

NATO: Challenges and Solutions

Luftkrigsskolens skriftserie Vol. 33

Andre utgivelser i skriftserien:

- Vol. 1 Luftforsvaret— et flerbruksverktøy for den kalde krigen? (1999)
Øistein Espenes & 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 for 2. verdenskrig: en oversikt og bibliografi (2001)
Ole Jørgen Maaø
- Vol. 7 A critique of the Norwegian air power doctrine (2002)
Albert Jensen & 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 & 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 Weserøbung, 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 kamplfly— Hvilket og til hva? GILs luftmaktseminar 2007 (2007)
Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 17 Trenchard & 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)
- Vol. 19 Norsk luftmakt — tilbake til fremtiden? GILs luftmaktseminar 2008 (2008)
Torgeir E. Sæveraas & Albert Jensen (red.)
- Vol. 20 Vilhelm Mohr. On World War II (2009) Dag Henriksen
- Vol. 21 Luftmakt og teknologi- realisme eller overmot? Hvilken effekt har moderne teknologi i krig?
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2009 (2009). Per Marius Frost-Nielsen & Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 22 The 1970— 1974 Combat Aircraft Analysis. Priority to Defensive Counter Air and Anti-Shipping
Operations. How optimizing defence resources altered the use of RNoAF fighters (2010). Hans Ole
Sandnes
- Vol. 23 8 år i Afghanistan, Quo Vadis? Et seminar om militær maktanvendelse.
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2010 (2011). Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 24 Norske luftmaktstenkere 1926—1940. En presentasjon av fem sentrale skribenter og deres arbeid
Frode Lindgerdet
- Vol. 25 Etter Afghanistan — Ny strategisk virkelighet?
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2011(2012), Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 26 Luftmaktstenkningen «enfant terrible». Festskrift til Nils E. Naastad på 60-årsdagen. Øistein Espenes &
Ole Jørgen Maaø (red.)
- Vol. 27 Norsk luftmakt over Libya — suksess uten innflytelse? GILs Luftmaktseminar 2012 (2012).
Torgeir E. Sæveraas & Vidar Løw Owesen (red.).
- Vol. 28 Norske kamplfly i operation enduring freedom, Afghanistan 2002-2003. Politisk kontroll og
engasjementsregler (2013).
Per Marius Frost-Nilsen
- Vol. 29 UAV - bare av teknologi eller en ny strategisk virkelighet?
GILs LUFTMAKTSEMINAR 2013. Torgeir E. Sæveraas & Marianne Eidem (red.)
- Vol. 30 Ledelse av norsk luftmakt: En alliert eller norsk oppgave? GILs LUFTMAKTSEMINAR 2014.
Torgeir E. Sæveraas & Dag Inge Korstad (red.).
- Vol. 31 Endringskapasitet og lederskap. Luftkrigsskolens lederskapsseminar 2013
Ingunn Dahler Hybertsen & Trygve Jakobsen Steiro (Red.)
- Vol. 32 A New Russia? Consequences for Norway and the Royal Norwegian Air Force?
Torgeir E. Sæveraas (red.)

NATO: Challenges and Solutions

GILs luftmaktseminar 2016

Torgeir E. Sæveraas (red.)

LUFTKRIGSSKOLEN

Copyright © 2017
Luftkrigsskolen
All Rights Reserved

ISBN 978-82-690521-2-1

Det må ikke kopieres fra denne boken 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: Type-it AS, Trondheim
Trykk og innbinding: Livonia Print, Latvia 2017

Forsidebilde: Et norsk P-3C Orion under vinterøvelsen Cold Response 2016.
Fotograf: Torbjørn Kjosvold/Forsvaret

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 fagfeltet 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

Karl Erik Haug (dekan), Dag Henriksen (Oberstløytnant/ avdelingssjef), Bjørn Olav Heieraas (Oberstløytnant/ avdelingssjef) og Torgeir E. Sæveraas (redaktør).

Henvendelser om skriftserien kan rettes til:

Luftkrigsskolen
Trondheim Mil
Postboks 4133
7450 Trondheim
Tlf. 73 99 54 02

Innhold

Foreword	7
Åpning av Luftmaktseminaret 2016	9
<i>Generalmajor Per-Egil Rygg, generalinspektør for Luftforsvaret</i>	
NATO, Norge og framtiden	13
<i>Forsvarsminister Ine Eriksen Søreide</i>	
NATOs oppgaver og utfordringer	19
<i>Kai Eide</i>	
NATO: An alliance defying history	29
<i>Dr Ellen Hallams</i>	
NATO in Search of a Vision?	41
<i>Dr Gülnur Aybet</i>	
Drifting apart? The future transatlantic relations	49
<i>Dr Ivo H. Daalder</i>	
Putting the North Atlantic back into NATO	59
<i>Heather A. Conley</i>	
NATO's destiny: 'The Russians in, the Americans out, and the Germans up'?	67
<i>Dr Rolf Tamnes</i>	
Russlands luftkampanje i Syria: De første konklusjonene	73
<i>Ruslan Pukhov</i>	

Tyrkias rolle og implikasjoner for krigen mot ISIL	89
<i>Janis Bjørn Kanavin</i>	
Russian offence and NATO's response	97
<i>Dr Ian Kearns</i>	
Russian strengths and NATO vulnerabilities	105
<i>Dr Tormod Heier</i>	
European airpower – a tool for what?	113
<i>Lt Gen Joachim Wundrak</i>	
Om pendelsvingninger og hukommelsestap	121
<i>Dr Ole Jørgen Maaø</i>	
Luftforsvaret og FMR – med fokus på reell operativ evne	131
<i>Oberst Torgeir Berg</i>	
Norge – en mellomstor luftmilitær stat i NATO?	143
<i>Oberstløytnant/professor Dag Henriksen</i>	
Forsvarschefens fagmilitære råd: Et outsider-perspektiv	159
<i>Dr Jens Ringsmose</i>	
Skråblikk på et nytt sikkerhetsbilde	165
<i>Generalløytnant (p) Kjell Grandbagen</i>	
About the Authors	173

Foreword

Over the years, the annual Air Power Conference held by the Royal Norwegian Air Force Academy has evolved to become one of the leading conferences discussing military power in the Nordic countries. Our goal is to put military power in general and military air power in particular into the larger context of security and defence policies. The increasing popularity of the conference bears witness to how such an approach and perspective is of interest to professionals in our field.

This year's conference focused on NATO and the challenges faced by the alliance approaches when its focus returns to the collective defence of its member countries. NATO is crucial for many European countries' defence and security, including Norway. A well-functioning alliance with both the capability and will to stand by, and if necessary to put force behind the collective security guarantee, is therefore the prerequisite on which several member countries have based their defence and security policy. Does NATO, as a collective defence organization, still have the will and capability to guarantee its member countries' security? Does the US still have the same will and capability to support its European allied countries as it had throughout the Cold War, during a time when the economic, military, and political centres of gravity were shifting? Do the security-related challenges that the Western World faces encompass the same amount of unifying power as the Soviet Union had during the Cold War? How should NATO handle new threats and organizations, such as hybrid warfare and ISIL? These are some of the questions that we wanted to explore during the conference. In addition, the conference devoted attention to the air campaign against ISIL and discussed future tasks and challenges for the Royal Norwegian Air Force.

Morten Henriksen

Colonel

Commandant, Royal Norwegian Air Force Academy

Åpning av Luftmaktseminaret 2016

Generalmajor Per-Egil Rygg, generalinspektør for Luftforsvaret

Temaet for Luftmaktseminaret 2016 er *NATO: Challenges and Solutions*.¹ Det er naturlig å ta utgangspunkt i luftmakt i nord, hvor Norge fyller en viktig rolle for NATO på dette strategisk viktige området.

NATO; de to første bokstavene står for ordene *North* og *Atlantic*. Dette symboliserer sterke transatlantiske bånd, men det sier også noe om geografi og beliggenhet. 360-graders dimensjonen er åpenbar når man ser på nordområdene i riktig perspektiv. Sjø- og luftkontroll er avgjørende for NATO og derved Norge. NATOs «Area of Responsibility» strekker seg helt til Nordpolen. Norge spiller en nøkkelrolle i nordområdene. Tilstedeværelse betyr noe, og vårt viktigste bidrag til NATO er nettopp å passe på der oppe i nord.

For å forstå hvordan luftmakten skal brukes er det en forutsetning å ha god situasjonsforståelse til enhver tid. Våre MPA-fly er blant de systemene som bidrar til dette. NATOs AGS (UAV-HALE Global Hawk) er et eksempel på det å utnytte teknologisk utvikling for å øke situasjonsforståelse og utholdenhet. Selv ville jeg foretrukket en større maritim overvåkningskapasitet på denne plattformen.

Luftforsvaret ble tidlig opptatt av den allierte konteksten da arbeidet med det fagmilitære rådet startet. At den nasjonale forsvarsstrukturen er under press er et velkjent faktum. Økonomisk bærekraft, sikkerhetssituasjonen og teknologi er hovedpremissene for å legge en ny kurs. Da teller det store bildet: Norges, NATOs og våre partners interesser i nord. Luftmakt demonstreres og øves daglig i CBT-konseptet (Cross Border Training) som kan tjene som et eksempel her. Rekken av *Arctic Challenge*-øvelser annet hvert år øker kvaliteten på våre og våre partners luftstyrker. I 2015 ledet vårt nasjonale luftoperasjons-senter (NAOC) øvelsen for første gang. Over 100 fly deltok i Norge, Sverige og Finland, hvor Norge, andre NATO-nasjoner og partner-nasjoner fikk trent

1 I etterkant av luftmaktseminaret 2016 ble en artikkel basert på dette foredraget publisert i *Luftled* nr. 1/2016.

på svært avanserte scenarioer. Tilgjengelige baser i Norge, Sverige og Finland ble benyttet under øvelsen. Baser som kan gjøres tilgjengelig for allierte er viktig. Like viktig som å forstå det faktum at luftmakt kan projiseres til Norge og nord fra baser i NATO langt utenfor våre grenser, noe som også praktiseres i dette konseptet.

I norsk sikkerhetspolitikk er nordområdene viktigst for oss. Norge er et langstrakt land med Europas lengste kystlinje, med utfordrende topografi og et toft klima. Vi forvalter enorme havområder (syv ganger større enn fastlandet), og må ta geografi, beliggenhet, avstander og ressurser i betraktning i sikkerhetspolitikken. Norge er en maritim nasjon på kartet, men det er bare luftstyrker som fullt ut dekker tre fysiske domener samtidig, altså land, sjø og luft. Det er bare luftmakt som har evnen til å utøve innflytelse i de tre domenene på rett sted, til rett tid, med rett effekt.

Luftmakt har lang ledetid. Det er kompetansekrevende, dyrt og komplekst, men vil være en avgjørende faktor i hvorvidt en fellesoperasjons utfall ender som suksess eller fiasko. Relevante luftstyrker tar årevis å bygge opp. Evnen til å bruke luftmakt kan ikke justeres opp eller ned med enkle grep. Tid er undervurdert som innsatsfaktor. Kompetansen og evnen er i stedet noe vi *har eller ikke har* – når det kreves. Det handler om å opprettholde evnen til å ivareta våre *egne* interesser. At andre skal betale mer enn oss, for å ivareta våre interesser, er egentlig en ubehagelig refleksjon.

Luftmakt er en forutsetning for andre styrkers operasjonsfrihet. Dette har vært vestlig doktrine i årevis. Luftmakt er ikke et taktisk støtteverktøy. Det er dominansen av «Joint Air Power» som er den asymmetriske fordelingen som har garantert manøverrommet for andre egne styrker. Luftmakt er brikken i det militære puslespillet som kan avgjøre om egne bakke- og overflatestyrker er på defensiven eller offensiven, og om de i det hele tatt er relevante eller ikke.

I vårt eget forsvar både *kan og vil* F-35 forandre måten vi opererer på når vi skal forsvare oss. Vi har lang tradisjon for å være gode på taktikk, teknikk og prosedyrer. Men F-35 med sin konstruksjon, avanserte sensorer og våpenutrustning handler ikke om dette. Det handler i stedet for om strategi, og det handler om Forsvaret som helhet. Sikkerhetsutfordringene er dynamiske. Kravene endrer seg. Vi må møte nye utfordringer på en relevant måte. Forrige generasjons kampfly er ikke svaret på morgendagens utfordringer. Dette er det viktig å forstå, både med tanke på et nøkternt førstelinjeforsvar, og med henblikk på NATOs helhetlige evne til å løse sine oppdrag med en komparativ fordel.

Det nye femtegenerasjonskampflyet er ikke et bytte av vår eksisterende kapasitet i et 1:1 forhold. Vi får noe helt annet. Femtegenerasjonsfly kan fylle flere

roller samtidig – på det samme toktet. Flyet kan løse oppdrag som vi ikke kan gjøre i dag med en helt annen og lavere risiko, og med en helt annen mulighet for oppnåelse av effekt. Vi ser konturene av dette i Luftforsvaret, men en av farene vi skal være bevisst på er at øvrige deler av Forsvaret plasserer F-35 i et bilde man tror er kjent, dvs. legacy-tenkning. Vi ser derfor et stort behov for kompetansebygging både hos oss selv, og kanskje aller viktigst; i Forsvaret som helhet. Kompetanse, planverk, tankegods og utførelsen av luftoperasjoner krever radikal endring for at vi skal få maksimalt utbytte av det potensialet som F-35 innebærer. I Forsvaret må vi starte på toppen: Kompetanse om Joint Air Power og F-35 på meget høyt nivå i vår nasjonale kommandokjede er helt avgjørende for å lykkes med innfasing av F-35. Tydelig prioritering er påkrevd.

I tillegg må betydningen av luftmakt kommuniseres. Vi må være gode ambassadører for luftmakt, dens muligheter og dens begrensninger. Det fagmilitære rådet viser tydelig luftmaktens vesentlige betydning. Kampflyet blir et strukturbærende system for fremtidens forsvar. Man kan like det eller ikke like det, men å ikke forholde seg til det er å lure seg selv. Debatten om antall kampfly pågår i noen miljøer. Sikkerhetspolitisk er våre omgivelser endret i negativ forstand etter at antallet ble besluttet. Det er derfor ingenting som tilsier at vi bør redusere vår evne til å forsvare landet. Eller sagt på en annen måte; det strategiske valget bør ikke endres.

Luftkontroll er av sentral betydning. Som William Mitchell skrev i sin bok *Winged Defence* fra 1925 kan «neither armies nor navies [...] exist unless the air is controlled over them». Luftkontroll, det å sikre egen bruk og hindre uønsket bruk av luftdomenet, er vår kjernevirksomhet. I verktøykassen luftmakten tilbyr er luftkontrollen det viktigste for oss. La det imidlertid være klart at Luftforsvaret leverer det som bestilles av andre behov for luftmakt, men at det ikke er Luftforsvaret som setter prioriteringen av andres behov for støtte. Vi leverer det som etterspørres, og vi leverer mye luftmakt med høy kvalitet hver time, hver dag, hele året.

Inneværende langtidsplan handler i hovedsak om å gjøre plass til nye systemer i Luftforsvaret. Det fagmilitære rådet staker ut kursen mot et enda mer relevant og operasjonsoptimalisert luftforsvar. Mens vi venter på neste langtidsplan er det imidlertid hyggelig å rapportere at vi har hatt en økning i antall kampfly siden fjorårets utgave av luftmaktseminaret. Våre to første F-35 ved Luke Air Force Base er allerede i bruk. Ytterligere to tas i bruk om få måneder, og de første flyene ankommer Norge neste år. Vi er i gang! F-35 i Luftforsvaret er en realitet og styrkeproduksjonen pågår. Spørsmålet er derfor om Forsvaret er forberedt på å ta systemet operasjonelt i bruk?

NATO, Norge og framtiden

Forsvarsminister Ine Eriksen Søreide

Å finne muligheter og løsninger for NATO er essensielt, og det kunne ikke ha vært mer relevant å snakke om dette enn det er nå. Jeg vil si at NATO aldri har vært en organisasjon som har vært på utkikk etter problemer å løse, men heller at NATO stadig fornyer seg for å løse dagens problemer. Det bildet vi ser rundt oss i dag, viser tydelig at NATO kommer til å stå overfor stadig nye utfordringer. I tillegg har vi økonomiske og politiske utfordringer som bidrar til å underbygge dette bildet. Det er ingen tvil om at NATO krever et vedvarende engasjement for å kunne være rustet til de utfordringene som møter alliansen. Og om vi skal klare å være en reell transatlantisk organisasjon er vi avhengige av å pleie det forholdet.

NATO har erfaring med å gjøre stadige tilpasninger for å forbli relevant i de situasjonene som gjør seg gjeldende. Dette gjør NATO nå. Selv før den russiske annekasjonen av Krim, var NATOs agenda tydelig – etter et drøyt tiår i Afghanistan var det på tide å vende hjem. Jeg mente da og mener nå at nær-områdeinitiativet var både riktig og viktig for NATO. En helt avgjørende del av det å bringe NATO hjem var å ta vare på og utvikle det politisk-militære samholdet i alliansen. Det gir oss interoperabilitet. Med tanke på den russiske aggresjonen mot Ukraina blir dette desto viktigere.

Jeg vil påstå at NATOs evne til å tilpasse seg nye utfordringer er nokså unik. Etter slutten på den kalde krigen ble NATO endret i tråd med det som da var realitetene. På Wales-toppmøtet i 2014 måtte vi derimot tilpasse oss en ny situasjon. Ikke minst ser man hvordan de fundamentale og vedvarende endringene i de sikkerhetspolitiske omgivelsene har ført til at NATO må vende tilbake til avskrekking og kollektivt forsvar. Og som et direkte svar på mye av det som har skjedd, har NATO laget Readiness Action Plan (RAP). Det er en solid pakke som skal bidra til å berolige allierte, særlig i øst, og som skal sørge for at alle allierte bidrar til tilstedeværelse. Vi ser behovet for høyere beredskap både hjemme og i NATO, og det er viktigere enn noensinne å skape et robust, kapabelt og troverdig forsvar.

I august 2015 besøkte jeg vårt mannskap som deltok på Baltic Air Policing (BAP), noe jeg anser som en svært viktig oppgave. BAP er høyt verdsatt både av alliansen og av landene som får sitt luftrom overvåket. BAP er bare ett eksem-

pel på et tiltak Norge deltar i. Samtidig har jeg vært nøye med å understreke at både i NATO og i Norge holder det ikke å gjøre tiltak enkeltvis, det beroliger allierte *kun* i et kortsiktig perspektiv. Vi er nødt til å sette det inn i et system og få en langsiktig tilpasning av alliansen som handler om mer enn bare de neste seks månedene. Det vi ser rundt oss kommer ikke til å forandre seg med det første – vi har mange ulike trusselbilder som delvis smelter sammen på ulike sider av NATO. Etter alt å dømme vil det komplekse bildet vi ser nå vedvare. Det vi gjør i NATO nå handler om en respons på den russiske aggresjonen, samtidig som det er en respons på fremveksten av terrortrusler fra Midtøsten og Nord-Afrika.

Hvis vi ser sør for NATO, er det ingen tvil om at store områder i Midtøsten og Nord-Afrika består av destabiliserte stater. Det er en betydelig utfordring. Det er heller ingen tvil om at den syriske borgerkrigen har skapt en massiv humanitær krise. Hvordan vi håndterer den pågående flyktningkrisen kommer til å bli en svært viktig test for Europa. Flyktningstrømmens akutte natur og omfang setter de fleste europeiske land på prøve. Samtidig vet vi at flyktningstrømmen vi nå er vitne til er den største siden andre verdenskrig. Det forteller mye om hvordan vi bør håndtere dette.

Borgerkrigen i Syria har skapt grobunn for ISILs fremvekst i de omkringliggende landene. Situasjonen ved NATOs sørlige flanke berører også Norge direkte. Ustabilitet på NATOs dørterskel har aldri vært en beroligende situasjon, og vi ser at det kan være en potensiell trussel for det euroatlantiske området. Terrorisme er et globalt fenomen som ikke kjenner landegrensener og er kanskje det beste beviset på at geografiske avstander ikke betyr det samme som trygghet. Hendelser som finner sted langt unna kan påvirke oss direkte. Terroren har truffet Paris, København, Istanbul, Beirut, Burkina Faso, Kairo og mange flere steder. At det er mangel på myndighetskontroll i mange sentrale områder er en svært stor utfordring fordi det skaper friområder for terrorister å etablere seg i.

Denne utfordringen kommer i en tid hvor samhold og politisk enighet er viktigere enn noensinne. Europa er allerede under sterkt press – nasjonalismen er på fremmarsj og radikale bevegelser på både høyre- og venstresiden vinner terreng. Desto mer kompleks og mangefasettert verden blir, desto mer polarisert har de politiske debattene også en tendens til å bli. Jeg må innrømme at jeg er bekymret for helsetilstanden til europeisk politikk. Det bildet vi ser nå har potensielt store konsekvenser for vår evne til å fatte beslutninger. Det har stor betydning for samholdet vårt også i sikkerhetspolitikken – ustabiliteten kan påvirke enigheten i mange allianser. En mer polarisert europeisk debatt kan dermed underminere det transatlantiske samholdet i en tid hvor enighet er

viktigere enn noensinne. I tillegg kan det bli vanskeligere for oss å ta de beslutningene som trengs.

Løsningen er at NATO må ha en tilnærming som handler om å stå sammen. Vi har klart det på en imponerende måte i den perioden vi legger bak oss, og som mange trodde ikke ville gå så bra som det har gjort. Politisk enighet og vilje til å forsvare enhver alliert mot enhver tenkelig trussel eller fiende står fortsatt sentralt. Trusler kan oppstå langs mange geografiske akser, og det kan oppstå fra mange forskjellige aktører. Men NATOs oppgave forblir nøyaktig den samme: Vi må ha evne til å håndtere et fullt spektrum av ulike trusler for at NATO skal være en relevant allianse.

Én av de viktige sidene ved dette er at Norge må ha en spesiell oppmerksomhet rettet mot nordområdene. Vi ser en økning i aktiviteten både i luften og i det maritime domenet i Nord-Atlanteren, Svartehavet, Middelhavet og Baltikum. I noen sammenhenger opplever også NATO-allierte grensekrenkelses. Norge har ikke opplevd det, men flere allierte og partnere har opplevd slike hendelser. Som allierte står vi sammen i møte med militære endringer som kan få store konsekvenser i et lengre perspektiv. Som vi alle vet har Russland utviklet nye strategiske kapasiteter, både ubåter og fly. I tillegg har langtrekkende presisjonsvåpen blitt introdusert som en ny og sterkere faktor i dette bildet. Vi ser videre at russerne utvider sin militære infrastruktur i nordområdene, og selv om Norge ikke ser på disse utviklingene som en militær trussel i dag, må vi likevel ta høyde for at man i framtiden kan møte utfordringer knyttet til den transatlantiske sikkerheten. En årsak er de nye militære kapasitetene, en annen årsak er den uttalte viljen til å bruke militærmakt – noe som gir en betydelig uklarhet rundt intensjoner.

Vi har et behov for å øke oppmerksomheten rundt utfordringene i det maritime domenet, særlig fordi Norge er en maritim flankenasjon. I dette domenet er luftmakt og sjømakt spesielt viktig, men også landmakten er sentral. Vi trenger regelmessige øvelser med nære allierte fordi det gir oss kunnskapen vi trenger til å operere i nordområdene. En ting er at det gir oss kunnskap. Det som er like viktig er at våre allierte får den samme kunnskapen. NATOs kapasiteter må ha evne til å etablere sjø- og luftkontroll. Vi ser at det å holde *Sea lines of communication* (SLOC) åpne – det å være i stand til å få inn allierte forsterkninger ved behov – har blitt avgjørende.

Situasjonsforståelse har blitt stadig viktigere. Når vi har lagt mye ressurser inn i etterretningstjenesten, kommer det av erkjennelsen om at en tydelig situasjonsforståelse er avgjørende i politiske og militære beslutningsprosesser. Vi må forstå hva som skjer og agere deretter. Av samme grunn har vi økt bevilgningene til vårt maritime overvåkningsfly P-3 Orion, slik at de flyr oftere og

lengre. Det at vi investerer i F-35, i likhet med mange av våre allierte, er et bidrag til det samme. Vi må derimot være oppmerksomme på at alle våre handlinger knyttet til maritime strategier også har andre komponenter i seg. Uten evne til fellesoperasjoner kommer vi ikke langt.

I NATO trenger vi strukturelle og fundamentale endringer. Det å opprettholde beroligelsestiltak er et viktig element i den situasjonen vi befinner oss i nå, men vi må ha et strategisk rammeverk som strekker seg utover dette. For at NATO skal være politisk troverdig, må vi være kapable militært. Dette henger nøye sammen. Rammeverket vi lager må bidra til stabilitet, forutsigbarhet og åpenhet i forholdet til våre naboer. Vi har valgt å opprettholde deler av det militære samarbeidet med Russland: Dette omhandler kyst- og grensevakt, søk- og redning samt en åpen linje mellom Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) og den russiske Nordflåten. Annet militært samarbeid har vi i likhet med alle andre suspendert. Men å bevare noe av samarbeidet virker også som en forsikring mot misforståelser og eskalering, noe som igjen bidrar til å opprettholde tryggheten til folk.

I tillegg til diskusjonen om maritime flanker, må NATO ta en nøye gjennomgang av kommandostrukturen. Vi er avhengige av å re-introdusere det regionale fokuset. Det betyr at vi må ha en kobling mellom nasjonale og regionale hovedkvarter og NATOs kommandostruktur. Dette er avgjørende for situasjonsforståelsen og evnen til å utføreoperasjoner.

Videre må vi få et rammeverk rundt trening med allierte. Det foregår mange øvelser i ulike land, hvor mange allierte deltar. Men det er likevel slik at NATOs involvering i disse øvelsene er begrenset, noen ganger ikke-eksisterende. Vi ser derfor behovet for å gjøre mer i NATO-regi. Når vi arrangerer Cold Response er det ikke bare viktig for oss at vi får trent med allierte, men at NATO har et blick på det vi gjør. Grunnen til at vi har sagt ja til å være vertskap for høyprofiløvelsen til NATO i 2018 er nettopp fordi vi ser behovet for at vi må øve mer i en NATO-kontekst.

I dette nye kompliserte sikkerhetspolitiske landskapet skal vi nå lage en ny langtidsplan for Forsvaret. Norge har et behov for å styrke utholdenheten, reaksjonsevnen og beredskapen. Vi har valgt å være svært åpne om utfordringene, noe vi mener er nødvendig for å skape oppslutning om de løsningene det er behov for. Vi skal være påpasselige med at vi opprettholder evnen til å bidra i internasjonale operasjoner, samtidig som vi må påse at det vi gjør her i Norge også styrker vår egen og NATOs forsvarsevne.

I denne diskusjonen må vi ikke glemme at NATO, og det transatlantiske partnerskapet, ikke bare er en militær allianse. NATO er først og fremst en politisk allianse. Det betyr at vi må rette oss opp i ryggen og stå opp for det

transatlantiske verdifellesskapet vi er en del av. Vi deler noen helt grunnleggende verdier. Det er viktig å minne om at det er dette verdifellesskapet som er grunnen til at vi er villige til å komme hverandre til unnsetning. Det hadde så og si vært umulig å stille opp for hverandre, slik som vi gjør i NATO uten dette grunnleggende verdifellesskapet.

Amerikansk lederskap er nødvendig og ønskelig i NATO, men det fratar ikke Europa ansvaret for egen sikkerhet. Det er et budskap jeg alltid fremmer når jeg er i USA og som jeg alltid fremmer i kretsen av europeiske NATO-land. De som tror at det er bærekraftig at USA fortsetter å ta 72 prosent av regningen for NATO tar feil. Forventingene til byrdefordelingen øker og det er ikke så rart. Hvis vi ikke er villige til å investere i, og ta ansvar for vår egen sikkerhet, hvorfor skal vi da forvente at andre skal gjøre det? Vi må finne et balansepunkt.

NATO er bare så sterkt som vi gjør det til. I en tid med økonomiske, politiske og også sikkerhetspolitiske utfordringer er det mange krefter som trekker oss fra hverandre. Samholdet i alliansen er avgjørende – men like viktig er samholdet i EU og arbeidet mellom disse to institusjonene. Min bekymring for helsetilstanden til europeisk politikk er at hvis tilliten til våre politiske institusjoner synker, vil vi få problemer med å fatte de nødvendige beslutningene.

Mange i Luftforsvaret er naturlig nok opptatt av å planlegge, lede og utføre luftoperasjoner. Som jeg ofte snakker om til andre forsvarsgrener, så utgjør både luft-, sjø- og landmakt hver sin del i en strategisk kontekst. Luftmakt er altså i tillegg til å være et politisk virkemiddel, et virkemiddel i sammenheng med andre. Relevansen til luftmakt, som for land- og sjømakt, må vurderes i det strategiske landskapet vi ser rundt oss. Det er selvfølgelig spennende å snakke om fly, men det holder ikke å bare snakke om flykroppen – vi er nødt til å sette dens kapasiteter inn i en sammenheng. Først da kan man forstå viktigheten av luftmakt som et politisk og strategisk instrument.

NATOs oppgaver og utfordringer

Kai Eide

Når en foredragsholder innleder med å fortelle om seg selv, da er det grunn til bekymring. Det kan tyde på at aldriingsprosessen er kommet langt. Men jeg skal likevel gjøre det. Mitt motiv er at jeg gjerne vil gi beskrivelsen et personlig preg, så får det være opp til leserne å vurdere om det er aldring som ligger bak.

Høsten 1975 kom jeg inn i UD etter å ha deltatt i en hektisk valgkamp i Oslo. Overgangen fra valgkamp til et departementsliv satte tålmodigheten på prøve. Men etter et par måneder kom det en blid nordlending og ambassadør til meg som spurte om jeg ville være med å forberede et møte i Beograd. Det var det første oppfølgingsmøtet etter at den historiske Sluttakten fra Helsinki var undertegnet i august samme år. Den hadde etablert de første spede trafikkreglene over skillelinjene mellom øst og vest i Europa. Det var sterk motstand mot avtalen i en del vestlige kretser. Motstanderne hevdet at NATO og Vesten nå hadde godtatt delingen av Europa og sovjetisk kontroll over landene i Øst-Europa. Tilhengerne mente det motsatte; at vi hadde laget det første hullet i jernteppet og påbegynt en historisk prosess.

Møtet i Beograd skulle vare i tre uker – det varte i ni måneder. Det ble en lang krangel om dissidenter og om menneskelige kontakter mellom øst og vest. Sluttakten hadde vært en oppmuntring til opposisjonelle i en rekke øst-europeiske land – og Sovjetunionen. Nye grupper var dannet – blant annet Charta 77 i Tsjekkoslovakia under ledelse av forfatteren Vaclav Havel.

Etter halvannet års pause fortsatte diskusjonene i Madrid. Denne gangen skulle møtet vare i tre måneder – men tok nesten tre år. Dee ble preget av den sovjetiske invasjonen i Afghanistan og avbrutt i måneder av unntakstilstanden i Polen. Men igjen; dialogen ble opprettholdt og møtet endte til slutt i enighet om mer ambisiøse tillits- og sikkerhetsskapende tiltak i Europa, med sikte på å skape forutsigbarhet om militære øvelser, samt å etablere varslingsrutiner og observatørregler. De kom til å regulere den militære virksomheten i Europa – midt under den sovjetiske offensiven i Afghanistan. KSSE – som det het, forløperen til dagens OSSE – ble kjent som det organet hvor samtalen om jernteppet fortsatte, selv når det politiske klimaet var anstrengt.

Etter et opphold i Oslo ble jeg sendt til den norske NATO-delegasjonen i

Brussel og innledet det som til sammen skulle bli elleve år i NATO. Spesielt lærerikt var det å få arbeide nært sammen med generalsekretær Carrington som visedirektør i hans kabinett. Dette var i den heteste rakettriden i Europa. Sovjetunionen hadde utplassert nye mellomdistanseraketter med kjernevåpen, såkalte SS-20 raketter. Fra NATOs side var svaret at vi selv ville utplassere lignende våpen dersom man ikke fikk til en avtale om å fjerne dem.

Forhandlingene om mellomdistansevåpnene endte til slutt med en avtale som førte til at en hel kategori kjernevåpen ble trukket ut av Europa. Det var et historisk resultat. Og det ble muligjort fordi NATO – til tross for betydelig folkelig motstand – hadde kombinert vilje til mottiltak med vilje til dialog. For meg befestet disse årene troen på at verken vilje til forhandlinger eller vilje til å vise styrke alene er nok. Vi må evne å spille begge kortene samtidig.

