer, eller som slett ikke er det man kanskje burde bruke 1,5 milliarder ekstra kroner på. Dette er derfor i aller høyeste grad en risikofaktor i den fase av arbeidet vi nå er inne i.

Jeg blir veldig ofte spurt om hvorfor jeg ikke sier noe om hvor mye forsvar som er nok. I den sammenheng vil jeg bare få minne om at forsvar, eller sikkerhet, i seg selv ikke har noen selvstendig, absolutt verdi, det har kun verdi i relasjon til andre samfunnssteder. Det er på sett og vis politikken oppgave å avgjøre hvor verdifull Forsvarets oppgaver er sammenlignet med andre ting. Jeg kan si noe om hva vi er i stand til å gjøre på ulike budsjettnivåer og på ulike nivåer av forsvarsberedskap, men å definere hvor mye forsvar som er «nok», det er og blir et politisk problem. Derfor er også den nåværende forsvarsstudien lagt opp slik at vi sier så mye og så presist som mulig hvor mye de ulike nivåer representerer av forsvarsevne.

Jeg er imidlertid tilhenger av å synliggjøre konsekvensene av det politiske valget, ved å påpeke overfor politikerne og øvrige samfunnsborgere at det faktisk er deres forsvar, deres sikkerhet, deres handlemfrihet det er snakk om. Dette oppfatter jeg å være meget viktig, både fordi det prinsipielt er faktisk riktig, men også fordi det er en ganske enkel måte å kommunisere problemstillingen på. Dette er altså grunnen til at FS07 har vært opptatt av å vise konsekvensene ved valg av ulike budsjettnivåer. Jeg synes vi med å vise de øvre og nedre grensene i nivåene har lyktes godt i å vise elastisiteten og sensitiviteten i forsvarsstrukturen gitt økonomiske endringer.

I tillegg minner jeg også om at det vi forsøker å gjøre, er å opprette en bedre balanse i støtte- og basestrukturen. Sett i forhold til den operative strukturen er nemlig støtte- og basestrukturen for stor. Det er derfor lite poeng i å bruke for eksempel en halv milliard av ekstrabevilgningene på å beholde baser vi i det lange løp egentlig ikke trenger, det vil i så fall være svært lite rasjonelt. Det vi må gjøre, er i første omgang å styrke den operative strukturen så mye at vi faktisk får bruk for flere baser, slik at den operative strukturen nærmer seg strukturen for støtte og base. Får vi ikke råd eller lov til det, vil jeg påpeke at vi da, innenfor de samme økonomiske rammene, må frigjøre ressursene på en annen måte.

Dette vil i realiteten innebære å ta ut operative styrkeelementer, noe som igjen vil føre til at den funksjonelle balansen blir enda dårligere. Neste gang man skal lage en langtidsproposisjon for Forsvaret, vil man derfor komme tilbake med forslag som er enda mer negative, enda mer destruktive enn de man sa nei til i første omgang. Det er altså å få politikken til å bøye seg for denne logikken som er den store utfordringen, fordi fire år er lang tid i politikken. For en del lokale politiske miljøer har man lite eller ingenting å tape, man kan argumentere steinhardt uansett, og utfordringen for rikspolitikken blir da å ta grep, slik som ansvaret for helheten og det nasjonale perspektivet krever. Det er en stor utfordring, men samtidig vil jeg påpeke at skjerming av overflødige militærleire er en meget kortsiktig strategi, selv i et lokalpolitisk perspektiv.

Vårt strukturforslag har en nogenlunde god sikkerhetsmargin i forhold til budsjettnivå. Det jeg imidlertid finner nedslående med debatten, er det at det selvfølgelig er mye morsommere å snakke om alt det man skulle hatt av de tingene som er tatt ut, både av baser og av operative styrkeelementer. Vi kan nevne reduksjon av Heimevernet, fartøyer, hæravdelinger, flystasjoner osv. Det er ingen som bestrider at det hadde vært fint å ha med alt dette videre; poenget er imidlertid at det ikke er det som er problemet. Det er aldri slik at noe blir tatt ut fordi det ikke er bra eller nødvendig, men snarere fordi det må sees opp mot bruken av den samme ressursen andre steder i strukturen. Mitt poeng er derfor at hvis man er uenig med FS07 og heller vil ha med andre styrkeelementer, da må man også påpeke hva man vil ta ut samtidig og sannsynliggjøre hvorfor det er en bedre løsning. Gjør man ikke det, diskuterer man i realiteten bare mulighetene, man diskuterer egentlig ikke strukturen.

Når sant skal sies, er jeg ikke særlig imponert over en del av debatten på det området, nettopp fordi man ikke forholder seg til de reelle økonomiske rammene. Jeg synes heller ikke pressen på langt nær er flinke nok på dette området, man stiller for eksempel aldri debattantene spørsmål om hvilke styrkeelementer man vil ta ut i stedet for dem man vil videreføre, sett i forhold til de økonomiske rammene. Etter min mening blir dette derfor ikke en informert og nyttig debatt, rett og slett fordi debattantene ikke forholder seg til samme forutsetning.

For meg er derfor selve skrekkscenariet at man viderefører unødvendige baser for å «spare» relokiseringskostnader, og at man på toppen av dette tilfører ytterligere styrkeelementer. Dette har jeg kalt å finansiere én uansvarlighet med en annen. Det man i realiteten her gjør, er at man for det første får en tapt fremtidig driftsinnsparing, og for det andre får en forhøyet strukturkostnad. Hvis det blir slik at lobbyvirksomhet gjør at vi får et politisk vedtak av denne typen, da vil dette gå veldig dårlig, og det med akselererende fart. Vi vil

da få en minst like stor ubalanse som skal absorberes av en stadig mindre struktur, noe som vil komme til å gå fryktelig dårlig.

Dette er kanskje et noe nedslående bilde av den nære fremtid, men jeg er veldig opptatt av at man er inneforstått med hva slags konsekvenser som kan komme av politiske vedtak som kan bli fattet i den nærmeste perioden. Som sagt er det viktigste for de som er opptatt av et stabilt forsvar i fremtiden, ikke et såkalt «forsvarsloft» på en milliard eller to, men å sørge for at det på politisk hold skapes vilje til å sørge for at inntektene følger kostnadene. Lønns- og prisjustering av budsjettene er derfor det helt sentrale.

Så til nordområdene. Tilstedeværelse har særlig vært trukket frem i forbindelse med nordområdene den siste tiden, og jeg er den første til å være enig i at tilstedeværelse er viktig. Ikke bare av Forsvaret, men av statsmaktene i det store og hele, i tillegg til næringsvirksomhet og bosetning. Poenget er at Forsvaret skal inngå i et større hele, og i den forstand spiller det ingen rolle hva Forsvaret er til stede *med*. Man kan si at det er samme slags tilstedeværelseseffekt som gjør seg gjeldende av et militært splittflagg som fra en toll- eller politistasjon. Men så kommer vi til det som man kan kalle den sikkerhetspolitiske, eller militærstrategiske, merverdi, altså militære kapasiteter som skiller seg ut fra alt det andre.

Merverdien, eller tilleggseffekten, av militært nærvær, til forskjell fra alle de andre former for nærvær, må nødvendigvis ligge i det som er unikt ved militære kapasiteter, nemlig evnen til å påføre med tvang det man ikke greier å skape aksept for ved andre politiske virkemidler, herved tilstedeværelse, hos andre aktører. Med «å påføre med tvang» mener jeg ikke det å påføre andre noe aggressivt, men snarere å hevde egen suverenitet. Her er det derfor meget viktig å skille mellom den formen for militært nærvær som bare er nærvær i likhet med enhver annen form for tilstedeværelse, og det som er militære kapasiteter som forutsetter vilje og evne til å bruke dem dersom ting settes på spissen og det kommer til en militær konfrontasjon.

Det er to former for nærvær som er distinkt forskjellige, og jeg oppfatter at debatten har en tilbøyelighet til av og til å ikke gjøre den distinksjonen. Jeg har også en oppfatning av at militære kapasiteters krigsavvergende evne er en direkte funksjon av deres evne til å slåss hvis det blir utkrevd. Militære avdelinger og enheter som ikke har denne evnen, eller ikke har viljen til å bruke den, har heller ikke noen krigsavvergende effekt ved deres blotte eksistens. Da har de i realiteten ingen som helst annen konsekvens enn den en hvilken som helst annen form for nærvær representerer.

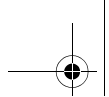
Når det gjelder russisk aktivitet i nordområdene, vil jeg få vise til mitt foredrag i Oslo Militære Samfund i november 2007. Der forsøkte jeg å si noen

beroligende ord om hvordan man bør lese den økte russiske aktiviteten i våre nærområder. De fleste er vel etter hvert enige i at den økte russiske aktiviteten må tolkes som et uttrykk for at russerne har et forståelig, og legitimt, behov for å gjenreise sitt selvbilde som stormakt og utstyre seg med de militære attributter og den aktivitet som stormaktstatus krever. Og skal de gjøre det, så må de ut fra geopolitiske og strategiske kjensgjerninger nødvendigvis komme til å tangere eller operere i nærheten av våre områder, enten vi snakker om fartøyer eller fly. De flyene som fra sentrale baser i Russland skal ut i vestlige områder, må rett og slett fly ut rundt Nordkapp og videre ut i det området de skal, med mindre de skal krysse andre staters luftrom. Det bør derfor ikke tolkes som spesifikt andre hensikter overfor Norge, og betydning av slik aktivitet bør derfor ikke overdrives.

Så er det også slik at hvis man skulle få en rent hypotetisk konflikt mellom Norge og Russland med bakgrunn i de stridsspørsmålene som tross alt ligger der, og denne konflikten eskalerte såpass at det kom til væpnet konfrontasjon, da ville denne konfrontasjonen få et helt annet forløp og være av en grunnleggende annerledes karakter enn den vi forberedte oss på under den kalde krigen. Grunnen til det er at en militær kampanje nettopp er en funksjon og en refleks av sin politiske hensikt, selv om selvsagt også styrkebrukens omfang og maktbrukens karakter og art spiller inn.

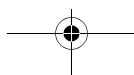
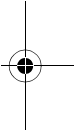
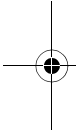
Avslutningsvis vil jeg si at det som er av utfordringer av sikkerhetspolitisk art i nordområdene, knytter seg i stor grad til det norske juridiksjonsregimet og spørsmål knyttet til suverenitet, myndighetsutøvelse, grensedragning o.l. Potensialet for å drive, om ikke kanonbåt diplomati, så i hvert fall et offensivt diplomati, er fra norsk side etter mitt skjønn meget begrenset. Norge er i mange tilfeller et ganske isolert land med hensyn til hva andre oppfatter og aksepterer som norske rettigheter. Det er klart at hvis norsk militærmakt skal være troverdig på noen som helst måte utover det som Kystvakten representerer, da må vi ha klarlagt en del ting på forhånd. Vi må være sikre på at vi har politisk og militær støtte fra våre allierte, vi må være sikre på at vi opererer innenfor rammene av folkeretten, og ikke minst må vi vurdere de aktuelle situasjonene innenfor rammene av alminnelig forholdsmessighet, slik at det som bruk av militær makt alltid innebærer – tap av liv og store materielle verdier – faktisk er både legalt og legitimt, hvilket ikke alltid er det samme.

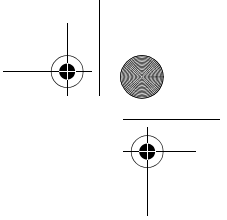
Det er klart at i et slikt perspektiv er det ikke så mye av dette konfliktstoffet som er av en slik art at vi kan si at her er det bare å «klinke til». Gjør vi det, så vil også andre aktører trekke den slutning at nå senkes terskelen for hva som er legitimt bruk av militærmakt også for oss, og det med all mulig rett. Det er å spille kortene rett i hendene på den militært sterkeste aktør, hvilket ikke er oss.



GILs Luftmaktseminar 2008

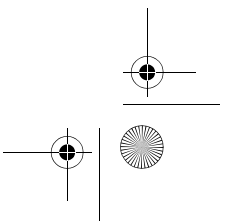
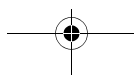
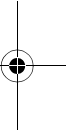
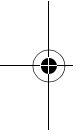
Det er derfor jeg understreker at dersom disse problemstillingene settes på spissen, så er handlingsrommet for bruk av makt, eller demonstrasjon av opptrappet nærvær av maktmidler, i realiteten i begrenset grad troverdig, og jeg er i meget sterk tvil om hvorvidt det egentlig er ønskelig å gå til slike skritt. Da må trolig sakene heller over i andre organer, for eksempel forliksorganer, og må følgelig løses politisk.

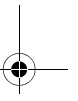
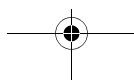
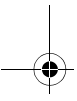
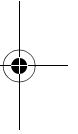
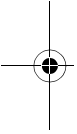
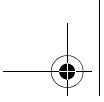


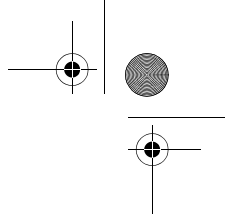


Del 4

Konsekvenser for norsk luftmakt







Norsk luftmakt og den kalde krigen – noen erfaringer

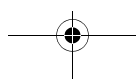
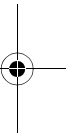
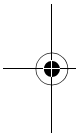
Generalløytnant (p) Alf Granviken

Den altoverskyggende forskjellen fra den kalde krigen til dagens situasjon er at vi den gangen oppfattet trusselen som eksistensiell, mens sikkerhetsutfordringene vi kan bli stilt overfor i dag er erstattet av usikkerhet og uforutsigbarhet. Siden de nordlige områder var og er de mest aktuelle, vil mitt hovedfokus i dette innlegget ligge der. Med *den kalde krigen* mener jeg perioden fra blokaden av Berlin i 1948–49 og til murens fall samme sted i 1989.

Flyaktiviteten langs norskekysten

Det liten grunn til å feste seg ved de første årene. Vi opprettholdt et flyberedskap i Nord-Norge med seks Vampire fly, hvis hensikt egentlig var å markere en tilstedeværelse. Dessuten hadde vi på den tiden ingen radarstasjoner for kontroll og varsling. Hvis for eksempel Sovjets første jetbombefly – IL-28 BEAGLE – i det hele tatt opererte i nærheten av norsk territorium, ville vi ikke kunne vite om det med mindre norske fiskere eller fyrvoktere ringte for å fortelle oss det.

Men vi fikk etter hvert radarstasjoner på Sørreisa, Honningsvåg, Kautokeino og Vardø foruten en del integrerte kystradarstasjoner, noe som ga oss en bedre oversikt over trafikken. Og med innføringen av de langt mer potente Tupolev bombeflyene BADGER og BEAR i Sovjets fly- og marineflyvåpen mot slutten av 50-tallet, økte trafikken langs kysten gradvis. Den første identifiseringen jeg vet om, ble gjort nord av Andøya av to F-86 F fra Bodø i juni 1959. Den økte trafikken var hovedårsaken til at våre allværsjagere – F-86 K – ble flyttet til Bodø i 1960. Flyet hadde etter datidens teknologi en god radar, men meget dårlige motorytelser og rekkevidde. På denne tiden ble også amerikanerne mer restriktive når det gjaldt våpenhjelpen til sine europeiske NATO-partnere – inklusive Norge. Men etter en del forhandlinger fikk vi tilsagn om 36 F-104 G Starfightere. I 1963 mottok vi 18 av disse til 331 skvadron. Verdien av de resterende 18 ble byttet mot innkjøpet av et større antall F-5. Det hele var egentlig et spørsmål om kvantitet versus kvalitet. Med F-5 fikk vi en dagjager med langt bedre ytelse enn flyet den erstattet – nemlig F-86 F.



Viktigere var det at F-5-ens bevæpning inkluderte luft-til-luft-missilet Sidewinder, noe som utgjorde en reell trussel for de daværende sovjetiske flyene, som etter hvert også inkluderte etterretningsfly, AWACS fly og tankfly.

Midt på 1960-tallet ble det imidlertid klart at tiden hadde løpt fra F-86K som avskjæringsjager. Derfor ble rollen for 331 skvadron med sine Starfighters konvertert til luftforsvarsrollen. Med det fikk vi et langt bedre redskap til å identifisere den sovjetiske flytrafikken utenfor Nord-Norge, og den trafikken ble etter hvert betydelig. Det toppet seg i 1970 med over 1500 bevegelser. Gjennom årene ble da også et stort antall identifisert av våre fly.

Årsaken til at jeg ikke har nevnt sovjetiske jager- og jagerbomberfly, er at de nesten ikke beveget seg vestover fra området nord for Kola. Det var først de siste 10–15 årene av den kalde krigen at fly med brukbar rekkevidde ble introdusert på Kolabasene. Som en digresjon kan man i den forbindelse stille spørsmål ved utbyggingen av Banak i 1963. Den var som skapt for sovjetiske jagerfly ved en eventuell invasjon. Identifikasjoner av sovjetiske *jagerfly* kan ellers telles på én hånd, og da dreide det seg om de nyere og mer moderne typene som de etter hvert fikk. Således ble Mack 3 flyet – Mig-25 FOXBAT – identifisert nord av Nordkapp av en F-104, nærmest ved en tilfeldighet. Etter innføringen av F-16 ble jagerbomberflyet FLOGGER og to FOXHOUND – som er en videreutvikling av FOXBAT – identifisert nordøst av Andøya henholdsvis i mars og i juni 1985. Interessant var det at hangarskipet KIEV på samme dag i juni hadde en øvelse vest av Lofoten, hvor åtte Yak-38 FORGER VTOL fly holdt på med landingsøvelser.