Etter ett år i UD ble jeg statssekretær hos Jan P. Syse som var i ferd med å danne regjering. Sammen med min nærmeste medarbeider – han het Jonas Gahr Støre – dro jeg på det første norske politikerbesøket til gamle østblokkland. I Praha ble vi tatt imot av en jeanskledd, kjederøykende og nyvalgt president, Vaclav Havel. Da vi på kjent norsk vis spurte om hva vi kunne hjelpe til med, og egentlig hadde demokratibygging i tankene, svarte han; «kan dere sende noen for å dra ned alt spionasjeutstyret i presidentpalasset? Jeg kan jo ikke si et ord her uten at de – sovjeterne – hører det». I utenriksdepartementet fikk vi beskjed om at vi måtte vente litt før vårt eget møte kunne begynne. Det forutgående møtet var ikke avsluttet. Militærhatter hang i venterommet; Vi var «vitner» til det første møtet mellom sovjetiske og tsjekkosllovakiske myndigheter om tilbaketrekking av sovjetiske styrker fra landet. Og dermed vitner til at nok et kapittel i europeisk historie ble innledet. I Berlin møtte vi en gruppe nye politikere, de som skulle bli – trodde vi – det nye Øst-Tysklands ledere. Men noen få måneder senere fantes det ikke lenger noe Øst-Tyskland. Tyskland var igjen samlet. Og Øst-Europa søkte seg vestover.

I 1991 var jeg tilbake i NATO som stedfortredende leder for den norske delegasjonen. Carringtons etterfølger, Manfred Wørner, hadde i mellomtiden invitert den sovjetiske utenriksministeren, Shevardnadze, til NATO – uten å spørre ambassadørene. Han visste godt at det var bedre å stille dem overfor et «fait accompli» enn å be om konsensus – som kunne ha torpedert hele initiativet. Wørner, tidligere konservativ tysk forsvarsminister, ønsket dialog.

I desember samme år fant det første møte mellom NATO og alle land i den tidligere Warszawapakten sted i NATO. Men nå var ikke Shevardnadze der, til stor skuffelse blant de vestlige utenriksministrene. Den sovjetiske ambassadøren forklarte at han var opptatt i Moskva. Noen minutter senere ba ambassadøren igjen om ordet og om en endring i kommunikéteksten. Wørner var

utålmodig. Men det er viktig, sa ambassadøren: Jeg har nettopp fått beskjed fra Moskva om at Sovjetunionen ikke lenger eksisterer. Jeg tror de fleste i rommet for alltid vil huske dette øyeblikket. Et nytt kapittel i europeisk historie var innledet.

Etter hvert ble de uunngåelige spørsmålene reist i den vestlige debatten: Hva er NATOs oppgave i det nye Europa? Trenger vi fortsatt alliansen i det hele tatt? Men i stedet for å stenge dørene og slukke lyset valgte alliansen å åpne dørene østover – ved å opprette det ene partnerskapsforumet etter det andre med land vi aldri hadde trodd skulle få kontorer ved NATOs hovedkvarter.

Det viste seg snart å være et klokt valg. Vi hadde lenge, etter amerikansk initiativ, diskutert om NATO skulle engasjere seg «Out-of area» – utenfor alliansens geografiske område. De fleste europeiske allierte var skeptiske. Men plutselig sto vi overfor en helt ny sikkerhetspolitisk situasjon i våre egne nær-områder. Balkan-krigene var innledet. Selv befant jeg meg snart sammen med Thorvald Stoltenberg i et kombinert FN/EU forhandlingslag på Balkan med oppdrag om å finne en politisk løsning på konfliktene. FN var utplassert på bakken – i Bosnia og Kroatia – med en betydelig styrke, men uten å virkelig kunne vise tenner. Det brutale serbiske angrepet på Srebrenica i 1995 blottla hvor svake FN-styrkene var. Vi sto overfor en tragedie som fortsatt farger bosnisk politikk.

Etter omfattende NATO-angrep fra luften kunne den amerikanske utsendingen, Richard Holbrooke, tvinge partene til en fredsavtale på en flybase i Dayton, Ohio. En robust NATO-styrke ble utplassert og krigen tok slutt – selv om mye av politikken forble uløst.

Noen år senere gjentok scenarioet seg – om enn i en annen versjon. Selv var jeg formann for OSSEs faste Råd i Wien. Vi hadde utplassert 1200 observatører i Kosovo for å bringe en stigende spenning under kontroll. Men en serbisk offensiv førte til en massestrøm av flyktninger fra Kosovo. Igjen ble en vellykket luftkampanje gjennomført av NATO som ble etterfulgt av et massivt NATO-nærvær på bakken. Balkan-krigene var endelig avsluttet. Dessverre måtte skarp militær innsats til. Det kostet mange liv. Men krigene ble i alle fall stanset.

Balkan-krigene hadde tatt oss over i en helt annen sikkerhetspolitisk situasjon i Europa. Utfordringene lignet ikke det alliansen var skapt for. Men NATO hadde vist en evne til å tilpasse seg – fra kald krig til etniske konflikter på vår eget kontinent. Alliansen hadde spilt hovedrollen for å avslutte dem.

Etter hvert ble engasjementet på Balkan nærmest en rutine. Men Al Qaedas angrep på mål i New York og Washington 11. september 2001 rev oss brått ut av rutinen. NATO fattet sitt første og til nå eneste Artikkel 5-vedtak. Vi hadde

allerede vært «out-of area» – selv om det var rett utenfor vår egen dørterskel. Dette var noe helt nytt. En alliert var blitt angrepet. Men fienden befant seg i et fremmed fjell-land langt unna – Afghanistan, «the graveyard of empires». USA valgte først å svare alene og så i en koalisjon med andre allierte. Men ganske snart – og jeg var da blitt NATO-ambassadør – sto det en NATO-ledet operasjon på bakken. Etter hvert vokste den til nær 150 000 fra over 40 land. Fortsatt står NATO i Afghanistan – om enn med et langt mer beskjedent antall militære og med et begrenset mandat.

Over 15 år! Hvorfor så lenge? Etter min mening fordi noe vesentlig manglet; motstanden mot dialog med Taliban var stor i mange viktige hovedsteder – fra Washington til Moskva. Da jeg kom til Kabul som FNs representant i 2008 møtte jeg betydelig skepsis fra flere stormakter som om og om igjen hevdet at Taliban var på defensiven. Det viste seg å være en feilvurdering. Og etter hvert som en fremmed militær styrke ble stående år etter år, vokste nesten uunn-gåelig skepsisen mot det mange afghanere betraktet som en form for okkupasjon – noe de fant politisk, kulturelt og religiøst problematisk. Det er utrolig vanskelig å bevare en folkelig støtte over så lang tid i en så fremmed kultur.

Etter mange feilgrep er dialogen – forhåpentligvis – i ferd med å finne sin form. Det er et vindu, som kanskje står på gløtt. Men det kan raskt lukkes igjen og det krever stor politisk kløkt å benytte denne åpningen.

For å summere: Jeg er stolt over at Norge – sammen med Tyskland – sto i første rekke i å understreke behovet for dialog på 1970- og 80-tallet. Og jeg er stolt over at Norge har stått i fremste rekke for å fremme dialog i Afghanistan og i mange andre land. Det er en arv vi må ivareta. Min erfaring er at det aldri har skadet vårt forhold til USA. Ofte har det heller gjort oss til en mer ettertraktet samtalepartner. Det opplevde jeg også da den norske regjeringen besluttet å opprette kontakt med den palestinske regjeringen, hvor Hamas var representert, selv om USA ikke delte vårt syn. Og la meg understreke; vi kan ikke være talsmenn for dialog langt vekk, men skeptiske til dialog nær oss selv. Spørsmålet er hvordan vi kan gi den (dialogen) en hensiktsmessig form.

Dermed avslutter jeg min selvpptatte beretning. Men jeg har fortalt den fordi mitt eget yrkesliv løper parallelt med mange hendelser i NATOs historie; fra den tid det ble bevegelse i den kalde krigen, via jernteppets fall, etnisk krig på vårt eget kontinent og til «krigen mot terror» som den er kalt. Og jeg har fortalt den for å illustrere noe viktig: Vi trenger et godt militært forsvar og en Allianse som gir det troverdighet. Men vi må unngå en overdreven militarisering av utenrikspolitikken. Dersom vi velger å lene oss på militær avskrekking alene, står vi svakere enn denne militærmakten kan gi inntrykk av.

Vi kan lære mye fra NATOs innsats på Balkan, fra Afghanistan og fra luftof-

fensiven over Libya. En del er knyttet til kunnskap om landene hvor vi engasjerer oss. En annen er evnen til å operere sammen – uten at sprikende regler for hvordan hvert enkelt land engasjerer seg hemmer innsatsen for mye. Men skal jeg summere opp alliansens historie fra tilblivelse til i dag, da må en hovedkonklusjon være; den har vist en overraskende evne til forandring og tilpasning. Og husk; gjennom de siste nesten 20 år har vi ikke bare måttet møte trusler fra helt nye retninger. NATO har også fått tolv nye medlemmer, noe som har vært en ganske komplisert prosess både politisk og militært.

I dag er det viktig at vi har ett forhold klart for oss: Samfunnet og det internasjonale bildet kommer i fremtiden aldri til å utvikle seg så langsomt som det gjør i dag! Kravene til å kunne se fremover vokser. Ja, verden har allerede utviklet seg langt mer enn de fleste er klar over. Til tross for moderne massemedia – eller kanskje på grunn av deres selektive beskrivelse – henger vi ofte etter i vår forståelse av omverdenen. Det er derfor vi stadig blir overrasket.

Samtidig gjelder følgende: Jo dypere vi kan se tilbake i fortiden, jo mer kan vi forstå fremtiden. Det jeg mener er følgende: Vi har beveget oss inn i andre samfunn uten å forstå dem godt nok – ofte fordi vi ikke kjenner deres historie og hvordan de er «skrudd sammen». Det kan komme til å skje igjen – og skjer faktisk allerede, selv om det ikke er i NATOs regi. I fremmede samfunn kan vi ikke navigere med auto-pilot, vi må navigere etter terrenget fordi dette terrenget ofte er ubehagelig komplisert.

I Afghanistan opplevde jeg at ISAFs etterretningsansvarlige i 2010 offentlig uttalte at vi verken hadde forstått hvem fienden var eller hva folket tenkte. Under Libya-krisen fikk jeg en melding fra en venn som hadde fått hovedansvaret på vegne av en stor aktør; «nå har jeg lest to bøker om Libya – jeg er vår ekspert på landet», fortalte han. Jeg var selv spesialutsending for Nord-Afrika og Sahel-området og representerte Norge i den internasjonale kontaktgruppen. Libya var et lukket og ukjent land. Etterretningene var mangelfulle. Vi var i stor grad avhengig av Det nasjonale overgangsrådet (NTC) for å vite hva som foregikk. Men det var også NTC som mest ønsket et vestlig militært engasjement i landet. Vi fikk et selektivt bilde, som det var umulig å verifisere på en tilfredsstillende måte. Jeg vil ikke dermed si at NATOs luftinnsats var gal. Men vi hadde mangelfull oversikt over terrenget.

Nå er det Midtøsten og Russland som er fokuset for vår oppmerksomhet. Midtøstens mysterier, historie og kompleksitet har vi også utilstrekkelige kunnskaper om – til tross for et langt engasjement i mange land i regionen. Men noen av de sentrale landene har praktisk talt vært lukket for oss i årtier.

Selv Russland er det problematisk å forstå. Det russiske folkerettsbruddet i Ukraina kan ikke unnskyldes, sanksjoneres eller «forstås». Men det er viktig å

forstå drivkreftene i russisk politikk. I et intervju med det tyske magasinet *Bild* nylig, sier president Putin at tyske politikere i 1990 hadde forsikret den sovjetiske ledelsen om at NATO ikke skulle utvides østover og at Sovjetunionen ikke ville bli isolert. Dette er klassisk, russisk NATO-tenkning om innflytelsessfærer. Og det er en tenkning som preger svært mange land – store og små, men særlig store. Vestlig tenkning fra slutten av tiåret var basert på det vi kalte «a Europe whole and free», hvor alle land kunne velge sin sikkerhetspolitiske tilknytning. Det var også i samsvar med Sluttakten fra Helsinki, som jeg har referert til allerede.

Videre gjentar Putin anklagene om at NATOs missilforsvar ikke kan være rettet mot Iran – siden det nå er inngått en avtale med Iran. NATO arbeider imidlertid videre med sitt missilforsvar, sier han. Hvem annen kan det da være rettet mot enn Russland? Dette er et eksempel på gammel, russisk innringningsfrykt. Vi må også legge til at det ikke bare var den russiske ledelsen som følte seg ydmyket gjennom Sovjetunionens sammenbrudd og Vestens ekspansjon østover. Den følelsen gjorde seg gjeldende langt utover ledelsen. Landet lå på 1990-tallet nede økonomisk, politisk og militært. Økonomien ramlet sammen, forsvaret forvitret og politikken var preget av kaos. Kanskje burde vi ha tenkt mer over hvorvidt Russland ville forbli svakt eller kunne reise seg igjen etter de traumatiske 1990-årene. Dette er historie. Likevel hører det hjemme i tenkningen omkring russisk politikk – i fortid og nåtid.

Det er et dilemma i vår tid at informasjon spres på sekunder, mens forståelse bare kan erverves gjennom år. I det ligger en potensiell kilde til farlige konflikter.

Når det er sagt hører det riktignok heller ikke til sjeldenhetene at vi europeere ikke forstår amerikansk politikk, og amerikanerne, de forstår ikke vår. Men det som kanskje er verre, er at nordmenn og svensker ofte ikke forstår forskjellene i hverandres politiske kultur.

Mens NATO tidligere har kunnet håndtere én konflikt av gangen, møter vi nå flere, sammensatte konflikter samtidig – noen av dem befinner seg utenfor vårt kontinent, noen på europeisk jord og andre innad i vår egen vennekrets. Ja, noen av dem slår til med inn i den nordiske kretsen. Alliansens oppmerksomhet er rettet mot Russland i øst og Syria/Irak i sør.

NATO står overfor et toppmøte i Warszawa. Jeg befinner meg langt fra forberedelsene til dette møtet. Men noen dilemmaer kan også observeres på avstand. Alliansen har vel aldri stått overfor en situasjon hvor så mange hensyn må balanseres mot hverandre.

For det første: Vi må balansere mellom utfordringene i øst og utfordringene i sør. Ser vi østover er vi ikke i en stillestående kald krigs-situasjon, slik vi var i

1970- og 1980 årene. Vi er ikke tilbake i den kalde krigen. Det er ikke to motstandere som står ubevegelige overfor hverandre, truer hverandres eksistens og bare kommuniserer via halvårlige kommunikeer – og vi må for all del unngå at vi ender *der*. Men vi er heller ikke i den produktive partnerskapssituasjonen vi opplevde noen år frem til midten av forrige tiår.

Ser vi sørover er det ikke en tradisjonell kollektiv forsvarssituasjon mot angrep på alliansens territorium vi er konfrontert med. Men det er heller ikke en «out-of area» situasjon, verken av typen Balkan eller Afghanistan. Dette er noe udefinerbart midt imellom. Alliansen er ikke engasjert i Midtøsten. Men den berøres av utviklingen i området – ikke minst gjennom naboskapet til NATO-landet Tyrkia.

For det andre: Vi må igjen balansere politikken mellom styrke og dialog. Vi må bevare alliansens avskrekkende evne. Men vi må også huske at dialog har fungert, selv i de vanskeligste tider. Det er ikke farlig å snakke sammen, men det er farlig å la være. Og det blir farligere jo lengre dialogen er fraværende.

For oss som nasjon er det åpenbart. Vi har store interesser i et stabilt, godt og forutsigbart forhold østover. Det er viktig at det praktiske og politiske samvirket fortsetter. Nylig var jeg på den store Arctic Frontiers-konferansen i Tromsø. Det arktiske område i vår nærhet er et fredelig og stabilt område. Det er fordi vi har en dialog, fordi vi snakker sammen i de fora som er opprettet. I Tromsø deltok eksperter også fra Russland. Slik skal og må det være. Men dette gjelder også for det bredere norsk-russiske samvirket – særlig i nord – så vel som i dialogen om viktige internasjonale spørsmål. Interessene er for store til å akseptere at dialogen dør hen.

En dialog må ikke være eller kunne tolkes som at vi sanksjonerer folkerettsbrudd og aggresjon. Men vi holdt, som nevnt, fast ved en dialog med Russland mens landet fortsatte invasjonen i Afghanistan. Det er viktig at ikke utilsiktede hendelser fører til en opptrapping, hvor alle mister kontroll. Den tryggeste veien går gjennom å bevare åpne kanaler for dialog.

Og slik er det i Midtøsten: Det er et uryddig terreng preget av en rekke ikke-statlige aktører og stater med motstridende interesser som fører egne konflikter gjennom lokale aktører. Stridende parter gir motstridende informasjon og benytter seg av propaganda for å tiltrekke seg «sine» aktører utenfra. Terrenget er utilgjengelig og informasjonsbildet blir lett selektivt.

Det er viktig at forhandlinger kommer i gang – med så mange parter som mulig. Dessverre vil det ta tid å skape fred. Men politiske drøftelser kan skape et mer oversiktlig terreng, dempe konfliktene mellom store statlige aktører – som gir krigen næring – og begrense krigshandlingene. Det vil kunne bringe oss viktige skritt nærmere fred, lette den humanitære innsatsen og redusere

flyktningestrømmen – selv om det er en illusjon å tro at strømmen vil stoppe opp de nærmeste årene.

For det tredje: Alliansen vil måtte balansere mellom fremskutt utplassering og evne til forsterkning østover. Det er god grunn til fordømmelse av russisk politikk overfor Ukraina og til bekymring over russisk politikk og propaganda. Det foregår en militær opprustning, selv om vi er langt fra de styrkenivåer som preget den kalde krigen. Og det pågår en stygg propaganda, selv om den heller ikke kan sammenlignes med den kalde krigens retorikk. Vi må ta våre østlige alliertes engstelse på alvor. Evnen til avskrekking må være reell og våre allierte må ha tiltro til den. Det er avgjørende for at deres samfunn skal utvikle seg med en følelse av trygghet i bunnen.

For det fjerde: Vi må balansere byrdene forsvaret påfører oss som alliansemedlemmer. Det har alltid vært en krevende oppgave. USA må se at europeiske allierte er seg sitt ansvar bevisst for at vi skal sikre den amerikanske medvirkningen vi trenger. Dersom det amerikanske engasjementet svekkes, da rakner både evnen til avskrekking og evnen til en balansert dialog. USA er viktigere for oss enn på lenge. Når en ny administrasjon overtar må den vite at den kan møte et Europa den betrakter som én partner. Jeg sier med vilje *én* partner, fordi det er viktig at vi unngår en bilateralisering av forholdet mellom USA og europeiske land om spørsmål som angår vårt felles forsvar.

Dette blir enda viktigere i lys av den situasjonen Europa befinner seg i. Det er sterke spenninger innad blant de europeiske allierte – og de slår kraftigst ut innen EU-rammen, men kan også ramme andre fora, inkludert NATO. Det finnes strømninger i europeiske land som utfordrer de verdiene som ligger til grunn for vårt samarbeid og for hva vi vil forsvare. Uten at dette verdigrunnlaget bevares som en felles bunnplanke vil vi oppleve spenninger som setter vårt felles byggverk under press. Det vil påvirke hele sikkerhetsstrukturen vår. Vi har ikke klare paralleller til det som skjer, men vi har opplevd situasjoner hvor utviklingen i ett land har skapt spenninger i byggverket. Jeg tenker særlig på juntatiden i Hellas. Den gang kom det sterke reaksjoner fra andre medlemsland. Vi må huske at det ikke er rundt toppmøtebordene at de virkelige beslutningene fattes. De fattes rundt millioner av kjøkkenbord i medlemslandene. Det er der viljen til samhold bestemmes.

I dag er vi i den paradoksale situasjon at det ikke finnes noen europeiske institusjoner eller noe europeisk land – selv ikke Tyskland – som alene kan demme opp for utviklingstrekk som kan sette byggverket vårt under press innenfra. Det er bare USA som i 2016 har den tyngden. Derfor er det også viktig at USA har Europa høyt på sin dagsorden. Og det er viktig at dette videreføres inn i en ny amerikansk administrasjon.

Midt i den spenningen vi opplever blant allierte og nærstående europeiske land må vi huske at våre utgangspunkt er forskjellige. De fleste av oss har levd i vest-europeiske demokratier siden alliansen og EU ble dannet. Og vi har vært opptatt av å skape broer til den store naboen i øst. Nye medlemmer har ikke den samme lange historien som europeiske demokratier. De er på mange måter mer konservative samfunn enn våre egne. Og de føler ikke det samme behovet for å bygge broer til en nabo som har okkupert eller dominert dem i årtier. Slike samfunnsmessige og historiske forskjeller forsvinner ikke den dagen man blir medlem i en ny organisasjon. De forsterkes når ytre omstendigheter skaper frykt – slik strømmen av flyktninger gjør. Disse landene har nylig gjenvunnet sin identitet, en prosess som har kostet. Dermed er de engstelige for nye utviklingstrekk som de oppfatter som en trussel mot sin nyvunne identitet. Slike forhold rettfærdiggjør ikke nasjonalistiske strømninger og skepsis overfor demokratiske prinsipper som særlig slår ut i enkelte av de «nye» medlemslandene nær grensen til Russland. Men det er forhold vi må ha i bakhodet og arbeide med for at fellesskapet skal styrkes.

I dagens Europa er derfor enhet viktigere enn noensinne. Enheten utfordres fra øst av hendelsene på Krim, og fra sør av strømmen av flyktninger. Vi lever på et sprikende kontinent, hvor europeiske institusjoner mangler ledere som kan prege diskusjonene og skape samhold. Den rollen er overlatt til én europeisk politiker, Angela Merkel, som er avhengig av at hun selv har politisk overskudd til å spille denne rollen i en situasjon, hvor uavhengig av at hun møter økende motstand hjemme. Vi vet også at noen medlemsland er skeptiske til Tyskland. Den svenske avisen *Dagens Nyheter* gikk nylig så langt som å si om EU at «solidariteten er lagt på is».

NATO møter nye utfordringer, men noen av dem har altså ikke med NATO å gjøre. De dreier seg om den samlede sikkerhetsarkitekturen. Frem til begynnelsen av dette årtusenet hadde vi en arkitektur bestående av NATO, EU og OSSE – i tillegg til FN. I dag er det utvilsomt NATO som er i best forfatning. Euro-krisen er ikke over. Den kan igjen – nesten når som helst – sette preg på politikernes dagsorden, medias overskrifter og kontinentets økonomiske helse-tilstand. Flyktningsstrømmen fra Syria og Irak vil fortsette fordi krigen ikke er over. Flyktingene vil ikke være i Tyrkia, Jordan eller Libanon. De vil til Vesten for å skape seg et bedre liv og det vil de fortsette med lenge etter at krigshandlingene opphører. I lang tid vil de frykte tilbakeslag og en tung gjenoppbygging fra ruiner. De kjenner til de tusenvis som drukner i Middelhavet, men de forsøker likevel. Det samme gjelder flyktingene fra Afghanistan. De har mistet troen på at en bedre fremtid er innen rekkevidde.

Virkningene for Schengensamarbeidet er allerede dramatiske og fremtre-

dende politikere snakker om et mini-Schengen bestående av land i Nord-Europa. Selv noe av fundamentet for det nordiske samarbeidet – som på flere måter har skapt den mest integrerte regionen i Europa – berøres på en bekymringsfull måte. I tillegg kommer altså britenes tvil om hvor de hører hjemme. Både i Europa og USA opplever vi hets mot muslimer og jøder. Høyre-nasjonalister er på fremgang.

OSSE, som tidligere forhandlet frem kjørereglene med deltakelse fra alle europeiske og nord-amerikanske stater, spiller i dag en beskjedne rolle. Årsaken er en dyp uenighet om organisasjonens identitet som har sine røtter fra vår egen formannskapstid i 1999 og krigen i Kosovo.

Det er viktig å ha en sterk arkitektur, hvor alle har ansvar og hvor alle medvirker. NATO kan ikke påta seg alt. Og det har aldri vært alliansens ambisjon. I Afghanistan har NATO påtatt seg oppgaver langt utenfor dens mandat og ekspertise – ikke minst når det gjelder opplæring av politi. Rettsvesen og administrasjon har lidd under manglende bistand fordi ingen andre aktører har hatt evne til å påta seg slike oppgaver. Andre komponenter i sikkerhetsarkitekturen må være i stand til å mestre sine oppgaver. Til sammen er dette en gigantisk utfordring.

Den tiden vi lever i er mer usikker, mer ustabil og farligere enn på lenge. Det er slett ikke noe lystig bilde. Men i dette bildet har NATO bevart sin attraksjonskraft. Det samme kan vanskelig sies om andre fora. Desto viktigere blir det at alliansen forblir sterk og samlet i møtet med de nye utfordringene. Der som den ikke makter oppgaven vil også de andre institusjonene svekkes ytterligere. Oppgavene er formidable. Jeg har tro på NATOs evne til tilpasning. Men jeg er dypt bekymret over det bredere bildet. Det skjedde mye positivt i 2015 – av banebrytende karakter. Men det overdøves likevel av de utfordringene jeg har vært inne på. Presses vi i retning av forenklete løsninger? Har vi evnen til å absorbere kompleksiteten i det nåværende internasjonale bildet og forme en politikk hvor den reflekteres? Mitt håp er at ledende aktører vil forstå dette bredere bildet og unngå fristelsene til å velge enkle løsninger som ofte kan virke appellerende, men som kan skade oss alle. Det er altså mitt håp. Men overbevist om at vi har denne evnen er jeg ikke.

NATO: An alliance defying history

Dr Ellen Hallams

Does NATO today have common threats and goals? This question is a deceptively simple one: NATO is an alliance and alliances are organized around threats to member states' security. This understanding of NATO has been central to its history as a military alliance that was established to counter the Soviet threat. The Soviet Union may have dissolved but NATO today has an almost endless list of threats and goals that face its members, from Islamic extremism to counter-piracy, and from failing states and energy security to a resurgent Russia. However, while there may be a broad consensus within the alliance as to the threats and challenges it faces, there are also profound geostrategic divergences among member states that complicate the task of generating unified responses. Even so, in unravelling this question one is reminded that NATO is, in fact, an alliance that has defied history, in sustaining itself for some 26 years beyond the end of the Cold War, a period characterized less by clearly definable threats to the security of member states and more by a panoply of risks and challenges that have had varying significance for member states. This act of defiance is central to understanding what NATO is today, and why it exists and therefore in seeking to answer the question of whether NATO has common threats and goals, I intend to offer some wider reflections not only on the threats and challenges NATO today faces, but also the way in which NATO's evolution over the past 25 years has forced scholars, commentators, and policymakers to redefine entirely our understanding of what NATO is.

It would be tempting to begin by arguing that Russia's activities in the Crimea and Ukraine constitute not only a common threat to NATO, but can also be understood as a transformative moment for an alliance that had lost its way, militarily exhausted by a decade of failed liberal nation-building. Indeed, when viewed in the context of the wider arc of NATO's post-Cold War trajectory, it is tempting to assert that the revival of Russian revanchism has reanimated NATO, a reminder that despite its expeditionary adventures in the Middle East it remains a military alliance that exists for one reason above all else: to provide for the collective defence of its member states against common threats.

The substantive US and European military presence in Eastern Europe – in the form of surveillance and reassurance measures in the Baltic States, naval patrols in the Black Sea, the deployment of fighter aircraft to Romania, and large-scale exercises – is a visible manifestation of NATO in its purest form, as a military alliance protecting the territorial integrity of member states. In this view, the reconstitution of an ‘old’ threat is taking NATO back to a future of conventional defence, deterrence, and reassurance.

Well before Putin’s actions in Crimea, debate on the alliance’s future in a post-ISAF period had coalesced around a growing consensus that NATO would ‘return home’, both in a physical and conceptual sense. Two main drivers may be identified behind the consensus to refocus on alliance fundamentals. First, a new self-confidence in Russian foreign and security policy became evident from 2007 and was expressed in the August 2008 intervention in Georgia. Sensing a potential threat from the East, several allies on NATO’s eastern periphery called for reassurance measures from NATO. Second, the withdrawal from Afghanistan formally initiated at the 2010 Lisbon Summit also marked the end of a decade in which NATO’s global ambitions had come to exceed the political will of most members. The end of ISAF and retreat from big operations, which over the two decades since the end of the Cold War had become the *raison d’être* of the alliance, raised the need to reinvent NATO’s rationale.

The first driver provided an obvious response to the question posed by the second driver: with the end of NATO’s age of big operations, collective defence provided a sound basis for the alliance’s enduring relevance. Such a narrative is also appealing because it frames a story of NATO that once was once lost but now is found, an alliance blinded by Western liberal misadventures in Afghanistan and Iraq but restored through the resurgence of a common foe and a renewed sense of purpose. In the annexation of Crimea, Putin reminded NATO of why it came to ‘be’ in the first place, reanimating NATO’s own sense of self-purpose and meaning. However, I find this narrative troubling, for two main reasons. First, I believe it over-exaggerates the importance of common threats to sustaining the alliance; second, it risks becoming a self-fulfilling prophecy that ensnares NATO in a generational struggle that once again pits the West against Russia. However, there is little doubt that the notion of NATO’s ‘homecoming’ that infused a lot of the discourse in the run-up and during the Wales Summit had a certain political logic: by refocusing on the re-emergence of a common threat to NATO, the alliance had a renewed strategic focus, as well as a basis for shoring up alliance solidarity and cohesion. Might we in fact argue that in *redoing* defence NATO is relearning what it *is*?

As a scholar of NATO, the focus on threats both intrigues and frustrates me

in equal measures. It intrigues me because it touches on what are quite existential questions as to just what NATO *is* and what it exists *for* in the 21st century; it frustrates me because there is an assumption that threats are the only glue that can bind NATO together. It risks painting a narrow version of NATO's history, one in which NATO's formation is explained solely by the coming together of a group of states to balance against a common material threat, and fails to understand that NATO has always been about more than countering threats to its members, even as this is indeed a central element in NATO's very being. However, the formation of NATO was as much about a group of nations coming together in the name of a common idea as it was about the threat of the Soviet Union. Hence, by focusing on the need for common threats, we risk not only falling into the dangerous trap of viewing the current situation as 'good' for NATO in as much as it serves as a reminder of what the alliance really should be doing, what it should really be, but also we risk missing some of the nuances and complexities that have long been central to understanding the dynamics shaping and driving the alliance.

I first became a scholar of NATO 13 years ago in 2003, animated by NATO's response to 9/11 and the perception that emerged in some quarters that this would herald a new period for NATO, one in which it would unite behind a common threat – Al Qaeda – and play a major role in the US-led response. After 11 years of what some saw as strategic drift, the West once again had a common foe around which to unite. However, as a student of American foreign policy, I was equally compelled by the Bush Administration's own attitude and response to NATO's offers of help and its expressions of solidarity in the face of a threat, which, while it did not represent a direct threat to the territorial integrity of all member states, nevertheless seemed to have bound alliance members together in a spirit of shared solidarity and unity reminiscent of the Cold War. As so many of us know, what emerged following the initial outpourings of solidarity was a tense and turbulent period in NATO's post-Cold War history, as the alliance sought to grapple with the implications of the attacks for its role in international security, and as the policy choices that flowed from Washington led the West on a path that would prove so divisive.

Two dominant narratives emerged in NATO's new period, offering competing understandings and interpretations of the forces at work in sustaining and/or weakening the alliance. The first told a story of an alliance derailed by a misguided liberal interventionism that had caused NATO to overreach; politically the alliance was divided on what strategy to pursue, precisely because threat perceptions varied, and militarily it was plagued by the familiar woes of burden-sharing and capability gaps. In doing what appeared at times to be

counter-insurgency and at other times nation-building (and often both at the same time), NATO became caught in an existential crisis over its very being. What began as an attempt to defeat the threat posed by Al Qaeda transmogrified into the stabilization of a failed state that prompted intense soul-searching on both sides of the Atlantic as to what exactly NATO – and the West – was seeking to achieve. Was it seeking to defeat a threat to member states security? Alternatively, had it become sidetracked by trying to stabilize Afghanistan in broader terms? More importantly, what was the relationship between the two? Was stabilizing Afghanistan a prerequisite for defeating the type of threat Al Qaeda posed? Allies could not generate a unified consensus in the same way as they could during the Cold War when, despite variations over nuclear strategy, a shared strategic consensus existed as to the need to defend against the Soviet bloc – a consensus that shaped and permeated all that NATO did from strategy to defence planning and force generation.

The absence of a common threat around which NATO members could unify and NATO's foray into crisis management and cooperative security were seen by some as endemic weaknesses that cast a shadow over NATO's long-term future. In the early 1990s Realist scholars John Mearsheimer and Kenneth Waltz famously claimed that in the absence of a common threat NATO would wither and die, but even in the face of NATO's continued persistence Realist scholars continue to assert:

Alliances reflect specific circumstances, and when these circumstances change, the shared practical interests that are vital to the health and life span of alliances begin to erode ... NATO is endangered because the disintegration of the Soviet Union has robbed it of a clear and common enemy and an unambiguous purpose.¹

This argument rests on the premise that threat and purpose are inextricably linked; only in the presence of the former can the latter be sustained. Indeed, the absence of a common threat (and hence a common purpose) is viewed by some as evidence that NATO should no longer even be thought of as an alliance.² Traditionally understood, alliances are mechanisms for coordinating the combined military resources of a group of states in response to an external threat posed by another state or group of states. Further, while NATO has

1 Menon, Rajan (2003): 'New Order: The End of Alliances'. In *Los Angeles Times*, 2 March 2003, downloaded 9 May 2016, from <http://articles.latimes.com/2003/mar/02/opinion/op-menon2>.

2 Evans, G. and J. Newnham (1998): *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, p. 16.

taken on a myriad of different missions, tasks, and goals, such as enlargement, crisis management in the Balkans, partnerships, and anti-piracy, none of them constitute a common purpose or threat that can provide clarity for strategists and defence planners.

A competing narrative took some of these same premises – the absence of a common threat, NATO’s expanded missions and agenda, and its evolution into something beyond purely a military alliance – and asserted that NATO had, in essence, reconstituted itself – both its functions and its identity – to meet the needs of a changing world. In this view, it was precisely this process of transformation and a shift from a focus solely on threats to the territorial integrity of member states and collective defence that had ensured NATO’s survival for the long-term. Central to this narrative was the assumption that the security environment NATO had inhabited in the post-Cold War period had fundamentally changed. It was anchored in the new security discourse that framed (and continues to frame) much of the national security dialogue in many NATO member states: we live in an era of non-traditional, transnational, diffuse, hybrid, non-linear, interrelated, cross-cutting, threats, risks, and challenges, requiring a ‘toolbox’ of solutions that are ‘holistic’ and ‘comprehensive’ and that encompass all levers of power. Power shifts from West to East, North to South, extremism and instability, failing and fragile states, technological transformations from big data to nanotechnology and robotics, climate change and global health pandemics, and the movement of peoples fleeing violence have all fuelled that notion that we live in a ‘dynamic and uncertain’ world³ in which every year is seemingly more unstable and dangerous than the one that preceded it.

Viewed in this light, NATO had little choice but to reposition itself into a complex security provider that was enmeshed within a wider web of European security governance. With the expansion of the EU and the forging of ESDI (European Security and Defence Identity), the task of responding to the challenges and threats that Europe faced became, in many ways, infinitely more complex. Whereas the Cold War was characterized largely by a centralized and hierarchical system based on NATO, European security affairs today are addressed in very different contexts that may include NATO, but requires cooperation with actors such as the EU, as well as UN agencies, private security companies, and NGOs. Further, while NATO members may share a broad consensus on the range of threats and challenges to European security and

3 Her Majesty’s Government (2015): *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*, p. 15, downloaded 9 May 2016, from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf.

stability such as counterterrorism, piracy, a nuclear Iran, IS, climate change, and migrant and refugee flows, NATO is often not the appropriate mechanism for responding to such challenges. As a global security provider, NATO established a broader set of goals in the 1990s and 2000s that centred on advancing democracy and restoring order not only in Europe, but also well beyond the Euro-Atlantic zone, becoming a democratic security community that sought to socialize new actors into the norms and rules of the community and in so doing extend the zone of democratic peace. NATO repositioned itself both in terms of its functionality (i.e. what it does) and its identity (i.e. how its members conceive it and why it exists).

The problem with this narrative and this conceptualization of NATO was twofold: first, it made flawed assumptions about the demise of state-based threats and traditional great power rivalry; second, it risked oversecuritizing NATO's agenda. Indeed, it was the prevalence of this narrative among political elites in the West that ensured Russia's actions caught Western leaders off guard and unprepared. It also trapped NATO in its own security dilemma: the enlargement of the alliance (as well as the EU) created an exclusion dynamic that has left countries such as Russia and Turkey outside the European security community, or with only one foot in the door, as in Turkey's case, caught betwixt and between its Eastern and Western orientation. Moreover, on the periphery of the European security community, war between as well as within states is still a real possibility. While the crisis in Ukraine has captured the headlines, there is a zone of instability to Europe's east and south that includes Ukraine as well as Belarus and Moldova, the Balkans, and the border between Greece and Turkey. Indeed, if we can identify a common threat to NATO today, it is the very real prospect of this zone of instability and insecurity descending into outright conflict or war that would have second- and third-order consequences that would be felt from Oslo to Ankara.

Where does this leave us? One of the central challenges for NATO, and for international security more widely, is what Paul Cornish described in 2010 as 'paradigm flux':

the paradigm for international security might now be that there is no paradigm, anything goes ... policy-makers and strategists must confront a different reality: not only is the future unknown and unknowable, but they cannot be confident that the old, familiar ways are out of date.⁴

⁴ Cornish, Paul (2010): *Strategy in Austerity: The Security and Defence of the United Kingdom*. London: Chatham House, downloaded 6 February 2017, from: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/r1010_cornish.pdf.

In such a world, states, institutions, and alliances must hedge their bets; they must adapt to what exists before them, and what may likely shape the immediate future, but they cannot jettison the past.

Herein lies NATO's dilemma: it has to remain both a military *alliance* designed to counter specific threats to member states and provide a mechanism for force generation and the deployment of military force, and an intragovernmental *organization* of states that is engaged in wider conflict prevention, crisis management, and cooperative security. It has not transitioned from one function or identity to another, and it has not become a complex security provider and 'unbecome' a military alliance. It remains each of these things, admittedly in what is an uneasy marriage at times. Richard Betts puts it another way, alluding to the 'three faces' of NATO in the 21st century: 'the first persona is the enforcer, the pacifier of conflicts beyond the region's borders; the second is the gentlemen's club for liberal and liberalizing countries of the West; and the third is the residual function of an anti-Russia alliance.'⁵ The supposed resurgence of collective defence and what Betts terms the 'residual function of an anti-Russia alliance' does not suddenly cast as irrelevant all that NATO has done, and become, since 1989.

NATO is in so many ways a victim of its own success; its present-day challenge of balancing collective defence, crisis management, and cooperative security is a problem partly of its own making. Through its expansion, NATO has generated its own strategic dissonance over the relative importance of threats and challenges to members. The variation in threat perception is both qualitatively and quantitatively diverse: 'Qualitatively, because Allies have often been in open disagreement on the urgency of the threats which face them; and quantitatively because NATO now embraces, through enlargement, more Allies and so more shades of opinion.'⁶ This is NATO's double-edged sword: in enlarging the alliance it extended its community of practice and gave NATO a reason to be, but it made the question of the alliance's identity and common purpose more, not less, contentious.

However, the practical question for NATO lies in how it balances this multiplicity. NATO's eastern and Baltic member states have always prioritized collective defence simply by virtue of their proximity to Russia in a way that

5 Betts, Richard (2009): 'The Three Faces of NATO'. In *The National Interest*, March 2009, downloaded 9 May 2016, from: <http://nationalinterest.org/article/the-three-faces-nato-3031>.

6 Webber, Mark (2009): 'Thinking NATO through Theoretically'. Paper presented to the ECPR Joint Sessions, Lisbon April 2009. Downloaded 9 May 2016, from: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e004327f-8597-4408-b51a-2e8fabdb21.pdf>.

others, such as the UK, the US, and France, have not done so. For the southern allies – France, Spain, Italy, Greece, and Turkey – growing instability to Europe’s south, particularly in the Middle East and North Africa, is a more compelling concern and the challenges in this region – the emergence of the Islamic state, and refugee and migrant flows – demand continued investment in crisis-management capabilities and in partnerships with countries in the region. In case we should forget, some 10,000 US and 4000 NATO troops remain in a volatile and unstable Afghanistan, where the emergence of ISIS-K and the continued presence of Al Qaeda as well as ongoing attacks by the Taliban are creating the very real possibility of an enduring presence in the country for the foreseeable future. Indeed, both Afghanistan and Libya are harsh reminders that in the 21st century ‘threats’ to NATO members and regional and global security cannot be defeated in the same way that the Soviet Union could be defeated during the Cold War. Libya was hailed as a ‘model intervention’,⁷ seen as evidence that despite internal cleavages and the failure to generate a unified response, the alliance could still make a meaningful contribution in meeting the challenges posed by failing states. However, it remains riven by violence and the lack of a stable government; Western powers have left a space in which militant Islam can flourish and the consequences of this are causing yet more soul-searching in the corridors of power as to whether a second intervention is required.⁸ Interventions in these regions have produced a cascade of second- and third-order consequences, and it is in part the realization of this that has been responsible for the limited intervention in Syria. However, as we are witnessing all too clearly, limited interventions have their own costs and consequences that may be greater than the costs of intervention.

The debate over Syria, and the role that NATO specifically and the West more widely should play, exposes the reality that domestic politics matters: a decade of conflict has generated rising anti-war sentiment in many European states that have increasingly come to question the legitimacy of the West’s ‘liberal’ interventionism and to believe that the costs of intervention outweigh the likely benefits. In 2013, few foresaw the rise of ISIS and the consequences that has had. However, the costs of intervention in Libya, including greater

7 Daalder, Ivo H. and James G. Stavridis (2012): ‘NATO’s Victory in Libya’. In *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 2, March/April 2012, pp. 2–7. Downloaded 9 May 2016, from: http://www.shape.nato.int/resources/site631/saceur/documents/daalder_stavridis_final.pdf.

8 Toaldo, Mattia (2016): ‘March to folly 2.0: The Next Western military intervention in Libya’, *European Council on Foreign Relations*, February 2016. Downloaded 9 May 2016, from: http://www.ecfr.eu/article/commentary_march_to_folly_2.0_the_next_western_military_intervention_in5083.

humanitarian suffering and the rise of Islamic radicalism, as well as limited intervention in Syria are today being felt more clearly and directly, as ISIS, Al Qaeda, and other Islamic extremist terror groups build bases and increase their influence in the region and across the world, something that undoubtedly harms the security and interests of NATO members. While most NATO members could thus agree that rise and spread of Islamic State constitute a threat to Euro-Atlantic stability, formulating a unified and coherent response is a far harder task. Of direct and immediate concern for NATO is the current stand-off between Turkey and Russia, which has seen Turkey shooting down a Russian aircraft in what risks becoming a dangerous spiral of tit-for-tat actions that could embroil NATO in an Article 5 scenario, and the West and Russia in a new Cold War. Escalating US involvement in Syria and Iraq is necessary for targeting Islamic State but Washington and Moscow are sharply at odds when it comes to Assad's future. With tensions running high, new mechanisms need to be found for dialogue and de-escalation.

Conclusions

My answer to the deceptively simple question posed at the beginning of this article as to whether NATO has common threats and goals, is yes, but there is a broad consensus on the threats and challenges NATO faces from Russia and Ukraine to the rise of Islamic State, instability in Syria, and the risks of being drawn back into Afghanistan, just as there is a set of broad goals on which all NATO members can agree: preserving peace and stability in Europe and its neighbourhood, promoting democratic norms, and acting as a forum for dialogue within the transatlantic community, and establishing partnerships and cooperation with non-members. These common goals have shaped NATO's triumvirate of core tasks: collective defence, crisis management, and cooperative security. However, the question of how NATO can manage the divergent strategic priorities and preferences among member states remains, and in this sense NATO's challenges are as much internal as external: How can it formulate a clear response to the crisis in Syria, given the different interests and priorities member states have? How can NATO maintain a modicum of stability in its most important external relationship while also meeting the needs and interests of eastern member states as well as those who continue to seek NATO membership? Some of these problems, such as the future of enlargement, cannot be easily 'solved' but there are signs that NATO is finding new and creative ways of accommodating intra-alliance divergences that allow for basic agree-

ment on the central tasks and goals that the alliance should be pursuing as a whole, while providing forums and mechanisms that can facilitate groupings of allies coming together for specific tasks.

Norway has emerged as a key player in the North Sea strategy, which enhances bilateral and multinational security and defence co-operation with the UK, the Netherlands, Germany, and Denmark, as well as the Northern Group, bringing together the Nordic and the Baltic countries, with Germany, the Netherlands, Poland, and the UK in defence cooperation.⁹ Norway is also a major 'small' NATO ally, although one increasingly becoming a regional leader within NATO, not only making key contributions to operations in Afghanistan and Libya but also leading efforts at providing for the security of the Baltic States. Italy is another example of a small nation playing its part. While its military contribution to NATO's Libya operation was limited, it is an important Mediterranean power on NATO's southern flank and, along with Spain, was an important driver behind the alliance's Mediterranean Dialogue. It is also a 'Framework Nation' for Operation Resolute Support in Afghanistan and will be one of five European allies taking command of the Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) once operational. More widely, the Framework Nation concept is indicative that NATO recognizes that the variations in national priorities and preferences should be made to work for the alliance, not against it. This, I suggest, would also benefit Washington, which can work with different allies and clusters of allies at different times, dependent upon the context. Just as it has worked increasingly closely with Norway and Denmark on Arctic security, the US has strengthened bilateral cooperation with France as a key player in Africa as well as with Italy. In this regard, the US has facilitated a wider trend across Europe in subregionalism and clustering but broadly within a NATO framework, the alliance shifting toward a 'nodal' defence strategy wherein key allies play enabling roles.¹⁰

This poses its own challenges: how to maintain the strategic cohesion of NATO, given the evident trend towards clustering or 'nodal' defence? However, to end on a note of optimism, NATO has shown a remarkable capacity for self-reflection and self-renewal that may not always appease its critics but is testimony to the collective will of its member states. As Wallace Thies put it:

9 Søreide, Ine Eriksen (2014): 'Norway, NATO and the Crisis in Ukraine'. Speech at Chatham House, 2 May 2014, downloaded 9 May 2016, from: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Speech-at-Chatham-House-London-Norway-NATO-and-the-Crisis-in-Ukraine/id758246/>.

10 Simon, Luis (2015): 'Understanding US Retrenchment in Europe'. In *Survival*, Vol. 57, No. 2, 2015, pp. 165–166.

NATO, an alliance made up almost entirely of liberal democratic states, contains hidden strengths that have allowed it to overcome – not just once, but again and again – the kind of internal disagreements that have destroyed virtually all prior and many contemporary alliances.¹¹

11 Thies, Wallace (2009): *Why NATO Endures*. Cambridge: Cambridge University Press, p. x.

NATO in Search of a Vision?

Dr Gülnur Aybet

Five years ago, I co-edited a book titled *NATO in Search of a Vision?* For our book, we brought in prominent academics and policy makers from both sides of the Atlantic, in order to review NATO's 60 years of existence and to identify what NATO's challenges for the following decade might be, before the next strategic concept were to take form. The book was later used by a group of experts, chaired by Madeleine Albright, in their work to create a report which led to NATO's new strategic concept. A couple of our authors were also members of that group. However, five years on we are faced with so many different challenges that we could not have foreseen. For the next NATO strategic concept, I do not think we should wait a decade to rethink where we should be. Nevertheless, some of the issues that we highlighted in the book are still on the table, but in a different way. We addressed comprehensive approaches to complex operations that are still relevant today, such as NATO-Russia relations (although we had no idea which direction it would take), and missile defence, with regards to NATO-Russia relations. Another interesting chapter was the demographic factors in the Alliance, and how these would impact the future of transatlantic relations. I think that remains a very important long-term challenge. We need to think about how changing demographics might create a transatlantic rift 20 years from now. We also emphasized the importance of Partnerships, in terms of both regional engagements and NATO's global role.

The Three Phases in NATO's Evolution

What we and nobody else could foresee however, is the current tension amongst allies, which I think is more real now than it was five years ago. This is going to be one of the most crucial challenges for the next five years, with regard to the next strategic concept.

However, before we move on to how we got to today's dismal situation, I am going to briefly introduce the background to how NATO's mission and vision evolved, and where we are going now. The way I would frame it, is that NATO's evolution consists of three phases. The first phase was obviously about the Soviet threat. NATO was a part of a 'Western security community'— more

than a military alliance, which was based on common values, norms, and principles centering on a common 'way of life'. In this sense, NATO was one aspect of a wider Western grand strategy, albeit an essential one.

In phase two, NATO went on to not simply preserve that way of life, but to promote it. In the Post-Cold War era, NATO acted as an 'absorber' of the post-Communist space, radiating stability. NATO was not just about fighting off enemies anymore, but fighting off bad examples – as evidenced by the breakup of Yugoslavia and NATO's later intervention in both Bosnia and Kosovo. This was not just about direct threats to NATO member states, but putting right the things that could challenge NATO's norms. This was also a time when collective security took some kind of precedence over collective defense, although defense was still the core function of NATO. According to Paul Kennedy, it was the success of the first phase that laid the foundation for its continuation in the second phase. Back in 1991, he wrote that if Truman, Marshall, and their advisors had been asked what sort of world order they hoped would be in place 40 years later, the broad outlines might resemble what it looks like today.

It was a very euphoric phase, which I think is one of the drawbacks leading to the 'murky' third phase. The successes of the 1990s made us somewhat too relaxed in our own narrative to see what was actually going on. In fact, we are still using the same templates to make sense of a world that is totally different. I would say that the third phase, post 9/11, was shaped by the concept of Borderless Collective Defence. This was when we first saw Out-of-Area as a new concept – NATO was no longer just fighting off bad examples for the greater good, but fighting enemies that were not as clear-cut as the Soviet Union represented. However, the engagement in Afghanistan was still triggered by Article 5 and deemed to be collective defense. Thus, collective defense was no longer confined to a specific area and military prowess were to be projected anywhere in the world for the security of NATO's members. Therefore, after 2001 projecting stability was not only for the greater good, but for the defense of the Alliance.

NATO's 'Bad Footprint' as a Security Provider

The developments during the third phase was followed by three turning points, leading to today's situation. First of all, the intervention in Libya and the badly eroded concept of Responsibility to Protect (R2P), have led to what is viewed by some as NATO's 'bad footprint' as a security provider. Secondly, there is

blurring between the concepts of Collective Defence and Collective Security, given that you need a comprehensive approach for both. Thirdly, the Rule of Law – the challenges to the legitimacy of intervention and the ownership of norms in the international system.

Regarding Libya, R2P and NATO's 'bad footprint' as a security provider, The Implementation Force (IFOR) and Stabilization Force (SFOR) created stability and a secure environment in Bosnia, as did the preventive deployment in Macedonia and the Kosovo Force (KFOR) in Kosovo. This created a template which shaped people's expectations: when something goes wrong, NATO intervenes. Usually, this is done with forceful airstrikes, followed by boots on the ground as a peace enforcement force, with a United Nations Security Council (UN SC) mandate. All in all, a good track record as a security provider in an environment of post-conflict reconstruction was achieved.

The events in Afghanistan represented a shift – the International Security Assistance Force (ISAF) was not IFOR or KFOR. It did have elements of a post-conflict reconstruction mission, but it also had a combat role. It did not create a secure environment for the whole country. Of course, by the time NATO had gone into Bosnia and Kosovo, there was no conflict, whereas in Afghanistan the conflict was still going on. This was a new challenge that NATO had to deal with.

Libya however, laid the groundwork for where we are today. If we look at the intervention in terms of what it was supposed to do, it was successful. Furthermore, if you look at it in terms of its legality, it was water-tight due to the UN SC resolution and a humanitarian mission – looking splendid on paper. However, the consequences of the intervention and its aftermath have been severe for NATO, almost as if it would have been better if they had not intervened at all. For a start, there were no security provisions during the aftermath. Libya therefore represents a turning point – any further attempts at Western-led humanitarian interventions have been blocked by Russia and China declaring that the 'era of inconsistent objection is over' to such missions. Russia in particular made this clear by stating that they would never again support a Western-led operation intended to lead to regime changes, under the pretext of humanitarian intervention. This is a shift from Russia's previous stance, which could always be worked with at the end of the day; even though they were very much against the Kosovo-interventions, which they in fact blocked in the Security Council, they joined KFOR during the intervention's aftermath. Libya changed this, which means that the Security Council has ceased to function in this way – no more humanitarian interventions through UN SC's Chapter VII with legality.

This is precisely what we see in Syria today, evidenced by all the resolutions that have been blocked in UN SC because of this reason. There has been some uneasiness after Libya about any further interventions, which has resulted in the stalling of the international community we are witnessing regarding Syria. The link between successful military intervention and the legitimacy in rebuilding states is officially over after Libya, which is the reason for the 'bad footprint' of NATO as a security provider. This is not NATO's fault, because they cannot do everything. NATO always maintained that they were not asked to do any post-conflict reconstruction in Libya, just as the case was with DDR. Nevertheless, the expectation of NATO providing security provision after military intervention was still there. That expectation has now been broken, which is quite significant.

The Blurring Between Collective Defence and Collective Security

The second turning point is the blurring between Collective Defence and Collective Security, and the need for a comprehensive approach for both. It is still on the table, and it will be interesting to know how this is going to be tackled, not just on the upcoming NATO summit but in the writing of the new strategic concept as well. Five years is a short period of time, and I am sure strategic planners within NATO are already thinking about it. However, the problem with thinking as big as a strategic concept requires, is that it will determine your outlook for the next decade. In these days, however, the world is changing so rapidly that whatever you thought about even five years ago, suddenly becomes irrelevant.

When we looked at the Strategic Concept back in 2010, there was an artificial distinction between Active Engagement and Modern Defence, such as Assured Security and Dynamic Engagement. These keywords were meant to address the security priorities of one set of allies who wanted to see in-area collective defense aimed towards Russia, and another set of allies who wanted to see NATO having a more expanded, global role of crisis management. The message given by those keywords was therefore that one could balance both.

This was only five years ago, but the keywords are misleading today. Collective Defense, Collective Security, and the Rule of Law are becoming increasingly blurred, and may not necessarily have to be 'borderless'. After the annexation of Crimea, this has been reflected in NATO exercises, and more exercises have been about in-area defense akin to the Cold War era.

During our 2010 evaluation of the Strategic Concept, we thought that secur-

ing the borders of a NATO member state would have to involve further considerations, such as Rule of Law, good governance, consideration for minorities, and establishing a legitimacy. These thoughts originated due to the evident struggle between Russia and the Western world – not just for influence and power, but also on who gets to control the norms. This is reflected in how we secure NATO's borders, given how Russia's intervention in Crimea is dressed to suit the Russian perspective. Therefore, as NATO, in order to provide security, we cannot just prepare for military defense, but also look at the normative challenges that are coming from all directions.

Not only will collective defense not necessarily be 'borderless', but will also have to consider the comprehensive approach: a wide spectrum of civil and military instruments, and close cooperation and coordination among a variety of actors.

However, this looks feasible only on paper. When taking the challenges out there in the field into consideration, how are we going to manage those tasks when we cannot even agree amongst allies? That is a serious problem.

The Rule of Law – Challenges to Legitimacy of Intervention

As mentioned, with regard to the Rule of Law, it is mostly about a war of ownership and norms. We do have several important mandates, such as Article 5 of NATO and Article 51 of the UN Charter. Also, Article 42 in Chapter VII of the UN Charter is becoming increasingly irrelevant as Russia continues to block everything in the UN SC regarding it.

In addition, we have the case of Humanitarian Intervention without Chapter VII, such as Kosovo, and how Russia dressed their intervention in Georgia. They never said that they intervened in Georgia simply because they were able to, but they actually said their presence was due to humanitarian law. We need to look at how the language is being used, how legitimacy is being twisted, and how norms are being used in different contexts.

Most of the mandates given by the Rule of Law in the international system are not so clear, unless it is something straightforward, such as Article 5. When we say that we need to rethink our values and not take them for granted, we ought to examine these Rules of Law. We should re-evaluate what they mean today, not what they meant 10-20 years ago. This is also important to consider in the planning of military operations, or else you risk losing legitimacy.

A Power Nexus in Western Power

The challenge posed by the power and norms nexus in the sustainability of Western power in the international system, is more acute today than it has ever been before. The euphoric and exceptional period of collective security and R2P in the 1990s reinforced this, but the era has all but passed now. Furthermore, the systemic shifts in the global balance of power are not just about power, but also the ownership of international norms.

In addition, we are experiencing regional reflections of these global shifts – from a geopolitical perspective, we are seeing the end of the post Ottoman ‘Sykes Picot nation state order’ in the Middle East. This is an example of the second big challenge we are facing since the 90s, with new borders being redrawn. The 90s were relatively easy, due to the set of rules that everybody agreed with. No such arrangement exists today, which is one of our main challenges – how do we move forward with this, and how do you keep things intact?

Further challenges, such as, different priorities between allies and different threat perceptions, pose themselves as well. We had different priorities obviously, back in the days of the old strategic concept, when it came to whether Russia was viewed as a threat. But after Ukraine and Crimea, NATO has grown somewhat closer due to the resurgent threat posed by Russia. However, now there are different priorities between the allied. The United States is still focused on the Asian Pacific as a strategic priority, and much less about Europe. In addition, Turkey and the US have very different views on issues regarding Syria. Turkey shares a 900 km long border with Syria, meaning it is NATO’s border as well. The border is violated by Russian jets on a regular basis. The priorities of the US and Turkey regarding border security in this region also differ. Whenever I am asked about this in international and Turkish media, I usually proceed to explain that it is a bilateral matter between the two countries, and that they will work it out. Deep down, however, I know it is also affecting NATO. If Turkey and the US disagree over something as huge as these issues, in other words, that the US is supporting a group on the ground in Syria which Turkey considers to be a terrorist force, it is a direct challenge to the national sovereignty of Turkey. Then you have a problem. Vice President Biden’s recent visit to Turkey was actually quite disastrous in that respect. Although they both put up a brave face, claiming that they were on the same page about everything, they had serious disagreements about these issues.

Changing Circumstances

When we were working on our book five years ago, we could not foresee two NATO allies disagreeing over Syria, or the repercussions of Russia acting in Syria. There was no Syrian war back then. Turkey and the Assad-regime were even on very good terms, which seems like a galaxy far, far away. How do you prepare for the future, when the world is changing so rapidly? ISIS, for example, is a new, global problem, not a regional one. We need more intensified cooperation, both military and political, especially with countries in the region that are right next to ISIS. Furthermore, the cells that ISIS operates from are virtual, and have no integrated command structure emanating from Iraq or elsewhere, making it difficult to track them down virtually after a terrorist attack they were responsible for. Yet, these virtual cells do tap into very real, global networks. We are living in a much more interconnected world than before. What we have to work with naturally becomes smaller too – an example is how Improvised Explosive Devices (IED) targeted at NATO allies and partners in Afghanistan are the output of networks that span over fifty countries.

On that note, I really think we should emphasize two things when looking forward in this dismal time of rapid change. We should try to meet the security concerns of our allies, and try to understand their own concerns, especially regional ones. Furthermore, we should work with allies and partners in various regions, and prioritize our security and defense. But in terms of tapping into these global networks that support terrorism, we really need to have much more intensified cooperation that goes beyond military means.

Drifting apart? The future transatlantic relations

Dr Ivo H. Daalder

Talking about the transatlantic relations these days is a deeply depressing affair, like much what we do in life. My point of departure is an article I wrote 15 years ago for the Chatham House journal *International Affairs*, titled 'US and Europe heading for divorce'. At the time, I wrote about the main differences between the United States and Europe that had emerged, which were accentuated by the election of George W. Bush and really came to the fore in the Iraq War one year later. However, I argued in the end that NATO had become like an old house in which there was an old couple who were not living on the same floor, certainly not sleeping in the same bed, and were not really talking to each other, but at least they still lived in the same house.

However, then the couple did start to talk, but their conversations were about the possibility of divorce. This drifting has been ongoing for a long time and the talk of 'divorce' is coming at a time when the alliance cannot afford it. The real problem is that the challenges of today are challenges that we have to face together, and if we do not, the problem will not just be a matter for the house and the state of the relationship but something much deeper.

The challenge in 2016 and beyond is not only how we keep the alliance together, which frankly is going to be a very hard job in itself. Importantly, it concerns how we are going to forge a coherent and effective strategy to deal with the many challenges that we are facing. The challenges have been large in number, and in some ways worse than the Cold War.

The resurgence of Russia

The first challenge we are facing is the resurgence of Russia, a Russia that has decided that the rules are there for others, but not for itself. The most important rule being broken is that one does not change borders through the use of force. This rule is at the core of the systems of the United Nations and European security. As agreed in 1975 in Helsinki, and reaffirmed in Paris in 1990,

that rule is fine for every other country in Europe, and indeed the world, but not for Russia when it comes to Crimea and the still secret invasion of Ukraine.

We are also seeing the fruits of a very rapid military modernization that has taken place over the years, and that Russia's military is being used in ways that not only support Russian interests, but also affects its immediate neighbours and beyond. Additionally, we're seeing that Russia's military is being used in ways that we have not seen for a long time, which is recklessly. Submarines are going into our harbours and fighter aircraft are flying off the wings of not only military reconnaissance but also civilian traffic, violating the air space of other countries. These are just a few of the highly dangerous activities in a world of high-tech military equipment. Much of the same was happening during the Cold War, but it was happening with a set of procedures that everybody, at least since the early 1960s was willing to adhere to. In addition and most importantly, there was a real communication and the capacity for real communication. The latter is currently missing, which is why we are living in a time when the possibility of a real major accident due to this recklessness might trigger a military confrontation. This situation is extremely dangerous, and it behoves all of us to talk as about it extensively in order to find ways to resolve it.

The threat of ISIS

In addition to resurgent Russia acting in military ways that are deeply disquieting, we also have the threat of terrorism coming from the east and south of Europe. ISIS poses a threat to Europe through its ability to attract large numbers of people from European countries, only to be sent back, as we saw in the Paris attacks in 2015, thus posing a direct threat to civilians in our own countries. The threat is exceedingly difficult to counter and to deal with as long as there is such a large base for recruitment and training. Even as we are succeeding to some extent in dealing with the ISIS threat in Syria and Iraq, that same thread is now spreading to other parts of the world, such as Libya and Afghanistan. The threat is not only spreading geographically, but is also increasingly internal, particularly to our European countries and to some extent to the United States. In the United States, the director of the FBI has confirmed that plots by ISIS sympathizers have been uncovered and dealt with in all 50 states. However, it is widely known that every plot that is uncovered and dealt with is only one of many that are not uncovered and potentially not dealt with. We have seen plots and strikes here in Europe – in Germany, France, the UK,

Spain, and elsewhere – reminding us that this is a threat we are living with today and will be present tomorrow.

Migrants and refugees

The third major challenge we are facing is not unrelated to the terrorism challenges – the challenge of refugees and migrants. More than 1 million migrants and refugees landed on European shores in 2015, and higher numbers are expected in 2016. We are now faced with the reality that the traditional way of dealing with migration and refugees, which is through integration into our societies, is becoming increasingly difficult. The numbers are just too great in order to do this in a way that is stabilizing and effective for the countries that are willing to engage in this way. As a result, the burden of dealing with this issue is being carried throughout Europe, but is being carried unevenly, mainly by those countries that in the summer of 2015 decided to open their doors, such as Germany, Sweden, and a few of their neighbouring states. In addition, it is being carried by the places where most of migrants and refugees land, which was formerly Italy and is currently Greece. It should be borne in mind that the original refugee crisis in the European Union was about the 240,000 refugees that had become stranded in Italy and Greece and had to be reassigned to other parts of the EU. In fact, only 441 were reassigned, and the rest still remain in Italy and Greece. More disconcertingly, there is no strategy in any European country or in the European Union that seems capable of dealing with those who are already on European territory, let alone those who are about to come. This lack of strategy is overwhelming the European Union as an institution as well as the European countries individually.

Populism and political discontent

The fourth challenge we are facing is that due to the developments relating to the refugees and migrants, particularly the latter, there is growing domestic political discontent throughout Europe as well as the United States. Populism on the Left and the Right is squeezing out what used to be the sensible centre. The populism is gaining strength throughout the European Union, and in the United States. In Greece, the Left has taken over the government through successive elections; in Spain, both the Left and Right are growing increasingly strong and have made it difficult for a viable government to be formed; in Italy the Five Star Movement gained 25% of the votes in the last election; in France's

regional elections more than 28% of the French voters voted for the National Front; and in if elections were to be held for the Dutch Parliament, Mr Wilders would earn more seats than the two governing parties combined. The rise of the Right can be seen in some of Norway's neighbouring countries, Eastern Europe, and in the United States. In the election in Iowa alone, 60% of the Republican voters voted for outsiders, most of whom did not have any government experience and those who did wanted to shut down the government. This type of experience is not desirable. In total, 50% of the democratic vote went to Bernie Sanders, who was running for a political revolution. Hence, there is discontent in the United States that is being translated into political populism on both the left and the right, and the one thing that populists do not do is to compromise. As a result, the ability to govern is affected, both when the parties in power are unwilling to compromise and more importantly when they threaten the power, the natural temptation of those who are in power is to be more like them, which has a very bad effect on the nature of politics.