Uønskede hendelser

Før jeg nevner et par uønskede hendelser, synes jeg det er riktig å understreke at grensekrenkelser fra sovjetisk side på ingen måte var dagligdags. Men med så mye nærkontakt ville det nesten vært rart om det ikke også oppsto slike. I mars 1972 fikk vi en krenkelse av norsk territorium av to sovjetiske BADGER fly av det mer dramatiske slaget. De kom nordover langs nordlandskysten i ca. 30 000 fot. Men de var noe nærmere kysten enn vanlig, ifølge radarstasjonen på Gråkallen, og beredskapsflyene på Bodø ble derfor sendt i luften. Kontrolløren på Reitan hadde imidlertid denne kvelden bare primitive hjelpemidler til disposisjon fordi radarhodet på Kletkov var ute av drift pga. arbeid. Takket være profesjonell opptreden av kontrolløren på bakken og flygerne i luften, ble det nærmeste flyet avskåret inne i Vestfjorden. Men det skjedde ikke uten dramatik. Det ble brukt flares, elektroniske motmidler og manøvrering i et forsøk på å riste av seg våre fly. Lederen ble blendet av flarene, mens toeren –

som foreskrevet lå en nautisk mil bak – gjennomførte identifikasjonen. Flyet forsvant så ut over havet etter å ha overfløyet Lofoten. Det andre flyet ble ikke avskåret, men fløy over Andøya før det satte kursen nordvestover. Krenkelsen kan ha vært en uskyldig feilnavigering, men, uten å være for konspiratorisk, det var rart at hendelsen skjedde akkurat den kvelden Kletkov-radaren var ute av drift.

Årsaken til at de uvanlige motmidlene ble tatt i bruk av BADGER flyet som ble innhentet, var nok redsel for å bli skutt ned. De regnet kanskje med at vi ville gjøre det samme som de ville ha gjort – å skyte først og spørre etterpå. Under den kalde krigen var nemlig de sovjetiske holdningene ganske så barske. Dette illustreres ved angrepet på et koreansk BO-707 passasjerfly over Kola i 1978, som pga. en grov feilnavigering hadde rotet seg inn over sovjetisk territorium. Et missil traff venstre vinge, men flyet unnslopp i skyer for deretter å nødlande på et islagt vann.

Dramatisk var det også for en norsk Orion, da det ble «mobbet» av et sovjetisk SU-27 FLANKER jagerfly i september 1987. Med FLANKER-en hadde Sovjet endelig fått et meget manøvrerbart kampfly, noe deres flygere tydeligvis satte pris på. Det første NATO-bildet av en FLANKER ble for øvrig tatt fra en norsk Orion. Men denne spesielle flygeren ville virkelig vise hva flyet og han selv dugde til, og han foretok noen halsbrekkende manøvreringer med svært liten separasjon. Orion-mannskapene var vant til å bli sjekket opp av sovjetiske jagerfly, men maken til dette hadde de aldri opplevd. Og det måtte jo gå galt – propellen på ytre høyre motor kappet av en del av halen til jagerflyet. Gudskjelov klarte begge fly å lande på sine respektive flyplasser.

Sovjetiske og norske hensikter

Man kan spekulere i hva hensikten var med de til dels omfattende operasjonene fra sovjetisk side. Det er imidlertid viktig å huske at bakteppet var risikoen for en krig mellom NATO og Warszawapakten, og i et slikt tilfelle var kontrollen over Nord-Norge særdeles viktig for begge parter – egentlig mest for Sovjet. Derfor gjaldt det å være forberedt, og flygningene bør hovedsakelig sees i lys av slike forberedelser. Den politiske hensikten med identifiseringen fra *vår* side var suverenitetshevdelse.

Militært sett var imidlertid etterretningsinnsamling den viktigste delen for begge parter – for Sovjet med hensyn til til våre kapasiteter, kommunikasjonssystemer, frekvensoversikter, operasjonsmønstre etc. Jeg vil tro at de har en mengde data lagret om oss, og som de nå kan sammenligne og oppdatere i forbindelse med de gjenopptatte flygningene. For vår del var vi i en unik posi-

sjon til å følge med på utviklingen av Sovjets våpen- og flymateriell sammenlignet med de fleste av våre NATO-partnere. Det viktigste verktøyet i den forbindelse var håndholdte kameraer.

Også 333 skvadron med sine Albatross fly på 1960-tallet – og særlig P-3 Orion fra 1969 – var meget viktige støttespillere for etterretningssiden. De hadde den samme unike muligheten for å følge med på utviklingen i Sovjetmarinen – både på og under havoverflaten. 333 ble på en måte ansvarlige for overvåkingen i Barentshavet på vegne av NATO. Det virket som om norsk tilstedeværelse var mindre provoserende for Sovjet enn amerikansk og britisk. 333 skvadron produserte en rekke førstegangs bilder av sovjetiske fartøyer og u-båter – og/eller utstyr for disse.

Sovjets operasjoner kunne også være provoserende, for eksempel operasjoner hvor flere fly med stor hastighet setter kursen rett mot norsk territorium for så å bøye av rett utenfor territorialgrensen, noe som kunne ligne på simulerte missilangrep. Også bruk av støysendere og elektroniske midler for henholdsvis å hindre kommunikasjon og vanskeliggjøre bruk av radar i våre jagerfly, ble heller ikke oppfattet som spesielt tillitvekkende. Vi skal imidlertid ikke stikke under en stol at vår fotografering også kunne virke provoserende. Vi mottok noen klager fra Sovjets side i den forbindelse. For å få de gode etterretningsbildene måtte vi ganske nær objektene, og det var liten plass til telelinser i den trange cockpiten. En liten tendens til konkurranse flygerne imellom om de beste bildene var nok også en faktor, og etterretningsfolket kunne av og til virke som en heiagjeng.

Det ble også en del «katt-og-mus-lek» med hensyn til taktikk. Vi etablerte for eksempel et «silent scramble system» med bruk av lyssignaler mellom kontrolltårn og fly, da vi forsto at de sovjetiske flyene til tider hadde god oversikt over når våre fly ble scramblet.

Styrkeanvendelse/roller

De første F-86 F vi fikk, var faktisk utstyrt for å kunne levere taktiske atomvåpen. Personlig trodde jeg den gang at dette var en ren tilfeldighet. I ettertid lærte jeg at NATOs planer fra 1958 gikk ut på at NIKE og en jagerbombskvadron skulle ha kapasitet til å levere A-våpen.

331 Skvadron på Bodø trente til og med på å anvende utstyret med øvelsesvåpen. Selv om planen også hadde støtte på høyt hold i Norge, ble det en hard politisk strid om saken. Det hele kulminerte med Stortingets beslutning om at atomvåpen ikke skulle innpasses i norske styrker i fredstid.

På slutten av 50- og begynnelsen av 60-årene kom det også til en prinsipiell diskusjon om hvordan man skulle prioritere våre offensive luftoperasjoner. Både Hæren og Sjøforsvaret hevdet at man burde konsentrere seg om direkte støtte til deres operasjoner, mens Luftforsvaret var mer opptatt av indirekte støtte i form av interdikt- og offensive kontraluft operasjoner, fordi våpensystemene for F-86 F og senere F-5 egnet seg dårlig for direkte støtteoperasjoner. Indirekte fikk vi imidlertid støtte fra både NATO og USA, idet våre skvadroner ble tildelt potensielle mål for kontraluftoperasjoner på sovjetisk territorium i tilfelle den kalde krigen skulle gå over til å bli varm. Dette fordret både nøye planlegging, et nært samarbeid med etterretningssiden og øvelse mot simulerte mål på hjemmebane. Hensikten med disse «Snowcat missions» – som var beheftet med strengt hemmelighold – var å gjøre det lettere for strategiske fly å trenge igjennom Sovjets forsvarssystemer.

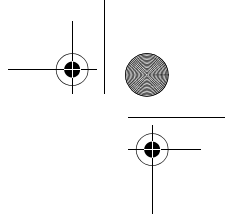
Invasjonstrusselen over sjøen ble etter hvert oppfattet som meget reell, og F-5-ene våre var enkle og altså lite egnet for operasjoner mot sjømål. Tidlig på 1970-tallet anskaffet man derfor brukte kanadiske CF-104 fly som hadde stått lagret i Skottland. Etter et omfattende restaureringsarbeid fikk 334 skvadron med Starfighteren et meget brukbart redskap for å ivareta sjøinvasjonsrollen.

Kampflystudien på begynnelsen av 1970-tallet så på hvorledes våre ressurser på dette feltet best burde anvendes for at vi kunne optimalisere holdetiden ved en eventuell invasjon før allierte forsterkninger var på plass. Resultatet av studien ble anskaffelse av F-16 samt tiltak for rullebanereparasjoner og et bedret K&V-system. Når det gjelder K&V, var det en økende bekymring for sårbarheten til radarantennene med de store kuplene. Derfor ble ideen om nedsenkbare antenner lansert. På 1980-tallet var jeg selv med på en befaring til Senja og Njunis som potensielle steder for slike radarhoder. Men «ting tar tid». Etter det jeg forstår, ble Senja operativ i 2007, og Njunis venter fremdeles på sin operative status.

For flyene ble en ny hovedrolle skapt – FBX-rollen – som også ble godkjent av NATO. I klart språk besto den av defensive luftforsvarsoperasjoner samt maritime operasjoner med antisjømålsmissiler. Men igjen: ting tar tid – luftmålsmissilet AMRAAM og sjømålsmissilet Penguin kom ikke i operativ tjeneste før den kalde krigen faktisk var over.

NATO-forsterkninger og -øvelser

Som et befolkningsmessig lite land med en strategisk utsatt beliggenhet, var vi altså under den kalde krigen helt avhengig av allierte forsterkninger. Det er



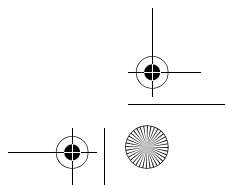
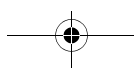
derfor alle de større flyplassene i landet helt eller delvis er NATO-finansiert, slik at vi skulle kunne understøtte allierte flyavdelinger i påkomne tilfeller. For at dette skulle bli realistisk, ble det under den kalde krigen avholdt en rekke større NATO-øvelser med deltagelse av skvadroner fra mange nasjoner samtidig, noe som satte store krav til vår evne til å understøtte disse. I tillegg hadde vi flyene fra Strike Fleet, som var en naturlig del av øvelsene. Vi lærte mye i forbindelse med dette, og kommando og kontroll var kanskje den største utfordringen. Sovjetiske etterretningsfly var ekstra interessert i å følge med på slike øvelser.

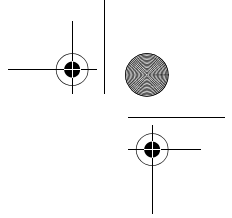
Hvis vi ser på dagens situasjon, er det bred enighet om at vi fremdeles er avhengig av alliert hjelp hvis en militær konflikt skulle utvikle seg. Men med eventuell nedleggelse av en rekke baser blir det kanskje ikke så lett å understøtte allierte flyavdelinger – *hvis* de i det hele tatt er tilgjengelige.

En refleksjon som avslutning

Jeg vil gjerne avslutte med en refleksjon om første del av den kalde krigen. Etter NATOs opprettelse opplevde vårt militære forsvar en formidabel oppbygging ved hjelp av USAs våpenhjelpprogram. I løpet av fem-seks år ble for eksempel antall kampfly omtrent femdoblet. Dette førte til hva jeg vil kalle et «crashprogram» for å få utdannet et tilstrekkelig antall flygere og teknikere. Resultatet var at skvadronene i store deler av 1950-årene og langt inn i på 1960-tallet for en stor del var bemannet med personell med et relativt lavt kompetansenivå. Den store avgangen til sivil luftfart hjalp selvfølgelig ikke. Det manglet ikke på entusiasme og stå-på-vilje, men det gjorde i grunnen ikke situasjonen bedre. Vi mistet nesten 200 besetningsmedlemmer fra 1945 til 1980, og de fleste var med jagerfly. Jeg lurer ofte på hva som kunne ha vært gjort annerledes – det var tross alt fredstid. Men på den tiden ble det på en måte akseptert – både av oss og samfunnet for øvrig. Noe lignende ville neppe vært tilfelle i dag.

Jeg nevnte at ting tar tid. Det gjelder ikke minst når vi skal bygge opp tapt kompetanse. Mitt fromme ønske er derfor at våre politikere også i forsvarspolitikken kunne bruke føre var-prinsippet, i likhet med hva de ønsker å gjøre i klimapolitikken.





Luftforsvaret i fremtiden – Hva er utfordringene?

Kadettene Åge-Johan Dagslott, Inge Skribeland, Tron Gregus
Strand, Per Steinar Trøite

Forsvarssjefen gjestet den 21. januar 2008 Luftkrigsskolen, og han benyttet anledningen til å kommentere debatten som foregår rundt FS07 og Forsvarets fremtid. Han kritiserte debattanter som diskuterer Forsvarets fremtid med utgangspunkt i andre forutsetninger og rammer enn de han selv har valgt. Med tanke på foredraget Forsvarssjefen holdt her på Luftkrigsskolen, virker det for oss som om debatten omkring Forsvarets fremtid kun er forbeholdt Forsvarets elite. De av debattantene som ikke har denne totaloversikten, står i fare for å bli stemplet som kunnskapløse og innsiktløse, eller uredelige i sin argumentasjon av Forsvarssjefen.

La oss starte med å slå fast, en gang for alle, at vi helt klart faller inn i kategorien som mangler totaloversikt. Likevel mener vi at også våre argumenter er viktige innspill i en debatt om Forsvarets fremtid. For som det heter; der hvor alle tenker likt, tenkes det egentlig svært lite.

Vårt budskap her er følgende:

- Dagens militære ledelse må ikke utelukkende snakke om hva vi kan få for 32 milliarder kroner, men begynne å kommunisere hvilke militære kapasiteter som er nødvendige dersom vi i fremtiden skal være i stand til å understøtte våre politiske ambisjoner i våre nærområder.
- Norges reelle forsvarsevne vil svekkes betydelig de neste 20 årene, uavhengig av om FS07 følges til punkt og prikke.
- Det nye Russland må være dimensjonerende for Forsvarets struktur og utvikling.
- Fremtiden stiller visse krav til Luftforsvarets struktur og kapasiteter som ikke er adressert i FS07. Vi ønsker derfor å beskrive kapasiteter vi mener må være til stede dersom Luftforsvaret også i fremtiden skal være et relevant sikkerhetspolitisk instrument.

Forsvarssjefen sa følgende i sin årlige tale til Oslo Militære Samfund i 2006: «Kun unntaksvis bør det være aktuelt å beholde avdelinger utelukkende for



nasjonale oppgaver.»¹ Etter vår mening bør argumentasjonen snus på hodet: «Det må aldri bli aktuelt å beholde avdelinger utelukkende for deltakelse i internasjonale operasjoner.» Vi ser helt klart nytteverdien av å delta i internasjonale operasjoner for å understøtte våre allianseforpliktelser og norsk utenrikspolitikk. Men dette må ikke gå på bekostning av et relevant og troverdig nasjonalt forsvar.

Vi tror den foreslåtte strukturen i FS07 vil gi oss et *ekspedisjonsforsvar* med noen få nisjekapasiteter. Nisjekapasiteter som i all hovedsak kan, og vil, bli brukt til å skaffe «utenrikspolitisk kapital» gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner. Vi kan minne om at Forsvarssjefen i FS07 påpeker at Norge må være i stand til å håndtere en krise eller en konflikt av begrenset størrelse på egen hånd dersom situasjonen er slik at våre nasjonale interesser ikke er sammenfallende med våre alliertes.

La oss starte med et tilbakeblikk på en tidligere omorganisering av Forsvaret: Forsvarsforordningen av 1933. Den hadde på et overordnet nivå noen av de samme forutsetningene som FS07. Den økonomiske rammen var gitt, og generalen som til slutt ble ansvarlig for implementeringen av forordningen, general Laake, var av den oppfatning at den politisk vedtatte økonomiske rammen var tilstrekkelig. Man skulle skape den lille, men gode hær. Kort sagt; gå fra kvantitet til kvalitet. Der hvor Forsvarsforordningen av 1933 skulle skape et kvantitativt lite, men kvalitativt godt forsvar for 32 millioner, så skal vi i dag gjøre det samme for 32 milliarder. Forskjellen er i det store perspektiv altså tre nuller.

Noen generelle betraktninger

Det er vanskelig å spå fremtiden. Jo lengre inn i fremtiden du forsøker å se, desto mer usikker blir spådommen. I en ideell verden bør trusselvurderingen være dimensjonerende for hvordan statens sikkerhetspolitikk og dermed Forsvaret utformes – ikke rene økonomiske hensyn. Nå er ikke dagens situasjon slik, og det er en realitet vi må forholde oss til. Det er imidlertid viktig at Forsvaret ikke bare fokuserer på vedtatte økonomiske rammer, men også evner å fortelle våre politikere, media og Norges befolkning hvilke kapasiteter som er nødvendig for å sikre fremtidig militær troverdighet.

1 <http://www.oslomilsamfund.no/foredrag/2006/2006-11-13-FSJ.html> (lastet ned 10. januar 2008).

I en slik sammenheng er uttalelser som: «Ethvert forsvarsbudsjett er i utgangspunktet stort nok», ikke formålstjenlig. Den er i beste fall svært misvisende og i verste fall en sikkerhetspolitisk katastrofe! De sannsynlige økonomiske rammebetingelsene som Forsvaret kan forvente seg, er i et fremtidsperspektiv for små, og det må synliggjøres på en langt bedre måte enn det gjøres i dag.