Renationalization of politics

As a result of all of the above-mentioned factors, the biggest challenge we face today is what I would call the renationalization of politics in Europe. In Europe, the pressure on the EU and its institutions is leading individual countries to take matters into their own hands, to turn inwards, not only in a European sense but also more importantly in a national sense. The European debt crisis, which is still with us, as its only been a short time since we thought the Euro was going to collapse completely and Greece would be 'kicked out' of the eurozone. The debt crisis has deeply divided not only countries, but also the European union, between those who are in the north and those who are in the south, and between those who are in the eurozone and those who are not. The refugee crisis has led to something that we thought we were not going to think about anymore, which is the nature of national frontiers within the European Union.

The Schengen Agreement is hanging by a thread, and frankly that statement is diplomatic. In reality, when the time comes that one needs a passport to travel from Denmark to Sweden then something will be deeply rotten in the system. The temporary suspension of the Schengen Agreement, which is imminent and will last two years, will solidify quite strongly into finality, as anything temporary in this business tends to do. The result will be that not only will refugees and migrants be kept out forcibly, but also the ability to trade and

to prosper will be deeply affected by the inability of cars, trucks, trains, and flights to move from one country to the next. We already have a deep division between the Eastern and Western European countries in Schengen zone. We also have a deeper division emerging among the Western European countries in the Schengen zone, with Germany, Austria, and Sweden on one side and Greece and Italy on a completely different side.

When the fear of terrorism is combined with the fear of immigrants, countries become even more focused on what can be done nationally, as demonstrated by the French. After the Paris attacks in 2015, the reaction of the French has understandably not been to want to expand the problem, making it one for the European Union, but to focus on what France can do at home. If those developments had been left for the European Union to deal with, there would have been little doubt as to why, when one looks at the recent British debate about whether to stay in the European Union, the forces who wanted Britain to stay had a tough time finding a good argument. As a result, something that was unthinkable until recently – the UK's decision to opt out of Europe – will now become a reality. That is another manifestation of what we are seeing, which is not a commitment by Europeans to Europe, but a commitment by Europeans to their own countries.

The problem is not just afflicting Europe, but also the United States. The years of international diplomacy leading to the successful conclusion of agreements such as the nuclear deal with Iran and the climate agreement in Paris are not seen as victories, but as evidence of weakness on the part of the president of the United States and his belief in negotiation, when in fact the only way to achieve anything in real politics is to close oneself off from the world that surrounds it. Donald Trump's most effective line is that not only will he build a wall, he will also make the Mexicans pay for it. We may think is funny, but the problem is that it is resonating in one way or another, even as a metaphor of the need to make sure that Mexicans do not enter the US. Furthermore, when the US goes abroad, it will have to go alone, with military power. That is really how to defend the US – with big guns, borders, gates, and guards, and certainly not relying on anyone else. The Republican debate has not contained words of diplomacy, negotiation, or treaty but that 'carpet bombing' and 'walls', which has provided an insight into the nature of the ongoing debate in which strength is defined simply in terms of military power.

How has NATO responded?

Thus, the main challenges are Russia, terrorism, migration, populism at home, and the nationalization of politics throughout the Transatlantic Alliance. This raises the question of how NATO has dealt with and responded to these crises. First, I wish to mention a few positive achievements. If Russia thought that by annexing Crimea and invading Ukraine it was going to pose a challenge to European and transatlantic unity, it really miscalculated. This is because the one thing that unified NATO in a way that it has not been unified for quite a long time was the annexation and invasion. It concentrated the minds of NATO in a way that we have not seen for a very long time and in a good way. I remember that when I left NATO in July 2013 the main question for the Wales Summit was what the purpose and rationale for NATO would be after Afghanistan. We decided to attribute the rationale for NATO to Mr Putin. As a result, the re-emphasis on collective defence has not only been real in theory, but also real in practice. We developed rapid reaction plans, we set up headquarters elements in all European countries for NATO, which was unthinkable during the time I was there. When I started to work for NATO in 2009, there was no contingency planning for the defence of the Baltic States. For five years, NATO had had three allies who we were collectively responsible for defending these states but in the absence of any plan. However, fortunately this was resolved in 2010. We have also strengthened our military presence throughout Eastern Europe, by air, land, and sea. We have expanded the Baltic air policing and provided more presence in the Baltic States and the Black Sea. We have increased our land forces in the region with rotating forces, including US-led forces on a permanent but rotating basis in Eastern Europe. We have deployed forward-deployed equipment through the European Reassurance Initiative, which is experiencing a fourfold increase in available funding. In addition, we have had other non-US forces forward-deployed, and increased their exercises and training quite significantly in order to deal with the realistic possibility of a threat now coming from the east. The idea is that defending all of NATO territory is now as important as it has ever been.

Increased spending

The good news is that it not only has the United States been making changes, but also there has been a reversal of the cuts in British defence spending. There has been a continued increase in French defence spending, albeit mostly focused on internal defence, but increasing its capabilities nonetheless, and

Germany has committed to a significant investment over the next 10 years. These trends have been sufficiently extensive that for the first time NATO was able to celebrate that it was making fewer cuts than usual, which is good, but not good enough. Overall, we would like to see actual increases in defence spending, but if these trends continue there will be some real increases in capabilities after over a decade of underinvestment in European defence.

I have little doubt that the NATO summit in Warsaw will see an alliance standing shoulder-to-shoulder, ready to reaffirm the fundamental commitment of collective defence of Article 5, and that there will be continuing real increases in the capability to defend NATO territory. I therefore also have no doubt that Russia can see a very bright line when it comes to NATO territory, which in military terms makes no sense to challenge or cross at any time. The consequences and risks are far greater than any potential reward that might be there. I think deterrence has been re-established in Europe, and will continue to be re-established. This no mean achievement, and is the purpose of NATO and the alliance. Whatever else is happening at the present, this is an achievement that we should celebrate.

We can always do more and there will be huge debates on what exactly ought to be done, such as how to increase defence spending, how to achieve more forward deployment, particularly by non-US troops, and most importantly how the investments that we are making today will continue to provide us with the capabilities we will need in the future. We will have debates about our continued unity to confront Russia over Ukraine, which to date have been remarkably united. However, there has been some wavering on how to continue our support of Ukraine and to make sure that Ukraine succeeds. These matters will be included in the debates, but the bigger picture is that on balance we are doing quite well.

The second piece of good news is that the anti-ISIS campaign has demonstrated a remarkable sense of cohesion and common commitment, at least in the transatlantic field. Europeans and others have joined the United States in its military efforts both to support Iraq and defeat ISIS. In fact, the Arabs used to be there too, but they are now more concerned about the war in Yemen. Hence, having the Europeans there, particularly in the air and on the training sites, is an extraordinarily important demonstration of the Alliance being united in having a common purpose. Although it is always possible to talk about what we should do more of, but this is actually a mission not unlike the Afghan mission, with a remarkable degree of operation cohesion and common effort. In contrast to the Iraq War in 2003, it is not a divisive issue for the Alliance, but rather one that is uniting it. Even countries such as Estonia and

Lithuania are finding ways to contribute to this common effort, signalling that they understand that their involvement is important for their security too. This shows that, despite the challenges we are facing, there has been good progress with regard to demonstrating solidarity on this issue, and underscores that the transatlantic alliance is in fact quite healthy. Thus, we are not talking about 'divorce', which is always a good thing.

The bad news

Finally, I turn to the bad news and the things that keep me awake at night. The European Union is facing an existential crisis for the first time since 1957, when the European Common Market was created. There is a question of whether this institution, which has done so much for so many Europeans in particular and the world in general, will be able to continue as the institution that we have come to rely upon. As previously mentioned, nothing has been more divisive in the European Union than the current migrant and refugee crisis. It is dividing countries internally. For example, in Germany the debate has not really started, yet it has still managed to divide the country. The crisis is also dividing countries between themselves, and leading to the dismantling of the very institutions that make the European Union a union: border control, the Schengen Agreement, and even serious debates in Brussels about the idea of ring-fencing an EU member. This idea is about deploying troops and police equipment on the Macedonian–Greek border to make sure that all migrants stay in Greece. However, Greece is a member of the European Union. If solidarity for dealing with the crisis means to taking one part of the union and telling them to deal with it alone, that sends a signal about the union that is deeply divisive. It is a divisive effort when a country such as Germany takes in a million refugees, when other countries are keeping their doors closed. This leads to ugly politics, which are likely to become uglier still, and I think that is a diplomatic word.

Most importantly, there is no end in sight. This is not a problem that is possible to solve today, and it is only going to get worse. There is no strategy or idea on how to deal with it. As a result, the natural temptation is to turn inwards, claiming 'it does not matter what happens out there as long as we are not affected'. This attitude has a huge consequence for the European Union.

Moreover, there is a second crisis that we have not solved – the European debt crisis. We have unsustainable Greek debt and a real Italian banking crisis being hidden, in addition to a north–south division on the fundamentals

of how to deal with the international system. Therefore, we have a real crisis that in itself was threatening the EU, even before the refugee crisis. The third crisis was the decision by the British Prime Minister to put the future of the EU in the hands of his voters. While there is nothing wrong with asking voters about certain questions, the results of the vote will have highly importance consequences. The decision to hold the vote was due internal political reasons, because Mr Cameron had to deal with euro-scepticism in his party. In the process, he put the future of the European Union in the hands of the British voters. This has resulted in an existential crisis for the European Union, in addition to the risk to the euro and the Schengen Agreement. Britain's decision to leave will mean that the European Union will become very different in the future.

In this respect, the transatlantic alliance is relevant. There may have been a day when some Americans thought that it would be a good idea for Europe to be divided, so that we could pick and choose, but those days are gone. We need a strong Europe to stand alongside the United States in order to deal with the challenges that we face. If Europe falters, the natural response for the United States will not be to fix it, but rather to tell Europe to fix its own problems, which it created in the first place. In other words, Europe would be on its own. A divided and renationalized, internally focused Europe is one that is deeply deleterious for European and global security, but it is not something the United States can fix. It has been 70 years since the United States came to the rescue of this continent, and it does not have the political muscle, economic strength, the military means, and fundamentally the interest to resolve a problem that can only really be resolved internally.

Thus, this is a challenge for Europe to resolve, but in which the United States has a real interest. If Europe needs help, the United States will be supportive, but it will not solve the current problem for Europe. The United States will speak out against Brexit, it will speak out about the need to maintain internal unity, and it will look for common approaches and for a strong and viable NATO. However, ultimately, the only way in which we are going to avert the kind of disaster that I think we are looking at today is for Europe to get its act together.

Putting the North Atlantic back into NATO

Heather A. Conley

There are countless books sitting on countless bookshelves which discuss US–Nordic relations and cooperation. I have contributed a few chapters to some of those books myself but we must look ahead to how the next chapter will be written about US–Nordic relations. Because it is vital to place this relationship – the five Nordic countries of Iceland, Denmark, Norway, Sweden and Finland and the U.S. – into proper context, let us briefly examine the history of previous chapters.

The Cold War: 1945–1991

The Cold War chapter is very thick, and a very interesting one from a Nordic context. There were three very strong and vibrant NATO allies on the front lines of NATO's northern flank with strong U.S. bilateral defence relationships. And there were two neutral Nordic countries which had their own unique national forms of neutrality; Sweden and of course, Finland and the concept of Finlandization which equated to quasi-independence with Soviet approval. During this chapter in our history, there were challenging conversations, and there were deep divides in the transatlantic relationship. However, it was a period when the U.S. was acutely focused on one global challenge and one geographic area – Europe – and one global adversary, the Soviet Union.

Creativity and enthusiasm: 1991–2001

The next chapter was written from 1991 to 2001, when Europe embodied creativity, enthusiasm, and energy. I would argue that this post-Cold War chapter was the most active and dynamic. It was a time when there was mentoring of the Baltic States. New initiatives were created, such as the Partnership for Peace (PfP) and the constructs of the Northern European Initiative (NEI),

announced by former Deputy Secretary of State Strobe Talbott. I would also suggest that the entry of Sweden and Finland into the European Union had a positive psychological effect, ending Sweden and Finland's concept of neutrality but in a benign way. Not completely sure how to relate to the changing security circumstances, Sweden and Finland looked toward to each other regarding NATO membership and both decided to seek cooperation with NATO rather than to join the alliance. Another institutional innovation was the Arctic Council. Formed in 1996 having emerged from an environmental protection strategy, the Council creatively brought the eight Arctic states together. This period was marked by the fourth round of NATO enlargements, bringing Poland, Hungary, and the Czech Republic into the alliance. These decisions shaped the post-Cold War period.

There were also the devastating conflicts in the Western Balkans which was declared by European leaders as their "moment" to act. Although the U.S. ultimately had to provide leadership for both military and diplomatic solutions, the conflicts kept the U.S. focused on Europe geographically during this chapter.

Consolidation and transition: 2001–2009

None of us were prepared for the next chapter, which I call a chapter of consolidation and transition. The beginning of this chapter is marked by 9/11, when America's focus started to shift away from Europe. The devastating attacks created a new energy, but the energy was not dedicated to Europe – it was directed toward Afghanistan and the Middle East. The 2003 Iraq War caused deep transatlantic divisions in NATO and within Europe. Despite these divisions, NATO was enlarged again, bringing in seven new members. The European Union also historically expanded, adding twelve new members. Europe was declared whole, free, and at peace.

Thus, the U.S. shifted away from Europe. New elements were coming into play, causing policy transition. European consolidation, due to the expansion of NATO and the EU, resulted in a sense of 'mission accomplished' in Washington – a feeling that the U.S. had successfully brought Europe back together. Meanwhile, the U.S. was preoccupied by its engagements in Iraq and Afghanistan. With its attention elsewhere, the U.S. missed important signals foretelling the next chapter in relations. In a historic speech at the Munich Security Conference in 2007, Vladimir Putin openly criticized the U.S.'s handling of international events while introducing new tensions to the relationship. The

speech made those in Washington wonder and ultimately conclude that President Putin's speech was given for domestic purposes, but it ultimately signalled the Georgian–Russian conflict that was to come in the following year. The period 2001–2009 was also marked by the Icelandic financial crisis, which was an early harbinger of the economic and political turmoil that would paralyze Europe and the United States. Meanwhile, as advanced economies struggled, emerging economies – the BRICs – Brazil, Russia, India, China, and South Africa, grew. In some ways, these elements initiated a chapter of historic and profound global economic and political change which would profoundly impact the next chapter in unforeseen ways.

A period of intense change: 2009–Present

The period of intense change was ushered in by the historic election of Barack Obama. In this action-packed chapter, U.S. relations with Russia were “re-set” after reaching historic lows not seen since the Cold War following the Russia-Georgian conflict. The European debt crisis struck, seriously weakening European and transatlantic unity. The U.S. also announced its rebalancing policy toward Asia, another important geographic shift away from Europe, while in the Middle East there were uprisings and civil war in Egypt, Libya, Syria, and Yemen. Likewise in the High North, there was an Arctic “awakening” as climate change drove new economic and governance opportunities. Russia annexed Crimea and invaded Ukraine. Conflict, poverty and climate change brought forth a European migration crisis from the east and the south. All of these elements combined to fuel a rise of populism and nationalism.

The U.S. believed it was able to influence the strategic direction of these developments, as evidenced by proactive measures including the rebalance to Asia and the Iran nuclear deal. However, on the issues that the U.S. had not anticipated, it was reluctant to respond and extremely reactive. European visitors to Washington asked, “What was the U.S. Government's strategies to address all of these issues?” However, they did not receive answers. U.S. officials asked Europe how they were addressing these issues; how they were going to step forward with their own contributions of resources, assets, and solutions. This indecisiveness terrified Europe. In this period of dramatic change, the U.S. itself was still trying to interpret the rapid changes taking place. There were few places on the globe not experiencing a fundamental transformation.

The U.S. was not even sure whether its influence would have an impact, and some even believed that U.S. engagement would only exacerbate negative outcomes and increase regional tensions. The U.S. largely stayed on the sidelines.

The new chapter on U.S.–Nordic relations

With this in context, the next chapter on U.S.–Nordic relations is imminent, but what are the circumstances in which this next chapter will be written? When assessing countries, I look at three overarching issues. First, how Nordic countries adapt to globalization by looking at their economic growth, labour markets, structural reforms, infrastructure, and education. Are they trying to maintain vibrancy and global value chains in a globalized setting, or are they trying to protect themselves by preventing modernity? Second, how are countries adapting to the information age? Incredible technologies might be disruptive, but to what extent are countries adapting to technologies such as Uber and far-reaching social media platforms? Democracies and authoritarian countries are both struggling with this issue. Social media is a great tool for organizing and data sharing, a lesson learned from the ‘Arab Awakening,’ where mobile phones and Facebook gave voice to many whose freedom of expression had been suppressed by authoritarian regimes. Developments in this arena alarmed authoritarian governments in Beijing and Moscow. Third, how are countries adapting to the energy revolution? The U.S. is trying to understand the consequences of suddenly finding itself as an energy producer rather than a consumer and the impact this has on changing global energy markets. Low energy and commodity prices are also having a huge geostrategic impact on both high-cost energy producers and consuming countries alike.

The three questions above help provide insights into how countries will approach the new challenges of the 21st century. However, I would argue that most countries are unsure about the answers to the questions, and in that void of uncertainty one can understand the rise of non-state actors such as the Islamic State, which claims to have the answers, rejecting globalization while at the same time utilizing social media as a terrorism recruitment tool. Furthermore, one can also understand the rise of religion and nationalism, and even a movement of anti-ism, meaning the rejection of the establishment, namely in Europe and the U.S. People are afraid of the dramatic changes before them; feeling they are being left behind. What is happening in the U.S. is a fear-driven spirit of rejection mobilized by populists, who have a knack for captur-

ing these feelings of uncertainty and frustration. These are the swirling circumstances in which the next chapter in US–Nordic relations will be written.

Clearly, the new chapter will have to recognize and acknowledge the changing security environment. However, nearly three years after the annexation of Crimea, there are still voices in both the U.S. and Europe saying ‘we’ should just get past this unpleasantness in order to return quickly to how things used to be. However, there is no turning back; rather, we are in a new place. President Putin said this clearly in a speech to the Valdai Discussion Club, entitled ‘No rules or new rules?’. By this, he meant the rejection of accepted international norms and law since the end of World War II and the creation of new rules – although this in fact means old, balance of power rules, such as a “new” Yalta bargain and an acknowledgement of spheres of influence. It is up to us to accept such “new” rules or work to defend the current rules.

The current challenge is to recognize that there is a new security environment. Russia has violated the borders of two of its neighbouring countries in the last six years. A NATO member, Turkey, shot down a Russian military aircraft, something that has not happened since the Korean War. This is not the kind of history that should be made. Furthermore, there has been nuclear sabre rattling, and a new generation of extremely effective Russian warfare. This requires NATO to enhance its force posture on its eastern flank, and even rethink its nuclear deterrence policy. Washington policymakers are brushing off old vocabularies, as former concepts find themselves relevant today. Moreover, even though the Arctic is commonly viewed as a place for international cooperation, Russia has over the last two years changed its military presence. Its focus on modernizing and replenishing its security and defence approach to the Arctic has raised new challenges that affect U.S.–Nordic relations. In addition, important issues such as migration, terrorism, domestic instability, and border security all contribute to this ever-changing security environment.

In the northern countries there is an anaemic economic environment: Finland is entering its fourth year of recession; Sweden is experimenting with negative interest rates; Norway is feeling the pain from low energy prices; Iceland is still emerging from the financial crisis, and the U.S. could be on stronger economic ground. Rising anti-immigration sentiments and frustration within the European Union have resulted in conflicting migration policies, all of which has created a very restive political environment. This is not a good context for exercising bold policies and leadership.

The launching of a new transatlanticism

It is against this dark and stormy backdrop that the new chapter of U.S.-Nordic relations will be written. It will not be an easy chapter to write, but I conclude on a hopeful note. The U.S.-Nordic relationship could be the place where transatlanticism is relaunched, renewed, and reaffirmed. However, the first essential need is to broaden the definition of Northern Europe. There is a need to revisit how the UK fits in to a Northern European context that also includes the Baltic States, Poland, Germany, and the Netherlands. By expanding the concept of Northern Europe, more focus and activity can be dedicated to making this region a priority within NATO. The rebirth of this transatlanticism must have security at its core, and the quadrupling of U.S.' defence spending in Europe is an American down payment on this rebirth. However, it also represents a challenge: the U.S. needs Europe to respond in kind. It is hard to convince members of Congress to pay more for security when they do not see Europe investing in it as well.

In this new chapter there will be a need for the bilateralization of security and the creation of concentric circles. First, after refocusing on the North Atlantic, NATO needs to increase its focus on Article 3. The primary responsibility of a country is to defend its territory as this is the founding precept of a larger collective security apparatus. Solidifying each member's commitment to territorial defence effectively elevates the importance of Article 3 to a level on par with Article 5 in the Washington Treaty. Non-NATO members such as Sweden and Finland also understand that territorial defence comes first. The second concentric circle is the bilateral relationship, including U.S. bilateral defence engagement with Finland, Sweden, and Norway. The third circle is multilateral relationships, such as NATO for the member countries and partners and the European Union for Finland and Sweden. This is a pragmatic approach to building security networks that enhance collective defence.

Enhanced security is the core of this new chapter on U.S.-Nordic relations. However, I do see the Nordic region as an excellent bridge for NATO and the EU. The full-spectrum challenge of Russia invokes competencies found in NATO as well as the EU; the Nordic countries could provide a pragmatic bridge between the two. The second pillar is the economic revival of the U.S. and its Nordic partners. This is of vital importance. Northern Europe needs export-friendly and technologically advanced countries that understand how to succeed in a globalized economy. It also needs a highly educated workforce and infrastructure designed to meet today's challenges of which Northern Europe excels. Improving this pillar and harnessing its economic potential will allow

the region to project new sources of power – both hard and soft; internally and externally. It is not possible to have healthy societies unless the economy is doing well and all people are benefiting from an economic renewal.

The renewal of values

The third pillar – and most significant challenge – is the renewal of values. Societies and institutions are under dramatic pressure and their well-being cannot be taken for granted. The scourge of nationalism, the use of military force to change borders, and population displacement on a scale not seen since World War II are all fundamentally challenging our democratic institutions. Thus, the next chapter in the U.S.–Nordic relationship will be in many ways about our own well-being. We need to strengthen the health of our societies and institutions in order to build antibodies to populism, nationalism, xenophobia and anti-immigration sentiments. In an age of extraordinary change, we must practice a value-based agenda on a daily basis. And only then, can we find strength in ourselves and one another to meet growing regional and global challenges.

NATO's destiny: 'The Russians in, the Americans out, and the Germans up'?

Dr Rolf Tamnes

This article is inspired by NATO's first Secretary General, Lord Ismay, who stated that the goal of the Alliance was 'to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down'. I would like to present an alternative scenario: 'The Russians in, the Americans out, and the Germans up'. I also raise the question: What could be the consequences for NATO of such a scenario?¹

The Russians in?

Russia has become increasingly anti-liberal and anti-Western. It returns to history, to its traditional view of the world outside, characterized by ideological distance and strategic conflicts of interest. President Vladimir Putin is about to carry out a massive defence reform, nourished by fear of encirclement and guided by a compelling ambition of reversing the retreats of the 1990s. The armed forces are being transformed into a stronger, leaner, and more mobile organization. Putin has developed a range of instruments for state power that are on a scale and with a degree of coordination hardly seen before, notably the combination of traditional military power, unconventional power and civilian measures. He has demonstrated that he is ready to use these instruments by way of direct operations, pressure, and intimidation.

In the European High North, the return to history is reflected in Russia's reactivation of the 'bastion' concept. The strategic value of the north is primarily rooted in Russia's strategic nuclear submarines in the bastion areas and the need to protect them against hostile forces. In the event of a con-

1 An earlier version of this article appeared in *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, No. 3, 2014, Stockholm.

flict, Russia would probably seek to establish control in its immediate vicinity, and to deny enemy forces access farther west and south, as far as the Greenland–Iceland–UK gap or even farther. Russia’s ability to harm capital ships and harass the transatlantic sea lanes has led to a need to reinvigorate the hard-core dimension of NATO’s maritime strategy.

The result of the military modernization is that Russia is increasingly able to create positions of local military advantage in its immediate vicinity. Thus, ‘Russia is in’.

At the same time, Russia is weak and vulnerable. Its gross national product (GNP) is on par with Spain. Its energy-dependent economy is unreformed and uncompetitive. Lack of structural reforms help to preserve unbelievable corruption, kleptomania, and nepotism.

Crimea and the Donbas are huge drains on Russian resources, and Russia can be compelled to spend significant military resources in the south of the country – its soft underbelly – to manage volatile regimes and extreme Islamism. Russia is also on the defensive to a growing China in the Far East, which despite a closer bilateral relationship is viewed with trepidation by the Kremlin.

The above-described challenges are rather overwhelming for Russia. It is far from obvious that in the longer term Russia will remain a major great power and exert significant influence in Europe. At the same time, one should bear in mind that nations in decline can be very unpredictable and unpleasant to deal with.

The Americans out?

A key premise of the transatlantic cooperation is that there is no NATO without the United States. The US guarantee and force contributions make a huge difference. Strong US leadership is needed to maintain cohesion and direction. Hence, keeping the Americans in is a prerequisite for NATO to survive.

Is Washington ready to stand by its commitments? We cannot be too sure about that. Domestic socio-economic and political changes might prompt major shifts in US foreign policy. Furthermore, three external key factors might undermine US military support and its guarantee to Europe. First, the deep and complex problems in the Greater Middle East will require much US attention and resources. Second, the US rebalancing towards Asia–Pacific will most likely require far stronger US involvement than today, to support partners and to challenge China’s anti-access ambitions. Third, the Americans

expect Europe to contribute far more to the common cause. That is not likely to happen. Ever since 1953, when Secretary of State Foster Dulles threatened to undertake an antagonizing reappraisal of the US commitment to European security, Washington has every now and then proclaimed that a new burden-sharing is a precondition for future US engagement. With a few exceptions, the Europeans have not taken these warnings seriously. In their view, disengagement would harm US interests in the most serious way.

There are five reasons why the US will probably maintain its engagement in Europe. First, Europe is America's 'best friend'. In a comparative perspective, NATO is an exceptional political community based on common values and shared interests. Second, despite its many faults, NATO is a unique arena for building competence and interoperability – the gold standard for members and partners. It is also unique because of the integrated defence set up in peacetime: the package of contingency plans, designated forces, and joint headquarters. Much of that has become rusty. It will have to be reinvigorated, and that will happen in due course. Third, NATO is the key arena for the US to sustain influence in Europe and help to keep Europe stable, whole, and free. Fourth, without NATO, the Americans cannot expect much European support for military campaigns in other parts of the world. For many countries, if not for all, the main reason for such participation is to keep the Americans in and to uphold Article 5. Fifth, should serious doubt be raised about the US obligation to support countries such as Norway or Lithuania, Russia would have a golden opportunity to achieve its vision of creating a major sphere of influence. In Asia, Taiwan would feel compelled to readjust the fundamentals of its policy. The role of the United States as the major global power could be destroyed. For these reasons, European leaders have not been deeply alarmed when America's Secretary of Defence or its Ambassador to NATO have threatened to reformulate US policy. The European leaders might be wrong in this respect. Donald Trump's message is ambivalent. He has underscored that NATO remains important, but also that it is obsolete.

The Germans up?

Can Germany make a difference, also in the security realm? Most Americans would probably say no, whereas many Europeans would be inclined to say yes.

Germany is an indispensable nation in Europe, as the economic powerhouse, and as the most important security provider in the broadest sense. It is a forceful defender of multilateral solutions, shaped by the lessons of history. At the

same time, while Germany stands up as a staunch warden of the integrated Europe and its institutions and regimes, it has been accused of being too hesitant in managing the colossal migration crisis. Many also argue that Germany is too cautious when it comes to using military force. Serious doubt has been raised about its maturity as a great power.

In longer term perspectives, things look different. Germany has changed significantly since 1990. It has become the geopolitical centre of Europe. The transformation will continue. Germany has the political stability and the economic muscles to succeed, and it will increasingly feel obliged to take more responsibility for the defence of Europe. However, even in the future, Germany will probably remain a 'different' great power, ready to use military force, but only as a last resort.

NATO

Where does NATO go from here? The Alliance is facing momentous challenges, but also some opportunities. On the one hand, Russia's military build-up has made it increasingly capable of overrunning territory in its near abroad. On the other hand, the West is far superior to Russia if it musters its combined economic and military resources in a unified effort. This leads to the question of how to manage Russia? I limit the following discussion to military means, not the broader security policy calculus.

There are at least two different ways to go. The first one is to build a strong, symmetric direct defence. This would take away Russia's ability to create positions of local advantage. NATO is moving in that direction. Many countries have increased their defence spending. The United States, Britain, and France form a kind of troika and play a key role in shaping the future of the Alliance. Britain is back. The Strategic Defence and Security Review, published in November 2015, gives a clear direction, which is underscored by the increase in defence spending and the priority of key capabilities such as carrier strike groups and maritime patrol aircraft. France has become very forceful, both in combating terrorism and in containing Russia. All three also show a great interest in improving the joint defence effort in the north. NATO's Readiness Action Plan and the US European Deterrence Initiative make a difference.

That said, defence spending in Europe will probably not increase significantly. Other challenges and priorities come first, such as the economic hardships and the migration crisis. Moreover, the nations will not undertake major restructuring of their military organizations in order to get 'more bang for

their buck'. In short, NATO will not build a credible direct defence in forward areas.

The alternative would be to have confidence in NATO's credibility to escalate. For this to succeed, Russia would have to be led to understand that NATO would respond and escalate immediately, using all available means, including horizontal escalation. This is NATO's implicit strategy today. It is a more risky strategy than the symmetric one, but it is the only realistic option at this stage.

Right or wrong?

My reading of the situation might be wrong. The flapping of a butterfly's wing might change the course of history. A new president in Washington may decide to carpet bomb in the Middle East and tie down huge US military forces in Asia. Perhaps, instead, we should listen, neither to Lord Ismay nor to me, but to Professor Andrew Bacevich, who writes: 'Thanks to NATO, the Americans pretend to have allies, Europe pretends to contribute to global security, and the Russians pretend have an external enemy'.

Russlands luftkampanje i Syria: De første konklusjonene

Ruslan Pukhov¹

Den russiske luftkampanjen i Syria er allerede inne i sin femte måned² og er en av de militære og politiske hendelser som har fått størst global oppmerksomhet den siste tiden. Under kampanjen i Syria har Russlands væpnede styrker for første gang i den postsovjetiske perioden deployert for å delta i krigshandlinger utenfor grensene til det tidligere Sovjetunionen. Innsatsen er også den største siden krigen i Afghanistan av russiske luftstyrker i kamphandlinger. Komplexiteten og intensiteten i operasjonene, samt avstanden til innsatsområdet, er større enn i alle tidligere innsatser av russisk og sovjetisk luftmakt.

Evnen den russiske luftstridsgruppen i Syria har vist til å opprettholde en intensiv sortie-produksjon over lang tid, og at den til nå helt har unngått tap både i strid og i ulykker (med unntak av Su-24M2 jagerbombere som ble skutt ned av «en utenforstående», med andre ord, det tyrkiske flyvåpenet), er kanskje det som har vakt størst forundring hos mange observatører, både i Russland og (særlig) i utlandet. Dette vitner om høy kvalitet i organiseringen av operasjonene på alle nivåer, og er en tydelig demonstrasjon av evnene til dagens utgave av de russiske Luft- og romstridskreftene (VKS).

Forskjellen på luftkampanjen i Syria og den forrige innsatsen til de russiske Luftstridskreftene (VVS) under reelle stridsforhold, under Femdagerskrigen³ mot Georgia i august 2008, er slående. I kampen mot en svak motstander presterte det russiske flyvåpenet i løpet av fire dager med kamphandlinger å få skutt ned sju kampfly (inklusive et Tu-22M3 langtrevende bombefly), mens fire fly ble alvorlig skadet. Mesteparten av disse tapene skyldtes, ifølge kjente data, heller ikke georgisk motstand, men var forårsaket av egen «vennlighetsnett» ild. Det skulle være nok å nevne at det 368. angrepflyregimentet i Buden-

1 Oversatt av førsteamanuensis Lars Peder Haga, Luftkrigsskolen.

2 Artikkelen er skrevet i januar 2016. Dermed er heller ikke den erklærte «avslutningen» av operasjonene (reelt sett en reduksjon) 15. mars 2016 berørt (overs. anm.).

3 Krigen mot Georgia kalles «Femdagerskrigen» i Russland (overs. anm.).

novsk, i løpet av fire dager med stridshandlinger med til sammen 86 sorties, fikk skutt ned tre Su-25 bakkeangrepsfly, mens to andre ble så sterkt skadet at de måtte vrakes i ettertid. Det vil si at de mistet ett fly pr. 17 sorties, et tapsforhold sammenlignbart med de verste periodene i 1941. Samlet sett var operasjonene til Luftstridskreftene i august 2008 preget av åpenlyst dårlig koordinering og veldig svakt samvirke med landstridskreftene.