I så måte kan generalinspektøren for hæren, Robert Mood, være et eksempel til etterfølgelse. Den 28. januar i år gikk han ut i media og anslo at det økonomiske behovet for Hæren alene vil være 1 milliard kroner mer enn rammen som er foreslått i FS07. Vel og merke hvis vi ønsker en hær som står i forhold til omgivelsene og de oppgavene den er gitt. Men, for å bruke Moods egne ord: «Hvis vi er fornøyd med at hele den norske hær, i tradisjonell forstand, i dag kan forsvare en bydel i Oslo, eller strekningen Majorstua–Røa», så er dagens økonomiske rammer tilfredsstillende.

Dersom Forsvaret som helhet skal ha en struktur og de kapasiteter som er nødvendige med tanke på våre fremtidige oppgaver og strategiske omgivelser, anslår generalinspektøren underfinansieringen til å være omtrent 5 milliarder kroner. Vi vil anmode Luftforsvarets ledelse om å følge Moods eksempel og ikke utelukkende snakke om hva vi kan oppnå innenfor den forventede økonomiske rammen, men også om hvilke kapasiteter som faktisk er nødvendige for å kunne sikre et troverdig Luftforsvar i fremtiden. Vi må i mye sterkere grad enn i dag kommunisere differansen mellom hva vi trenger for å løse vårt oppdrag, og hva vi faktisk kan gjøre.

Forsvarets utvikling og retning påvirkes av den sikkerhetspolitiske virkelighet vi befinner oss i. Det er til en viss grad mulig å forutse noen av våre fremtidige militære utfordringer. Andre utfordringer kan imidlertid komme som lyn fra klar himmel og nærmest snu opp ned på vår sikkerhetspolitiske virkelighet over natten. Berlinmurens fall, Sovjetunionens kollaps og avslutningen på den kalde krigen samt terrorangrepene 11. september 2001 er eksempler fra de siste 20 årene hvor vår militære virkelighet plutselig og overraskende har forandret seg. Ingen hadde på forhånd forventet disse hendelsene. Hvem ville den 10. september 2001 ha satset penger på at Norge bare få år senere ville ha et betydelig militært fotavtrykk i Afghanistan, et fotavtrykk som vi ifølge våre politikere vil ha i overskuelig fremtid?

I denne sammenheng vil vi peke på at FS07 hevder å skape en forsvarsstruktur som vil være i stand til å møte alle forutsette og *definerte* utfordringer i neste 20-års periode. Hvor realistisk er dette? Og hvor godt vil Forsvaret være i stand til å møte de uforutsette utfordringene?

Forsvaret og Luftforsvaret må ha en robust organisasjon som kan møte de fleste, tenkelige og utenkelige utfordringer. Vi kan ikke hvert fjerde år snu kappen etter vinden og forberede oss på fremtiden med utgangspunkt i situasjonen slik den er akkurat nå. Forsvarets organisasjon er for stor til at dette kan gjøres uten at det får til dels store økonomiske og personellmessige konsekvenser, noe vi kan se tydelige tegn til i dagens organisasjon.

Stadige omorganiseringer igangsettes, gjerne før den forrige omorganiseringen er fullført. Det som for oss er bemerkelsesverdig, er det enkle faktum at vi rett som det er omorganiserer oss tilbake til det opprinnelige utgangspunktet innenfor en relativt kort tidshorisont. Dette har vi også flere eksempler på i FS07, hvor avdelinger som tidligere er vedtatt flyttet, nå foreslås flyttet tilbake til sitt opprinnelige utgangspunkt. Gjerne med nesten identisk argumentasjon som i forrige omgang ble brukt for nødvendigheten av flyttingen. Hele denne runddansen kan virke litt underlig. Frem og tilbake er som regel like langt, men det har sin pris.

Forsvarssjefen har lagt ned et stort stykke arbeid for å få oss til å forstå at denne problematikken vil avta etter FS07. Vi vil kunne forvente en viss grad av forutsigbarhet i fremtiden. Dette er et kritisk aspekt, da det i praksis viser seg at relokalisering fører til at enkelte arbeidstakere velger å finne seg andre jobber, fremfor å flytte med avdelingen. Allerede nå er både Luftforsvaret og Hæren betydelig underbemannet, og et videre tap av personell med kritisk kompetanse i etterkant av FS07, vil by på store utfordringer i tiden fremover. Vi får bare krysse fingrene for at vår militære og politiske ledelse har tatt, og tar, gode beslutninger i så måte.

Russland

Hva er så vårt argument for at Russland bør være den styrende faktor for Forsvarets utvikling og dimensjonering i fremtiden? Uavhengig av den sikkerhetspolitiske situasjonen i resten av verden så vil Norge alltid måtte forholde seg til Russland. Et Russland som i dag bruker militærmakten som spydspiss for å fortelle omverdenen at landet er på full fart tilbake som stormakt.² Det mest åpenbare tegnet på dette, sett fra Luftforsvarets side, er den sterkt økende russiske fly- og flåteaktiviteten i våre nærområder.

Sverre Lodgaard, seniorforsker ved NUPI, hevdet i *Dagbladet* 26. januar 2008 at Norge sett med russiske øyne, benyttet perioden på 1990-tallet, da

2 Lodgaard, Svein: Kronikk i *Dagbladet* 26. januar 2008.

Russland lå med brukket rygg, til å skyve frem den posisjonen vi i dag befester. Den russiske klagelista er i dag lang, og den kan i deres perspektiv sees i sammenheng med NATO-utvidelsen østover og amerikansk aktivitet tett opp til Russlands grenser i Europa og Asia.³

I en rapport datert 30. november 2007, «Russisk forsvarsmakt og forsvarsøkonomi – mål og midler», forsøker Forsvarets forskningsinstitutt å gi et helhetlig bilde av det de mener er en mulig og sannsynlig forsvarsutvikling i Russland i perioden 2007–2015. Ifølge rapporten har det russiske programmet for materiellanskaffelser i den samme perioden et budsjett på rundt 1150 milliarder norske kroner. Investeringer i marine, flyvåpen og luftvern er prioritert. Etter vår mening viser det ambisiøse budsjettet at viljen til militær gjenoppbygging utvilsomt er til stede. Rapporten forutsier videre at Russlands forsvarsbudsjett i 2015 høyst sannsynlig vil være på samme reelle nivå som i 1992 – med andre ord som ved den kalde krigens slutt.

Norges forsvarsevne er ikke bare avhengig av de økonomiske ressursene vi selv er villige til å bruke på Forsvaret. Norges *reelle* forsvarsevne vil alltid være en funksjon av utviklingen i andre nasjoners militære kapasitet. Sagt med andre ord: Norges reelle forsvarsevne overfor Russland vil reduseres betraktelig frem mot 2015, og reduseres videre frem mot 2028, selv om norske politikere fullt ut følger Forsvarssjefens anbefalinger i FS07.

Det kan derfor allerede i dag, før FS07 er vedtatt, være riktig å stille spørsmålstegn ved om den skisserte strukturen i det hele tatt er tilstrekkelig til å møte de potensielle utfordringer et moderne Russland kan stille oss overfor. Uansett om vi liker å tenke på det eller ikke, så har historien gjentatte ganger vist, kanskje senest med USAs invasjon av Irak i 2003, at dersom du er i besittelse av en stor hammer, så kan veldig mange problemer til slutt begynne å se ut som spiker.

Sagt med Forsvarssjefens egne ord: «Vi kan heller ikke overse den historiske kjensgjerning at det å disponere et slagkraftig og effektivt militærapparat i seg selv under gitte omstendigheter kan styrke tilbøyeligheten til også å bruke det.»⁴

³ Ibid.

⁴ Diesen, Sverre (2007): «Status og utfordringer i Forsvaret». Tale til Oslo Militære Samfund 26.11.2007.

Utfordringer for Luftforsvaret i våre nærområder

I dette perspektivet er det interessant å diskutere Luftforsvarets innretning mot fremtiden. Hvilke kapasiteter og plattformer mener vi at Luftforsvaret må inneha dersom det også i fremtiden skal fremstå som en troverdig og relevant forsvarsgren?

Noen av kapasitetene vi snakker om, vil vi med stor sannsynlighet se innført i fremtiden. Andre må vi dessverre innrømme at det er mindre sannsynlig at vi vil oppleve. Det betyr imidlertid ikke at kapasiteten ikke er nødvendig. Det betyr at Luftforsvarets fremtidige struktur, slik vi ser det, dessverre ikke er godt nok tilpasset de oppgavene og rollene som våre politikere forventer at vi skal kunne utføre og fylle.

Det er liten tvil om at Forsvarssjefen har lyktes godt med sin retorikk. Forsvarets oppgaver og roller må imidlertid være et like legitimt utgangspunkt for en diskusjon omkring Forsvarets fremtid som budsjettets størrelse. Med det første utgangspunktet kan man si noe om hvilke kapasiteter Forsvaret faktisk trenger, mens med det andre kan man bare si hva Forsvaret faktisk har råd til. Etter vår mening er en kombinasjon av de to utgangspunktene det beste utgangspunktet for en fruktbar diskusjon om Forsvarets fremtid.

Hvis ikke Forsvaret synliggjør hvilke verktøy som trengs for å få jobben gjort; så vil Forsvaret heller ikke få verktøyene. Hvis ikke Forsvaret kan, eller vil, fortelle våre politikere hvilke verktøy som er nødvendige, hvem skal da gjøre det? Er dette noe vi forventer at politikere skal oppdage på egen hånd?

Forsvarssjefen forholder seg imidlertid ikke utelukkende til den økonomiske rammen i FS07. På ett område så gjør han faktisk et unntak. Innenfor den forventede budsjettutviklingen er det bare økonomisk handlingsrom til å finansiere 36 nye kampfly. Hvis Forsvarssjefen hadde vært tro mot sin egen retorikk, burde derfor den foreslåtte kampflystrukturen i FS07 ha vært 36. Det er den ikke, den er 48. Forsvarssjefen baserer kampflystrukturen på penger han i utgangspunktet ikke forventer å få; en tilleggsbevilgning utover den forventede rammen.

Når det gjelder kampflyvåpenet, sier med andre ord FS07 både hva Luftforsvaret kan få for pengene, og samtidig hva det faktiske behovet er. Hvorfor er det da, ifølge Forsvarssjefen, uredelig eller illegitimt å bruke dette som utgangspunkt for diskusjonen omkring andre av Forsvarets kapasiteter? Vi mener det er viktig at Forsvaret både synliggjør hva Forsvaret kan få innenfor den forventede budsjettutviklingen, og samtidig forteller våre politikere hva det faktiske behovet er. Dette behovet skal baseres på de politisk vedtatte oppgaver og roller som Forsvaret utfører.



Det følgende må derfor forstås med utgangspunkt i det vi mener er *noen* av Luftforsvarets behov i fremtiden.

La oss starte med Luftforsvarets viktigste kapasitet, og samtidig den avgjørelsen som ligger nærmest i tid: valget av Forsvarets nye kampfly, med en forventet levealder på 30–40 år. Denne levealderen vil gjøre våpenplattformen til et avgjørende strukturelement 30 år lenger inn i fremtiden enn forsvarsstudiets tidshorison. Dette stiller store krav til våpenplattformens fleksibilitet, anvendelighet og utviklingspotensial. Da er etter vår mening valget gitt. Det vil være mildt sagt oppsiktsvekkende dersom den militærfaglige anbefalingen blir noe annet enn F-35 Joint Strike Fighter.

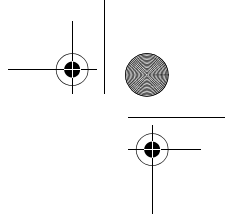
Forsvarssjefen sa i sitt årlige foredrag til Oslo Militære Samfund i 2005 at «[...] anskaffelsen av et nytt jagerfly er Forsvarets i *særklasse* viktigste oppgave på investeringsiden i årene fremover» (vår utheving).⁵ I denne sammenhengen blir derfor den aller viktigste oppgaven for Generalinspektøren for Luftforsvaret å sørge for at det militærfaglige rådet blir tatt til følge av Norges politikere.

Det er ikke usannsynlig at JAS Gripen blir Norges nye kampfly. Da bør i tilfelle andre faktorer enn de rent fagmilitære bli tillagt størst vekt når avgjørelsen tas, med tanke på de konsekvensene det vil få for Luftforsvarets, og kampflyvåpenets, relevans, fleksibilitet og anvendelighet i fremtiden.

Våre maritime patruljefly bør i fremtiden være i stand til å utføre flere typer oppdrag enn i dag. Flyene vil da være anvendelige i en større del av konflikt-spekteret, noe som igjen vil øke Luftforsvarets fleksibilitet og robusthet. Vi mener at Orion, i første omgang, må utrustes med et anti-sjømålsmissil. Et slikt tiltak vil neppe være konflikt-drivende. Spesielt sett i forhold til russisk aktivitet og opprusting i våre nærområder. Dette vil fortsette, med samme retning og styrke, uavhengig av hva vi foretar oss.

En manglende nasjonal evne til luft-til-luft-tanking reduserer fleksibiliteten og anvendeligheten av våre kampfly. Dette blir spesielt synlig for kampflyoperasjoner som foregår langt til havs. Havområdene vi hevder råderett over, størrelsen på vårt landterritorium, samt det faktum at vi i fremtiden kanskje ender opp med kun én kampflybase, er etter vår mening i seg selv en god nok begrunnelse for denne kapasiteten. Det kan være verdt å nevne at dette er en kapasitet det faktisk er funnet rom for i FS07; gitt at forsvarsbudsjettet årlig økes med 3 milliarder kroner.

⁵ <http://www.oslomilsamfund.no/foredrag/2005/2005-11-28-Fsjef.html> (lastet ned 10. januar 2008).



Overvåkning og kontroll av luftrommet er en viktig del av vår suverenitetshevdelse. Samtidig er dette en forutsetning for at luftmakt skal fungere optimalt. Bakkebaserte og skipsbaserte sensorer (nye fregatter) bidrar til en god dekning av luftrommet med unntak av det laveste høydesjiktet. Manglende radardekning i lav høyde er en kjent og kritisk svakhet som en potensiell motstander med letthet kan utnytte.

Vi ser med andre ord et fremtidig behov for en luftbåren radarsensor; en plattform som kan utfylle Orion og samtidig utføre noen av de oppgavene som 717 skvadronen i dag utfører.

Vårt siste poeng er knyttet til Forsvarets luftvern. Dersom vi definerer fly som en mulig trussel, noe som ikke kan sies å være unaturlig, så er NASAMS i dag ikke et fullgodt luftvernsystem. Årsaken til dette er i manglende rekkevidde og få enheter.

Våpensystemet, slik det fremstår i dag, står i fare for å bli irrelevant i fremtiden. Spesielt hvis en ny oppgave for luftvernsoldater i fremtiden skal være å stå på vakt i Afghanistan. Det må ikke bli slik at relevansen og nødvendigheten av luftvern baseres på muligheten til å bruke personellmassen i utenlandsoperasjoner. Da må man heller øke Hærens størrelse og avskaffe luftvern.

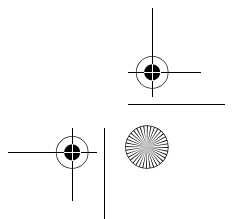
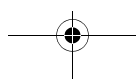
For å unngå dette må luftvernet styrkes. Behovet er åpenbart og todelt. For det første, er det påkrevd med en betydelig økning av våpensystemets rekkevidde og høydedekning, og for det andre er det behov for en økning av antall enheter. Luftvern vil, dersom disse håndgrepene gjennomføres, også i fremtiden ha relevans og anvendelighet.

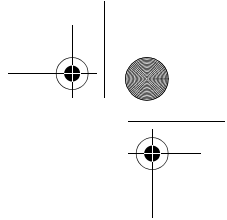
Luftforsvaret står med andre ord overfor til dels store utfordringer på kapasitetssiden, og vi har bare omtalt noen få av disse. Hvis det skal være mulig å møte disse utfordringene, er det kritisk å synliggjøre hva Luftforsvaret har et behov for, ikke bare hva Luftforsvaret har råd til.

Konklusjon

Vi vil til slutt gjenta hovedpoengene i dette innlegget:

- Utviklingen i Russland må være dimensjonerende for Forsvarets struktur, kapasiteter og de rollene som det skal fylle.
- Norges reelle forsvarsevne vil svekkes betydelig de neste 20 årene uavhengig av om våre politikere følger Forsvarssjefens anbefaling i FS07 eller ikke.
- Vi må også i fremtiden ha en forsvarsstruktur som gjør oss i stand til å håndtere et *uforutsett* angrep inntil våre allierte kan komme oss til unnsetning. Allierte styrker vil heller ikke i fremtiden være umiddelbart tilgjengelige.

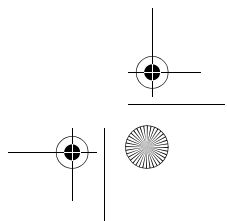
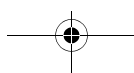
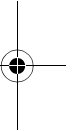
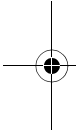


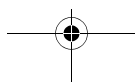
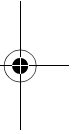
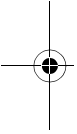
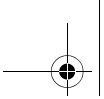


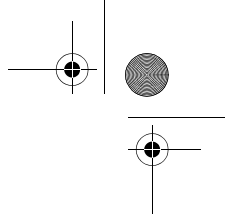
Den militære opprustingen i Russland frem mot 2015, men også i tiden etterpå, medfører et behov for en rekke kapasiteter som FS07 ikke har tatt høyde for. Innkjøp av det mest fleksible kampflyet, bevæpning av Orion, en luftbåren radarsensor, nasjonal luft-til-luft tankkapasitet og en utvidet satsing på luftvern er i denne sammenheng sentralt.