De sju årene som har gått siden den gang har åpenbart vært en periode med raske og merkbare endringer i de russiske Luftstridskreftene (f.o.m. 1. august 2015 er navnet Luft- og romstridskreftene) på alle områder – fra teknisk utrustning og organisasjon til ledelse og kamptrening.

Reform av de russiske Luftstridskreftene

De russiske Luftstridskreftene befant seg i sentrum av militærreformen som ble gjennomført i Russland fra 2008–2012, og gikk i løpet av denne gjennom store og dyptgående forandringer. Dette skyldtes i hovedsak at det i denne grenen av de væpnede styrkene hadde hopet seg opp en stor mengde gamle og inngrodde problemer.

Organisatorisk hadde Luftstridskreftene, slik de så ut ved starten av reformene i 2008, reelt sett vært uforandret siden slutten av forrige århundre. I 1997–2000 foregikk den forrige større runden med sammenslåinger og nedleggelser av regimenter i Luftstridskreftene og Luftforsvarskreftene (PVO)⁴, og de to grenene ble slått sammen til én. Overføringen av Hærflyvåpenet⁵ til Luftstridskreftene i 2003 hadde ingen vesentlig innvirkning på helhetsbildet. Fram til starten på reformene høsten 2008 var fortsatt de russiske Luftstrids- og Luftforsvarskreftene en svært imponerende styrke, i det minste på papiret. Oppsetningen deres bestod av opptil 2800 fly og helikoptre og omtrent 100 luftvernbatalljoner.

Fram til 2008 var det et stort problem for de russiske Luftstridskreftene at de lå langt på etterskudd teknologisk. Etterslepet var en følge av den 15 år lange «innkjøpsferien» – en lang periode med praktisk talt full stans i innkjøp av nytt materiell. Leveransene av nye flymaskiner og helikoptre ble kraftig redusert i de første årene etter oppløsningen av Sovjetunionen, og stoppet helt i

4 Luftforsvarskreftene var en separat gren av de væpnede styrkene (*vid vooruzbennykb sil*) i Sovjetunionen og Russland fram til dette tidspunktet. De hadde ansvaret for forsvar av hjemmeterritoriet, og disponerte i tillegg til bakkebasert luftvern kampflyavdelinger dedikert til defensiv kontraluft (overs. anm.).

5 Hærflyvåpenet var en selvstendig troppeart (*rod vojsk*) før dette, underlagt og dedikert landstridskreftene. Hærflyvåpenet opererer kamp- og transporthelikoptre.

1994–1995. Dermed var det nyeste flyvende materiellet i 2008 minst 15–20 år gammelt. Hoveddelen av flymaskinene og luftvernssystemene var og er fortsatt enda eldre. I løpet av tiden som hadde gått siden de store leveransene tok slutt hadde materiellet blitt både teknologisk og konseptuelt foreldet, og den tekniske levetiden var utløpt. I 2007 var ikke mer enn 40% av flyvende materiell i teknisk tilfredsstillende stand. I det store og hele var det som om tiden hadde stått stille for de russiske Luftstridskreftene siden midten av 1980-tallet. En alvorlig mangel var at det ikke fantes moderne våpen til flyparken.

I løpet av reformperioden fra 2008 til 2012 ble det gjennomført en gjennomgripende strukturell omorganisering av Luftstridskreftene. Omfanget av omorganiseringen var uten sidestykke siden 1990-tallet; den gangen ble deler av Luftstridskreftene som hadde blitt overført til Russland etter Sovjetunionens oppløsning, og vurdert som overflødige, nedlagt.

Hovedtrekkene ved reformene av de russiske Luftstrids- og Luftforsvarskreftene (VVS og PVO) i perioden 2008–2012 var:

- Den organisatoriske strukturen som hadde eksistert siden 1938, med «luftarmé – korps (divisjon) – regiment» ble avskaffet, og erstattet med «flybase – flygruppe», med en påfølgende reduksjon i antallet flybaser. Etter en serie omorganiseringer av flybasene satt man i 2012 igjen med et system hvor et lite antall flybaser (i Luftstridskreftene var det åtte igjen, foruten Hærflyvåpenet) fungerte som paraply-strukturer med flere underlagte flygrupper som hver var lokalisert til en militær flyplass.
- Reduksjon av volumet til Luftstridskreftene ved å kvitte seg med «daukjøtt» i form av gammelt materiell.
- Reduksjon i antall flyplasser/flystasjoner.
- Overføring av deler av Landstridskreftenes luftvern-avdelinger til Luftstridskreftene og Luftforsvarskreftene (De facto gjennomført alt i 2007).
- Overføring av deler av Marineflyvåpenet⁶ til Luftstridskreftene.
- Samling av utdanningsinstitusjoner og -avdelinger.
- Opprettelsen av fire luftstrids- og luftforsvarskommandoer, tilsvarende de fire nye militærdistriktene som ble opprettet i 2010.
- «Taktiske» avdelinger i Luftstridskreftene ble underlagt de fire nye militærdistriktene (Fellesoperative strategiske kommandoer) og rollen til Luftstridskreftenes overkommando ble redusert.

6 Marineflyvåpenet omfattet jager- og bombefly fra både hangarskip og baser på land, jagerbombere og langtrekkende bombefly, maritime patruljefly, transportfly og maritime helikoptre (overs. anm.).

- Omorganisering og reduksjon av luftforsvarsstyrkene. Luft- og romforsvarsbrigader ble etablert som den eneste avdelingstypen innenfor luftforsvarsstyrkene.
- Opprettelsen av Luft- og romforsvarstroppene.⁷

Disse tiltakene hadde i 2012 ført fram til en «ny modell»⁸ av de russiske Luftstrids- og Luftforsvarskreftene, som var vesentlig mer kompakt og mer i samsvar med de eksisterende ressursene. Reduksjon av volum, i tillegg til den påbegynte raske veksten i militærbudsjettene, gjorde det mulig å forbedre finansieringen av Luftstridskreftene vesentlig og både øke intensiteten i kamp-treningen og antall flytimer. Den tekniske og materielle understøttelsen av Luftstridskreftene ble vesentlig bedre og lønningene til personellet økte betydelig. I 2009, etter et 15 år langt opphold, begynte omsider Luftstridskreftene å få tilført nye flymaskiner og våpen i stadig høyere tempo.

Alle endringene som ble gjennomført i reformperioden ble imidlertid ikke ansett som optimale. Derfor begynte en ny etappe i reformene i Luftstridskreftene da Anatolij Serdjukov ble skiftet ut som forsvarsminister og Sergej Sjojgu ble utnevnt til hans etterfølger i november 2012. Denne etappen har vedvart fram til i dag.

Selv om de grunnleggende trekkene ved reformene i de væpnede styrkene er bevart under Sjojgu, har det i perioden 2013–2015 blitt tatt grep for å videreutvikle strukturen til Luftstridskreftene, samtidig har en rekke organisatoriske elementer fra før 2008 blitt gjenopprettet.

Hovedtrekkene ved reformene av Luftstrids- og Luftforsvarskreftene i perioden 2013–2015 har vært:

- Fra 1. desember 2013 ble strukturelementene «flydivisjon – flyregiment» innført. (Det må bemerkes at dette i virkeligheten vil si at henholdsvis flybasene og flygruppene som var opprettet til da fikk nye navn.)
- Opprettelsen av hærflyregimenter og starten på en prosess med å opprette hærflybrigader.
- I 2014 og 2015 ble det opprettet luftstrids- og luftforsvarsarmeer i stedet for luftstrids- og luftforsvarskommandoer (uten noen reell endring i strukturen).

7 Bransjen innenfor Luft- og romstridskreftene som utøver missilforsvar og romoperasjoner (overs. anm.).

8 «Ny modell», ru. «Novyj oblik», et begrep som brukes om alle deler av det russiske militærvesenet slik det framstår etter Serdjukovs reformer 2008–2012 (overs. anm.).

- Noen av Luftstridskreftenes avdelinger har flyttet, samtidig som flere flyplasser har blitt tatt i bruk.
- Delvis tilbakeføring av maritime flyavdelinger til Sjøstridskreftene.
- Desentralisering av utdanningsinstitusjoner og øvingsavdelinger, en ordning med separate flyskoler ble påbegynt.
- Luft- og romforsvars- (luftvern) brigader ble omorganisert til luftverndivisjoner.
- 1. August 2015 ble Luftstridskreftene (VVS) omorganisert som Luft- og romstridskreftene (VKS).

Videre startet det en prosess i 2014 hvor Luftstridskreftene for første gang siden slutten av 1980-tallet fikk flere avdelinger, ved at det ble opprettet nye regimenter. Dette startet på Krim etter «erobringen», med opprettelsen av den nye 27. sammensatte⁹ flydivisjonen, med et antall regimenter opprettet fra bunnen av. Deretter fortsatte det ved at nye flyregiment ble opprettet også andre steder. Slik begynte Russlands luftstridskrefter for første gang på nesten 30 år å vokse også tallmessig.

Teknologisk modernisering av Luftstridskreftene og innkjøp av nytt flyvende materiell fikk høyeste prioritet i det statlige rustningsprogrammet for 2011–2020 (GPV-2020) som ble vedtatt 31. desember 2010. Den samlede kostnaden til dette programmet er omtrent 20 700 milliarder rubler. Av disse var 19 400 milliarder rubler avsatt til materiellinnkjøp til det russiske forsvarsdepartementet. 4700 milliarder rubler av disse midlene var avsatt til innkjøp av flyvende materiell. Innenfor rammene av GPV-2020 er det planlagt innkjøp av mer enn 600 fly og 1100 helikoptre. Fram til i dag har planene som angår flyvende materiell blitt realisert stort sett slik som forutsatt, selv om det har vært kontinuerlige justeringer underveis.

Resultatet var en rask vekst i leveransene av flyvende materiell ut til avdelingene. Mens det russiske forsvarsdepartementet i løpet av de ni årene fra og med 2000 til og med 2008 fikk levert bare fire(!) kampfly, så fikk Luftstridskreftene alt i 2009 levert 33 kampfly og militære treningsfly. (I rettferdighetens navn må det sies at 31 av disse var MiG-29SMT/UB – jagerfly fra en leveranse som Algerie nektet å ta imot.) I 2010 begynte betydelige leveranser av serieproduserte kampfly og militære treningsfly etter bestilling fra det russiske forsvarsdepartementet. I 2010 ble det levert 19 fly, i 2011 24 fly, i 2012 35 fly, i 2013 51

⁹ Sammensatt (*smeshannyj*) vil i denne sammenhengen si at divisjonen består av regimenter med ulike roller, f.eks. ett jagerbomberregiment og ett jagerflyregiment. Det finnes også sammensatte regimenter med skvadroner med ulike roller (overs. anm.).

fly, i 2014 102 fly og i 2015 ble det levert 91 fly. I 2016 forventes dette nivået å fortsette, med leveranser på ca. 100 fly i løpet av året.

Fram til i dag har forsvarsdepartementet inngått kontrakter om levering av 387 nybygde fly til Kampflyvåpenet¹⁰ og Marineflyvåpenet (12 Su-27M3, 24 Su-30M2, 80 Su-30SM, 129 Su-34, 98 Su-35S, 20 MiG-29SMT/UB, 24 MiG-29KR/KUBR) og 101 Yak-130 militære treningsfly. Av disse er 234 alt levert. (12 Su-27M3, 24 Su-30M2, 56 Su-30SM, 74 Su-34, 48 Su-35S, 6 MiG-29SMT/UB, 24 MiG-29KR/KUBR og 79 Yak-130.)

Ved siden av dette har de russiske Luftstridskreftene fått levert ett nytt Tu-160 strategisk bombefly og fire langtrekkende overvåknings- og rekognoseringsfly (to Tu-214ON og to Tu-214R).

Et av de viktigste kampflyprogrammene er byggingen av «det eksperimentelle kampflysystemet» (forkortet PAK FA) – det russiske femtegenerasjonsjagerflyet T-50. Fra 2010 og fram til i dag er det bygd fem PAK FA prototyper. Det vil si T-50-maskiner som for tiden er under utprøving. I 2016 skal det leveres ytterligere fire prototyper for testing. I følge dagens planer skal det bygges 14 test- og førseriemaskiner til sammen og en første serie på tolv T-50 jagerfly for 2020. Allerede i løpet av 2020-årene er det planlagt å starte masseproduksjon.

Etter 2020 forventes de første resultatene fra to andre programmer for å konstruere helt nye flymaskiner: «det eksperimentelle langtrekkende bombeflysystemet» (forkortet PAK DA, et nytt strategisk bombefly) og «det eksperimentelle transportflysystemet» (forkortet PAK-TA, et tungt transportfly). I påvente av PAK DA og PAK TA planlegges nyproduksjon av det moderniserte strategiske bombeflyet Tu-160M2. Produksjonen av det moderniserte militære transportflyet Il-76MD-90A er flyttet fra Tsjkent til Uljanovsk. Forsvarsdepartementet har bestilt 39 Il-76MD-90A, og de planlegger også innkjøp av tankflyvarianten Il-78M-90A.

Den omfattende moderniseringen av deler av den allerede eksisterende kampflyparken er også viktig. Fram til 2020 skal til sammen inntil 100 Su-27 jagerfly, inntil 150 MiG-31 jagerfly, inntil 200 Su-24M/MR jagerbombere og rekognoseringsfly, inntil 180 Su-25 bakkeangrepsfly, inntil 30 Tu-22M3 langtrekkende bombefly, og inntil 60 Tu-95MS og Tu-160 strategiske bombefly moderniseres.

En modernisering av flåten med A-50 kontroll- og varslingsfly har startet, og neste generasjon flytype for samme rolle, kalt A-100, er under konstruksjon.

10 Kampflyvåpenet (*frontovaja aviatsiia*) omfatter jagerfly, jagerbombere og bakkeangrepsfly (overs. anm.).

Hærflyvåpenet har blitt fornyet spesielt raskt. I de siste årene har det blitt levert over 100 nye helikoptre i året til forsvarsdepartementet. Det er nok å nevne at det til nå foreligger kontrakter på 454 nye kamphelikoptre av typene Mi-28N, Mi-35M og Ka-52 (av disse er over 250 allerede levert). Det kjøpes stadig inn nye transporthelikoptre fra Mi-8-familien, og det er kjøpt inn 18 nye tunge Mi-26 transporthelikoptre og mer enn 70 Ka-226 og «Ansats» lette helikoptre.

Fra og med 2012 er det startet innkjøp av et bredt utvalg presisjonsvåpen til Luftstridskreftene, inklusive RVV-SD og RVV-MD luft-til-luftmissiler.

Utvikling av ubemannede flymaskiner (UAV) har fått stor oppmerksomhet. Dette er et felt hvor Russland har ligget langt etter. De første stegene på veien var innkjøp av en stor mengde lette UAV med kort rekkevidde fra flere innenlandske produsenter, samt innkjøp og lisensproduksjon/montering av taktiske UAV fra Israel. Samtidig er det startet opp store programmer for å konstruere ulike langtrekkende UAV (take-off-vekt fra 1 til 5 tonn). Praktiske resultater i form av at maskiner blir tatt i operativ bruk, ser først ut til å komme nærmere 2020. Det er også startet utvikling av eksperimentelle jetdrevne angreps-UAV.

Med utgangspunkt i kjente innkjøpsplaner kan den samlede flåten til de russiske Luftstridskreftene og Marineflyvåpenet i 2020 optimistisk vurderes til å omfatte inntil 1500 kampfly:

- Inntil 130 bombefly (16 Tu-160, 50 Tu-96MS og inntil 70 Tu-22M3)
- Inntil 820 jagerfly (tolv T-50, 100 Su-35, 200 Su-30SM, 24 Su-30M2, 100 moderniserte og nye Su-27SM/SM3, 120 ikke moderniserte Su-27 og Su-33, 150 moderniserte MiG-31, 36 MiG-35, 50 MiG-29SMT og 24 MiG 29-KR/KUBR)
- Inntil 350 jagerbombere og rekognoseringsfly (inntil 150 Su-34, inntil 200 moderniserte Su-24M og Su-24MR)
- Inntil 180 bakkeangrepsfly (moderniserte Su-25SM/Su-25UB)

Det vil si at de russiske Luftstridskreftene faktisk beholder andreplassen etter USA i kampkraft blant verdens flyvåpen.

I tillegg til dette er det verdt å nevne de alvorlige problemene som fortsatt hefter ved både reformene og driften til de russiske Luftstridskreftene (Luft- og romstridskreftene). Blant disse må følgende nevnes spesielt:

- Det har vært en ustabil organisasjonsstruktur de siste årene, fremkalt av en praktisk talt kontinuerlig reform siden 2008.
- Det er usikkerhet knyttet til hvor effektiv den nåværende strukturen med

mesteparten av Luftstridskreftene underlagt de operasjonelt-strategiske kommandoene (militærdistrikterne) er. Særlig spørsmålet om ikke dette vil føre til regionalisering av luftmakten, snarere enn til kraftsamling, står fortsatt ubesvart.

- Statusen og den framtidige utviklingen av de nyopprettede luft- og romforsvarstroppene er noe uklar. Forståelig nok er dette omstridt i ledelsen til de væpnede styrkene.
- Taktikk og prosedyrer for bruk av luftstridskrefter på operasjonelt og taktisk nivå er fortsatt i stor grad gammeldage. Erfaring med å gjennomføre store, moderne luftoperasjoner med en motstander som yter noen betydelig motstand finnes ikke.
- Kamptreningen til Luftstridskreftene er fortsatt ikke tilstrekkelig realistisk.
- Det er utilstrekkelige antall moderne våpen til flybruk (noe som ikke later til å avhjelpes i lang tid framover) eller så finnes ikke moderne våpen i det hele tatt (enn så lenge på mange områder).
- Det er svakheter innenfor moderne systemer for rekognosering og målgivelse – Luftstridskreftene mangler moderne targetting-poder.
- Mange nye typer flyvende materiell blir tilført uten at de er tilstrekkelig teknologisk utviklet, og «barnesykdommene» later til å henge ved i lang tid.
- Luftstridskreftene har beholdt en anelig mengde foreldet flyvende materiell, noe som skaper problemer med vedlikehold, tilgjengelighet, ulykkeshyppighet etc.
- Svakheten på UAV-området fortsetter, og ser ut til å vedvare lenge når det gjelder UAV med lang rekkevidde og angreps-UAV.
- I det store bildet er det fortsatt utilstrekkelig med ressurser, og den tiltagende økonomiske og politiske usikkerheten for staten sett under ett, gjør at det må stilles spørsmålstegn ved gjennomførbarheten til de ambisiøse planene i GPV-2020 når det gjelder opprustningen av flyvåpenet.

Den russiske luftkampanjen i Syria

Det var under disse forholdene, med de forbedringene og de manglene som er nevnt over, at de russiske Luft- og romstridskreftene gikk i kamp i Syria. Under kampanjen i Syria ble resultatene av reformene og gjennfødselen av det

russiske kampflyvåpenet for første gang satt på en alvorlig, praktisk prøve. Det går allerede an å konstatere at Russlands Luft- og romstridskrefter ikke bare har bestått prøven, men også fått en meget god karakter.

Russlands inngripen i Syria er den største luftoperasjonen gjennomført av Sovjetunionen og den Russiske føderasjonen siden krigen i Afghanistan i 1979–1989, og den første militære intervensjonen til Russland utenfor det tidligere Sovjetunionen i den postsovjetiske perioden. Fra et historisk synspunkt har den mer enn noe annet anskueliggjort at Russland er tilbake på den internasjonale arenaen som en spiller de andre stormaktene med USA i spissen må ta hensyn til, enten de vil eller ikke.

De politiske sidene ved den russiske militære innblanding i krigen i Syria er beskrevet flere steder, og det er ikke noe poeng i å dvele ved dem i detalj her. Vi vil bare bemerke at den mest problematiske militær-politiske siden ved den russiske militære operasjonen i Syria er at den har en tvetydig karakter. På den ene siden er den offisielle begrunnelsen til Kreml for kampanjen å bekjempe den ekstremistiske og barbariske islamske staten (IS). En organisasjon som har oppstått i flammene av den syriske borgerkrigen og truer med å endre hele Midt-Østenkartet. IS har blitt en åpent fungerende og terroristisk statsdannelse som det aldri har vært maken til i historien. På den andre siden er det klart nok at den viktigste hensikten med den russiske intervensjonen i Syria er å støtte regimet til den syriske presidenten Bashar al Assad, og om ikke å snu krigslykken (noe som neppe er mulig), så i det minste sørge for å konsolidere den militære og territoriale stillingen til regimet. Dette for å skape forutsetninger for en fredelig løsning i Syria og samtidig sørge for at Assads avgang ikke skal være en forutsetning for en slik løsning.

Det kan forutsettes at den eneste måten å slå Den islamske staten fullstendig på, er med en storskala innsetting av vestlige bakkestyrker med USA i spissen. Dette er neppe realiserbart i løpet av de nærmeste årene. Ser man kynisk på situasjonen gir dette Russland muligheten til bare delvis å bekjempe IS og overlate mesteparten av den oppgaven til amerikanerne, for selv å fokusere på å svekke andre anti-Assad-grupper.

Det er åpenbart at tilstedeværelsen til det russiske luftdetasjementet i Syria kommer til å vare i mange, lange måneder. Fortsatt er det ekstremt viktig for Russland; å ikke bli dratt inn i en langvarig luftkrig, å sette alt inn på å minimere egne tap, å velge angrepsmål med grundighet, fleksibilitet og politisk teft og å unngå konfrontasjoner med vestlige militærstyrker i området. Sist, men ikke minst, er det prinsipielt sett tvingende nødvendig å avslutte kampanjen til rett tid og på en ryddig måte.

For de russiske Luft- og romstridskreftene har operasjonene i Syria vært

svært viktige. For første gang etter Sovjetunionens fall har de hatt muligheten til å skaffe erfaringer med samvirke mellom ulike deler av flyvåpenet i tillegg til å koordinere både med bakkestyrker og utenlandske partnere (Syria, Iran og Irak) innenfor rammene av en bred offensiv luftkampanje. Erfaringen de russiske væpnede styrkene har fått med å deployere og understøtte operasjonene til en «ekspedisjonsflystyrke» så langt borte fra hjemmeterritoriet er oppsiktsvekkende, ettersom det praktisk talt aldri er gjort før.

Det russiske Luft- og romforsvarets luftdetasjement i Syria ble deployert til den syriske Khmeimim-flybasen (som tidligere var i bruk av Syrias fåtallige marinehelikoptre) nær Latakia i september 2015. Til å begynne med bestod detasjementet av tolv Su-24M jagerbombere (moderniserte M2- og «Gefest-T»-varianter), tolv moderniserte Su-25SM og Su-25UB bakkeangrepsfly, fire nye Su-34 jagerbombere, fire nye Su-30SM flerrolle jagerfly, ett Il-20M1 EK-rekognoseringsfly, samt tolv Mi-24 kamphelikoptre og fem bevæpnede Mi-8 AMTSh transporthelikoptre. Det var karakteristisk at alle fly og helikoptre kom med crew fra forskjellige stående operative avdelinger i de russiske Luft- og romstridskreftene, det vil si at detasjementet var satt sammen av «menige» flyvere med maskiner fra operative avdelinger.¹¹

I tiden som fulgte økte antallet fly i detasjementet. Spesifikt ble ytterligere fire Su-34 jagerbombere overført fra Russland 6. desember 2015, og 30. januar 2016 kom fire Su-35S flerrolle jagerfly av nyeste type. For å erstatte Su-24M2 jagerbombere som ble skutt ned av tyrkiske jagerfly 24. november kom et fly av samme type fra Russland til Khmeimim i januar 2016. Dermed var antallet russiske kampfly i Syria i februar 2016 oppe i 40. Helikoptergruppen ble også forsterket. Mot slutten av 2015 ankom fire nye Mi-35M kamphelikoptre og noen Mi-8 transporthelikoptre.

Fra 17. november 2015 er betegnelsen på det russiske luftdetasjementet på Khmeimim «Flybrigade med særskilt oppdrag».¹² Flybrigadens stab leder også de operasjonene mot mål i Syria som flys ut fra russisk territorium. Helt fra starten av har generalmajor Aleksandr Maksimtsev vært sjef for detasjementet.

For å forsvare Khmeimim-flybasen er det deployert en temmelig stor russisk bakkestridsgruppe (ikke mindre enn 1500 mann, for øyeblikket kanskje så mange som 3000) med bidrag fra spesialstyrkene (*spetsnaz*), Svartehavsflåten 810. marineinfanteribrigade, 7. luftlandedivisjon i Novorossiysk og en rekke

11 I motsetning til å sette sammen en ad-hoc avdeling med flymaskiner og flyvere fra f.eks. test- og utviklingssentra, noe som skjedde under krigen med Georgia i 2008 (overs. anm.).

12 *Aviatsionnaia brigada osobogo naznacheniiia*, navnet innebærer at det er en stridsgruppe med flere skvadroner med forskjellige flytyper, satt opp for å løse et bestemt oppdrag (overs. anm.).

andre avdelinger fra de russiske Landstridskreftene. Stridsgruppen er utstyrt med T-90A stridsvogner, forskjellige pansrede kjøretøy og tauede «Msta-B» 152 mm haubitser. For å beskytte flyplassen mot angrep fra luften er det satt opp en luftvernstridsgruppe med moderne luftvernsystemer, inklusive «Buk-M2» luftvernmissiler og «Pantsir-S» kombinerte kanon- og missilsystemer. I slutten av november ble Luftvernet forsterket med en bataljon utstyrt med det svært moderne luftvernmissilsystemet S-400.

Det russiske luftdetasementet ble etterforsynt luftveien gjennom iransk og irakisk luftrom med russiske Il-76 og An-124 militære transportfly. Store landgangsfartøy, hjelpefartøy og transportfartøy fra de russiske sjøstridskreftene gikk i skytteltrafikk fra Novorossijsk og Sevastopol til den syriske havnebyen Tartus med forsyninger sjøveien. Denne sjøruta fikk tilnavnet «Syria-ekspresen» på grunn av den intensive trafikken med forskjellige fartøy. Bidraget til de militære transportflyene var også betydelig – det skulle være tilstrekkelig å nevne at bare AN-124-flyene til de russiske Luft- og romstridskreftene fra september til desember 2015 gjennomførte 113 flyvninger til Khmeimim, med til sammen 10 200 tonn last.

De russiske styrkene begynte luftoperasjonene sine mot IS og den syriske opposisjonen fra Khmeimim-basen den 30. september 2015. I følge offisielle tall fra det russiske forsvarsdepartementet gjennomførte de russiske kampflyene fra 30. september 2015 til 15. januar 2016 5662 sortier og ødela omtrent 7500 fiendtlige mål i Syria. 15. januar 2016 ble følgende oversikt over ulike kategorier av ødelagte mål offentliggjort:

- Kommando- og kontrollsentra, sambandsknutepunkter – 620
- Treningsleire for terrorister – 64
- Våpen- og ammunisjonsfabrikker – 73
- Ammunisjons- og drivstofflagre – 384
- Støttepunkter – 817
- Feltmessige forlegningsområder og forskjellige slags baser – mer enn 800
- Tankbiler med olje – mer enn 1000

Det må nevnes at disse offisielle tallene ser åpenbart overdrevne og overoptimistiske ut.

Et særtrekk ved de russiske luftoperasjonene i Syria var den økte bruken av presisjonsvåpen i luft til bakke-rollen: Helt spesifikt innebærer det at russerne for første gang brukte KAB-500S flybomber med satellittbasert styring.

Imidlertid spilte fortsatt ustyrte luft- til bakkevåpen hovedrollen, noe som gjør den russiske taktikken for bruk av luftstyrker temmelig gammeldags. Bak-

keangrepsflyet Su-25SM og kamphelikoptrene Mi-24P og Mi-35M bruker ustyrte luft- til bakkeraketter, noe som uvegerlig utsetter dem for ild fra kort hold fra luftvernssystemene til opprørerne og islamistene.

I begynnelsen av februar 2016 vurderes det samlede antallet sorties gjennomført av det russiske Luft- og romforsvaret i Syria å ha nådd 6600. I det store og hele er operasjonstempoet for et såpass lite detasjement særdeles høyt, på det meste opp til 100 sorties i døgnet. I slutten av november nådde det opp i 150 sorties. (Da medregnet fly som opererte fra russisk territorium.)

7. oktober 2015 ble også fartøy fra de russiske Sjøstridskreftene satt inn i operasjonen i Syria for første gang. Da ble det skutt «Kalibr» kryssermissiler fra fregatten «Dagestan» og korvettene «Grad Svijazhsk», «Velikij Ustjug» og «Uglich». Fra posisjoner omtrent 1500 kilometer unna i Kaspiahavet skjøt de 26 missiler mot elleve mål i Syria som alle ble ødelagt. Senere er det skutt flere «Kalibr» både fra de samme fartøyene (18 missiler 20. november) og fra den dieselelektriske undervannsbåten «Rostov-Na-Donu» (8. desember, fire missiler). I disse tre angrepene ble det til sammen skutt 48 «Kalibr» kryssermissiler, i det som skulle bli den første bruken av dette våpenet av den russiske flåten.

17. November 2015 deltok det langtrevkende bombeflyvåpenet¹³ for første gang i operasjonene til det russiske Luft- og romforsvaret i Syria med Tu-160, Tu-95MS og TU-22M3 bombefly som opererte fra baser på russisk territorium (Tu-95MS og Tu-160 fra flybasen Engels i Saratov fylke, Tu-22M3 fra flybasen Mozdok i Nord-Ossetia). Dette var virkelig en historisk dag for de russiske væpnede styrkene: De strategiske bombeflyene Tu-160 og Tu-95MS som inn til da aldri hadde deltatt i kamphandlinger fikk ildåpen sin i luften over Syria.

Tu-160 bombeflyene har på sine sorties over Syria skutt kryssermissiler av den nylig innførte typen Kh-101, mens Tu-95MSene har skutt Kh-555 kryssermissiler (en konvensjonell variant av det kjernefysiske Kh-55). Tu-22M3 bombeflyene har operert «på gamlemåten» med frittfallende bomber. Til sammen har fly fra det langtrevkende bombeflyvåpenet hittil gjennomført 187 sorties inn i Syria fra russisk territorium. Tu-95MS og Tu-160 bombefly har skutt 97 kryssermissiler.

Bruken av så vel luft- som sjøbaserte kryssermissiler mot mål i Syria var utvilsomt ikke militært nødvendig. Det var en ren militær-politisk demonstrasjon av den nyervervede slagkraften til Russlands væpnede styrker. Denne demonstrasjonen hadde virkelig også en betydelig effekt verden over.

13 *Dalniaia Aviatsiia* er en egen bransje innen de russiske Luftstridskreftene som opererer langtrevkende bombefly (overs. anm.).

For å eskortere bombeflyene fra det langtrekkende bombeflyvåpenet som opererte fra russisk territorium ble det brukt Su-27SM og Su-30SM jagerfly med luft-til-lufttanking. Siden desember 2015 har et A-50 kontroll- og varslingsfly fra basen i Mozdok operert i lufta over Syria. Maskinen utfører luftromskontroll og fyller muligens også en rolle som en flyvende kommandoplass.

Noen konklusjoner og vurderinger om de russiske Luft- og romstridskreftenes operasjoner i Syria

Selv om operasjonene til de russiske Luft- og romstridskreftenes detasjement i Syria ikke kunne påføre IS og den syriske opposisjonen noe raskt nederlag, så er det nå temmelig klart at de russiske luftangrepene har hatt effekt, ved at de har endret balansen i den militære situasjonen i favør av de syriske regjeringsstyrkene (i tillegg kommer den aktive militære hjelpen til Assad-regimet fra Russland og Iran).

Selv under et operasjonstempo som de russiske Luft- og romstridskreftene aldri har oppvist maken til tidligere, har detasjementet hittil ikke lidt verken stridsrelaterte eller ikke-stridsrelaterte (sic!) tap påført direkte av fienden, noe som er en klart positiv indikator.

Unntaket var den russiske Su-24M2 jagerbomberen som ble skutt ned av en tyrkisk F-16C som følge av en hendelse i det syrisk-tyrkiske grenseområdet 24. november 2015. Under den påfølgende russiske operasjonen for å redde crewet fra Su-24M2en ble et russisk Mi-8AMTSh helikopter truffet i lufta av ild fra protyrkiske opprørere på bakken. Etter at det nødlandet ble helikopteret skutt i stykker. Dette er de eneste tapene russiske flystyrker kan skilte med i den syriske kampanjen.

For første gang gjorde russiske styrker omfattende bruk av presisjonsvåpen, og brukte for første gang KAB-500S satellittstyrte bomber.