Det er åpenbart at den militære ledelsen skal gjennomføre det våre politikere bestemmer. Våre generaler har allikevel et evigvarende ansvar for å gi uavhengige og selvstendige fagmilitære råd til våre politikere. Her har Luftforsvaret en spesielt stor utfordring dersom vi skal sikre vår fremtidige relevans.

Vi kan ikke møte fremtiden ved å konstruere en trussel som er tilpasset strukturen. Forsvaret må anbefale en struktur som er tilpasset de oppgavene som skal gjøres og de rollene som skal fylles. Dette blir ikke gjort gjennom FS07.







Nordområdene og luftmakt: Fremtidsspådom om nordområdenes militærstrategiske betydning, og et par tids- aktuelle konsekvenser for norsk luftmakt

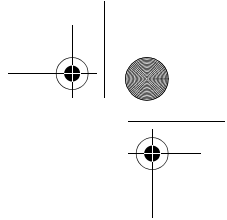
Major Gjert Lage Dyndal, Luftkrigsskolen

Fremtidsforskning er vanskelig! Noen vil si det er så vanskelig at man overhodet ikke bør gå inn på det, at det kan bli et akademisk eller politisk selvmord – noe jeg vil påstå er en vel defensiv innstilling. Vi kan ikke gå inn i fremtiden uten å tenke på den. Det gjør vi da heller ikke i praksis – bevisst eller ubevisst tenker vi fremover og analyserer fremtiden.¹ Som historiker er min prinsipielle tilnærming at man for å forstå noe om fremtiden først bør studere mest mulig tilstøtende historie.

Nordområdene har vært militærstrategisk viktig i mange år. Dette er kjent stoff, men et mindre kjent faktum er antagelig det at nordområdene har vært viktig av ganske forskjellige grunner i forskjellige perioder. Faktisk har nordområdene vært militærstrategisk viktige av så mange og vidt forskjellige årsaker, at jeg vil påstå det i seg selv gir oss en struktur for fremtidsanalyser. Det handler ikke om spørsmålet om historien direkte vil gjenta seg, men om vi kan utlede noen grunnleggende konstanter som gjør nordområdene strategisk viktig?

Min metode og struktur i dette innlegget vil være å først gi en historisk gjennomgang, for så av dette å utlede et sett med scenarier som nordområdene kan bli militærstrategisk viktig på. Basert på dette vil jeg si noe om et par sentrale, og litt kontroversielle valg vi skal ta om norsk luftmakt for fremtiden.

1 Det er mye teori tilgjengelig om fremtidsforskning som er utviklet de siste tiårene, bl.a. metoder for å forutsi fremtiden per se, for å akseptere og jobbe med akseptert usikkerhet om fremtiden, og hvordan vi er med på å påvirke fremtiden. Alle disse teoriene har selvsagt sine begrensninger, men sammenstilt med historisk kunnskap kan de hjelpe oss på veien.



Nordområdenes militærstrategiske betydning; noen historiske perspektiver

Min historiske gjennomgang starter med andre verdenskrig. Før dette hadde nordområdene vært et område av relativt liten betydning for stormaktene, hvor de først å fremst forsøkte å unngå at noen av de skulle militarisere området – noe som også var en stor del av grunnen til at Norge hadde fått aksept for overhøyhet av Svalbard tidlig på 1920-tallet.

Tyskernes behov for sikre havner og adgang til Atlanterhavet

Det var flere grunner til at Tyskland okkuperte Norge under andre verdenskrig. For det første var hele norskekysten et viktig element i tysk marinestrategi. Tyskland sitt fokus på Norge, og nordområdene var fra starten av rettet mot marinens behov for adgang til Atlanterhavet. Dette innbefattet ubåt- og flybaser samt muligheten for godt beskyttede skjulesteder for de få, men store tyske slagskipene. For tyskerne var den norske kysten av vesentlig militærstrategisk betydning for *adgang til havet*.

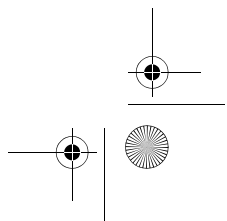
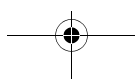
Tyskernes kamp om kontroll på ressursområdene

En annen sentral grunn for angrepet var å sikre kontroll med råvarene i nord. Narvik som utskipningshavn, spesielt av malm fra Malmberget og Kiruna, var viktig, og allerede fra tyskerne satte sine ben i Norge, begynte de å planlegge operasjoner mot nikkellgruvene i Petsamo. Tyskerne satte ut i livet operasjon Renntier sommeren 1941.² For tyskerne var nordområdene militærstrategisk også viktig som *ressursområde*.

Tyskernes nordflanke; angrepene på Nord-Rusland

Som en del av tyskernes operasjon Barbarossa var nordvestlige Sovjet også viktig for å binde sovjetiske styrker og for å sikre egen tysk flanke på sentralavsnittet. I umiddelbar forlengelse av operasjon Renntier kom de tyske angrepene videre fra Petsamo mot Murmansk, operasjon Platinfuchs. Lenger sør angrep tyskerne, under operasjon Polarfuchs, for å bryte sovjetiske linjer mot nord og for å ta byene mot Hvitesjøen. Disse områdene var her en *nordflanke* til Barbarossa.

² Det tyske angrepet i nord kom den 22. juni 1941, i parallell med operasjon Barbarossa og den finsk-sovjetiske krigsopptrappingen.



Konvoirutene og sjøtransport under andre verdenskrig

Hele norskekysten, som sjøtransportsrute, var viktig for tyskerne for frakt av råvarer til den tyske industrien. I tillegg var nordområdene veldig viktige for vestlig støtte til den sovjetiske krigsmaskinen. De kjente Murmansk-konvoirutene, frem og tilbake mellom Vesten og Sovjet, startet i september 1941, men hadde sitt høydepunkt i perioden 1942–43.³ Tyskerne på sin side la inn store krefter for å stoppe denne viktige transportlinjen. Tyske slagskip, ubåter, og ikke minst tyske flyoperasjoner ut fra Banak, Tromsø og Bardufoss, utgjorde styrkene som skulle hindre denne transporten. Den norske kysten og havene i nordområdene var derfor militærstrategisk viktige for alle parter for *strategisk sjøtransport*.

Amerikansk offensiv mot Nord-Rusland

I den første atomvåpenperioden, fra 1945 og til slutten av 1950-tallet, hadde amerikanerne en overlegen flystyrke for å levere atombomber.⁴ Amerikanske strategiske bombefly med atombomber, samt anglo-amerikanske hangarskip som opererte fra Norskehavet og inn mot sovjetiske nordlige områder, preget og satte rammene for regionen gjennom 1950-tallet. Det samme gjentok seg med store hangarskipsstyrker på 1980-tallet, innefor rammen av den amerikanske «Maritime Strategy». Nordområdene, her med Kolahalvøya og Skandinavia, var en militærstrategisk *selvstendig front* i den amerikanske luftmaktens glansæra på 1950-tallet og med Reagans offensive satsning på 1980-tallet.

Sentralfrontens «taktiske nordflanke»

På 1950-tallet og frem til slutten av 1960-tallet var Skandinavia viktig som en taktisk nordflanke til sentralavsnittet. I NATO-strategiene var sentralavsnittet og SACEUR fullstendig dominerende. På 1950-tallet var det dette faktum, i

3 Totalt ble det fraktet 4 millioner tonn forsyninger, inklusive 5000 tanks og mer enn 7000 vestlige fly til Den røde armé. Se <http://www.norgeslexi.com/krigslex/m/m4.html> (Lastet ned 26. januar 2008).

4 Amerikanerne var de første som utviklet atomvåpen. Deres bruk av bombene mot Japan mot i 1945 var med på å gjøre slutt på den andre verdenskrig. I tillegg gav bruken av det revolusjonerende atomvåpenet et effektivt signal til Stalin og Sovjetunionen om amerikansk overlegenhet. Sovjetunionen detonerte sin første atombombe, RDS-1, den 29. august 1949 (P. Podvig, *Russian Strategic Nuclear Forces*, s. 72). Det tok allikevel tre–fire år før Sovjetunionen og deres strategiske flystyrker hadde masseproduserte atomvåpen.

parallel til det amerikanske fokuset på strategisk luftmakt, som mest påvirket de norske nordområdene. I SACEURs NATO på 1950-tallet var altså perspektivet på nordområdene begrenset til det sørlige Skandinavia og Østersjøens utløper, og dette området hadde status som en *taktisk flank* til sentralavsnittet.

Sovjetisk kamp for Norskehavet

Den sovjetiske marinen i nord utviklet en defensiv marinestrategi tuftet på angrepsubåter og flystyrker med missiler på slutten av 1950-tallet. Det var en utradisjonell, men balansert marine som ble bygd for å nekte de anglo-amerikanske styrkene sin dominans i Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet. På 1970- og 1980-tallet ble Norskehavet og Barentshavet viktig for den sovjetiske marinen i en taktisk defensiv strategi for å beskytte de strategiske «bastionene» av SSBN-ubåter. Samtidig var Norskehavet viktig for offensive operasjoner med den økende marineinfanterisatsningen. Nordområdene var militærstrategisk viktig i kampen om *kontroll med Norskehavet*.

Sovjetiske og amerikanske strategiske raketstyrker

Oppskytingen av Sputnik i 1957, og den påfølgende fremveksten av interkontinentale ballistiske missiler, fikk store konsekvenser for den kalde krigen – og spesielt nordområdenes strategiske betydning. De amerikanske flystyrkene hadde vært overlegne, men balansen endret seg i de strategiske atomrakettenes æra fra 1959.⁵ Både langtrekkende varslingsystemer og en enorm oppbygging av strategiske missiler kom utover 1960-tallet. Nordområdene ble militærstrategisk viktig av nok en årsak; *overflygingsruten for de strategiske interkontinentale ballistiske missilene* gikk rett over nord-Norge.

Et selvstendig strategisk krigsteater

Nordområdene var ikke særlig sentrale i NATO-strategiene på 1950–60-tallet. SACEUR og fokuset på sentralavsnittet dominerte. Men parallelt foregikk en sovjetisk marineoppbygging i stort tempo på 1960-tallet. Dette fikk allikevel ikke NATO til å åpne øynene for trusselen i særlig grad før i 1967, da

5 De sovjetiske strategiske raketstyrkene (RVSN) ble opprettet og var oppsatt med sin første ICBM, R-7 (SS-6) missilet, den 17. desember 1959 (P. Podvig, *Russian Strategic Nuclear Forces*, s. 121).

byggingen av Yankee-klassen SSBN-ubåt fikk *stor* oppmerksomhet i NATOs årlige etterretningsvurdering.⁶ Etter hvert utviklet den sovjetiske marine «Bastionskonseptet», hvor de strategiske ubåtene ble beskyttet inne i blant annet Barentshavet. Militærstrategisk utviklet nordområdene seg med dette som *et selvstendig krigsteater på grunn av fremveksten av de strategiske ubåtene med interkontinentale rekkevidder.*

Flanke og perifert krigsteater

Med strategien «Flexible Response» ble flankene trukket inn som sentrale i NATOs strategiske tenkning. Det var fryktet, eller håpet, at begrenset maktbruk eller krig lettere kunne oppstå i disse områdene, uten at det nødvendigvis brakte sentralavsnittet inn i en total krig. NATO-konseptet «External Reinforcements for the Flanks» ble utarbeidet på slutten av 1960-tallet, og etter hvert på 1970-tallet ble både SACEUR- og SACLANT-styrker bygd opp og forberedt for operasjoner i Nord-Norge.⁷ Den militærstrategiske betydningen under «Flexible Response»-strategien er vanskelig å definere: Det var ikke som et selvstendig teater, men som en flanke – men allikevel en flanke man håpet kunne begrenses, altså nærmest et *perifert krigsteater.*

Sovjetisk behov for adgang til Atlanterhavet

På 1960-tallet kom en kraftig sovjetisk oppbygging av både SSBN-ubåter og havgående flåtestyrker. Først var det Svartehavsflåten som mest opererte i Middelhavet, men fra midten av 1960-tallet ble også Nordflåten kraftig bygd opp. Flåten fra Baltikum ble overført til Nordflåten for bedre tilgang til havene, samt for beskyttelse av og styrking av SSBN-flåten.

De første store sovjetiske flåteøvelsene med Nordflåten ut av Barentshavet kom i 1968 og 1970–71. Utover 1970-tallet ble derfor nordområdene militærstrategisk stadig viktigere for den sovjetiske marine på grunn av *adgang til havet.*

6 NATO-arkivene: SG 161–67, 'The Soviet Bloc Strength and Capabilities' (1967).

7 Se f.eks. NATO-arkivene: MCM-23–68 og MC-73–66.

Nordområdenes militærstrategiske betydning; noen fremtidsperspektiver

Ut fra denne historiske gjennomgangen ser vi tydelig hvordan geopolitikken og omliggende faktorer legger grunnlaget for nordområdenens strategiske betydning. Det handler ikke om Norge *per se*. Området kan være viktig av mange grunner, for mange aktører, og det vil påvirke oss. Hva vi til et gitt tidspunkt opplever som viktig, er et resultat av internasjonale relasjoner og teknologisk utvikling. Det som da blir vår store utfordring, er at internasjonale relasjoner er nærmest umulig å forutsi.

Nordområdene har vært, og kan igjen bli viktig som:

- Ressursområde
- Maritim transportrute
- Rute for strategiske missilsystemer og flystyrker
- Bastion for strategiske ubåtstyrker (og for energiprovinsen)
- Adgang til havet
- Flanke
- Perifert krigsteater

Igjen, dette er basert på historisk læredom, så da blir det neste spørsmålet: *Kan nordområdene bli viktig på de samme militærstrategiske grunnlagene i fremtiden?*

Ressursområde

Nordområdene er en rik region med store og strategiske ressurser. Det har vi hørt mye om de siste årene. Det er ikke bare gass og olje som er viktig i nord, men fortsatt er området også viktig for verdens jernmalmmarked. I tillegg er det store deler nikkell og krom i regionen. Disse ressursene gir muligheter, men samtidig er det en del utfordringer, først og fremst som følge av at store deler av området har uavklart status når det gjelder rettigheter og jurisdiksjon. Fiskerivernesonen rundt Svalbard og dennes internasjonalt uavklarte status medfører vår definitivt største direkte militærstrategiske utfordring i dag. Vi kan på hvilket som helst tidspunkt bli utfordret på norsk håndhevelse i området, noe som kan føre til en begrenset væpnet konflikt.

Maritim transportrute

Som følge av områdets prospekter som strategisk ressursprovins i nær fremtid, vil det også bli behov for sikker transport av disse viktige råvarene. Det er allerede etablert noen ruter med gass- og oljetransportskip, og dette vil sannsynligvis øke betraktelig år for år. I tillegg vil det sannsynligvis bli trukket olje- og gassledninger på havbunnen videre fra dagens ledningen utenfor Nordland helt opp til Finnmark. Det er i alle fall visjoner om det fra NHO og UD. Det vil kunne frakte gass fra feltene helt i nord, også fra russisk side. På sikt vil muligens også Nordøstpassasjen åpne for transport mellom Atlanterhavet og Stillehavet. I tilfelle vil dette korte ned transporttiden med ca. seks dager. Det vil helt klart få store konsekvenser for områdets strategiske betydning.

Den dramatiske nedsmeltingen som skjedde august 2007, hvor et område på størrelse med California ble isfritt på kort tid, skapte ramaskrik. De som ønsket å bagatellisere dette, svarte allikevel at det kun ville gjelde sent på sommeren, før det ville fryse til igjen. Forskerne ble igjen svært overrasket i september/oktober, da området faktisk ikke frøs til igjen så raskt som man trodde. Oseanografien, både i Nord-Atlanteren og Nordishavet, er rett og slett for komplisert til at forskere har særlig kapasitet til å spå noe om fremtiden. Men trenden er i alle fall at det smelter, og det smelter stadig forttere enn hva som spås.

Rute for strategiske missilsystemer og langtrekkende strategiske flystyrker; Bastion

Selv om Russland i dag har relativt beskjedne nukleære styrker i forhold til under den kalde krigen, så har de definitivt nok til en «assured destruction» av USA. De strategiske styrkene har også blitt brukt det siste året av Russland for å markere styrke. Det er uttalt villighet til å fornye de strategiske styrkene i Russland, og vi kan med relativt stor sannsynlighet regne med at nordområdene fortsette å være viktige i denne sammenheng – geografien er slik at korteste rute går over Nord-Norge.

Adgang til havet

Når det gjelder strategisk adgang til havet, så er ikke dette noe viktig punkt i dag. Det kan det derimot snart bli – som en direkte konsekvens av dagens utvikling av det amerikanske rakettskjoldet. Det er et ytterst spennende utviklingsprosjekt, som vi diskuterer for lite. Det som finnes av debatt er meget sort-hvitt og fokusert på om det virker eller ikke, noe som er en fullstendig avsporing og misforståelse av konseptet i mine øyne. Selvsagt vil et slikt

system ikke ta alt av missiler. Men tenk som en amerikansk strateg; hvis det kan ta så mange missiler at landet i tilfelle en nukleær krig ikke vil bli utslettet, må det være et sikkerhetspolitisk kvantesprang fra MAD-tilstanden som har rådet i 40 år.

Dette med antimissilsystem er ikke noe nytt. Det var meget aktuelt på 1960-tallet. Det russiske antimissilsystemet rundt Moskva er ett glimrende eksempel på *konsekvensene*. Og spørsmålet om konsekvensene er noe vi bør diskutere: Det amerikanske svaret til det russiske ABM-skjoldet over Moskva var at de gikk fra å målrette en håndfull atomvåpen til å målrette mer enn hundre atomvåpen mot byen.

Ett annet eksempel er de effektive antimissilsystemene som er bygd flere hundre nautiske mil rundt en carrierflåte. Styrker som skal ta ut slike godt beskyttede maritime styrker, har kunnet ty til tre forskjellige alternativer:

- Man kan benytte ett stort antall våpen i en «simultaneous time on target» for å mette et defensivt forsvar. Det var dette amerikanerne gjorde mot Moskvas antimissilforsvar.
- Man kan utvikle lav-signatur-våpen (som f.eks. Norsk Sjø mål Missil)
- Man kan utvikle våpen med en enorm sprintkapasitet (med fart på flere ganger lydens hastighet inn mot målet, som f.eks. SSN-27).

Disse motsvarene, og deres overføringsverdi til spørsmålet om ABM, er det som bør være interessant for norsk debatt. Det første svaret medfører en ny stor oppbygging av strategiske rakettskyer. De to andre punktene medfører nytt fokus på styrker som må ha adgang til de frie verdenshav, spesielt ubåtskyer som kan baserer sin slagkraft på kryssermissiler. Her er det også interessant å merke seg at dette faktisk allerede er utviklingen i Russland. De nye strategiske ubåtene er mindre enn før, de er stillere, og ikke minst fyller de flere roller. De er strategiske ubåter med angrepsubåtenes kapasiteter. Det samme skjer på missilsiden. Russland utvikler missiler som langt overgår amerikanske Tomahawk. Videre gjelder dette også deres utvikling av nye kryssermissiler for fly. En slik utvikling, ytterligere sterkt presset frem av et fremtidig ABM-system, vil medføre at norskekysten igjen må passeres eller brukes for *adgang til havet*.

Flanke og/eller perifert krigsteater

At nordområdeene igjen kan bli viktig som en *flanke* for stormaktene, klarer jeg ikke per i dag å se for meg. Noen storkrig på europeisk mark ligger utenfor

min fantasi for den nærmeste fremtid. Det kan riktignok utvikle seg spenningsforhold mellom stormaktene i forbindelse med grensedragningene over Nordishavet, men så langt ser det lovende ut. Alle nasjonene ser ut til å forholde seg til internasjonal lov og FNs kommisjon for godkjenning av kontinentalutstrekningene. Men igjen, fremtidsspådom er vanskelig.

Konsekvenser for norsk luftmakt

Utfordringen i dag er at vi må være balansert for tilstedeværelse, krisehåndtering og en begrenset væpnet konflikt. Norsk luftmakt er i dag, og har for den nære fremtid behov for å være balansert med flystyrker, kommando & kontroll-kapasitet og baser helt i nord for å dekke det omstridte sjøterritoriet rundt Svalbard. Vi skal ha tilstedeværelse, vi skal kunne takle en krise, og vi må hvilken som helst dag kunne møte en væpnet konflikt med russiske militære styrker som ikke ønsker at Norge skal selvstendig håndheve lov og rett i dette området.

Når det gjelder Forsvaret sine kapasiteter i dag og den nære fremtid, så har vi i utgangspunktet de styrkeelementene vi trenger for å håndtere slike episoder og eventuelle begrensede konflikter. Vi har også full tilstedeværelse i de omstridte nordområdene med Kystvakten og kystradarkjeden, P3 Orion patruljefly, Etterretningstjenesten, Luftforsvarets radarstasjoner og jagerfly. Likevel avdekket Elektron-episoden mange mangler og svakheter hos disse styrkene, eller deres integrasjon. Nå har vi imidlertid fått «Operasjon Nord» ved LDKN, og forhåpentligvis er alle manglene til styrkene også utbedret. Jeg regner altså med at norske jagerfly og Kystvaktens fartøyer har begynt å samøve, at Luftforsvarets fly og Kystvaktens fartøyer har kryptokapable sambandsmidler for effektiv ledelse og koordinering, og at alle aktuelle skvadroner i Luftforsvaret igjen har bygd, og opprettholder, kompetanse på maritime operasjoner og de aktuelle konfliktgrunnlagene. I og med at vi fikk en kraftig påminnelse om dette med Elektron-episoden, og flere tilsvarende i ettertid, så burde vi nå være godt foreberede – teknologisk, konseptuelt og mentalt – på slike utfordringer i nord.

Når det gjelder årene ut over et tiårs fremtidsperspektiv, så må vi innrømme at vi ikke har mulighet til å spå hva som vil skje. Fasiten for behovet for norsk luftmakt for denne perioden blir dermed så vanskelig – eller så lett – som å forberede seg på denne usikkerheten. På én side kan dette høres ut som et lite konstruktivt svar, men på en annen side gir det faktisk et viktig innspill til et par sentrale beslutninger som snart må tas om norsk luftmakt for fremtiden; nemlig spørsmålet om *basestruktur* og spørsmålet om *nye kampfly* for Luftforsvaret.

Flybaser i Nord-Norge

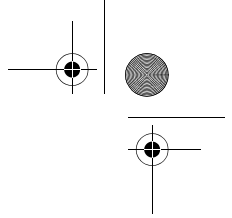
Alle de konstanter vi har diskutert, krever militære styrker, primært luft- og sjøstyrker, som kan kontrollere store områder. Det gjensidige forholdet mellom sjømakt og luftmakt i disse store områdene er fenomenalt fanget i britiske Jonathan Alford's ord:

I will assert that it is the Norwegian airfields which are – or ought to be – of greatest concern. I suggest the following syllogism: who controls the Norwegian Sea depends on who controls the North Norwegian airfields: who controls those airfields depends on who gets there first: and who gets there first depends on who controls the Norwegian Sea.⁸

Dette sitatet er tidløst. På samme måte som tysk luftmakt var avhengige av Banak, Tromsø og Bardufoss for å kontrollere nordområdene under andre verdenskrig, og på samme måte som NATO var avhengige av Banak, Bardufoss, Andøya og Evenes samt Bodø for å kontrollere det høye nord under den kalde krigen – så vil det med stor sannsynlighet bli behov for flere enn én flybase i nord i fremtiden også.

Området er stort, og det er langt fra Bodø til sjøterritoriene rundt Svalbard. Det trengs derfor flere baser, også lengre nord. Én base vil bare så vidt kunne huse det norske Luftforsvarets fly, men vil ikke ha kapasitet hvis andre nasjoner skulle se seg nytte av å operere i området. Og NATO vil vi vel gjerne ha der? NATO har fortsatt en nøkkelposisjon i norsk sikkerhetspolitikk, men det er også viktig i forbindelse med de krisene vi har snakket om i forbindelse med for eksempel fiskerivernesonen. Det har stadig blitt argumentert for at NATO ikke vil bli noen faktor i et slikt scenario, men det mener jeg er en feil analyse. Jeg er enig i at NATO trolig ikke vil gripe inn om vi har en episode, men det som er viktig er at med sin makt vil NATO være den viktigste begrensende faktor for at et slikt scenario ikke vil utvikle seg til en konvensjonell krig – som vi uansett ikke vil ha, og i hvert fall ikke kan håpe å vinne. NATO er altså viktig, også i denne sammenheng, og for å huse NATO eller bilaterale allierte i fremtiden trenger vi flybaser. Flybasene blir dermed noe mer enn overflødig støttestruktur for vårt eget flyvåpen.

8 J. Alford i G. Till (red.), *Britain and NATO's Northern Flank* (New York: St.Martins Press, 1988), s. 77.



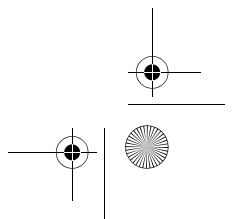
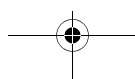
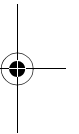
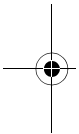
Nye kampfly

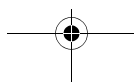
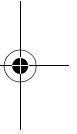
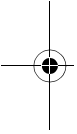
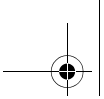
Som vi har sett har nordområdene vært viktige av mange forskjellige årsaker, både under én og samme krig og under den «enkle og oversiktige» kalde krigen. Det har heller ikke vært særlig enklere å spå fremtiden etter den kalde krigen. Med dette faktum som utgangspunkt håper jeg å få tatt bort et ofte nevnt aspekt av kampflydebatten: Vi kan ikke dimensjonere et kampflyvåpen primært for *air policing*, det å verne vår suverenitet, ei heller for en nasjonal evne til *luftkontroll*, eller for *maritime* eller *luft-til-bakke* krigføring.

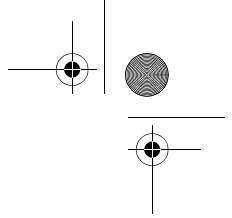
Jeg vil, basert på det jeg har forsøkt å utlede av utfordringer i nord, argumentere for at det er nærmest meningsløst å henge kampflyvalget opp mot spesifikke roller og hensikt. Nordområdene vil av geopolitiske grunner høyst sannsynlig bli viktig i flere perioder og av forskjellige grunner i levetiden til de nye flyene. Det logisk riktige er derfor å argumentere for *et fremtidsrettet og fleksibelt kampfly*. Vi skal ikke bare ha et «godt nok» fly for individuelle roller, men et fly som skal kunne fylle offensive og defensive roller både over land og i det maritime, og vinne luftkontroll mange tiår inn i fremtiden.

Avslutning

Som en avsluttende kommentar må jeg trekke inn et forbehold til mitt forsøk på fremtidsspådom: For at noen som helst av disse mulige militærstrategiske utfordringene kan slå til, så er det selvsagt en forutsetning at stormaktene vil oppføre seg slik de har gjort de siste århundrer, hvor de har hatt sine strategiske interesser og fulgt disse, og dermed endt opp i konflikter med hverandre med noe tids mellomrom. Men selvsagt kan de moderne visjonære strateger og forsvarsledere som gjennom de siste ti år har spådd at alle tradisjonelle kriger er over, ha rett – og da er jo hele problemet løst.







Norsk luftmakts anvendbarhet – Luftmakt for fremtiden

Oberst Inge Kampenes, LST

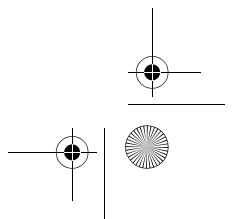
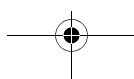
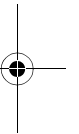
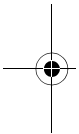
Innledning

I løpet av Luftmaktseminaret 2008 er det blitt tegnet et bilde av den sikkerhetspolitiske utviklingen i Norge spesielt og verden generelt. Seminaret har gitt et innblikk i premisser og forutsetninger ved Forsvarsstudien og Forsvarspolitisk utvalg som er tuftet på en antakelse om et fremtidig sikkerhetspolitisk mønster, og det er debattert hvordan globaliseringen, asymmetrien i konflikten og ressursproblematikken i våre egne nærområder påvirker den militære utviklingen. Hva vil dette innebære for Luftforsvaret og for luftmakt? Hvilken rolle vil luftmakt ha i fremtidige konflikter, og hvordan bør vi da utvikle de norske luftmaktskapasitetene?

I dette innlegget vil jeg forsøke å redegjøre for hvordan jeg mener vi i Luftforsvaret – som forvaltere av luftmakt i Forsvaret – best kan gjøre oss i stand til å møte de fremtidige utfordringene.

Luftmaktens rasjonale nå og i fremtiden

Jeg vil begynne med å diskutere luftmaktens rasjonale nå og i fremtiden. Norge har på grunn av sin geografiske beliggenhet, ressursrike havområder og uavklarte maritime grensespørsmål, behov for i større grad enn mange andre europeiske stater å sikre selvstendig nasjonal evne til å hevde suverenitet, utøve myndighet samt nødvendig nasjonalt handlingsrom i en krisesituasjon. Det gjelder spesielt i situasjoner hvor vi ikke ønsker innblanding av andre, eller hvor våre allierte kan ha motstridende interesser i forhold til Norge. Det vil være spesielt viktig i nordområdene, hvor et fravær av norske militære enheter lett kan bli tatt som uttrykk for passivitet eller manglende ambisjoner fra norsk side i området. Behovet for en kapasitet som raskt kan utøve militær tilstedeværelse i nord, spesielt i og over havområdene, er derfor åpenbart nå og i fremtiden. Disse kapasitetene må kunne virke raskt over hele det norske interesseområdet, med stor innsamlings-, formidlings- og virkeevne.



Luftmaktens relative og unike egenskaper er høyde, hastighet og rekkevidde. Disse vil forbli unike også i fremtiden. Luftmakt er således meget godt egnet til å sikre nasjonal evne og handlingsrom knyttet til vårt interesseområde. Luftforsvarets strukturelementer bidrar i både nasjonale og internasjonale sammenhenger og representerer kapasiteter som ivaretar våre forpliktelser.

Hva er luftmakt? Vi kan fremstille luftmaktens kapasiteter ved hjelp av det vi kaller luftmaktshjulet. Her beskrives luftmaktens bidrag til det militære maktapparatet. Luftforsvarets strukturelementer har kapasiteter innen luftkontroll, presisjonsengasjement, luftmobilitet og informasjonsinnsamling. Det kreves en spesiell form for operativ støtte og kommando- og kontroll som er tilpasset operasjonsmønsteret, derfor er disse beskrevet som en integrert og gjensidig avhengig del av de andre luftmaktskapasitetene. I tillegg er ledelse et helt *fundamentalt* aspekt ved utvikling og utøvelse av luftmakten. Det er viktig å påpeke at selv om vi beveger oss mot operasjoner i verdensrommet, cyberspace og med ubemannede systemer, så opprettholdes luftmaktens rasjonale.

Luftmaktens plass i fellesoperasjoner vil overleve Bush, Putin, Stoltenberg og Halvorsen. Med dette mener jeg at evne til etablering av nødvendig luftkontroll vil være vesentlig i alle konflikter. Det er ikke dermed sagt at det vil være behov for luftkapasiteter i alle fremtidige konflikter, men finnes det trusler i luften, vil dette alltid hindre andre styrker i å nå sine mål. Derfor vil kapasiteter som bidrar til luftkontroll alltid være relevante og nødvendige.

Luftforsvarets strukturelementer er i stor grad høyteknologiske og spekket med teknologisk kompliserte innretninger. Vi er kanskje den forsvarsgrenen som er kommet lengst i tilpasningen til det nettverksbaserte forsvaret, NbF. Men er NbF svaret på den utfordringen størsteparten av de fremtidige konfliktene representerer – såkalte fjerdegenerasjons kriger og fredsoperasjoner? Satser vi på de rette luftmaktskapasitetene når vi antar at den fremtidige trusselen kommer fra ikke-statlige aktører og terrorister som gjemmer seg blant våre egne? Nei, jeg tror at for denne typen konflikter er ikke NbF det sentrale, og det er ikke *primært* luftmakten som bør være satsningsområdet i et fremtidig forsvar. Det er heller ikke det tradisjonelt sett høyest prioriterte strukturelementet – kampfly – som er viktig. Her vil kapasiteter som bidrar til informasjonsinnhenting (som K&V, P3 Orion og DA-20) og luftmobilitet (helikoptre og transportfly for innsetting av humanitær hjelp, myndighetspersonell og spesialstyrker) være mye viktigere.

I tillegg vil det være behov for en betydelig satsning på luftvernet (LV). Trusselen mot egne styrker vil i økende grad komme fra lite avansert, «hjemprodusert» bakkebasert artilleri, granatkastere og håndholdte missilsyste-

mer. Dette er rimelige våpen å få tak i, hvilket kan bety at motstandsgrupper har lettere tilgang på denne kapasiteten enn tradisjonelle, militære kapasiteter som kampfly og helikopter. Luftvern inneholder de nøkkelementene man ser etter i et forsvar mot slike våpen. Denne kapasiteten har en stor samfunnsnyttig verdi i et antiterrorperspektiv – både for kritisk infrastruktur spesielt, men også for befolkningen generelt i form av beskyttelse. Å fremskaffe en kapasitet mot en slik trussel er styrkebeskyttelse i vid forstand. Denne ambisjonen bør Norge ha for sitt LV-system.

Men kan vi være sikre på at utviklingen blir slik vi ser konturene av i dag? Svaret er selvfølgelig nei. Jeg mener vi aldri vil bli flinke nok til å forutse den sikkerhetspolitiske utviklingen – fordi det er umulig. Vi forsøker å redusere usikkerhet gjennom studier og analyser – og det skal vi fortsette med fordi de fleste av oss har behov for å føle en form for trygghet og kontroll. Men det gjør utviklingen bare litt mindre uforutsigbar. Derfor er det mer interessant å finne ut hvordan vi bør innrette oss for å møte skiftende forhold. I denne debatten må vi være konkrete – ikke bruke for mange generelle ord og uttrykk som maler et diffust og intetsigende bilde.

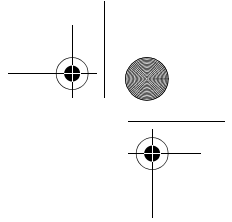
Hvordan skal vi satse for at luftforsvaret besitter relevante kapasiteter også i fremtiden? Jeg tror *tilpasningsdyktighet* og *samarbeid* er to nøkkelord i svaret på dette spørsmålet, noe jeg skal utdype her.