Russland har for første gang brukt konvensjonelle kryssermissiler i strids handlinger, blant dem det helt nye luftleverte Kh-101-missilet, modifiserte Kh-555 og sjøbaserte «Kalibr».

I operasjonene i Syria brukes UAV, ikke bare russiske, men også iranske, aktivt til etterretning, ildledning, målangivelse og BDA.

Noen foreløpige konklusjoner om resultatene av operasjonene til de russiske Luft- og romstridskreftene i Syria:

- I løpet av operasjonene i Syria har de russiske Luft- og romstridskreftene demonstrert at de er stridsklare og evner å utnytte materiellet sitt på et høyere nivå enn noen gang før. De har også vist evne til å opprettholde et høyt operasjonstempo selv på en flybase langt fra hjemlandet. Det gjør også inntrykk at de ikke har mistet fly, verken under alminnelig drift eller under sorties mot fienden.
- Resultatene av de direkte angrepene på fienden er så langt vanskelige å vurdere, tapene til anti-Assad-styrkene ser ut til å være mindre enn forventet og den syriske regjeringshæren har så langt ikke vært særlig raske når det kommer til å dra nytte av resultatene fra luftangrepene. Ut fra de offisielle rapportene sitter man igjen med en følelse av at det russiske militære stadig lider av sin historiske sykdom: en tendens til å overdrive resultatene av operasjonene sine kraftig og komme med en mengde «overclaims».
- Samvirket mellom Luft- og romstridskreftene og de syriske bakkestyrkene ser også ut til å fungere dårligere enn ønsket. Effekten av direkte støtte fra russiske fly til bakkestyrkene ser ikke særlig stor ut, noe som igjen framstår som en av faktorene som begrenser framgangen i kamphandlingene på bakken. I det store og hele demonstrerer Luft- og romstridskreftenes operasjoner luftmaktens begrensninger – nå også for Russland.
- Til tross for framskrittene de har vist, er de russiske Luft- og romstridskreftene i kampanjen i Syria teknologisk sett så langt på nivå med USAs luftstyrker under «Desert Storm», den første krigen mot Irak i 1991. Det vil si at de ligger forholdsvis langt under nivået til vestlige flystyrker i 2015 og 2016. Russerne har tatt i bruk kryssermissiler og presisjonsvåpen, men så langt i begrenset grad, og hovedtyngden av oppgavene løses som før med ikke-styrte våpen.
- De russiske Luft- og romstridskreftene har i løpet av kampanjen i Syria i hovedsak måttet bruke satellittstyrte presisjonsvåpen. Denne formen for styring har sine begrensninger, blant annet når det kommer til presisjon. KAB-500S-bombene og kryssermissilene på 500 kg har ofte større sprengkraft enn nødvendig for typiske mål i denne krigen, noe som fører til unødvendig store utilsiktede skader (*collateral damage*). I tillegg er det fullstendig åpenbart at russiske flystyrker har svært få (og i noen tilfeller ikke i det hele tatt) presisjonsvåpen for bekjempelse av bevegelige, små, og godt fortifiserte mål.
- Russiske flystyrker lider under en følbar mangel på utstyr spesielt når det gjelder målanvisning for presisjonsvåpen. Denne oppgaven kan i praksis bare løses av det elektro-optiske «Platan»-systemet til de nye Su-34 jager-

bomberne. De russiske UAV-typene som er i bruk nå mangler også praktisk talt evne til å anviser mål. I arsenalet til de russiske Luft- og romstridskreftene mangler fremdeles de targetingspodene som har vært så typiske for vestlige kampflyvåpen i 25–30 år allerede.

- I det store og hele sitter man igjen med et inntrykk av at det ikke er antallet fly eller slagkraften til våpnene som er begrensende for effektiviteten i operasjonene til de russiske Luft- og romstridskreftene i Syria, men evnen til å innhente etterretninger. De russiske styrkene har åpenbart ikke tilstrekkelig med moderne innhentingsmidler; som spesialiserte etterretnings- og rekognoseringsfly, UAVer med et bredt spekter av sensorer og lang rekkevidde eller moderne og effektive rombaserte etterretningssystemer.
- De russiske flystyrkene har ingen UAVer med mulighet til å levere våpen. Fordi de åpenbart ikke er tilstrekkelig klare til operativ bruk, har de nye russiske helikoptertypene Mi-28N og Ka-52 ikke blitt sendt til Syria.¹⁴
- Til tross for alle de påpekte utilstrekkelighetene har Syria likevel blitt en uvurderlig arena for de russiske Luft- og romstridskreftene til å prøve ut nye våpensystemer og taktikker. For første gang har de aller mest moderne flytypene, Su-30SM og Su-34 (og nå også Su-35S) løst fullverdige oppdrag. Kryssermissiler og andre presisjonsvåpen er tatt i bruk, man har begynt å integrere UAV i operasjonene og det prøves ut komplekse former for samvirke mellom de forskjellige operative systemene. Luft- og romstyrkene samler rikelig med verdifull kamperfaring så vel som erfaring med drift og understøttelse av systemene sine.
- Det er også verdt å nevne at operasjonen i Syria så langt ser ut til å ha vært ganske billig for Russland, både økonomisk og i form av forbruk av materiell – blant annet fordi en relativt liten del av de russiske Luft- og romstyrkene er deployert.

Hele den uvurderlige erfaringen de russiske Luft- og romstridskreftene har samlet i Syria vil etter alt å dømme bli intensivt brukt i den videre oppbyggingen av denne grenen av de væpnede styrkene. Dermed kan det forventes at en rekke av utviklingstendensene i oppbyggingen av de russiske Luft- og romstridskreftene vil forsterkes. Sammenlignet med hvordan den kortvarige konflikten med Georgia i 2008 framtvang radikale strukturelle endringer i de rus-

14 I mars 2016, da den russiske kampflystyrken begynte å trekke seg ut, ble Mi-28N og Ka-52 først sett i Syria (overs. anm.).

siske Luftstridskreftene, vil deltagelsen til det russiske kampflyvåpenet i den syriske kampanjen på lang sikt ha enda mer dyptgripende følger ettersom erfaringene fra Syria er så uendelig mye større. Det er trygt å anta at læringen den syriske kampanjen har gitt vil bli satt ut i livet med stor energi i den videre oppbyggingen av Russlands væpnede styrker.

Tyrkias rolle og implikasjoner for krigen mot ISIL

Janis Bjørn Kanavin

Invitasjonen jeg fikk til å delta på Luftmaktseminaret 2016 understreket at «formålet er å sette militær maktbruk inn i en større sikkerhets- og forsvarspolitisk ramme». I min bok er militære midler aldri tilstrekkelige løsninger på sikkerhetspolitiske problemstillinger – men av og til nødvendige elementer av slike løsninger.

Det er stilt spørsmål ved om NATO har tilstrekkelig evne og vilje til å håndtere en begrenset konflikt i randsonen mot Russland. Jeg er bedt om å kommentere trusselen fra ISIL og situasjonen i Syria og Irak sett fra Ankara. Det faller kanskje i mitt lodd (som sønn av latvier) å stille det mer retoriske spørsmålet om Russland og NATO kan tenkes å se felles trusler i randsonen av Europa. Om det finnes noen trussel langs NATOs yttergrense som russerne og vi burde oppfatte som felles, så er det ISIL. Likevel er mitt inntrykk at selv ikke innen NATO er analysen sammenfallende.

Russland er ikke i Syria for å bekjempe ISIL, men for å sikre en langsiktig styrking av sin militærbase i området. For øyeblikket betyr det å støtte Assadregimet. Det kan derimot forandre seg fort, avhengig av den strategiske situasjonen. Uheldigvis er det slik at deres evner og slagkraft har økt, noe som har ført til et stort press på de sivile i området. Dette vanskeliggjør fredsforhandlingene mellom partene.

Tyrkia er engasjert i Syria for å styrte Assad. Ikke fordi Tyrkia har noe spesielt imot han som person, men fordi de har noe imot hva han representerer. Arven etter Assads far muliggjorde at PKK kunne utøve voldskampanjer fra Syria mot den tyrkiske regjeringen. Dette er historie, men samtidig er det virkeligheten også i dag.

USA er i Syria også for å bekjempe ISIL, men først og fremst er de der for å bekjempe Al-Qaida. Det store spørsmålet i denne sammenhengen er hvem ISIL i så fall er? Hvis ISIL er enda mer ekstreme enn Al-Qaida på den militant-islamistiske skalaen, er ISIL verd å kjempe mot – som er nettopp det som skjer. Samtidig blir det ikke tatt hensyn til hvilke lokale konsekvenser det vil

få i Syria. For USA er det en global utfordring, og blir behandlet som kun det.

Norge er ikke i Syria, men vi er i Irak. Det er fordi vi har blitt spurt om å bidra av den irakiske regjeringen. Men enda viktigere har vi også blitt spurt om å bidra av den amerikansk-ledede koalisjonen – som ikke er en del av NATO. For min del har spørsmålet om hvordan NATO som en allianse forholder seg til denne koalisjonen alltid vært problematisk, og jeg har aldri helt fått klarhet i det.

Europeiske partnere er for tiden også i området, og er der for å beskytte sine grenser fra migrant- og flyktningstrømmene. Selv om militære engasjement i området øker sjansen for at sivile må flykte, er håpet likevel at det på en eller annen måte vil bli en løsning på konflikten og at migrant- og flyktningstrømmene avtar. Men hvem er der på vegne av de 300 000 menneskene som har mistet livet så langt og hvem er der for familiene deres?

ISIL/Syria/Irak kommer øverst på listen over Tyrkias problemer. Jeg er mer vant til å påpeke problemer enn å trekke opp militære løsninger på dem, så la meg derfor bruke anledningen til å framsette noen tankekors og kommentere noen påstander. Sett med mine øyne er det tendenser til forenklete konklusjoner som ofte kommer med tilbakeblikkets visdom.

Påstander om Tyrkia:

1. En tese er at Tyrkia søker muslimsk lederskap og derfor bidrar til sekterske motsetninger. Landet er skyldig i det første: Det er ingen tvil om at Tyrkia ser seg selv som en ledende muslimsk makt og et demokrati – og som en global spiller. Sekterisme, derimot, mener jeg er i tyrkernes disfavør. Ikke bare fordi de må balansere på en knivsegg mellom Iran og Saudi Arabia (særlig i disse dager), men også fordi det islamske læresetet Kairo er svekket som muslimsk aktør. Tyrkia savner legitim egyptisk ledelse i muslimsk forstand som kan utgjøre en sunni-motvekt til saudernes salafisme. Slik motvekt ville også gjøre det lettere for tyrkerne å gjenopprette det pragmatiske og gjensidig nyttige forholdet til Israel. Det er det militære samarbeidet mellom de to som nå er skadelidende – turisme og handel flourerer.
2. Tyrkia påstås å være en vanskelig og ustabil alliert som aldri er «helt med». Det er kanskje ikke så rart med tanke på nabolaget. Jeg tror at vi også hadde vært litt vanskelige å forholde oss til med et slikt nabolag. Jeg skal ikke bestride at tyrkerne er vanskelige, men vi skal huske at det er først nå

at republikken Tyrkia har tillatt fremmede makter å bruke tyrkisk jord som base for anslag i tredjeland. Det tyrkiske parlamentet sa blant annet «nei» til USA som i 2003 ville ha tilsvarende støtte for sitt felttog i Irak.

Vi skal også huske at tyrkerne fortsatt lærer på skolen at vestmaktene, etter første verdenskrig, ble enige om å dele Tyrkia mellom seg, og at vår egentlige hensikt med å støtte kurdernes kamp for bedre rettigheter er å svekke Tyrkia. På samme måte «vet» alle tyrkere at Russlands egentlige mål de siste 200 år er å ta Istanbul og få adgang til Middelhavet.

3. En beslektet påstand er at Tyrkia ikke er et helt lojalt NATO-medlem når de lefler med observatørskap i Shanghai Cooperation Organization og liknende. En kontrakt med kinesiske leverandører vedrørende rakettforsvar til Tyrkia ble også tolket i liknende retning (selv om flere allierte har for eksempel russisk utstyr), i stedet for å bli oppfattet som et forhandlingsgrep for å tvinge amerikanske og andre konkurrenter til bedre vilkår for tyrkerne. Det har fungert og kontrakten med kineserne er droppet. Tyrkia er heller ikke medlem eller observatør av det Arktiske råd, men det er kun fordi ventelisten er svært lang. Men de har tilnærmet seg Norge med intensjon om å søke medlemskap. Tyrkia er fortsatt en nyetablert makt som anser det naturlig å ha relasjoner til alle betydningsfulle globale eller regionale organisasjoner. Styrket engasjement i Afrika og Asia betyr ikke at vi vender oss bort fra Europa, mener tyrkerne.
4. Indirekte sitter jo Tyrkia også på en nøkkel i relasjonene mellom NATO og EU, der Kypros er kjeppen i maskineriet. En eventuell løsning på Kypros – som kan være nærliggende – vil neppe endre de sikkerhetspolitiske relasjonene over natten, men ringvirkningene kan bli interessante. Mitt inntrykk er at Tyrkia er veldig støttende når det kommer til arbeidet med å finne en løsning og jeg håper at det vil bli en løsning i Tyrkia i den nærmeste framtid. Det vil ikke ta kjeppen ut av maskineriet over natten, men over tid kan det forandre situasjonen. En løsning kan gi Frankrike og Tyskland et alternativ til deres bilaterale samarbeid gjennom å utforske sikkerhetsdiskursen mellom EU og NATO.
5. Schengen er nok i ferd med å forstå at det ikke er slik at Tyrkia kan skru av og på flyktningestrømmen innover i Europa, men inntrykket i Tyrkia er at EU er mer interessert i tyrkisk evne og vilje til å stanse flommen enn i tyrkisk medlemskap.

Det er godt mulig at de kan skru den av mer enn de gjør, men de kan definitivt ikke skru den på. Det er ingen incentiver fra tyrkisk side som sørger for at flyktninger risikerer livene sine. Det som ikke er fullt ut forstått er at de fleste

flyktingene som kommer innover i Europa ikke har oppholdt seg i Tyrkia. En stor andel passerer kun gjennom, hvorav halvparten av dem er syrere. Mellom en fjerdedel og en tredjedel er fra Nord-Afrika, og afghanere utgjør en svært stor andel de også.

Tyrkia kan gjøre mer og vi forsøker å bistå dem i å gjøre mer. Samtidig kommer en ambassadør i en spesiell situasjon når han den ene dagen ønsker utenriksministeren velkommen som forteller tyrkerne hvor viktig det er å fortsette deres humanitære innsats, og at de må være i stand til å ta imot disse uheldige ofrene fordi det er vår humanitære arv – for neste dag å motta et besøk fra Sylvi Listhaug som har et annet budskap: Å be tyrkerne holde flyktingene ute fra Europa. Den eneste felles diskursen de har er at de setter pris på hva tyrkerne faktisk gjør som er å huse 2,5 millioner syrere – i tillegg til irakiske og afghanske flyktinger.

I tillegg er de afghanske flyktingene for det meste ikke fra Afghanistan. De fleste mindreårige, afghanske flyktingene som kommer til Norge er hovedsakelig født i Iran, uten å i det hele tatt ha vært i Afghanistan. Derfor vil det å bygge et mottakssenter i Kabul være urealistisk, noe som også har blitt prøvd før.

Påstander om Tyrkias engasjement i Syria:

1. Det påstås at det er i Tyrkias interesse å dyrke fram et ISIL for å bekjempe Assad. Dette er å snu ting på hodet. Det er trolig riktig å beskylte Tyrkia for ikke å se ISIL for det det var før 2014, og at de derfor støttet noen av de partene som kjempet i den tidlige fasen. Derimot er det formodentlig *ikke* riktig å beskylte Tyrkia for å skulle ønske seg et islamistisk militant Kalifat som nabo.
2. Varianten på denne tesen er at Tyrkia støttet ISIL for å holde kurderne i sjakk. Det kurdiske PYD har aldri tatt stilling mot Assad – tvert imot har de forholdt seg passive til Assads regime (eller støttende skal vi tro tyrkerne) slik at PYD tok kontroll med stadig flere kurdiske landsbyer og sågar erklærte tre autonome regioner. Også denne beskyldningen har et visst hold – iallfall etter at ISIL angrep kurderne. 6.-7. oktober 2014 ble kampen om Kobane til en grenseoverskridende konflikt. Over 40 mistet livet i kamper først og fremst mellom PKK-sympatisører og ISIL-sympatisører (tyrkisk/kurdisk Hizbollah).
3. Nok en tese jeg støter på er at Tyrkia forsøker å kontrollere og styre den syriske opposisjonen for å påvirke eventuelle politiske løsninger i retning

av å stenge Assad ute. Her kan det også sies mye og ikke benektes at det finnes snev av sannheter. Tyrkias skepsis til de Misturas innsats som FN-mekler går nok i stor grad på at han har lagt vekt på å opprettholde kontakt med Assad og regimet. Også den syriske opposisjonen er skeptisk – og det er i disse dager (eller rettere: i skrivende stund) at teori og praksis skal forenes for opposisjonen. Riyadh-konferansen rett før jul ga overraskende resultat i form av forhandlingsteam og -mandat. Det var antakelig nyttig at så vel saudierne som Qatar og Tyrkia så det i sin interesse å stimulere til slikt resultat. At Tyrkia nå er oppbrakt over at PYD ikke er definert som terrororganisasjon som er ekskludert fra Geneve-prosessen bør ikke overraske. PYD har på sin side heller ikke bestemt seg for på hvilken side av bordet de vil sitte og seneste inntrykk er at de heller ikke inviteres inn i de såkalte «tilnærmingssamtalene».

En annen ting jeg vil understreke er at når vi ser på de ulike partene på bakken – hvorvidt det er ISIL, Al-Nusra eller hva det måtte være – så består de av mennesker. I ISILs tilfelle består de av ledere som for det meste ikke selv er syrere, som «leder» lokale støttespillere eller andre lokale som har blitt tvunget til å støtte dem. Tanken på at dette er organisasjoner, med formelle medlemskap som man ser i norske politiske organisasjoner, er ikke tilfelle i Syria. En bonde som ser det i sin interesse å være støttende overfor ISIL den ene dagen, kan den neste dagen støtte den Frie Syriske Hær (FSA). Dette er svært flyktige dimensjoner, noe som USA oppdaget da de forsøkte å trene og utstyre lokale militser. Hvem vet egentlig *hvem* man hadde endt opp med å trene eller utstyre om denne praksisen hadde fortsatt?

4. Det er fra enkelte hold ansett som et påskudd at Tyrkia påberoper seg særlige bånd til den turkmenske befolkningen nordvest i Syria, noe som faktisk ble brukt som en unnskyldning for å skyte ned det russiske jagerflyet. Mange «turkik»-talende folk og nasjoner setter ikke særlig pris på at Tyrkia anser seg som et «moderland» også for dem. Men det er likevel tilfelle, enten det gjelder turkmenere eller Krim-tatarer eller uighurer.

Påstander om Tyrkias forhold til Irak og til kurderne:

1. Nok en forenkling av virkeligheten, slik jeg ser det, er oppfatningen av at kurderne er vestens beste allierte i kampen mot ISIL. Kobane viste både evne og vilje fra PYD/PKKs side til å bekjempe ISIL. Tyrkia valgte da også den gangen å tillate Peshmerga fra KRG å slutte seg til styrkene som for-

svarte Kobane. Jeg var tilfeldigvis i nabolaget i sør-øst da kurdisk ungdom valgte å feire «seieren i Kobane». For meg var det vanskelig å se noe å feire etter den nesten totale ødeleggelsen av Kobane, men PKK feiret implisitt seieren over kurdisk Hizbollah.

Forsterkningen i Kobane fra Peshmergaen var viktig fordi de brakte tyngre og bedre våpen inn i kampen mot ISIL. USA har fulgt opp med å gi PYD ammunisjon, og flere land støtter Peshmergaen i Irak med våpen og trening. Mitt problem er at jeg ikke tror de interne konfliktene i KRG er bilagt. Peshmerga-ministeriet i KRG ledes av det eneste partiet som ikke har egen Peshmerga. KDP og PUK er erkerivaler (og mangeårige koalisjonspartnere). På samme måte som PYD har tatt seg til rette i Syria har nok KRG tatt mer kontroll i blant annet Kirkuk-området enn araberne i sør setter pris på. Kontrollspørsmålene slik jeg ser det er for eksempel: Har PUK og KDP nå, etter så mange år, et felles sikkerhetsapparat i KRG? Hvor stor del av PUKs og KDPs Peshmerga deltar i Peshmerga-ministeriets styrker?

Tyrkia støtter Barzanis KDP som ikke har vært ubeskjedne i sin makthunger i KRG. Våpen som i dag er ment å rettes mot ISIL kan i overimorgen brukes i rivaliseringen mellom maktbasene i Erbil og Sulemaniye, skulle uenighetene her blusse opp igjen. PUK står tradisjonelt sett nærmere PKK og PYD.

For Tyrkia har etableringen av et KRG med 1/3 av Iraks petroleumsressurser og langt større avhengighet av Ankara enn av Bagdad blitt et bevis på at kurdisk statsdannelse (eller autonomi) ikke truer Tyrkias integritet *per se*. Så hvorfor slik tyrkisk allergi mot et Rojava i Syria? Fordi Rojava 1) ikke har petroleumsressurser som kan avhjelpe Tyrkias behov (det raskest voksende energimarkedet i Europa for tiden), 2) er mer ideologisk fundert i tradisjonen som oppmarsj- og opprinnelsesområde for PKK og 3) kan få strategisk makt dersom de lykkes i å få kontroll over hele grensebeltet.

2. Det er også en alminnelig antagelse at Tyrkia argumenterer for en eller annen sikkerhets- eller flyforbudssone i Nord-Syria for å stanse kurderne frammarsj. Her er jeg nok langt på vei enig. Mange tyrkiske politikere argumenterer kraftig for behovet for å kunne gi internt fordrevne syrere en mulighet til å etablere en mer meningsfull tilværelse på nytt i Syria. Andre (og ofte de samme) argumenterer for å sikre en framskutt base til opposisjonen i Syria for å ramme Assad. Dette er en dårlig kombinasjon som ikke har noe med beskyttelse av mennesker på flukt å gjøre.

Nedskytingen av det russiske Su 24-M var også en hendelse som Tyrkia helst skulle vært foruten. Reaksjonene er riktignok mest økonomiske – og de lærde strides om hvem som rammes hardest (anslag over tyrkisk tap justert ned fra ni til tre milliarder USD), men de fyrer oppunder tradisjonell skepsis til Russland fra tyrkisk side. Paradokset er jo at Tyrkia ikke tok del i de restriksjonene NATO ellers innførte mot Russland som et resultat av ekspansjonismen mot Ukraina, men er nå rammet av sterkere mottiltak fra russisk side.

Konklusjon

ISIL utgjør både en direkte og indirekte trussel for Tyrkia. Det samme gjør Assad – fordi han ikke lenger kunne klare å holde lokket på trykk-kokeren i og rundt Syria. Tyrkernes første opsjon var derfor å forsøke å arbeide med Assad. Vi skal huske at hans fars regime blant annet støttet det kurdiske PKK og ga beskyttelse til grunnleggeren Abdullah Öcalan. Det var ikke enkelt å etablere visumfrihet og stimulere mer handel slik Tyrkia gjorde for 6–7 år siden. Da den arabiske våren begynte var Tyrkias daværende statsminister og utenriksminister (dagens president og statsminister) flittige gjester i Damaskus for å gi Assad råd om hvordan dette skulle håndteres. Assad valgte å lytte høflig og så ignorere det tyrkerne sa, hvilket resulterte i en emosjonell fornærmelsesreaksjon der Tyrkia «over natten» tok til orde for hans avgang.

ISIL som i en tidligere versjon av seg selv utgjorde en del av det som ble oppfattet som opprøret mot Assad, ble en trussel for Tyrkia idet de seilte opp som ideologisk og sekterisk makthaver. Deres konflikt med det sekulære kurdiske PYD som Tyrkia anser som en gren av PKK veier ikke opp for verken bombeangrep mot turister eller for den gnisten som dessverre kan antenne ekstremistiske islamistmiljøer også i Tyrkia. Tyrkia er derfor etter mitt skjønn en helhjertet alliert med store oppgaver (kontroll med fremmedkrigere, flyktninge- og migrasjonsstrøm, finansiering av ISIL, håndtering av kurder-dimensjonen, m.m.) i tillegg kommer de militære oppgavene. Etter nedskytingen kan verken Tyrkia eller allierte ta sjansen på at tyrkisk luftvåpen kan komme i en ny direkte konflikt. Derfor er bruken av tyrkiske baser en viktig symbolsk handling som tyrkiske fly ikke kan bidra til direkte.

Russland har – ikke minst i den senere tid – gjort det klart for oss at de anser at det internasjonale samfunnet ikke kan løse viktige konflikter uten deres medvirkning. Tyrkia går ikke like langt, men anser seg som en viktig global aktør som gjør krav på plass ved bordet i de fleste sammenhenger. Innen NATO

innebærer dette en forventning om å bli hørt og sett i større grad enn før (om mulig).

I Norge vil enhver skihopper som lover på forhånd å hoppe ned bakken bli ledd ut når han lander midt på kulen. I Tyrkia er ambisjonen om å hoppe lengst ofte viktigere enn resultatet.

Liste over sentrale navn og forkortelser:

Atatürk: *Grunnlegger av Den tyrkiske republikk og Tyrkias første president 1922-1938.*

Recep Tayyip Erdogan: *Tyrkisk politiker og president fra 2014. Statsminister 2003-2014.*

Gezi-protestene: *Demonstrasjonsbølge i Tyrkia sommeren 2013.*

Al-Nusra: *Jabhat al-Nusra. Jihadistisk sunni-milits tilknyttet al-Qaida i Syria.*

Kurdisk Hizbollah: *Sunni-islamistisk bevegelse som i 1993 ble dannet som et motstykke til det sekulære PKK. Ingen relasjon til Hizbollah i Libanon.*

PKK: *Det kurdiske arbeiderparti, etablert i Tyrkia 1978. Leder og grunnlegger: Abdüllah Öcalan.*

PYD: *Det demokratiske unionspartiet, etablert i Syria i 2003 med tette bånd til PKK.*

KRG: *De irakisk-kurdiske selvstyremyndighetene i Nord-Irak hvor Massoud Barzani er president.*

KDP: *Kurdistans demokratiske parti, etablert i 1949. Dominerende pro-vestlig og kapitalistisk kurdisk parti i Irak. Leder: Barzani.*

PUK: *Kurdistans patriotiske union etablert i 1975, kurdisk parti og politisk fraksjon i Irak. Leder: Jalal Talabani.*

Peshmerga: *Betegnelse på kurdiske væpnede styrker, offisielt brukt om militære og andre sikkerhetsstyrker i KRG.*

Russian offence and NATO's response

Dr Ian Kearns

Is NATO's response to Russian offences effective deterrence or counterproductive irrelevance? What should NATO do, and what are the dangers inherent in the current situation in the Euro-Atlantic region? My main argument is that we need deterrence, but we will also be needing more. Deterrence alone is not enough, but effective deterrence is important, and it is certainly not counterproductive irrelevance. However, deterrence by itself is not a viable strategy for dealing with Russia.

I broadly structure my comments in this article in three sections: the military context that we are currently in, the nature of the dangers in the current situation, and the policy responses.

The current military context

When using the label 'Russian offence', people are usually talking about the patterns of Russia's activity in Georgia, Ukraine, Crimea, and elsewhere in recent years. I would extend this notion to also looking at their patterns of exercise – they conducted over 4000 various exercises and drills in 2015 alone, 7 of which were large-scale 'snap exercises'. The Russian justification for these exercises is territorial defence, having recently described NATO as a threat. The notion of mobility is fundamental to Russian territorial defence. It is clear what Russia is focusing on when observing the exercise patterns: rapid reinforcement of outlying areas, in which much of the larger exercises in 2015 was focused on reinforcing Kaliningrad and quick reinforcements to the Kola Peninsula and the arctic islands, including large concentrations of air and naval forces. This behaviour was also apparent in the operation in Crimea and the subsequent reinforcements there.

The important feature of the exercises, when looking from outside Russia, is their 'snap exercise' element. They are increasingly commonplace and are designed to circumvent the obligation of the Organization for Security and

Co-operation in Europe (OSCE) to report when exercises are about to happen. In that sense, they have an important destabilizing effect. My own organization, the European Leadership Network (ELN) has recently worked to document what we describe as dangerous brinkmanship by Russia in the Euro-Atlantic area. We have mapped a whole series of activities, such as airspace incursions, simulated cruise-missile attack runs on NATO members, and submarine activities in the territorial waters of other states. We have described such activities as a systematic pattern of brinkmanship activities, which are designed to show Russian military assertiveness.

With regards to these exercise patterns, I would like to draw attention to two points. The first is their scale: in the snap exercise held in March 2015 there were c. 80,000 personnel, 12,000 pieces of heavy equipment, 65 warships, 15 submarines, and 220 aircraft. That exercise alone had a number of different components: aerial interdiction operations, the deployment of the Northern Fleet, airborne unit deployments to the Kola Peninsula and the Arctic islands, deployment of the Baltic and Black Sea fleets, activation of units in the central and southern military districts, and live-fire combined arms operations across the western and southern military districts.

Some snap exercises have had a nuclear dimension, involving the defence of nuclear installations from special operations attacks and exercises to clean up after the usage of weapons of mass destruction (WMDs) against Russia. One pre-planned exercise in March 2015 saw 10,000 troops mobilized to simulate massive and simultaneous use of nuclear missiles.

From a non-Russian perspective, it could be questioned why Russia is doing this. I believe the patterns can be broken down into military and political objectives. There is no doubt in my mind that this pattern of exercises is politically designed to intimidate Russia's neighbours. The exercises are also designed to deter Western engagements in the Russian near abroad, in addition to influencing the decision-making of NATO and its partners. Militarily, they are aimed at implementing and testing military reforms. Crucially, the exercises have also been about facilitating combat engagements, since some of them have been used to preposition forces for foreign intervention, including Ukraine. Primarily for those reasons, the exercises have been seen as destabilizing for Russia's neighbours.

Russia may argue that since the Cold War, the West has taken a number of steps that might be deemed disrespectful to Russia and ignoring their security concerns, and to some extent Russia's response has therefore been provoked by the West. However, the Russian leadership must understand that the pattern of exercises and the pattern of use of the military instrument now underway does

draw and will continue to draw a significant response from NATO. In terms of their security environment, the behaviour of NATO member countries has consequences for Russia. When other countries become sufficiently worried about what Russia is doing, they are likely to take additional steps.

On the NATO side of the equation, 99 exercises were held in 2015, and roughly 200 national exercises were not under NATO command. The biggest of those was Trident Juncture with c. 36,000 personnel. The number of NATO exercises has been fewer than Russian exercises, and their scale smaller. However, it is important to note that the number of NATO exercises is rapidly increasing. The focus of NATO exercises has also transitioned from expeditionary deployment to territorial defence. The exercises now focus largely on state-on-state combined arms operations or the use of rapid reaction forces to repel hostile special forces or irregular units on NATO territory. In essence, they are exercising to repel activity such as seen in Crimea and the Eastern Ukraine, but on NATO territory.

What motivates NATO to do this? Well, post-Crimea the message is clear: to deter further Russian aggression, reassure eastern allies, and adapt member states and alliance structures to the new security environment in order to relearn collective defence. An important distinction is that the alliance is not designed to intimidate and destabilize members. A key difference is the level of warning and transparency that NATO gives to the Russians about exercises that are going to take place, even inviting Russian observers. NATO has a public exercise schedule, with no snap exercises designed to take anybody by surprise.

The danger inherent in the current situation

Although not stated openly, each side of the above-described situation is now preparing for a possible war with the other side. There is now an escalatory action–reaction cycle in play in this theatre. It is worth considering where this action–reaction cycle might be taking us. The Russian action in Ukraine could increase, depending on how the situation develops there. If that were to happen, it would be all too easy to predict further NATO deployments in the east. In response to that, it is quite easy to foresee that Russia might move nuclear warheads in dual-capable systems closer to NATO territory, continuing to extend large-scale exercises with both conventional and nuclear scenarios aimed at countering what Russia describes as NATO aggression. In response to that, it is quite easy to predict that NATO would deploy more

troops to the flank countries, and to announce planning and exercising for its own substrategic nuclear weapons in Europe.

It is not beyond the bounds of possibility that Russia would announce its exit from the 1987 Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at some stage, depending on how the conversation about the treaty unfolds. That in turn could lead to the start of the production of new types of land-based cruise and ballistic missiles. If that were to happen, NATO would announce a redesign and an extension of its missile defence architecture, which the Russians would see as a further threat to their strategic nuclear forces. It is not beyond the bounds of possibility or even probability that in that scenario Russia would announce that what it sees as the balance of forces in Europe has been destroyed, and that thereafter it would treat all military bases and command centres in 80 countries as targets for its nuclear forces, reserving the right to conduct a preventive strike if it felt threatened.

The above-described potential scenario seems to be staring us right in the face as a potential destination of the current trajectory of the action–reaction cycle when it comes to deployments and exercises. That trajectory is full of danger, which is magnified by some of the dangerous brinkmanship, such as the close military encounters that are taking place. There is a persistent risk involved in these close military encounters. Two very worrying incidents involved not military-to-military encounters, but military-to-civilian encounters. To highlight one of them, in March of 2015 an SAS civilian airliner from Copenhagen on the way to Rome almost collided with a Russian warplane, only avoiding the collision because of the evasion action taken by the pilot of the civilian airliner. The Russian warplane's concern was to fly with its transponders switched off. This has happened more than once.

I think we need to ask what would have happened if a collision had taken place. To me, it seems likely that there would be an uproar in the West because of the loss of life. There would have been a huge media outrage, and Western politicians would have had to tell President Putin to stop what he was doing immediately; otherwise, they would have to interdict his aircraft more forcefully. No government in Western Europe would have done anything less. The only alternatives would have been to ground civilian airline traffic, which would have been unacceptable, or to have more forceful interdictions. The absence of forceful interdictions would simply mean exposing one's citizens to a repeat of the activity. Now, there would have been full media glare, which would in a sense be a firm message to Russia. How do we think that President Putin would respond? In that scenario, I think he would have expressed deep sadness at the loss of life, promising full Russian cooperation in an interna-

tional investigation to find out what happened. However, I think he would also have pointed out that the Russian aircraft concerned was in full compliance with its obligations in international law, adding that the aircraft was in international airspace, and mentioning that NATO countries' aircraft also fly with their transponder switched off.

The scene would have been set, with the full glare of the media and everybody's full political prestige engaged, for a follow-up crisis. The military sides would have come closer to each other, with neither side politically feeling they would have the space to back down without significant loss of face. Just as we saw when Turkey shot down the Russian jet, a single incident in the broader context that I have described has the capacity to elevate the whole scenario to a new level of crisis. In that single-incident danger, there is an important message for what our policy should be when moving forward. Events can take control of this situation, driving decision-makers and policymaking. Policymakers are fooling themselves if they think they can maintain full control over events in this situation.

More worryingly, there are currently no effective mechanisms or agreements in place to manage these incidents. In total, 11 NATO countries, Norway being one of them, have bilateral agreements with Russia to deal with dangerous incidents at sea; the other countries are the US, the UK, Germany, France, Italy, Spain, the Netherlands, Canada, Portugal, and Greece. There are three broad agreements, called DNA agreements, to avoid dangerous military incidents between the US and Russia, Canada and Russia, and Greece and Russia. All of these agreements are limited in scope, and most of them cover only naval and naval aviation activity. None of these agreements are technologically up to date, and most of them do not even involving limitations on the use of lasers. They only cover a limited number of the actors involved, and there is no NATO–Russian agreement, which means that something like the Baltic air-policing mission has no agreement on how to manage close encounters between planes on missions flying among Russian warplanes.

What should the required response be?

With regard to what we should do to Russia, the first thing we should think about is some clarity on our strategic objectives. The overall goal has to be to balance two objectives. Too much of NATO's discussion and debates since the activities in Crimea and Ukraine has focused only on the first element. We need to focus on two. The first is obviously to deter Russian aggression by

making it clear to Russia that NATO has both the resolve and military capacity to do whatever it takes to defend NATO territory. Some additional deterrence and reassurance measures are going to be required. Still, from where we are now, I would welcome them. It is important to maintain a distinction in our minds between deterrence and defence. Personally, I am not in favour of symmetrical response designed to ensure that we have enough capability in the Baltic States to defend their territory successfully from day one against what might be a localized Russian superiority. However, what we have there needs to be sufficiently deterring. In this respect it is important to remember that we could not have defended Berlin during the Cold war either, but what we had there was a sufficiently clear tripwire and message saying that in the event of any type of attack, the Americans in particular would be involved right from the beginning. That is what is required on the deterrence side of the equation. However, we need to deter and stop Russian behaviour while simultaneously avoiding direct military confrontation with Russia, the endpoint of which cannot be predicted and could be catastrophic.

Balancing the two objectives is the name of the game, and requires elements beyond deterrents, which are not enough on their own. We need two further elements: one is an element of restraint in what we do, and the second is a commitment to some form of dialogue, particularly on crisis avoidance. On the restraint side of the equation, it is right to stick with the idea of not having permanent bases in Eastern Europe. I also think that we need to think about how we stop the action–reaction cycle with Russia, and to try to find some new level at which there is equilibrium – a new level in which there is stability. That may involve announcing restraint on the size of NATO military footprint in Eastern Europe, unless the situation significantly deteriorates.

There may come a time when we can say to the Russians that we will limit the size of our deployments in Eastern Europe if they (the Russians) also take measures to practise restraint with regard to deployment and exercises. There should be no deployment of US sub-strategic nuclear weapons closer to Russia, and no nuclear weapons storage sites built farther to the east. Lastly, I would argue that we need some restraint on our use of intelligence. In NATO, there is a tendency for some military leaders in particular to take a quite hawkish stand when publicly talking about what the intelligence is telling us about Russian behaviour, followed by their account of the intelligence being publicly disputed by German or French intelligence. We have to be careful about how we talk about what the Russians are doing, and to avoid any implication that there is any attempt to bounce political leaders into taking more assertive measures with regard to Russia than what good political judgement might dictate is nec-

essary. Restraint needs to come alongside deterrence if we are to balance the two objectives.

Lastly, we need dialogue on crisis avoidance. We need to implement the recommendation that came from an ELN task force, which calls for the immediate reconvening of the NATO–Russia Council, in order to discuss a NATO–Russia memorandum of understanding on the management of dangerous ongoing military incidents. The logic of this approach has already been accepted in Syria as the US–Russian deconfliction arrangement. It was immediately recognized what the danger was there. The logic of this approach has also been recognized in the US–China agreement on the South China Sea, signed November 2014. This agreement was not between enemies, but between potential adversaries who could get into difficulties with each other unintentionally.

However, we have seen objections to pursuing this kind of agreement with Russia from some of our allies in Eastern Europe, which argue that pursuing such an agreement with Russia would be to reward their aggressive behaviour and would be seen as a type of concession, emboldening them to continue. My response is that we had a lot of disagreements in the Cold War, but after Cuba there was a fundamental shift in our understanding of crisis management between a nuclear-armed state and a nuclear-armed alliance, which is what we're talking about here. Deterrence alone is not enough. That is why we developed the Incident at Sea Agreement, and the US and Russia developed the Dangerous Military Activities agreements. At the time, despite the ongoing Cold War, those agreements with the Soviet Union were not driven by a desire to weaken the message of deterrence, but by a fundamental understanding about the nuclear danger. It seems to me that in pursuing these crisis avoidance mechanisms, we need to invoke the nuclear shadow. We are not in the Cold War, but we do need to relearn some of the lessons about why the Cold War stayed cold. We are in a confrontation with Russia, which has to be managed. We need things such as a memorandum of understanding between NATO and Russia in order to ensure that, whatever else happens, we do not have an unintentional shooting war.

Russian strengths and NATO vulnerabilities

Dr Tormod Heier

In contested zones where Russian and Western interests meet, the use of non-military methods often seems to be more effective than the brutal use of conventional force. This does not necessarily mean that conventional forces are obsolete or irrelevant, but only that conventional forces are more thoroughly subjected to a very close relationship with their non-military instruments. This phenomenon is far from new, as is apparent from *The Long Telegram*, written by George Kennan in 1948:

We have been handicapped by a popular attachment to the concept of a basic difference between peace and war, by a tendency to view war as a sort of sporting context outside of all political context, by a national tendency to seek for a political cure-all, and by a reluctance to recognize the realities of international relations – the perpetual rhythm of struggle, in and out of war.

Within the context of Kennan's 'perpetual rhythm of struggle, in and out of war', it can be argued that Russia's extensive use of non-military methods can help to compensate for, or even neutralize, NATO's conventional superiority. This is particularly the case in contested zones that are more important to Russia than to the West. These definitely include Kiev, Minsk, and Tbilisi, but also Chisinau, Yerevan, and Baku. More problematically, they could include NATO members in Tallinn, Riga, and Vilnius. They are all situated close to a Russian state that has become increasingly anxious, particularly about the potential impact of liberal ideals: Western values that threaten to undermine Russia's orthodox consciousness, its identity, its national cohesion, and hence its security.¹

1 Kennan, George (1948): "Policy Planning Staff Memorandum», dated Washington, 4 May 1948. Downloaded 17.01.2017, from: <http://academic.brooklyn.cuny.edu/history/johnson/65ciafounding3.htm>.

'Hybrid warfare' in a Norwegian context

Norway cannot be ruled out as a contest zone. Political, civic, and military communities in Oslo, Værnes, Reitan, and Vardø, which are situated 120 kilometres from Russia's nuclear force on the Kola Peninsula, are potential high-value targets, not necessarily so from Russian missiles or conventional forces, but from a broad spectrum of non-military means. This is primarily because Russia is worried that Northern Norway could become a potential 'stepping stone' for NATO operations into Russia, mainly as a result of a spillover situation from an emerging crisis in the Baltic States. In the early stages of a Baltic crisis or anywhere else in Russia's near abroad, Norwegian intelligence assets on the ground, at sea, or in the air would constitute a crucial 'force multiplier', not only for the Norwegian Government and its military servants, but also for either the US' or NATO's situation awareness. This would particularly be the case with regard to the readiness status of Russia's nuclear force.

Russia's ability to create an atmosphere of confusion, deception, and ambiguous 'grey zones' between peace and war, between us and them, between combatants and non-combatants, or even between national and allied responsibilities in NATO is therefore a key objective and hence the focal point of this article. The effort to create ambiguous 'grey zones' is far from a new phenomenon in political struggles. The mix of conventional and unconventional methods, which is sometimes labelled 'hybrid warfare', builds on a timeless logic in war. It rests on the fundamental premises of gaining an asymmetric advantage: protect one's vulnerabilities, exploit one's strengths, and direct one's efforts towards the opponent's weakest spot. That is how dilemmas are created: no matter what the opponent chooses to do, they are doomed to be worse off.

Hybrid warfare in a Norwegian scenario

In this article, hybrid warfare is defined in its simplest terms as the timely and coordinated employment of military and non-military means. The aim is much more sophisticated than occupying a piece of contested territory through brute force: it is to exert political influence in order to make civilian decision-makers at the local and national levels change their minds. It may include anonymous attacks on cable networks, which are critical infrastructure for strategic oil and gas deliveries in Stavanger, aviation control centres in Longyearbyen, or electricity grids in Trondheim. The aim of hybrid warfare may also include

electronic interception of command and control systems at Reitan or denial of stable Internet access to the police in Finnmark or to the Armed Forces' Situation Centre in Oslo. It may also include the deliberate intimidation of friends and relatives close to the Prime Minister, the Defence Minister, or any Military Commander at Lutvann, Bodø, or Bardufoss, professionally performed by FSB agents in the Russian Embassy in Oslo. These efforts could be energized by psychological operations and propaganda campaigns, particularly towards anxious members of parliament or a nervous population living in the vicinity of the Globus II radar in Vardø or the F-35 shelters at Værnes. Additional pressure may also come from 'small green men', this time dressed in civilian clothes, who may try to contaminate the drinking water in Bergen, or assassinate important people in relevant ministries.

All of the above-described techniques are closely related to an unconventional way of warfare; they scare people, and they are of a diffuse and subtle nature. However, a common feature is that they tend to be underscored by more conventional 'gun boat diplomacy' (i.e. by 'snap exercises') close to Kirkenes, a possible submarine outside Hammerfest, or minor border violations with drones or missiles.

This mix of techniques is not new, but it could be argued that Russia's ability to combine and synchronize these methods more effectively is new. The purpose is not necessarily to occupy a small part of Norway. Rather, it may be to build up political pressure on the Government and Parliament by scaring the local, regional, and national levels of administration. In this context, the avoidance of brute force is imperative, as it would more easily unite allies and consequently trigger a resolute NATO response. Thus, the purpose is to stay below NATO's radar, and away from and US Congressional attention, preferably by creating an atmosphere of unpredictability, surprise, and ambiguity. The rationale for creating 'grey zones' could be based on Russia's request for a 'buffer zone', particularly around its vulnerable second-strike capability on the Kola Peninsula. This would imply Norwegian military withdrawal from the waters around Svalbard, a restricted no-fly zone over the western parts of the Barents Sea, a northern brigade that should be kept south of Alta, or a new *Marjata* intelligence vessel that should return to Hammerfest within less than 36 hours.

The Russian arguments

What are the Russians arguments? They could be the following that, due to a tense situation in the Baltic States, Norway and Russia would be better off with ‘a long strategic warning-time’ in the Barents Sea region. Based upon previous experiences in the Russo-Norwegian relationship, the Kremlin is very likely to argue that this would stabilize the High North. It would prevent an unnecessary militarization, particularly in a region full of natural resources and a tranquil place that for centuries has tied the two states peacefully together. Mutual respect for each other’s security concerns has always been a successful recipe in the bilateral relationship. Norwegian assurances to calm down ‘trigger happy’ or even nervous commanders in the Northern Fleet would therefore be very helpful, since tension, misunderstandings, and uncontrollable chains of events all need to be prevented for the sake of peace and stability in the High North. The scenario briefly described here may be much more relevant than defending Norway against a conventional assault, even though that cannot be neglected. The reason why hybrid warfare is a more serious threat than a conventional military crisis is because it exploits Russian strengths more effectively. The concept also better exploits NATO’s vulnerabilities. Hybrid warfare allows Russia to conceal its weaknesses, which is its conventional deficiency vis-à-vis NATO. At the same time, it allows Russia to play at using its strength, which is to convince NATO that the Kremlin is stronger and more powerful. In the remaining part of this article, I elaborate on Russian strengths and NATO vulnerabilities. The analysis is structured along the three universal dimensions of strategy: ‘ends’, ‘means’ and ‘ways’.

Russia’s asymmetric ends

‘Ends’ are defined as political objectives motivating states to take necessary action. A tense situation close to Russia’s nuclear force will be seen as much more critical of Russian interests than of British, French, or US interests. Russian and Western ends in the High North are therefore likely to be highly asymmetric. As more is at stake from a Russian perspective, the Kremlin is likely to ‘push the limits’, take greater risks, sacrifice more, and hence mobilize more resources to fulfil its ends. As long as Russian demands towards Norway do not pose an existential threat to other NATO members, the allied response may be limited: The absence of collective urgency often generates a serious lack of unanimous dedication, and this in turn often leads to a dramatic fall in allied cohesion and solidarity. In terms of asymmetric ends, this is NATO’s

Achilles heel. It is a weakness that Russia deliberately seeks to exploit to conceal its own endemic shortages, which are deeply embedded within its political, economic, and social structure.

Russia's asymmetric means

'Means' are most simply defined as all types of non-military instruments used to reach a political end. In this analysis, they relate to Russia's quest for strategic depth around its nuclear force on the Kola Peninsula. Despite shortcomings in the Russian state apparatus, the different sectors have long traditions in synchronizing their instruments of power. Since the rise of the Soviet Union, numerous civilian security and paramilitary agencies have served the purpose of subversion, deception, and disinformation. They are all linked by the most important principle – *combination* – to enhance overall political achievements. These agencies, which tend to thrive and cultivate within authoritarian regimes, fall neatly into Russia's effort of synchronizing all instruments of power to create political pressure.

Since President Putin came into power, Russia's bureaucracy has gradually undergone a significant refinement. This includes a more viable Security Council serving as an inter-agency coordination board for non-military and military means, many new situation centres, a more cohesive and unified command structure, and a new National Defence Management Centre in Moscow. Moreover, Russia has access to a broader and more complementary register of non-military means in the High North, e.g. cyber-assets for Cable Network Operations (CNO) as well as civilian and military agencies deliberately trained for deception, subversion, and psychological operations. Compared with Norwegian and NATO instruments of power, this gives Russia an asymmetrical advantage that cannot be underestimated.

NATO's conventional preponderance could certainly inflict serious damage on the Northern Fleet. However, invoking US reinforcement and emergency plans in the Trøndelag region might be difficult or even of limited relevance if NATO and the US Congress do not know exactly who are the opposing parties, where they are located, and what they are up to. Hence, following Russia's annexation of Crimea, Russia's 'hybrid warfare has invoked deep concerns, even among long-established NATO members. In 2014, the UK parliament stated:

NATO is currently not well-prepared for a Russian threat against a NATO Member State. A Russian unconventional attack, using asymmetric tactics [i.e. hybrid warfare], designed to slip below NATO's response threshold, would be particularly difficult to counter. And the challenges, which NATO faces in deterring [...] such as an attack, poses a fundamental risk to NATO's credibility.²

NATO members' lack of a broader and more complimentary toolbox that goes beyond conventional defence and deterrence may increase its own vulnerability. As Russia pays more attention to its non-military assets, the social fabric that keeps NATO members together is increasingly challenged.

Russia's asymmetric ways

'Ways' are defined as methods used to connect ends and means. It could be claimed that Russia's non-military means have one purpose: to separate one allied member from another. In my scenario, this means to separate Norway from NATO and the United States. Only in that way could Russia, which is militarily inferior, prevail politically through the timeless act of 'split and divide'. Moreover, only that way would Russia gain the necessary 'clout' to persuade Norway to accommodate the humble requests for a longer strategic warning time, and thereby also more stability on Norway's doorstep. Given that Russia is economically, militarily, and technologically inferior to NATO and the US, this method is truly asymmetric. By intimidating policymakers and their relatives, shutting down public services, manipulating media reports, and stepping up 'snap exercises', Russia averts open confrontation while simultaneously building up pressure on Norwegian authorities, and most importantly without firing a single shot. Employing such methods is less problematic within authoritarian states. Russia's bureaucracy builds on discipline and secrecy. The introduction of an increasingly large number of security officials within the state structures has energized a more cohesive and loyal state apparatus. Hence, Russian decision-making processes are less committed to transparent and accountable democratic principles. Rapid decisions can therefore be made more easily, without presenting facts or providing proof to the citizens of Russia.

President Putin's denial of Russian presence on the Crimean Peninsula in

2 House of Commons (2014): "Towards the next Defence and Security Review: Part Two – NATO», Defence Committee, London, July 22 2014, p. 3.

March 2014 is just one example. Of course, the Russian servicemen did back the Crimean self-defence forces. They acted in civilian clothing, but in a decisive and professional manner. Hence, within the Russian state, deception as a vital part of hybrid warfare is practised right to the top in the governmental chain of command. This method of connecting ends and means clearly gives Russia an asymmetric advantage vis-à-vis a more consensus-oriented, transparent, and democratically accountable NATO.

Conclusions

Based on the above analysis, two challenges may be emphasized. First, Russia's hybrid warfare effectively prevents NATO members from acting decisively. As most allies are highly advanced welfare systems with an increasingly strong bureaucratic specialization, inter-agency coordination is put to the test. Hybrid warfare is a challenge because it strikes simultaneously across many different governmental services. It ties together countermeasures from health, defence, interior affairs, foreign affairs, trade, and energy, as well as many other public services. George Kennan might call this a Russian way of *political warfare* because NATO members' domestic political organization is targeted. The diffusion of roles and responsibilities in modern European states often leads to fragmentation and limited coordination. These are the same vulnerabilities that Russia exploits as a political battleground for the purpose of policy.

Second, the 'grey zones' derived from Russia's hybrid warfare may also strike NATO's cohesion and hence bilateral security arrangements (i.e. between Norway and the US). This would particularly be the case when it comes to identifying the exact criteria for when the transfer of authority should be made from a national commander to an allied or preferably US commander. How far does the national responsibility extend with regard to defence? When will a crisis eventually become a US or NATO responsibility? If the political pressure continues to grow without a 'smoking gun', will NATO or the US respond to a call? The answer is probably not. Is it a military problem at all? If it *is* a military problem, what indicators are valid and relevant in order to convince the US Congress or NATO that at least some type of assistance is required? Will a conventional military response be politically relevant at all? Will the wide range of anxious civic communities in Finnmark be assured by increased military presence? Alternatively, could it be that the deployment of US combat troops into civic communities would increase popular apprehensions, thereby destabilizing the situation even more? These questions are important, particu-

larly because hybrid warfare deliberately targets civic communities and civilian decision-making processes, at all levels within and between allies. According to NATO's Secretary General, Jens Stoltenberg, this is one of the reasons why NATO needs to cooperate more with the EU, namely to build a more comprehensive understanding of how civilian and military counter-efforts can be combined to address this challenge. So far, it seems to me that NATO and its military members are too conventional in their mindsets, and that more effort should be made to find mutually reinforcing instruments within a more comprehensive civil–military toolbox.

European airpower – a tool for what?

Lt Gen Joachim Wundrak

To talk about solutions to problems in international affairs is fair. However, I can become quite angry when I hear my own chancellor, foreign minister, and defence minister talk about military solutions as if there are any solutions besides political ones. Our understanding, which I think many people agree upon, is that there must be and always should be a political end-state, whether defined or not defined, but controlled by politicians nonetheless. What the military ought to do is to plan towards possible scenarios and to ask for the resources necessary to solve them, if needed. However, there is no military solution in itself.

Also, military personnel have to be very careful in their speeches and words directed towards the public because the situation might arise when they resonate among the public as though there is a bunch of idiotic generals sitting in Brussels planning to bomb people, which is not the case. Normally, the military advice offered by the level of generals is to practise a high degree of reluctance.

Joint Air Power Competence Center

With regards to this comment, I act as an executive for the JAPCC (Joint Air Power Competence Centre), which is positioned in the west of Germany, near the Dutch border, and is part of the German Air Operations Command. We are a multinational team, with employees from 22 nations, including the Nordic countries, perfectly rigged to work very close together.

The JAPCC is the oldest and largest NATO-credited centre of excellence. The director's vision for the JAPCC is to be NATO's catalyst for the improvement and transformation of joint air and space power, delivering effective solutions through independent thought and analysis. Our mission is to be a team of multinational experts and to provide key decision-makers with effective solutions for air and space power challenges in order to safeguard NATO and the nations' interests.

Airpower in theory

Historically, air power has been associated with more familiar and visible aspects, such as air-to-air combat, strategic bombing, and long-range heavy airlifting. However, airpower has many less visible but equally important missions across the range of military operations, providing close air support, tactical mobility to our ground forces, positioning and resupplying remote forces, obtaining and providing detailed and timely intelligence, surveillance and reconnaissance, providing humanitarian relief, project worldwide command, and control and training coalition partners in the use of airpower, to name a few.

It is almost impossible to predict precisely how challenges may emerge and what form they might take. NATO may find itself caught off guard by changes in the political, economic, technological, strategic, and operational environments. NATO will probably find itself surprised by the creativity and capability of its adversaries. Despite the currently relatively low probability of a conflict escalating into a major conflict, NATO should retain the capability to execute conventional campaigns.

Peer- and near-peer state actors will likely continue to challenge NATO. Non-state actors and some state actors will probably continue to seek asymmetric advantages. Their objectives may vary from regional hegemony to goals driven by culture or religion. Accordingly, NATO should maintain the capability to project military power successfully and to maintain superiority in all domains, however difficult this might be. Additionally, the nature of irregular conflict requires patient, long-term commitment to a consistent, coherent strategic, political approach that integrates the diplomatic informational military and economic elements of NATO and partner nations’.

A working definition of air power is the ability to project military force in air or space by or from a platform (air, space, and surface-based) or by missiles operating above the surface of the earth. Joint air power seeks to utilize the air power of all services in a coherent and coordinated approach. Air power is not solely executed with air-component forces; maritime or land forces assigned or attached to operations are likely to include air capabilities and assets that individual component commanders, whether army or navy, may make available for joint air operations with the joint commander.

When politicians, civilians, and the media think about air power, the image that is likely to present itself will be a jet fighter releasing precision-guided munitions. Combat power in the form of kinetic capability is undoubtedly very important. Air capabilities provide national leadership and joint commanders

with options that may accomplish political objectives without the implication of use of force. Air power can seize the initiative, set the terms of battle, establish a dominant tempo of operations, better anticipate the enemy through superior observation, and take advantage of tactical and strategic opportunities. Air power is increasingly the first military instrument brought in, in order to influence an overall campaign favourably. Frequently, and especially during the opening days of a crisis, air power may be the only military instrument available to use against an enemy. This may especially be the case if friendly ground forces are not immediately present in the given region. Air force assets can secure strategic outcomes at any time, by overflying surface forces and thus bypassing geographical boundaries, striking with precision at critical vulnerabilities within an adversary's political and industrial centre of gravity.

However, air power is much more than delivering kinetic capabilities. Air power has successfully been used to influence strategic political outcomes in many world crises since the Berlin airlift of 1948, throughout the Cold War, and continuing under various international arms control agreements. Air force assets have been used to observe and verify compliance, leveraging our ability to negotiate and influence diplomatically. Aircraft delivering relief supplies serve not only to alleviate the immediate situation, but also to provide a visible symbol of the care, concern, and capability of NATO and its member states. Through careful building of partnerships, air forces can favourably shape the strategic environment by assessing, advising, training, and assisting host nations' air forces in their efforts to counter internal or external threats. The perception of credible NATO forces underpins many deterrence and assurance strategies. Such activities lead to greater regional stability and security.

Core air power capabilities in theory

The list of core air power capabilities highlights the flexibility that air forces can provide. Air forces must maintain and present credible deterrent capabilities through successful, visible demonstrations and exercises that assure allies, dissuade proliferation, and deter potential adversaries from actions that threaten NATO's security or the population or deployed military forces of NATO and its friends. Air forces can respond rapidly in order to apply effects. The same spacecraft that are employed to observe hostile territory prior to the outbreak of hostilities provide key intelligence to battle planners. The same aircraft that provide visible deterrence to potential aggressors can be employed immediately to defend or attack if deterrence should fail.

The shift from deterrence force to combat power is almost instantaneous. From ready deterrent to bombs on target is only a question of command and control as well as flight time. An aircraft dropping a weapon could conduct a tactical, operational, or even a strategic mission, depending on the planned results. Given the air forces' inherent flexibility, any tactical mission with a given aircraft dropping weapons or releasing supplies could deliver a mix of intended effects at all levels, from tactical to strategic effects.

Air power in reality

Thus far, I have given an introduction to air power in theory, but what about reality? When the former JAPCC Director, General Frank Gorenc, talks about an air power dilemma, I think he is talking more about a European air power dilemma than a US dilemma. So, what is European air power? It is difficult to define. Is it air power minus Canada and the US, or does it have something to do with the European Union? Maybe it is the contribution of European nations to common efforts to secure NATO air power capabilities? I would tend to favour the latter.

General Gorenc is concerned about a few things, having stated 'Our alliance now faces the increasingly dire risk of not having the right capabilities and/or sufficient quantities of air power and access to space capabilities to cope with the security challenges outlined in NATO's forward looking Strategic Concept'. In addition, he has stated 'for more than 60 years, NATO and its nations could rely on sufficient and prompt air power being available in any crisis. Second, during the last 20 years, most of the European nations have steadily reduced their contributions to NATO's air and space power, some of them drastically. Third, how can we avoid that NATO falls below a critical minimum of available air power capabilities and capacities, which would endanger our stability and future?'

The former JAPCC Director asked us to start the project Future Vector Project – Air and Space Power in NATO. First, we considered the validity of the statement, whether the ability of controlling and utilizing the third dimension by joint air power really had been the prerequisite for military success in recent operations. Thereafter, we asked a number of well-known international experts to develop ideas and propose how future risks could be avoided or mitigated. Meanwhile, in March 2014, the Russian crisis emerged and the air power topic became of interest to nations, as reflected within the Wales Summit Declaration. Since then, work has been ongoing that should lead to the

development of a NATO air power strategy, and to inform the already mentioned NATO defence planning process with the right input to close existing and emerging capabilities gaps. I hope that the forthcoming NATO summit in Warsaw will bring even more momentum to our project.

NATO Command Structure

The present NATO Command Structure was declared at the end of 2015, in which the new structure meant a reduction to one air command, located in Rammstein, Germany. In addition, the number of CAOCs (combined air operation centres) was reduced from 10 to 2, respectively located in Uedem, Germany, and Torrejon, Spain.

Thereafter two standing missions to NATO in the air and space domain: one is missile defence, which is in an early phase; the other is air policing. The NATO Integrated Air Defense System (NATINAMDS) suggests that an integrated air defence system exists and operational. What do we really have? In the case of the UEDEM Air Policing area, there are c.100 radars, 16 CRCs (Control and Reporting Centres), and up to 20 QRA (Quick Reaction Alert) airbases, partly under national command. There are several national limitations in cross-border operations. The Command and Control System is still outdated, its connectivity partly relying on outdated technology from the 1960s, and the current NATO system is a peacetime air policing system only. This implies just self-defence without ROE (rules of engagement).

To understand better what we expect to happen in the build-up of an Article 5 crisis in Europe, I would like to introduce the Air Policing Adaptation and Assurance plan. On the lowest part of the scale, you have the air policing level, which is the lowest level of effort and meant for peacetime, when everything is fine. The next level is enhanced air policing, which means basically the same as the first level, with no rules of engagement and the same legal background, but with more intense policing. The crisis point would start when a nation, bilaterally or as part of a coalition, reacts to a threat. NATO could, for example, decide to launch the Very High Readiness Joint Task Force, with a very limited mission, thereby forming a NATO JOA (Joint Operations Area) with a limited footprint. Ultimately, in the case of an Article 5 situation, the NATO air defence system would be implemented. However, as already mentioned, there are a lot of things that have not been prepared in order to meet these steps automatically.

Why is this so? Since 1990, NATO has been joined by new members that

are former Warsaw Pact members and have never been exposed to the idea of NATINAMDS. NATO nations partly renationalized their domains, mainly because of the renegade threat. Also, they concentrated on expeditionary efforts. GBAD (Ground Based Air Defence) forces were reduced dramatically and taken out of the integrated system. Air space management is heavily outsourced to private companies. Hence, we do not have a modern air defence system, but rather a fragmented, nationally caveated air policing system. People should be aware of this fact.

As we all would agree, and as history and recent and ongoing conflicts suggest, if a country is not able to control, use, and defend its own airspace, it may be doomed. In order to achieve an integrated air defence system, we need a capable standing Command and Control System. The best asset platforms, such as the F-35, are almost useless in the absence of a system for command and control to employ them. A robust, secure, and redundant connectivity is needed, as well as a 24/7 redundant surveillance system. Furthermore, there is a need for a national space management capability, which is a national responsibility but also compatible with NATO. Modern fighters, air bases, air-to-air refuelling, integrated GBAD, training and exercises, and the proper indication and warning systems are all needed in order to be able to dominate the escalation, not just react to it.

With regards to my views on European air power in my area of responsibility, I would suggest that it should be of the outmost interest of the affected nations to resolve questions of air defence, both on the national side and with regards to relevant contributions to the NATO air defence system. Merely relying on the United States might not be sufficient or accepted.

Recent developments

Finally, I wish to consider the developments in the last couple of years, which are of a real concern. NATO and Brussels have adopted the situation under the headline 'Anti-access – Area denial'. In contrast to the situation of NATO air defence, Russia has put a lot of effort into developing and modernizing its ground-based air defence. The air defence in Kaliningrad covers a significant portion of NATO air space in the Baltic States. In addition, Russia's air dominance in this area is going increase in the future, with the implementation of SA-21s in the region. When lower range weapons included, the picture becomes even worse, with multiple layers of surface-based air defence. It could be argued that this is only a defensive measure. However, if an SA-26, which

is a nuclear-capable twofold system (one ballistic and one cruise missile component) were to be stationed in Kaliningrad, the whole situation would have a different quality. However, I do not wish to go into details about the triad of nuclear levels and the logic that follows it; no one wants to go back to the situation in 1980s.

However, the same systematic idea of layer air defence is applied in Crimea, and was observed recently in Syria. This means that a high number of sorties and missions flown by NATO nations in those areas are effectively under Russian air dominance. Although there is a difference between capability and the political will to employ it, we should ask what are the effects of this situation. When the Turks shot down the Russian airplane in 2015, the Russians responded by deploying SA-21s in the region. As a result, part of Turkey's airspace is now under Russian air dominance. What might happen in the case of a new border violation by a Russian warplane?

Om pendelsvingninger og hukommelsestap

Dr Ole Jørgen Maaø

Dette innlegget handler om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, og hovedpoenget har jeg framført en rekke ganger tidligere – til og med i denne sal og på samme seminar for noen år siden – uten at det ser ut til at noen hører etter.¹ Når jeg skulle forberede dette innlegget vurderte jeg til og med å bare holde et av de gamle foredragene på nytt – men tenkte at det var i overkant frekt.