Tilpasningsdyktig og samarbeid – nøkkelord for fremtiden

Tilpasningsdyktig

For å være tilstrekkelig tilpasningsdyktig kreves en spesiell type ledelse og fleksible styrkeelementer. Jeg skal ta for meg ledelsesaspektet først.

Globaliseringen innebærer at informasjon blir tilgjengelig for mange flere og man vil i begrenset grad kunne kontrollere spredning. Man skulle kanskje tro at det gir en mer oversiktlig og forutsigbar utvikling, men jeg vil påstå at så ikke er tilfelle. Tvert imot medfører globaliseringen økt uforutsigbarhet og en mer komplisert verden. Lokale konflikter får globale effekter, og dermed blir årsak-virkning-sammenhenger nærmest umulig å forutse. Med andre ord blir situasjoner ofte mer kompliserte å forholde seg til fordi det er mange flere – tydelige og utydelige – aktører og interessenter i en globalisert verden. Ledere som skal forsøke å manøvrere i dette kaoset, bør skifte fokus fra kontroll til påvirkning og forståelse. Påvirke gjør de i interaksjon med andre mennesker, og det bør derfor være i denne sfæren de retter sin innsats. Det er også her forståelse for problemstillinger og utfordringer best skapes.

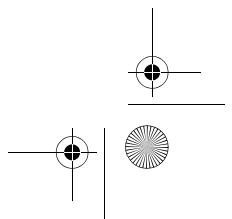
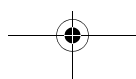


Ledere bør være opptatt av å bidra til utvikling heller enn å kontrollere og lede utviklingen.

Globaliseringen visker ut skillet mellom politikken og det fagmilitære. Dermed blir sammenhengen mellom militære og politiske «end states» i konflikter sammenvevd og tydeligere. «Alle» følger militærmaktens bevegelser, og denne får direkte implikasjoner på den politiske situasjonen i verden. Alle militære skritt man tar blir evaluert av verdensopinionen, og man risikerer å bli tvunget til å stoppe før man når de militære målsettingene – fordi krigens brutalitet ikke aksepteres. Opinionen krever stopp og uttrekning. Det kan medføre forlenget lidelse og mangel på måloppnåelse. «Hurtig inn og hurtig ut-strategien» fungerer i teorien, men ikke i praksis. Politiske og militære ledere må advare og jobbe mot dem som argumenterer for exit-strategier eller strategier som ikke støtter en kontinuerlig utvikling og oppbygging av gjeldende nasjons identitet. Ut fra dette trekker jeg konklusjonen at en globalisert verden krever militære ledere som håndterer og forstår politikk og maktpill.

Forsvaret og politikerne husker ikke alltid like godt på at man må være i dialog for å forstå hverandre. Man må engasjere seg *med* den andre omkring felles temaer for å forstå hvordan man skal agere og påvirke, slik at man oppnår det man ønsker. I disse prosessene risikerer man faktisk også å utvikle seg selv og sin egen forståelse for temaet. Fravær av dialog og sosial interaksjon skaper mindre gode løsninger. Det kjenner vi godt fra våre egne ekteskap – og jeg tror vi kommer til å se det i årets langtidsproposisjon for Forsvaret. Men i en globalisert verden er det veldig mange aktører som man må hensynta. Det gjør det hele mye mer komplisert, men svaret er fremdeles dialog og interaksjon. Rasjonalitet og logiske, lineære prosesser må ikke forbli Forsvarets eneste reaksjon på en paradoksal, tidvis irrasjonell, ulogisk og ikke-lineær verden. Ledelse innebærer kosteffektiv ressursutnyttelse, og jeg vil påstå at slik vi bedriver forsvarsplanlegging – med de relativt store ressursene vi legger ned i dette arbeidet, og som først og fremst skaper unødvendig mye smerte og kontraproduktivitet i organisasjonen – ikke harmonerer med den globaliserte situasjonen jeg har beskrevet over, og er heller ikke en kosteffektiv ressursutnyttelse.

For å være tilpasningsdyktige må altså Luftforsvarets ledere jobbe på en slik måte at man med størst mulig sannsynlighet plukker opp signaler om hvilke retninger utviklingen går i. Dette gjøres ved å opprettholde gode relasjoner og god kommunikasjon med andre forsvarsgrener, med det politiske miljøet, med forsvarsindustrien og med våre allierte. Man må samles rundt felles temaer – finne disse og eventuelt skape disse.



Så til de fleksible styrkeelementene. Tilpasningsdyktighet fordrer fleksible kapasiteter og fleksibelt personell. Fleksible *kapasiteter* innebærer at materiellet, styrkesammensetningene og samhandlingen med andre styrkeelementer er av en slik art at de relativt hurtig kan tilpasses nye behov. Fleksibelt *personell* innebærer at man er utdannet og trent på en slik måte at man lett kan videreutvikle sine evner i forhold til skiftende krav.

Fleksible kapasiteter

Jeg vil utdype hva jeg mener med fleksible kapasiteter ved å vise til hvordan vi tenker omkring anskaffelsen av nye kampfly. Som dere sikkert kjenner til, så foregår det en diskusjon omkring hvilke roller våre nye kampfly skal kunne beherske. Skal man først og fremst satse på klassiske kontraluftoperasjoner, eller skal man prioritere antioverflateoperasjoner? Erfaringene fra F-16 viser at å vektlegge én rolle kan medføre at kampflykapasiteten over tid blir mindre relevant i forhold til det situasjonen krever. Forsvaret var i ferd med å gjennomføre en massiv oppgradering av F-16 rett før Kosovo-krigen i 1999. Flyene var ikke klare til bruk, og pilotene var ikke kampklare på det oppgraderte flyet. Dette medførte at vårt F-16-bidrag ikke ble benyttet til de mest krevende oppdragene, og man var mindre relevant i forhold til det situasjonen krevde.

F-16 ble i utgangspunktet konstruert som en ren luftkontrolljager. Etter hvert som tiden gikk, hadde USA – og etter hvert andre brukere – behov for å utvikle flyet til å kunne håndtere flere roller, og man investerte store summer i denne utviklingen. I dag er plattformen egnet til å svinge mellom flere roller, og i global sammenheng brukes F-16 primært i antioverflateoperasjoner og sekundært i kontraluftoperasjoner. Selv om historien med dagens F-16 MLU viser at det er mulig å gjennomføre omfattende endringer på kampflyet for å tilegne seg nye roller, viser også den samme historien at det operative behovet oppstår i god tid før endringene er gjennomført på kampflyet. Derfor vil det, i forbindelse med anskaffelsen, være svært vanskelig å beregne når behovet for en eventuell endring av rollene til kampflyet skal utføres i løpet av de neste 30 årene. Resultatet kan være at man gjennomfører kostbare endringer man ikke trenger, eller endringene kommer for sent i forhold til behovet.

For at kampflyvåpenet skal ha den pålagte kapasiteten, er det tre overordnede forhold som må være tilstrekkelig dimensjonert: plattformen, treningen og våpnene. Isolert sett kan man si at plattformen gir et potensial, personellens treningsnivå gir evnen, og våpnene gir effekten. I forbindelse med valg av fremtidig kampfly er plattformens teknologiske utgangspunkt

beskrevet i kravdokumentet. Dette utgangspunktet gir altså et visst operativt potensial. Utgangspunktet bør være så robust som mulig. På den måten har man store muligheter for å tilpasse treningen av personellet til de behovene de nasjonale myndighetene pålegger til enhver tid, og man kan prioritere trening innenfor enkelte luftmaktkategorier. Det er den rådende sikkerhetspolitiske situasjonen som gir føringer på hvilke roller som skal prioriteres. Har man en plattform med et dårlig potensial, kan det i beste fall ta lang tid før man får en ønsket evne. I prosessen knyttet til valget av kampfly bør man derfor forsøke å anskaffe en plattform med tilfredsstillende potensial og våpeneffekt innenfor alle luftmaktskategoriene. Prioriteringen av treningen i rollene vil gjøres i henhold til den gjeldende, fremtidige sikkerhetspolitiske situasjonen.

Multirolleegenskapen ved kampflyene er kritisk for et antallsmessig lite kampflyvåpen. Med en multirollekapasitet holder man kostnadene nede i forhold til et kampflyvåpen med flere forskjellige typer kampfly til bruk i forskjellige roller. Det er anslått at kostnadene ved å operere to forskjellige flytyper er 30 prosent høyere enn dersom man opererer kun én type/konfigurasjon. Konklusjonen er altså at vi opprettholder en lik prioritering mellom rollene når vi skal vurdere kampflykandidatene. En lik prioritering gir politisk handlefrihet i fremtidige operasjoner. Så skal vi tilbake til fremtiden med «air defence forever»? Nepppe!

Fleksibelt personell

Forholdet rundt fleksibelt *personell* innebærer at man må være utdannet og trent på en slik måte at man lett kan videreutvikle sine evner i forhold til skiftende krav. Det betyr at man, i større grad enn i dag, må satse på utdanning og forskning. Også høyere utdanning på doktorgradsnivå. Soldaten skal ikke bare drilles til å utføre ordre, han må være i stand til å forstå komplekse situasjoner og handle kvalifisert. Det krever utdanning ut over drill og repetisjon. Har vi fleksible kapasiteter og fleksibelt og trent personell, er de også anvendbare for den politiske ledelsen.

Samarbeid

Det andre overordnede nøkkelordet er samarbeid. Den tidligere beskrevne fleksibiliteten koster penger; mye utdanning, mye trening og materiell med høye levetidskostnader. For å få den riktige kvaliteten og det nødvendige antallet er vi nødt til å inngå samarbeid med partnere som har de samme

begrensningene og behovene som oss. Samarbeid av typen MNFP¹/EPAF² i forbindelse med strukturutvikling, og EEAW³ i forbindelse med operasjoner bør være en mal for fremtidig samarbeid innen alle strukturelementene våre.

For å sikre kompetanse slik at Forsvaret kan ivareta fremtidige nasjonale oppgaver og synliggjøre Norge som en fremtidig interessant internasjonal samarbeidspartner, må samarbeidet med nasjonal forsvarsindustri være godt. Et samarbeid med nasjonal industri sikrer et større fagmiljø, gir flere samtalepartnere og skaper et dynamisk utviklingsmiljø som gagnar begge parter. Luftforsvaret får en større påvirkning på utviklingen, og vi får et bedre samspill mellom teknologiutviklingen og det militære behovet.

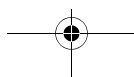
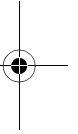
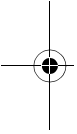
Vi må jobbe for større samhandling mellom forsvarsgrenene, i både fred og krig. Det er stor grad av avhengighet, og det vil bli stadig mer avhengighet mellom forsvarsgrenene i fremtiden. Samvirke mellom luftplattformer og sjø- og landenheter antas å være en styrkemultiplikator. Derfor er det også behov for vesentlig bedre interoperabilitet mellom plattformene. Hovedmålsettingen med interoperabilitet er å gi økt effekt både i stridsområdet og i alle ledd av forsynings- og beslutningskjeden.

Avslutning

Så tilbake til der jeg startet: Hvilken rolle vil luftmakt ha i fremtidige konflikter, og hvordan bør vi da utvikle de norske luftmaktskapasitetene? Luftmaktens rasjonale vil bestå, og luftmakt vil ha en naturlig plass i fellesoperasjoner i overskuelig fremtid. Jeg mener vi i Luftforsvaret best kan gjøre oss i stand til å møte de fremtidige utfordringene ved å være tilpasningsdyktige og samarbeide bredt. Tilpasningsdyktighet handler først og fremst om ledelse og fleksibilitet. Samarbeid er grunnlaget for utvikling og må anses å være en styrkemultiplikator.

Vi trenger dyktige ledere med høy utdanning som har sosial relasjonskompetanse og evner til å manøvrere i en kompleks verden, og som forstår og håndterer politikk og maktspill. Vi må videreutvikle de strukturelementene vi har og utnytte det uforløste potensialet i materiellet – for dermed å gjøre dem mer fleksible. Vi må satse mer på utvikling av de kapasitetene som leverer luftmakt innen informasjonsinnhenting, luftmobilitet og styrkebeskyttelse. For å få til dette må vi samarbeide med forsvarsgrener, andre nasjoner og nasjonal forsvarsindustri.

-
- 1 MNFP – Multinational Fighter Program.
 - 2 EPAF – European Participating Air Forces.
 - 3 EEAW – EPAF Expeditionary Air Wing.



Perspektiver på Norge–Russland

Seminarepilog ved Jan Otto Johansen

På begynnelsen av 1990, etter at den kalde krig var over, brakte *The Washington Post* en megetsigende karikatur: En arbeidsløs herre som tigger på et fortau med hatten foran seg. På en plakat bak ham står det «Russlandseksperter». Det var på denne tiden at den amerikanske strategen Francis Fukuyama lanserte sin tese om «historiens slutt» (i boka *The End of History and the Last Man*, 1993). Nå viste det seg jo etter hvert at historien slett ikke var slutt, den fortsatte.

1990-årene var også perioden da Samuel P. Huntington lanserte sin doktrine om «sivilisasjonenes krig» (i boka *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, 1996), en doktrine som nå er på moten i Europa, samtidig som forfatteren har spilt seg selv ut hjemme i USA ved å male frem meksikansk innvandring som den store trussel mot det hvite, protestantiske Amerika, og det samtidig som vi fikk en presidentfamilie med meksikansk inngifte og der både pappa og sønnene Bush snakker spansk.

Toppen av denne formen for tesemakeri etter den kalde krigen var Robert Kagans *Of Paradise and Power* (2003), der Amerikas og Europas rolle i den nye verdensorden ble omtalt som Mars kontra Venus. Disse og annen teselitteratur var obligatorisk lesning ved nesten alle universiteter, forsvarsakademier og krigsskoler i den vestlige verden. Det var et slags kollektivt farvel til geopolitikken – med basis i historie og geografi. Det betydde i praksis at det ikke lenger var særlig etterspørsel etter tradisjonelle russlandseksperter. Russiske språkkunnskaper og kjennskap til russisk geografi, økonomi og kultur ble fortrenget av Balkan, Irak, Iran og Afghanistan. Ville man gjøre en militær karriere, skulle man ikke kaste bort tiden på russisk, men satse på den bosniske versjonen av serbo-kroatisk eller på albansk, arabisk, farsi eller urdu.

Dette skjedde samtidig med at vi her i Norge omprioriterte vår forsvars- og sikkerhetspolitikk fra et mobiliserings- og landsdelsforsvar til deltagelse i utenlandske operasjoner, det jeg litt uærbødig tidligere har kalt «militærturisme».

Misforstå meg ikke. Norsk deltagelse i internasjonale styrker – det være seg i FN-, NATO- eller EU-regi – er riktig og fornuftig ut fra den nye inter-

nasjonale situasjon. Denne erfaringen har helt fra den kalde krigens dager vært til stor nytte for våre militære mannskaper. De er blitt «internasjonalisert» på en helt annen måte enn om de bare hadde vært «heimstøinger». Det gamle mobiliseringsforsvar verken kunne eller burde opprettholdes. Det var et produkt av den kalde krigen, da Norge var et vestalliert springbrett mot Sovjetunionen. Det var da viktig for amerikanerne å nekte russerne adgang til Norge som oppmarsjrområde for maritime operasjoner mot vest. Havområdene mellom Nord-Norge og Arktis var det viktigste operasjonsfeltet for strategiske ubåter med kjernefysisk gjengjeldelseskapasitet og for ubåter som jaktet på disse.

Dette er sikkerhetshistorisk ABC, men jeg vil tilføye at den aller viktigste rollen som Norge spilte i den kalde krigen, var etterretningsmessig. Geografien var vårt viktigste bidrag. Dette kom ikke særlig frem i den offentlige debatt den gang, antagelig fordi myndighetene ikke ville ha noen publisitet omkring våre etterretningsinstallasjoner. Vår forsvarspolitik har i mange år i realiteten vært styrt av distriktshensyn, av hvor i landet stortingspolitikkerne kom fra. Det ble mer distriktspolitikk enn forsvarspolitik. Denne lokaliseringsdebatten er sikkerhetspolitisk like irrelevant i dag som den var tidligere. Den skal jeg la ligge.

Jeg skal heller ikke bruke mange ord på det opplagte misforhold at vårt forsvar har et strukturelt og konseptuelt problem. På det konseptuelle plan er det et misforhold mellom en idémessig tilpasning til europeisk sikkerhetspolitikk og en interessebasert tilpasning. Endringene i NATO og EU avspeilet seg bare i begrenset grad i stortingsdebattene og i den offentlige debatt. Den strukturelle ubalansen ble skjerpet gjennom et stadig større misforhold mellom økte utgifter til drift og til Forsvarets investeringer. Det oppstod en dobbelt ubalanse. De strukturelle mål Forsvaret la opp til, ble svekket før man så de positive følgene av strukturomleggingen. Vi realiserte bare delvis visjonene om økt kvalitet gjennom investering i moderne materiell.

Det var en kortvarig glede at sentrumsregjeringen og Arbeiderpartiet i 2002 kom frem til et forlik som skulle sikre større forutsigelighet for Forsvaret. Verken de skiftende regjeringspartier eller opposisjonen har hatt en virkelig gjennomtenkt holdning til sikkerhets- og forsvarspolitik etter den kalde krigens slutt. Alle har opptrådt som Ole Brumm: «Ja takk, begge deler!» Verken regjeringspartier eller opposisjon har vært villig til å betale for det Forsvaret som den gamle forsvarsstudien og St.meld. nr. 45 la opp til. Og jeg tror ikke de vil betale regningen som vil være prisen for anbefalingen som Forsvarspolitisk utvalg legger opp til.

Enten må budsjettet økes betraktelig, eller så må Forsvaret reduseres. Det er innlysende at det er umulig å opprettholde vår forsvarsstruktur med dagens budsjetttrammer. Forsvarssjef Sverre Diesen tar konsekvensen av dette i Forsvarstudie 2007, men jeg er ikke enig med ham i at dette gir «[...] et bedre og sikkerhetspolitisk mer relevant» forsvar. Hans «paradigmeskifte» får ikke med at når utfordringene mot Norges interesser og sikkerhet i nord øker, trenger vi et forsvarskonsept bedre tilpasset vår spesielle situasjon. Det er, som pensjonert flaggkommandør Jacob Børresen stadig understreker, et forsvar med større volum, en større hær og en marine med flere overflatefartøyer, med andre ord et forsvar som kan ta seg av krisehåndtering.

Krisehåndtering oppnås ved to typer reaksjonsstyrker – den ene signaliserer ved sin blotte tilstedeværelse vår evne og vilje til å forsvare våre interesser og dermed tvinge en eventuell motpart til å engasjere seg i kamphandlinger. Den andre består av reaksjonsstyrker som kan føre større stridsoperasjoner med tyngre materiell og større utholdenhet. Troverdigheten av de førstnevnte reaksjonsstyrkene svekkes dersom den andre kategorien mangler eller ikke aktiviseres.

Det er høyst usikkert om de «nisjekapasiteter» som integreres i større multinasjonale strukturer, er til å stole på når det kommer til stykket. Se bare hvor overbelastet Telemark bataljon allerede er. Dersom Forsvaret ender opp som et ekspedisjonskorps som settes inn verden rundt på oppdrag av NATO og EU, er det tvilsomt om vi vil ha kapasitet til å ivareta regionale oppgaver i nord, og det er slett ikke sikkert at norsk deltagelse i operasjoner andre steder i verden vil gi oss garanti om hjelp den dagen vi virkelig trenger det. Våre fremtidige utfordringer i nord kan bli irrelevante for NATO.

Forsvarssjef Sverre Diesen skriver i et debattinnlegg i Aftenposten (14. februar 2007) at fremtidige konflikter i nord vil være kortvarige og begrensede og ikke-eksistensielle. Det kan være riktig, men vi kan ikke utelukke en situasjon der en fiende setter seg fast på norsk territorium og får den fordelen det norske forsvaret selv skulle ha hatt. I et foredrag i Oslo Militære Samfund høsten 2006 sa forsvarssjef Diesen videre at «[...] kun unntaksvis bør det være aktuelt å beholde avdelinger utelukkende for nasjonale oppgaver». Det påfallende var at Forsvarsjefen i sitt foredrag ikke nevnte Forsvarets utfordringer i nordområdene, til tross for at dette er regjeringens uttalte hovedsatsingsområde.

Dermed vil jeg forlate det begredelige kapittel som heter stortingspolitikernes og norsk opinions holdning til sikkerhets- og utenrikspolitik, og gå tilbake til det kartet jeg begynte å tegne i begynnelsen; hvordan vår norske verden syntes å være etter den kalde krigens slutt, og hvordan den fortoner seg

i dag og vil kunne bli i fremtiden. Selvfølgelig er det stor usikkerhet i alle fremtidsanalyser. Det eneste sikre er å si som Aristoteles: «Det eneste forutsigelige er det uforutsigbare.»

Jeg kan ikke forstå hvordan noen våger å komme med den spådom at Russland ikke vil være noen sikkerhetspolitisk utfordring for Norge i flere tiår fremover. Hvordan kan man være så sikker i vurderingen av hva russerne vil foreta seg i fremtiden, når ingen forutså Berlinmurens åpning, Tysklands gjenforening, Moskva-kommunismens fall og Sovjetunionens oppløsning?

Jeg vil peke på noen faktiske forhold og antyde noen problemstillinger: Clinton-administrasjonen og Jeltsins amerikanske og europeiske rådgivere hadde en urealistisk tro på hvor raskt demokratiet og markedsøkonomien kunne utvikle seg i Russland. Stats sosialismen ble riktig nok avskaffet, men i denne prosessen sikret oligarkene seg enorme verdier som egentlig skulle tilhøre folket. Det var historiens største «landveistrøveri». Taperne var mange, og man kan møte dem fremdeles, straks man kommer et stykke vekk fra Moskvas hypermoderne skyskrapere og enorme Mercedes-park.

Putin har ganske visst skapt mer orden og forutsigbarhet i samfunnsøkonomien. I dag får i hvert fall pensjonistene og de statsansatte utbetalt det de skal ha i tide, men de har ikke mye å rutte med. Klasseforskjellen er skrikende. Det er et stort potensial for sosial uro. Putin står for folk flest som en garanti mot kaos og samfunnsoppløsning som er det russerne historisk alltid har fryktet. Men hans popularitet hviler på forutsetninger som kan svikte, og da kan alt skje. Den økonomiske fremgangen i Russland bygger på det usikre fundament som skiftende olje- og gasspriser vil være i fremtiden.

Noe demokrati i vestlig forstand har Russland ikke fått. Riktig nok var russiske medier blant de frieste i verden i en periode, men i dag er massemediene kontrollert, og gravejournalistikk er en dødelig risikosport. Det utviklet seg aldri noe såkalt «sivilt samfunn» (civic society) med en samfunnsbevisst og politisk ansvarlig middelklasse. Partiene hadde intet til felles med vestlige partier. Man kan diskutere hva vi skal kalle Putins system. Jeg omtaler det gjerne som et «demokrat»: Det er ikke totalitært i stalinistisk forstand, og det atskiller seg også fra Krusjtsjovs og Bresnjevs modeller. Det er etter mitt skjønn autoritært. Noen hevder det er en styrt eller kooperativ form for demokrati.

Demokrati som vestlig begrep appellerer ikke til russere flest. Mine russiske venner spøker med at i stedet for «democracy» fikk de under Jeltsin «democràzy». Den nye russiske statsideologien har intet med den gamle kommunismen å gjøre. Den er død og begravet. Det er en kombinasjon av russisk nasjonalisme med tsaristiske islett og religiøs ortodoksi. Et slikt ideologisk

system kan bli minst like vanskelig å forholde seg til for Norge som det kommunistiske Sovjetunionen var. Jeg ser for meg fremtidige demonstrasjonstog anført av prester og munkar med plakater der det står: «Ikke en kvadratmeter av Russlands hellige havbunn til nordmennene!»

Da førstestatsminister og presidentkandidat Dmitrij Medvedjev nylig drev valgkamp i Murmansk, ble han møtt av sinte velgere som arbeidet på fiskefartøyer. De sa at den norske kystvakten la press på dem, og at deres fartøy ofte ble tatt i arrest i omstridte, internasjonale farvann. «I sovjettiden var vi beskyttet både i omstridte farvann og på åpent hav», sa fiskebåtkaptein Vladimir Voitikh, «nå er ingen er redde for oss. De respekterer oss ikke lenger.» Dette er en ekte vox populi som kan innvirke på russisk politikk i nordområdene eller som de russiske ledere kan utnytte slik det passer dem.

Medvedjev forsikret at den rusiske marinen snart ville få sin renessanse. Og det er nettopp dette som skjer. De økte olje- og gassinntektene gjør at russerne har kunnet begynne å gjenoppbygge et forsvar som forfalt fullstendig etter Sovjetunionens oppløsning. Det innebærer satsing på nye, interkontinentale raketter, mer avanserte og større ubåter, strategiske bombefly og hangarfartøy, mer moderne enn det som forstyrret helikoptertrafikken til våre oljeplattformer. Romforsvaret og luftforsvaret skal bygges ut. Både den globale, regionale og lokale forsvarsevne vil bli styrket. Antallet yrkessoldater øker fra under 80 000 i dag til 140 000 i 2010.

Dette får direkte konsekvenser for vårt naboområde, Leningrad Militærdistrikt. Flybasene i dette området rustes opp. De får en ny, offensiv jagerflykapasitet i tillegg til muligheten for å ta imot tunge bombefly. Ikke bare Nordflåten, men også Østersjøflåten moderniseres. En russisk sjøoffiser brukte overfor meg det amerikanske uttrykket «lean, but mean» (slank, men ond) om den nye Nordflåten.

La meg med en gang slå fast at dette *ikke* betyr at vi er tilbake i den kalde krigens problematikk. De som snakker om en ny kald krig, vet ikke hva den kalde krigen egentlig var. Sovjetunionen hadde nesten fem millioner soldater, riktig nok ikke alle effektivt mobiliseringsoppsatt. I dag anslås mobiliseringsstyrken til vel to millioner. På 1990-tallet fikk det russiske forsvaret bare 5 prosent av de produksjonsmidlene det hadde i sovjettiden. Dersom man begynner fra nesten null, blir det selvsagt en bratt kurve når gjenopprustningen først settes i gang. Men USA står fortsatt for over halvparten av verdens forsvarsutgifter, selv når de direkte uttellingene til Irak-krigen ikke regnes med. Og Vest-Europa representerer en fjerdedel av de samlede globale forsvarsutgiftene.

Russlands gjenopprustningsprogram utgjør bare en tredjedel av det amerikanske. Amerikanerne frykter ikke det nye Russland, og de har tatt de russiske øvelsene med strategiske langdistansefly nedover mot Nordsjøen med stor ro. For Norge betyr den nye utviklingen ikke noen aktuell militær trussel. Forsvarsminister Anne Grethe Strøm-Erichsen har vært kritisert for at hun ordla seg litt uforsiktig i Oslo Militære Samfund i januar 2008, men det må kanskje sees som en reaksjon på hennes forgjenger som avskrev nordområdene som uinteressante, og som etter mitt skjønn skadet både sitt parti og norsk forsvarspolitik.

Men hva som ikke nødvendigvis vil bli oppfattet som noen trussel av supermakten USA eller av EU, kan i fremtiden bli problematisk for lille Norge. Det har å gjøre med nordområdenes økte betydning for Russland. Det såkalte «kappløp mot Nordpolen» har fått et litt komikkens skjær over seg ved planting av det russiske flagget på havbunnen og trykking av polarkart i russiske farger, men bak slike propagandautspill ligger det tunge russiske interesser. Arktis har et stort potensial for olje- og gassutvinning, i tillegg til fiskerier og utvinning av mineraler på havbunnen. Russerne vil i fremtiden ønske å forsvare disse interessene, som også omfatter transport av olje og gass fra nordområdene, enten vestover langs norskekysten eller østover ved at Nordøstpassasjen blir navigerbar mye lenger på grunn av klimaforandringen.

I det fremtidige spill om nordområdene kan Norge komme til å stå temmelig alene. Vi har ikke lenger noen alliert oppbakking når det gjelder vårt syn på delingslinjen. Den ulykksalige Gråsonavtalen overlevde Evensen, Frydenlund og Bresnjev – den overlevde også Sovjetunionen og kommunismen. Det prejudikatet som mange av oss advarte mot den gang, er blitt virkelighet. Avtalen forlenges om igjen og om igjen uten noe særlig oppstuss.

Og det er ikke lenger den årvåkenhet mot et condominium som det var på 1970- og 1980-tallet. Et norsk-russisk condominiumforhold i Barentshavet kan sammenlignes med en dumpehuske, der den tyngste gutten blir sittende nede på jorden, mens den lille spreller i lufta. I sin tale ved Høgskolen i Bodø 15. mars 2007 var det flere antydninger fra utenriksminister Jonas Gahr Støre om norsk-russiske samarbeidsprosjekter som ville kunne arte seg som condominium. Da jeg spurte embetsmennene bak «Perspektiver for regjeringens nordområdesatsing» om dette, svarte de at condominium ikke lenger var noe å frykte.

Når det gjelder den såkalte fiskevernsonen ved Svalbard, i virkeligheten en økonomisk sone, står vi helt alene. Opprinnelig skal det ha vært to land som støttet oss, Finland og en stat i Latin-Amerika, men finnene vil ikke lenger høre snakk om dette, og ingen har kunnet fortelle meg hvilket latinamerikansk

land som støttet Norge. Professor Carl August Fleischer har lagt frem en folkerettslig glitrende argumentasjon for at vi «har rett» når det gjelder Svalbard-sonen, men det hjelper ikke å ha rett når vi ikke får rett.

Russiske historikere graver nå frem materiale som skal vise at Russland har minst like store legitime interesser som Norge på selve Svalbard. I 2006 kom det i Moskva ut et skrift som senere er omarbeidet til engelsk for å nå et internasjonalt publikum. Der argumenterer historikerne A. N. Vylegzhanin og V. K. Zilanov for at russernes legale regime i øygruppen er sterkere og mer omfattende enn de Norge anerkjenner ut fra den alminnelige tolkning av Svalbard-traktaten. Russerne var ifølge deres fremstilling først på Svalbard. Dersom det i fremtiden kommer til konfrontasjoner i Svalbard-sonen eller andre steder i Barentshavet, slik som Elektron-saken i oktober 2005, er det ikke på noen måte sikkert at vi får støtte fra NATO eller EU. Dersom Kystvakten skyter på eller oppbringer russiske fartøyer, og Nordflåten kommer disse til hjelp, står vi sannsynligvis temmelig alene. Det vil i hvert fall ikke automatisk utløse NATO-paktens paragraf 5.

Det er etter mitt skjønn ikke tale om noen generell trussel mot Norge, men vi må ha en sterk egenevne til å håndtere slike begrensede utfordringer uten at det er tale om noe kanonbåt diplomati. Vi er allerede presset til det ytterste når det gjelder vår evne til å overvåke de havområdene vi mener er norske og i det hele tatt ivareta norske interesser i nord. Og det blir ikke bedre.

Fra 1. april 2008 vil antagelig Kystvakten måtte foreta store kutt i antall skip og patruljedøgn, og flyovervåkingen kan bli nedskåret med 1000 timer fra 7000. Det betyr redusert tilstedeværelse og mindre årvåkenhet. Men stortingspolitikkerne, til og med medlemmer av forsvarskomiteen, synes ikke dette er noe stort problem. De vil ikke lytte til fagmilitære synspunkter om at politikernes ambisjonsnivå er for lavt og heller ikke kan nås med dagens bevilgninger. La det være helt klart. Jeg snakker altså ikke om kaldkrigsscenarioer med storstilte, offensive operasjoner mot Norge, men om nålestikk og begrensede militære aksjoner. Det er slike utfordringer vi må være forberedt på i nord, samtidig som vi i gode tider bør samarbeide med russerne på alle felter der det er mulig. Statoil-Hydros samarbeid med Gasprom om Stohkmann-feltet er positivt, selv om det innebærer en viss usikkerhet. Men det kunne gjøres mye mer ut av barentssamarbeidet. Dette er investeringer som kan komme godt med i fremtiden.

Geopolitikken er tilbake i russisk tenkning og handling, både generelt og i nordområdene spesielt. I nord er det til dels helt nye perspektiver, andre steder er det tale om å gjenvinne posisjoner som gikk tapt ved Sovjetunionens

oppløsning. Og da skal vi huske på at det ikke bare var det sovjetiske samveldet som gikk i oppløsning, det var også en avkolonisering av det tsaristiske riket. Vi er nå tilbake til den situasjonen Peter den store stod overfor da han for over 300 år siden grunnla St. Petersburg og ekspanderte mot havet. St. Petersburg er igjen innestengt i Finskebukta. Kaliningrad (Köningsberg) er mer en belastning enn en strategisk fordel.

Gått tapt er også landvinningene under Katarina den store og påfølgende tsarer – Krim, Kaukasus og Sentral-Asia. Russerne vet det er urealistisk å få alt dette tilbake, men de har ikke oppgitt drømmen om å få noe, i hvert fall gjøre deler av «Det nære utland» til lydige partnere. Russerne er genetisk ikke mer krigerske enn andre folk, men i hele deres historie ligger det en drivkraft til alltid å reise seg igjen, og de har, sett fra vår synsvinkel, et overdrevet sikkerhetsbehov. Det ligger en tendens til overkompensasjon i deres sikkerhetspolitiske tenkning. Deres mistenksomhet kan på oss virke temmelig overdrevet når de for eksempel hevder at Vardø-radaren er en trussel mot Russland. I 2000 sa general Leonid Ivasjov til Dagsrevyen at Russland har programmert taktiske atomvåpen for angrep på Vardø-radaren.

Gamle sovjetiske forestillinger om «imperialistisk innsirkling» dukker opp igjen i en propaganda som virker på russere flest. De ser hvordan tidligere baltiske republikker er blitt medlemmer av NATO, og at Georgia og kanskje også Ukraina ønsker å bli det, samtidig som amerikanerne sitter med jokeren i det store energipolitiske spillet om olje og gass fra tidligere sovjetisk Sentral-Asia. Dette er den geopolitiske verden Norge og Russland som naboer i nord kommer til å befinne seg i.

Jeg vil knytte tråden tilbake til den observasjonen jeg gjorde innledningsvis – behovet for russlandskunnskap. I motsetning til det ofte siterte utsagnet av dikteren Tjutsjev om at Russland ikke kan forstås med fornuften, mener jeg at det nettopp er rasjonelle, geopolitiske analyser som er viktig. «Den russiske sjel» hører hjemme på Bolsjoi og i folkesangene og eventyrfortellingene, ikke i en analyse av det Russland som Norge står overfor i fremtiden.

Om forfatterne

Statssekretær Espen Barth Eide, Forsvardepartementet

Espen Barth Eide (f. 1964) er cand.polit. fra Universitetet i Oslo. Han har jobbet som forsker ved NUPI, og blant annet vært leder for NUPIs avdeling for internasjonal politikk. I 2000–01 var han statssekretær i Utenriksdepartementet. Eide har en rekke verv i Arbeiderpartiet og forskjellige internasjonale fora. Han er Arbeiderpartiets styremedlem i Party of European Socialists (PES), sammenslutningen av sosialdemokratiske partier i Europa, og har fra 2003 deltatt i den «transatlantiske dialogen» mellom Europas sosialdemokrater og Demokratene i USA. Han er fast deltaker i diverse internasjonale sikkerhetspolitiske fora, bl.a. Annual NATO Review, et samtaleforum til støtte for NATOs Generalsekretær som arrangeres hver høst i Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik), og han har deltatt i flere prosjekter sammen med EUs sikkerhetspolitiske forskningsinstitutt i Paris (EU ISS). Eide har markert seg som en sentral bidragsyter og debattant innenfor fagområdet «stat og konflikt».

Brigader Atle Bastiansen, Leder Forsvarsstudie 07

Atle Bastiansen (f. 1961) har ledet arbeidet med FS07. Han har utdannelse fra Luftkrigsskole I og II, samt stabsskole I og II. Han er utdannet innenfor kontroll- og varslingsbransjen i Luftforsvaret og har en omfattende militær karriere bak seg. Han har innehatt flere stillinger ved CRC Mågerø, vært Luftforsvarets representant ved FFI i forbindelse med Forsvarsanalyse 2000 (1999–2001), og jobbet med langtidspanlegging i Forsvarsdepartementet (2003–06). Fra januar 2006 ledet han Forsvarsstudie 07, som leverte sin rapport i november 2007.

Forsvarssjef, General Sverre Diesen

Sverre Diesen (f. 1949) er norsk forsvarssjef, en stilling han har hatt siden 1. april 2005. Han er utdannet sivilingeniør fra NTH (nå NTNU). Diesen har foruten Krigsskole Forsvarets stabsskole I og II, samt den britiske hærens Staff College Camberley fra 1990. Han har en omfattende og variert militær karriere, og har også skrevet boken *Strategi* (1998).

Major Gjert Lage Dyndal, Luftkrigsskolen

Gjert Lage Dyndal (f. 1971) er hovedlærer ved Avdeling for luftmakt og teknologistudier ved Luftkrigsskolen. Han har operativ erfaring som navigatør og taktisk koordinator (TACCO) fra 333 skvadron, og har vært taktikkinstruktør og fagleder for maritime luftoperasjoner ved KNM Tordenskjold. Dyndal har sin militære utdanning fra Luftforsvarets befalsskole og flygerskole, Luftkrigsskolen (KS-I) og Sjøkrigsskolen (KS-II). Han har en mastergrad i War Studies fra University of Glasgow, og er i ferd med å avslutte et doktorgradsstudium i militærhistorie ved samme universitet.

Generalløytnant (p) Alf Granviken

Alf Granviken (f. 1932) tok flygerutdannelse på Mustang i USA i 1952 og tjenestegjorde siden som flyger ved en rekke av Luftforsvarets flyskvadroner, blant annet 337, 330 og 336 skvadron. Han har tjenestegjort ved Luftforsvarets bombe- og skyteskole, hvor han ble skolesjef i 1961. Granviken deltok aktivt i utredningsarbeidet omkring fornyelsen av den norske jagerflyflåten på 1970-tallet, og var blant annet operativ rådgiver for F-16-prosjektet. Han har utover dette en lang og variert militær karriere bak seg, blant annet som Kommandør (generalmajor) for luftstridskreftene i Nord-Norge (1981) og som Stabsjef (generalløytnant) i Forsvarets overkommando i 1984. Han avsluttet sin militære karriere som Forsvarssjefens representant i NATOs militærkomité i Brussel i 1991. I perioden 1993–2000 arbeidet han med sikkerhetspolitiske spørsmål ved FFI.

Dr. Saskia Hieber, Munich University Institute of Political Science

Saskia Hieber har studert statsvitenskap, sinologi, sosialøkonomi og folkeminne, og etter studiene arbeidet hun en tid for selskapet Think Tools før hun begynte hos Stiftung Wissenschaft und Politik i Ebenhausen. Fra 2004 har Hieber arbeidet som vitenskapelig assistent/forsker i internasjonal politikk ved Akademie für Politische Bildung i Tutzing. Her har hun blant annet arbeidet med internasjonale forhold med vekt på Asia, samt energi- og sikkerhetspolitikk i Øst-Asia og Kina. Hennes doktoravhandling handlet om energisikkerhet i Kina, og hun har i tillegg utgitt en rekke publikasjoner. Saskia Hieber er ofte benyttet som foredragsholder, blant annet ved Führungsakademie der Bundeswehr i Hamburg og ved NATO-skolen i Oberammergau. Fra 2004 har hun også forelest ved Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft i München.

Johan J. Jakobsen, NORISS og deltager i FPU

Johan J. Jakobsen har siden 2001 arbeidet innen flere områder rundt nordområde-strategier. Han var med på å starte opp prosjektet «Norges Havdomene - utfordringer og strategier» ved Europa-programmet. Jakobsen har etter dette fortsatt ved NORISS med samme fagområder. Han har prosjektansvar for et prosjekt som er en forlengelse av Havdomeneprojektet; «Polhavsdiplomatiets næringspolitiske og strategiske utfordringer,» et fagprosjekt som vil gå over flere år.

Johan J. Jakobsen har også en lang politisk karriere bak seg. Han var stortingsrepresentant for Senterpartiet fra 1973 og fram til høsten 2001, og har vært medlem av både utenrikskomiteen og forsvarskomiteen. Han var Samferdselsminister (1983–86) i Regjeringen Willoch, og Kommunalminister (1989–90) i Regjeringen Syse. I tillegg har han vært medlem av Regjeringens nedrustningsutvalg. Johan J. Jakobsen er dessuten en aktiv skribent, med flere bokprosjekter bak seg.

Forsker Iver Johansen, FFI

Iver Johansen er født i Trondheim i 1958. Han er Cand. Mag. fra 1985 og Cand. Polit. fra 1987, med hovedfag i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo. Iver Johansen har vært tilknyttet FFI siden 1988, og har også tilbrakt en periode i KFOR som operasjonsanalytiker. Han har deltatt i en rekke forskningsprosjekter ved FFI om blant annet forsvarsplanlegging, sikkerhetspolitikk, russisk utenrikspolitikk og rustningskontroll. Iver Johansen var ansvarlig for utarbeidelse av scenarioer som en del av grunnlaget for FS07.

Jahn Otto Johansen

Jan Otto Johansen (f. 1934) har en omfattende journalistisk karriere bak seg, og er en av vår tids mest markante mediepersonligheter. Han var sjefredaktør i *Dagbladet* (1977–1984) og har innehatt en rekke posisjoner i NRK. Han har vært NRKs korrespondent i Moskva (1975–77), Washington (1985–90) og Berlin (1995–2000). Han har også vært utenriksredaktør i NRKs nyhetsavdeling (1966–75 og 1990–95). Johansen har gitt ut en omfattende mengde publikasjoner, hvorav en rekke omhandler sikkerhetspolitiske forhold. Han har også vært Rockefeller Foundation Fellow (1961–62), forelest ved en rekke universiteter i USA og Europa, og har vært fast foredragsholder for Forsvarets Høyskole og Den norske Atlanterhavskomite i en årrekke.

GILs Luftmaktseminar 2008

Kadetter, kull 57

Kadett **Åge-Johan Kongshaug Dagslott** (f. 1976) gjennomførte befalsutdanning i 1996 og har tjenestegjort ved Ørland hovedflystasjon og Forsvarets skole i E- og S-tjeneste som admin befal, Luftforsvarets rekruttskole Værnes som troppsjef og NK kompani, og ved Basesett II i Bodø som troppsjef V&S og S-3. Dagslott har KS I/2 Baseforsvar fra Rygge, og Kvalkurs fra KS Linderud.

Kadett **Inge Skribeland** (f. 1978), startet sin karriere i Forsvaret ved Luftforsvarets befalskole på Kjevik i 1997. Skribeland har tjenestegjort som sambands- tekniker ved FKN på Reitan og Luftforsvarets kontroll av varslingsstasjon på Mågerø. Før han startet sin utdanning ved LKSK i 2006 tjenestegjorde han i Kosovo (2005) og Afghanistan (2006).

Kadett **Tron Strand** (f. 1976), gjennomførte befalsutdanning ved Befalsskolen for Kavaleriet i 1995–96 og påfølgende tjeneste ved PBn. Han gjennomførte Flyskolen og Luftkrigsskole I i årene 1997–1999, og har etter endt periode i USA tjenestegjort ved 338 skvadron på Ørland, de siste tre årene som flytryggingsoffiser.

Kadett **Per Steinar Trøite** (f. 1977), gjennomførte befalsutdanning ved Befalsskolen for Infanteriet i Trøndelag 1997–1998 og var tilsatt i Hæren fram til 2000, da han begynte ved Luftkrigsskole I, luftvernbransje. Trøite har tjenestegjort 5 år ved Luftvernartilleribataljonen på Ørland på lags-, tropps- og batterinivå i Missilbatteri 52M.

Oberst Inge Kampenes, LST

Inge Kampenes er sjef for planavdelingen i Luftforsvarsstaben, og er med i Luftforsvarets Ledergruppe. Han leder og organiserer den strategiske rådgivningen for Generalinspektøren for Luftforsvaret og er ansvarlig for oppfølging av investeringer knyttet til Luftforsvarets struktur. Kampenes har operativ erfaring på alle skvadronsnivåer fra 336 og 338 skvadron og har stabserfaring fra Luftoperativt inspektorat og Luftforsvarsstaben. Han har internasjonal erfaring fra operasjonene Allied Force og Enduring Freedom. Kampenes har gjennomført Luftkrigsskole, stabsskole og Forsvarets Høgskole.

Ivan Konovalov, Deputy editor SMYSL magazine, Moskva

Ivan Konovalov er utdannet journalist ved Moskva statsuniversitet (1989–94). Han er nå assisterende redaktør og leder for militæravdelingen i det russiske politiske magasinet *SMYSL*. Han har vært assisterende direktør ved Centre of Analysis of Strategies and Technologies (CAST) i Moskva (2004–06), og han har vært krigskorrespondent for de russiske TV-kanalene ORT og RTR, TV-6 og TV5. Som korrespondent har han arbeidet i Tsjetsjenia, Afghanistan, Dagestan, Tadsjikistan, Kirgisistan, Abkhazia, Somalia, Jugoslavia, Kosovo og Irak. Han gjennomførte militærtjeneste i den daværende Sovjetarmeen i Mongolia (1986–88).

Generalmajor Stein Erik Nodeland

Generalmajor Stein E. Nodeland er født i 1957, og etter førstegangstjeneste i Hæren gjennomførte han Luftforsvarets Flygeskole i 1980. Nodeland har jagerflytjeneste på alle nivå fra 718, 338 og 332 skv, og har også tjenestegjort ved LFTS og LTI. Nodeland var Skvadronsjef ved 332 i 1994–95, og deretter Sjef Operasjonsgruppen ved Rygge frem til 1997. Genmaj Nodeland er utdannet fra Luftkrigsskolen i 1984, fra Forsvarets stabsskole II i 1994 og fra Forsvarets høyskole/totalforsvarskurset i 2000. Nodeland er bedriftsøkonom fra Norges handelshøyskoles kursvirksomhet og har masterutdannelse i offentlig økonomi og ledelse fra Norges handelshøyskole.

Fra 1. august 1997 til 15. november 1998 var han studieleder ved Forsvarets stabsskole, og hadde deretter stilling ved Planavdelingen i FO/Sentralstaben og i Operasjons- og driftsavdelingen i FO/Fellesstaben frem til 1. april 2001. Nodeland tiltrådte da som Prosesseier rådgivning og planlegging i FO/LST, og kom fra denne stillingen da han ble utnevnt til brigader og sjef for 132 luftving i Bodø sommeren 2002. Stein E. Nodeland ble i Statsråd 10. september 2004 utnevnt til generalmajor og ny Generalinspektør for Luftforsvaret, og tiltrådte stillingen 1. oktober 2004.

Mikkel Vedby Rasmussen, Leder, Dansk Institut for Militære Studier

Mikkel Vedby Rasmussen har en omfattende bakgrunn som forsker innen sikkerhetspolitiske emner. Hans siste bok *The Risk Society at War* (2006) er basert på hvordan vestlige samfunns sikkerhetspolitikk er i endring som følge av at de beveger seg i retning av å bli «risk societies». Rasmussen har undervist i utenrikspolitikk og strategiske studier ved det Kongelige Danske Militærakademi

og ved Københavns Universitet. Han har forelest ved NATO Defence College og er professor II ved The Baltic Defence College. Han har utgitt en stor mengde publikasjoner og er ofte intervjuet i danske media.

Major Steinar Skaar

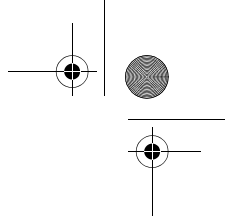
Steinar Skaar (f. 1962) er major i Luftforsvaret og tjenestegjør ved Luftkrigsskolen som hovedlærer i luftmakt. Han begynte sin militære karriere på Luftforsvarets befalsskole i Stavern i 1982–83 og har siden gjennomført Krigsskole I (1984–86), Stabsskole I (1997) og Krigsskole II (2004–06), samt tilleggsutdannelse i krigens folkerett ved Universitetet i Oslo. Skaar har tjenestegjort ved flere av luftvernartilleriets avdelinger, ved Forsvarskommando Nord-Norge og i Forsvarsstaben, samt i Afghanistan.

Hans Wilhelm Steinfeld, NRK

Hans Wilhelm Steinfeld (f. 1951) er journalist, historiker, forfatter og programleder. Steinfeld har gjort seg bemerket som en kraftfull og innsiktsfull journalist som har evnet å få viktige politiske aktører i tale. Han er cand.philol. fra Universitetet i Bergen (1976), hvor han studerte russisk, samfunnskunnskap og tok hovedfag i historie. Han har studieopphold ved universiteter i både Russland og Storbritannia. Han har utgitt en rekke bøker om russiske politiske forhold, samt en betydelig mengde artikler og kronikker. Han har vært ansatt i NRK siden 1976 og har her hatt en rekke forskjellige stillinger, blant annet tre perioder som NRKs korrespondent i Moskva, den siste i 2000–03. Årene 1996–1999 var Steinfeld Dagsrevyens sjef. Han er nå ankermann i nyhetsavdelingen og seniorkommentator for internasjonale forhold i NRK.

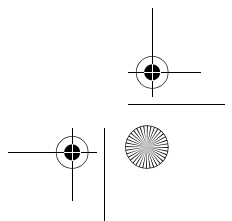
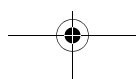
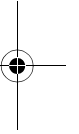
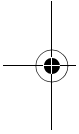
Dr. Katarzyna Zysk, Seniorforsker, Institutt for Forsvarsstudier

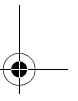
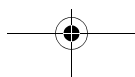
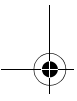
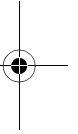
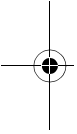
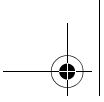
Katarzyna Zysk (f. 1977) er doktor i internasjonal politikk (2006) fra Nicholas Copernicus Universitetet i Torun, Polen, og har en M.A. ved Det historiske fakultet fra samme universitet (2002). Hun har undervist ved Institutt for internasjonale studier i Torun i aktuelle sikkerhetsrelaterte spørsmål (2004–06), og har vært gjesteforsker, blant annet ved Universitetet i Oslo. Zysk har en variert forskningsbakgrunn, og hun har utgitt en rekke publikasjoner om sikkerhetspolitiske problemstillinger, blant annet om Norges holdninger til NATOs utvidelse mot Sentral-Europa (1989–99), om Polens euroatlantiske aspirasjoner på 1990-tallet, om norsk sikkerhetspolitikk etter den kalde krigen

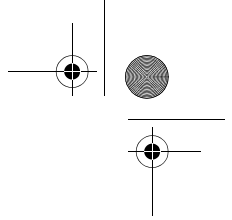


Om forfatterne

og om aktuelle utviklingstrekk i transatlantiske forhold. Fra 2007 har Zysk vært engasjert i prosjektet «Nordområdenes plass i russisk sikkerhetspolitikk – retorikk og diskurser blant sentrale aktører», og prosjektet «The Northern Fleet in Russian Military Strategic Thinking» ved Institutt for forsvarsstudier.







Tidligere seminarartitler

Kontraluftoperasjoner (1994)

Anti-overflateoperasjoner (1995)

Luftstridsstøtte-operasjoner (1996)

Luftmaktsdoktriner – Manøverkrigføring og Prosjekt Fønix, bærende elementer i norsk luftmaktsdoktrine? (1997)

Kommando og kontroll, Informasjonskrig og situasjonsoversikt inn i det neste årtusen (1998)

Luftmakt i internasjonale operasjoner (1999)

Nytt NATO – nytt Luftforsvar? (2000)

Luftforsvaret i fremtiden: Nisjeverktøy for NATO, eller multiverktøy for Norge? (2001)

Luftmakt, Luftforsvaret og asymmetriens utfordringer (2002)

Luftmakt 2020, fremtidige konflikter og utfordringer (2003)

Luftforsvaret og militær transformasjon. Dagens valg – morgendagens tvangstrøye? (2004)

Luftmakt i Nord – nasjonale interesser og adekvate luftmilitære virkemidler for fremtiden (2005)

Luftmakt og Spesialoperasjoner – morgendagens normaloperasjoner? (2006)

Nytt kampfly – hvilket og til hva? (2007)