Mitt budskap i dette innlegget er derfor ett enkelt, men samtidig svært viktig poeng om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Dette poenget er – med referanse til tittelen på dette innlegget – at Norsk forsvarspolitik har vært – og også er – i overdreven grad drevet av det jeg vil kalle et relevanshysteri, eller motetyranni om du vil. Dette har gitt store pendelsvingninger i hva som har vært «in». Forsvarspolitikken har nærmest vært drevet fra skanse til skanse av dette motetyranniet.

Tidlig på 1990-tallet og utover det tiåret, sloss vi for å beholde et så stort hjemmeforsvar som mulig til tross for at trusselen som hadde vært sterkt delaktig i å bygge det opp, visnet brått og deretter relativt sikkert utover på 1990-tallet. Forsvaret lette etter relevansen i det man gjorde. Internasjonale operasjoner kom seilende som en slags redningsplanke utover på 1990-tallet, men det var først etter 11. september 2001 det tok virkelig av. En periode etter *det* virket det som om terror var alt man fokuserte på, terrorbekjempelse var alfa og omega for å være relevant. Var man ikke med i kampen mot terror, så stod nedleggingsspøkelset i skyggen og ventet på deg.

Og terrorbekjempelsen ble i betydelig grad knyttet til internasjonale operasjoner. Tidlig på 2000-tallet var internasjonale operasjoner i skuddet. Under Bondevik II-regjeringen, med Kristin Krohn Devold som forsvarsminister,

1 Maaø, Ole Jørgen (2005) «Om fremtiden, strukturplanlegging og kompetanse», foredrag ved Generalinspektøren for Luftforsvarets luftmaktseminar, februar. Se også Maaø, Ole Jørgen (2005) «Forsvarets utvikling: For mye tro og for lite tvil?», foredrag på Militærmaktseminaret, arrangert av Forsvarets Stabsskole og Norsk Utenrikspolitisk Institutt, november [Foredraget ble i en noe utvidet utgave også avholdt ved Krigsskolen Linderuds årssdag, desember 2005].

gikk man svært langt i politiske dokumenter med å signalisere at Forsvarets hovedrasjonale befant seg utaskjærs. I *Styrke og Relevans. Strategisk konsept for Forsvaret* fra 2004 kunne man blant annet lese at: «Styrker som utelukkende er egnet til å ivareta rent nasjonale oppgaver, skal videreføres bare i den grad de dekker et klart definert nasjonalt behov som ikke kan dekkes på annen måte.»²

Med slike formuleringer ser man fort at det som kan bli prioritert er avdelinger som kun dekker rent internasjonale behov. Kan hende var det ikke slik man tenkte, men da formulerte man seg i så fall ekstremt klønete.

En periode trodde vi ikke lenger at Forsvaret skulle kunne forsvare norsk territorium, men heller hovedsakelig forsvare norske verdier. Vi skulle, ifølge Generalinspektøren i Luftforsvaret (GIL) i 2002, generalmajor Thomas Colin Archer, gå fra et forsvar av territorium til et forsvar av verdier.³ Anvendelsen av militærmakt handlet ikke lenger om territorium, men om mer abstrakte forhold for å spre det gode levesett – demokrati, likestilling og utdanning til alle. Fra et forsvar av territorium til et forsvar av verdier – het det. På tampen av denne perioden som også varte inn i den første Stoltenberg-regjeringen, het det til og med i langtidsplanen for Forsvaret fra mars 2008 at vi skulle ha et «forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier».⁴

Kanskje lengst av alle gikk statsviterne. Janne Haaland Matlary og Øyvind Østerud – to av Norges presumptivt best skodde av slaget – publiserte i 2005 boka *Mot et avnasjonalisert forsvar*. Der stod det i den første setningen at: «Norge befinner seg midt oppe i et forsvarspolitisk epokeskifte».⁵ Det man siktet til var altså den såkalte avnasjonaliseringen av Forsvaret, både i form av at hjemmeforsvaret ikke lenger var ansett som det sentrale, men også fordi private sikkerhetsaktører – på den tiden – var veldig i vinden. Militærmakten, trodde man da, var i ferd med å skille lag med en stat som allerede var i ferd med å miste mye av sin betydning.

I en kronikk i *Dagbladet* fra mars 2005, hevdet til og med Matlary at militærmaktens hovedfunksjon ikke lenger var nasjonal avskrekking. Det var anvendelse av den, å forstå som i aktiv bruk av den utenlands i internasjonale opera-

2 Forsvarsdepartementet (2005): *Styrke og Relevans. Strategisk konsept for Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet, pkt. 188, s. 77.

3 Archer, Thomas Colin (2002): «Luftforsvaret i omstilling», foredrag i Oslo Militære Samfund, 22. april 2002. Lastet ned 23.05.2016, fra: <http://www.oslomilsamfund.no/archive/2002/49/2002-04-22-Luftforsvaret+i+omstilling>.

4 Stortingsproposisjon nr. 48 (2007–2008): «Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier». Lastet ned 23.05.2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-48-2007-2008-/id504783/>.

5 Matlary, Janne Haaland og Øyvind Østerud (2005): «Mot et avnasjonalisert forsvar?» i Matlary, Janne Haaland og Øyvind Østerud (red.): *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt forlag, s. 7.

sjoner, som hadde blitt norsk militærmakts hovedrasjonale.⁶ Det var altså det som var grunnen til at Norge holdt seg med et forsvar.

Men, la gå, dette skulle ikke bli noen ny polemikk mot Haaland Matlary, snarere ville jeg bare påpeke at hun – som en rekke andre – midt på 2000-tallet gikk veldig langt i å påpeke at internasjonale operasjoner var selve hovedrasjonale for å holde seg med et forsvar. Jeg må minne om at dette er mindre enn elleve år siden.

Om man imidlertid leser de offisielle politiske dokumentene, eksempelvis langtidspanene for Forsvaret i hele perioden etter den kalde krigen, også de fra midten av 2000-tallet, så har de hele tiden understreket det *nasjonale* Forsvaret og satt dette som selve årsaken til at vi holder oss med et forsvar.

Også Sverre Diesen – både da han ledet *Forsvarsstudie 2000*, senere som militær assisterende departementsråd og til sist som forsvarssjef – har hele tiden argumentert for at omleggingen av Forsvaret på 2000-tallet har hatt sitt rasjonale i nasjonale forhold. Men det var også på dette argumentet Diesen møtte mest skepsis. Til tross for at han iherdig påstod at omleggingen av Forsvaret i hovedsak var begrunnet i hjemmeforsvaret, var det få som synes å ha trodd ham på akkurat det.

For forståelsen i Forsvaret – i det minste i store deler av Forsvaret – var slettes ikke der. La oss være ærlige, de siste 16–17 årene, sånn omtrent siden Kosovo-krigen og kanskje helt frem til de siste par-tre årene, så er det ikke beredskap og forsvar av eget territorium som verken har gitt kred eller kronasjer – det har vært internasjonale operasjoner som har vært i støtet.

«Hjemme» har vært traust og nedprioritert – «ute» har vært sexy og prioritert.

I 2006 kunne selv Heimevernet stolt meddele at de skulle bidra i internasjonale operasjoner. Om ikke med egne avdelinger, så i hvert fall med offiserer. Overskriften i Forsvarets nye gladmagasin *F*, lød intet mindre enn at «HV er 'In' i utlandet».⁷ «In» – var det noen som anvendte begrepet motetyranni?

Smak litt på ordet heimevern. Alle forstår vel at det er veldig avhengig av hvem sitt hjem vi snakker om? Er det norske hjem? Afghanske? Alles? Man kunne jo naturligvis sarkastisk ha slått fast at en omdøping til Bortevernet hadde vært en mulighet.

6 Matlary, Janne Haaland (2005): «Når skal Norge bruke makt?», kronikk i *Dagbladet*, 03.03.2005.

7 Løvland, Torbjørn (2006): «HV er «In» i utlandet», *Forsvarets Forum*, 24.10.2006, lastet ned 23.05.2016, fra: http://www.fofo.no/HV+er+%C2%ABin%C2%BB+i+utlandet.b7C_wZbSXZ.ips. Se også NTB (2007): «HV-soldater aktuelt i Afghanistan», publisert på *NRKs nettsider*, lastet ned 23.05.2016, fra <http://www.nrk.no/norge/hv-soldater-aktuelt-i-afghanistan-1.3507131>.

Men det er lett å tøyse med andre, også hos oss i Luftforsvaret var motetyranniet tungt gjeldende. Luftvernartilleristene strevde kanskje mest. Det var jo ingen som ønsket deres tjenester – Vesten ble ikke utfordret på sin kontroll av luftrommet. Dermed var det lite for de å gjøre. Kanskje satt de og ønsket seg en aldri så liten luftkrig et sted, så de også kunne få være med? Være relevante? Bidra med sin kompetanse? Og til og med kanskje få skyte ned et fly eller et kryssermissil? Det hadde vært noe det – da hadde de vært relevante da.

Enda tydeligere ser vi hvordan motetyranniet preget Forsvaret ved et blikk på Orion-miljøet. Selv de, med kanskje en av Forsvarets mest sentrale nasjonale oppgaver i fredstid, ja selv *de* følte at de måtte ut i internasjonale operasjoner for å bli sett. Som Gerhard Larsen, tidligere sjef for 133 luftving på Andøya har uttrykt det, så handlet det om å «bli sett eller dø». ⁸ Nokså tydelig sagt det. Og å bli sett betydde internasjonale operasjoner. Det holdt ikke med Orion-miljøets ytterst sentrale bidrag til sikkerhet her hjemme.

Motetyranniet strekker seg dessverre også utover rene sikkerhetspolitiske forhold. Selv om dette ikke er mitt sentrale anliggende i dag, så klarer jeg ikke å unngå å påpeke at jeg knapt har tall på de byråkratiske omlegginger jeg har vært vitne til i mine snart 30 år i Forsvarets tjeneste. Og disse omleggingene – som synes meg å være ekstremt motedrevet – går da også i sirkel sånn innimellom. Nå ryktes det meg at det sannelig skal hete flystasjon igjen? Og at sjefen der blir sjef for flere enn bare de operative? Det ryktes meg at noen nå mener at det å ha kun én sjef innenfor ett og samme leirgjerde er smartere enn å holde seg med fem eller seks? Nei, takke meg til slike tanker, det høres jo helt oppviglersk ut...

Men dette var en omvei på et militærfaglig seminar. La oss isteden fortsette med forsvars- og sikkerhetspolitikken. For nå vender Forsvaret altså nesa og utsynet hjemover – igjen. Det har pågått noen år, startskuddet var vel egentlig regjeringsskiftet i 2005, der den første Stoltenberg-regjeringen uttalte at de så: «Nordområdene som Norges viktigste strategiske satsingsområde i årene som kommer». ⁹ Det fortsatte fra norsk hold med det såkalte nærområdeinitiativet i NATO, lansert av norske myndigheter i 2008, der altså utgangspunktet var at

8 Sitert fra Henriksen, Dag (2014): «Luftforsvaret – kun en taktisk leverandør av luftmakt?» i Heier, Tormod, Anders Kjølborg og Karsten Rønnfeldt (red.): *Norge i internasjonale operasjoner. Militærmakt mellom idealer og realpolitikk*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 179–187, sitat fra s. 180. Opprinnelig kilde er e-post fra Gerhard Larsen til Dag Henriksen av 28.10.2013, se s. 270.

9 *Soria-Moria erklæringen. Politisk plattform for en flertallsregjering utgått av Ap, SV og Sp, 20.12.2005*, s. 6, lastet ned 23.05.2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/soria-moria-erklaringen/id438515/>.

NATO måtte konsentrere seg mer om sin opprinnelige kjerneoppgave; kollektivt forsvar av medlemslandene.¹⁰

Logikken fra den kalde krigen har fått sin renessanse i motebildet: Landet skal selv holde fortet en stund før de allierte forsterkninger kommer på plass.

Og la meg først understreke at dette naturligvis er fornuftig. Jeg er blant dem som er av den krystallklare oppfatning at Forsvarets kjerneoppgave er forsvar av norsk territorium. Og la det heller ikke være tvil om at selve territoriet står ytterst sentralt når en nasjonalstat skal sikres og forsvares. Skal man lage sikkerhet noe sted, kan ikke det skje noe annet sted enn på et bestemt territorium. Også dersom vi skal forsvare det heller fluffy begrepet «verdier», trenger vi etter mitt syn å kontrollere eller beherske territorium. Hvorfor? Jo fordi det er på territorium vi menneskene bor. Og det er vi mennesker som skaper verdiene, og vi bor jo på et stykke territorium. Det er det *det* som må forsvares.

I tillegg ligger det sterke følelser knyttet til territorium. Hva med Hopen for eksempel? Hva er Hopen spør du kanskje? Et stykke norsk territorium. En liten øy sør for Svalbard, 2 kilometer bred og 33 kilometer lang. Ubebodd, men befolket av fire karer som bemanner Norges meteorologiske stasjon der.

Hva om noen fant ut at de ville okkupere Hopen av en eller annen grunn? Ingen av oss har noe forhold til den nå – i hvert fall nesten ikke – men hva om den ble okkupert? Tror vi da at Ola Nordmann hadde blitt hakket mer nasjonalistisk? Og at opinionen ville kjent på følelsen av at noen hadde okkupert norsk territorium? Eller ville vi fremstått med rasjonelle kalde og kalkulerende analyser om Hopens sikkerhetspolitiske betydning? Med Falklandskrigen i baktankene, så tror jeg følelsene her ville spilt en sentral rolle.

I fjor høst snakket forsvarsminister Ine Eriksen Søreide stadig vekk om «varige sikkerhetspolitiske endringer».¹¹ Det var åpenbart blant annet et mer aggressivt Russland hun snakket om. Men hva er en varig endring?

Akkurat her kjenner jeg på lysten på å være skikkelig besserwiser, og fortelle ministeren at det begrepet faktisk er helt håpløst – hva er egentlig en varig endring? I en tid da alle sier at endringene skjer så fort, hvilke er da varige? Kan vi når vi eventuelt er midt i endringen, forstå om akkurat denne er varig? Sånn i menneskehetens historie? Jeg er jo historiker, og har fundert på om ikke en

10 Mer om det norske initiativet finnes i Haraldstad, Marie (2013): «Nærrområdeinitiativet i NATO: embetsverkets rolle i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk». Masteroppgave i statsvitenskap, Universitet i Oslo, lastet ned 23.05.2016, fra: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/36957>.

11 Forsvarsminister Søreide har anvendt uttrykket lenge og i flere sammenhenger, se eksempelvis Søreide, Ine Eriksen (2014): «Et styrket NATO etter toppmøtet», *Nordlys*, 15.09.2014, lastet ned 23.05.2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Et-styrket-NATO-etter-toppmotet/id2000661/>.

varig endring skjedde den gangen Sør-Atlanteren oppstod som en konsekvens av at Sør-Amerika og Afrika skled fra hverandre. Geologene mener det kan være sånn ca. 130 millioner år siden.

Og kan noe som helst ved politikk – ministerens eget fagfelt – sies å være varig? Kan vi som Ivo Daalder i denne utgaven av *Luftkrigsskolens skriftserie* hevde at integreringsprosessen i Europa, der EU har vært fyrtårnet, er en varig endring? Eller kan selv *den* – som inntil nylig har sett ut til å gå på skinner – spore av?

Ministeren slo i sin tale i Oslo Militære Samfund i januar 2016 fast at forholdene hadde endret seg så mye bare siden Forsvarssjefen la frem sitt fagmilitære råd den 1. oktober 2015 – at ting nå måtte revurderes. Hvor lenge er i så fall varig, en 4-5 måneder? Man kan jo lure på om Søreide mente at disse nye endringene, altså de som hadde oppstått sånn i løpet av de siste tre månedene, også var varige?

Jeg skal heller ikke bruke lang tid på å påpeke at også GIL i går anvendte ministerens begrep om «varige endringer», ei heller at han i sin tale i Oslo Militære Samfund i november 2015 slo fast at: «Våre sikkerhetspolitiske omgivelser er totalt endret.»¹² Skulle jeg brukt tid på det, måtte jeg jo ha slått fast at det langt ifra er tilfellet. Men slikt holder jeg meg naturligvis for god til.

Men, siden jeg ikke liker å være en slik besserwisser, men heller fremstå som en kjølign analytiker, så skal jeg fortelle dere hvorfor jeg tror både ministeren og GIL tror at det har skjedd så store endringer – ja at de kan påstå at «våre sikkerhetspolitiske omgivelser er totalt endret» og det også av «varig» karakter. Årsaken ligger i at de også som nesten alle andre både har vært – og er – fanget av motetyraniet.

Utfordringen nå er at vi tipper vel mye i motsatt retning. Nå er det hjemmeforsvaret som er på moten. Innsatsområde 1 er på alles lepper: Russland er igjen en potensiell trussel. Som om ikke en stormakt som er en av de nærmeste naboene man selv ikke er alliert med, ikke hele tiden har vært det? Motetyraniet er igjen i ferd med å feste sitt grep, men nå med et annet pendelutslag om du vil. Og vi driver pendelen utover og utover. Vi trives jo best med å være «in» og relevant!

Som også Kai Eide er inne på i sitt bidrag i denne utgaven av *Luftkrigsskolens skriftserie*, må vi nå om dagen passe oss for ikke å hausse opp trusselen fra øst

12 Rygg, Per Egil (2015): «Et operasjonsoptimalisert luftforsvar for det 21. århundret», foredrag i Oslo Militære Samfund, 02.11.2015, lastet ned 23.05.2016, fra <http://www.oslomilsamfund.no/archive/2015/329/2015-11-02-Et+operasjonsoptimalisert+luftforsvar+for+det+21.+%E5rhundret>.

for mye. Det er klart vi skal følge utviklingen i Russland tett – og det er heller ikke noen tvil om at vi per i dag ikke har noen annen potensiell statstrussel mot vårt territorium. Og Russland har jo vist at de er villige til å anvende militær-makt andre steder. Igjen, med referanse til Daalder, dette ser foreløpig ut til å ha samlet NATO om de «gamle» kjerneoppgavene. Samtidig hevder altså professor Tamnes i herværende utgave av skriftserien at han er veldig usikker på Russlands fremtid. En varig endring?

Og husk at nordområdene fortsatt er et lavspenningsområde. Det er på sin plass å minne om at det ikke er i vår interesse å militarisere en eventuell episode eller sikkerhetspolitisk krise i nordområdene. Lavspenning er i norsk interesse, ikke bare til hverdags, men også om konflikt skulle true.

Men, i dette bildet ønsker jeg å minne om at det ikke er særlig sannsynlig at internasjonale operasjoner forsvinner sånn over natten. Akkurat nå ligger de litt brakk, selv om vi jo har styrker mange steder i verden, og selv om vi i Luftforsvaret akkurat i disse dager har en Hercules med crew og bakkepersonell i Mali for å bidra i FN-operasjonen der. Vi sender en hilsen til dem, men slår likevel fast at det nå er tørke for store internasjonale bidrag.

Solberg-regjeringen lovpriser sikkert sprekkene i F-16 nå om dagen, de kom svært beleilig for en regjering som sliter med å vite hva som er fornuftig å gjøre i møte med krav om deltagelse i kampen mot IS. Hadde det ikke vært for sprekkene, hadde det ikke vært lett å si nei til stormaktene som ber om mer norsk støtte, gjerne i form av kampfly. Ergo er det kanskje til og med litt tilfeldig at vi ikke akkurat nå har et stort bidrag i internasjonale operasjoner?

Da «Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge» eller det såkalte Tamnesutvalget etter dets leder Rolf Tamnes, i april 2015 la frem sin meget velskrevne 100 siders anbefaling, et i alt meget gjennomtenkt og gjennomarbeidet dokument som forsvarsledelsen burde ha lest mer i før de presentere sitt fagmilitære råd, så stod ikke internasjonale operasjoner akkurat sentralt. Internasjonale operasjoner var ikke viet mer enn to avsnitt. Internasjonale operasjoner var riktignok også nevnt noen andre steder og det stod svart på hvitt at Forsvaret måtte påregne å delta fordi våre allierte forventet det. Men internasjonale operasjoner ble ikke trukket frem som sentralt for norsk sikkerhet.¹³ Og noen av utvalgets representanter mente altså for kun ti år siden at disse operasjonene var selve rasjonale for Forsvaret. Er selv ekspertene drevet av motetyranniet?

Pendelen har nå altså svingt og det for kraftig i motsatt retning – nå er det

13 Rapporten til gruppen, «Et felles løft» er lastet ned 23.05.2016, fra: <http://forsvaretavnorge.regjeringen.no/rapporten/>. De to avsnittene finnes på side 70.

snart bare hjemme som teller. Vi synes ikke å klare å ha to tanker i hodet samtidig.

I motetyranniets tid trenger vi motrøstene! Hvor er de som tør å stanse opp og si stopp – og kanskje anmode om at vi tenker oss om en gang til? Nå snakker en gamling vil sikkert mange si. En som ikke klarer å henge med i en verden som visstnok endrer seg så hurtig.

Jeg tør likevel hevde at innenfor forsvars- og sikkerhetspolitikken, så er fastpunktene klare og tydelige og lette å se. Vi må bare tørre å holde mer fast i dem når motetyrannene kommer og hysteriet slår inn over oss. I forsvarspolitikken burde konstantene være langt mer sentrale enn endringene.

La meg skissere noen slike fastpunkter for dere, bare for å illustrere hva jeg tenker på:

- Norge ligger der det ligger, geostrategiens klør forlater oss ikke, vi er nabo med en stormakt vi ikke er alliert med.
- Norge er en råvarenasjon; med enorme mengder olje, gass og fisk.
- Norge har en svært lang kystlinje og enorme havområder å forvalte og trygge.
- Samtidig har Norge store areal, landet er langstrakt og lite folk.

Samtidig er det andre forhold som kanskje kan sies å ligge i skjæringspunktet mellom å være relativt varige, men som vi også må ha åpning for kan endre seg over tid. Eksempler på slike mulige fastpunkter innenfor en planleggingshorisont på 10-15 år kan være:

- Den store naboen i øst har evnen – og noen ganger også viljen – til å anvende militærmakt for å sette sine planer ut i livet.
- Norge er medlem av verdens sterkeste militærallianse, med en kollektiv forsvarsforpliktelse.
- Forsvaret er *til* for både nasjonale og internasjonale operasjoner – men de nasjonale har klart forrang.
- Forsvaret skal åpenbart ha en nasjonal avskrekkende rolle.
- Flest mulig av Forsvarets styrker må være beredt på operasjoner i hele spekteret fred-krise-krig – fordi vi ikke kan fastslå på forhånd hvor utfordringene kommer.

Konklusjon

La meg så avslutte med å gjenta hovedpoenget en gang til: Det er for mye pendelsvingninger og hukommelsestap i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Vi er ridd av et motetyranni. Dette motetyranniet driver forsvarspolitikken fra skanse til skanse, fra ytterpunkt til ytterpunkt.

Et av hovedproblemene med motetyranniet er at det er veldig dyrt. Skal vi drive langtidsplanlegging på et slikt vis at forutsetningene endrer seg fra 1. oktober 2015 og til forsvarsministeren holder tale i Oslo Militære Samfund tre måneder senere, ja da er vi på ville veier.

Akkurat nå vil jeg advare mot at vi tror på at alt finnes her hjemme i steinrøysa. Nå er det Russland og nordområdene for alle penga, og et etter mitt syn overdrevet fokus på innsatsområde 1 og høyintensitetsoperasjoner.

Ja, vi skal naturligvis ha et Forsvar som er i stand til å kjempe høyintensitetsstrid. Og ja, det skal naturligvis da være skodd for å slåss mot eventuell russisk aggresjon, selv om noe slikt fortsatt kjennes fjernt.

Verden er sjelden så endimensjonal som vi gjerne vil at den skal være. Historiens gang er mangefasettert. Og sjelden – eller nesten aldri – har motetyrannene rett over tid. Jeg vil til og med hevde at de svært sjelden har rett i samtiden.

La oss derfor bli litt bakstrevenske, la oss lete etter de mer varige strukturene, de mer bestandige. Jeg vil anmode alle om å være djevelens advokater i møte med det såkalte moderne tankegodset, det vil si i møte med motetyrannenes argumenter – for ofte sprekker argumentene om noen bare pirker ørlite grann i dem.

Luftforsvaret og FMR – med fokus på reell operativ evne

Oberst Torgeir Berg

Innledning

FMR har etter Luftforsvarets mening vært en god og inkluderende prosess med svært høy faglig kvalitet. Og bare så det er nevnt helt innledningsvis; Luftforsvaret er svært tilfreds med den anbefalingen som FSJ har lagt frem. Gjennom FMR-prosessen har Luftforsvaret fått mulighet for å adressere våre utfordringer og vi mener at vi langt på vei har fått gehør for vår tilnærming og våre synspunkter. I hovedtrekk innebærer FSJs anbefaling, gitt at den tas til følge, et luftforsvar med en betydelig bedret reell operativ evne på det høyeste konfliktnivået.

Denne artikkelen dreier seg om hva og hvordan Luftforsvaret har resonert i FMR-prosessen. Vår tilnærming har i stor grad handlet om å synliggjøre betydningen av luftmakt og luftkontroll på det høyeste konfliktnivået. Luftforsvaret har en stor bredde i sine kapasiteter og de har alle en rolle i fred, krise og krig. Men den dimensjonerende utfordringen er ifølge rammeskrivets oppdrag til FSJ væpnet angrep. Luftforsvarets tilnærming til FMR har derfor vært på *luftkontroll* og de systemer som bidrar til luftkontroll. Et visst antall fly og piloter gir nominell styrke, men det er først når disse får nødvendig kommando-, kontroll- og støttefunksjoner i form av logistikk at de kan utgjøre en reell operativ evne. Dette har vært viktig for oss å få frem i våre råd til FSJ.

Men reell operativ evne – på det høyeste konfliktnivået – krever også kompetanse og forståelse for hvordan våre kapasiteter best kan anvendes. Det er ikke tilstrekkelig å kjøpe høyteknologisk materiell og forøvrig fortsette «business as usual», noe jeg skal adressere helt til slutt i denne artikkelen. Først vil jeg imidlertid kort behandle statusen og utfordringene i Luftforsvaret ved inngangen til FMR.

Omgivelser og rammebetingelser

Utviklingen av Luftforsvaret etter den kalde krigen har vært preget av bidrag i internasjonale operasjoner og en evig kamp for å holde seg innenfor det økonomiske rammeverket. Dette er definitivt viktige forhold, men vi skal ikke glemme at de også har bidratt til at Luftforsvaret i dag er innrettet og optimalisert for noe annet enn krig og forsvar av *Norge*. Når dette holdes opp mot den sikkerhetspolitiske utviklingen, og den forventede driftskostnadsveksten som en følge av nye systemer som er i ferd med å fases inn, så gir dette store utfordringer både med tanke på vår nasjonale operative evne og fremtidig kostnadsutvikling.

Luftforsvarets vurdering ved oppstarten av det fagmilitære råd var at dersom det *ikke* var realistisk å basere seg på en forutsetning om økte økonomiske rammer, ville det være helt nødvendig å redusere *bredden* i organisasjonen for å oppnå *varige* effekter. Vi anså det ikke tilrådelig med ytterligere «ostehøvling» i en allerede marginalt dimensjonert struktur. «Ostehøvling» vil typisk medføre en uforholdsmessig stor reduksjon i operative leveranser, samtidig som vi likevel sitter igjen med store grunnkostnader knyttet til støttevirksomhet og personell. Dette er særlig gjeldende for en kapitalintensiv virksomhet som luftmakt.

Etter vår oppfatning var det nødvendig å gjennomgå tidligere beslutninger knyttet til Prop. 73 S (2011–2012) som etter vår mening medførte *økte* kostnader og kompetansetap *uten* at det samtidig ble oppnådd operative gevinster som kunne forsvare kostnadene. Dette gjaldt særlig flytting av Forsvarets EK støttesenter til Ørland og flytting av Luftforsvarets ledelse til Reitan. Luftforsvaret pekte også på behovet for en strategisk innretting av Luftforsvarets virksomhet mot baser med *høy operativ stridsverdi* og med en spredning som muliggjorde operasjoner og forsvar av hele landet. Basestrukturen i nord, med tre flystasjoner med kort avstand til Andøya, Evenes og Bardufoss, pekte seg da ut som lite kostnadseffektivt.

Statssikkerhet dimensjonerende for Luftforsvarets struktur

Ser vi det økonomiske utfordringsbildet i henhold til Luftforsvarets evne til å håndtere de mest krevende utfordringer, tilsier det et behov for å kanalisere ressursene inn mot de mest prioriterte oppgaver, det vil si oppgaver knyttet til statssikkerhet – med andre ord væpnet angrep mot Norge. Dette er også vektlagt i FMINs oppdrag til FSJ og senere tatt opp i FSJs anbefaling.

I dag er Luftforsvaret i hovedsak innrettet for nasjonale lavintensitetsoperasjoner og internasjonale bidrag. Vi evner å håndtere den daglige jagerflybered-

skapen nasjonalt og for NATO på et høyt nivå. Vi driver 24/7/365 luftovervåking av norsk luftrom og opererer jevnlig i havområdene med våre maritime patruljefly. Andre eksempler på nasjonal beredskap er helikopterkapasitet til politi, søk- og redningshelikopter og nasjonal eksplosivrydding. Vi har også en viss evne til å bidra internasjonalt. Eksempler på dette er Libya med kampfly, helikopter i Afghanistan og transportfly i Afrika. Transportflyene har vært etterspurt både i forbindelse med Ebolautbruddet for to år siden og for FN i Mali akkurat nå. Luftforsvaret gjør en viktig og god jobb hver eneste dag på mange områder. Det er imidlertid viktig å påpeke at det vi gjør i all hovedsak er innrettet mot lavintensitetsoperasjoner.

Libya-aksjonen er et av flere eksempler på at Luftforsvaret leverer svært godt på det høyeste konfliktnivået når alarmen går, men husk at vi i Libya inngikk som en liten puslebrikke i et system av systemer, hvor andre stilte med ressurser og kapasiteter som vi er avhengige av for å oppnå en slik suksess! I Libya var det heller ingen motstandere som utfordret Vestens kontroll i luftrommet, noe som definitivt ikke vil være tilfellet hvis det skulle komme til væpnet angrep mot Norge.

I en nasjonal kontekst må Forsvaret være i stand til å ivareta oppgavene alene. Selv for operasjoner som skal skje i en alliert kontekst må man anta at de norske styrkene må kunne håndtere trusselen på egen hånd frem til de allierte forsterkingene er på plass.

Vi får svært gode tilbakemeldinger på vår deltagelse i internasjonale operasjoner og ros for løsninger på daglige fredstidsoperasjoner her hjemme. Det som gjør det litt vanskelig for oss er at vi *ikke* blir testet, heldigvis får man vel si, på de mest krevende oppgavene i en nasjonal kontekst. Jeg er redd for at samfunnet tror at hvis Luftforsvaret virker i internasjonale operasjoner og hjemme til daglig, så vil det også virke godt hvis det skulle komme til krigshandlinger her hjemme – en slik slutning er ikke nødvendigvis helt riktig.

Nå har imidlertid forutsetningene endret seg. Vi ser at det er behov for å styrke evnen til å løse de mest krevende oppgavene. Dette betyr i praksis å styrke beredskapen og evnen til nasjonale høyintensitetsoperasjoner. Min forståelse av dette er at FSJ har lagt vekt på konsekvensfaktoren i risikoligningen og ikke sannsynligheten for et væpnet angrep på Norge, selv om denne sannsynligheten nok har økt sett i lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen de siste årene. For Luftforsvaret innebærer det en prioritering av kjernefunksjonene som gjør det mulig å kontrollere og utnytte luftrommet i fred, krise og krig – det vil si kontroll i luften.

Betydningen av luftkontroll

La meg også kort få minne om hvorfor luftkontroll er så viktig. I all korthet handler det om at en nasjon gir opp noe av sin strategiske handlefrihet dersom den ikke har luftstridsmidler som innehar evnen til en viss grad av kontroll i luften. Uten luftkontroll gir vi en motstander handlefrihet til å utsette vår befolkning, samfunnskritiske funksjoner og infrastruktur for flyangrep. Luftkontroll innebærer å være i stand til å nekte en motstander bruk av luftrommet, og samtidig sikre egen bruk.

Det handler i stor grad om å kunne etablere en beskyttende paraply over våre egne land- og sjøstyrker, slik at de får nødvendig operasjonsfrihet. Det handler også om å kunne støtte dem med operasjonell ild og nærstøtte (Close Air Support). For eksempel fremhever våre historiske erfaringer hvordan det å kunne operere relativt uhindret fra luftrommet påvirker effektiviteten i operasjonene til andre egne luft-, sjø- og bakkestyrker. Den som dominerer luftrommet behersker alle andre domener.

Uten luftkontroll blir resten av Forsvaret nærmest irrelevant i et nasjonalt høyintensitetsscenario. Kampflyene er en av de mest anvendbare kapasitetene som Forsvaret har til sin disposisjon. De er derfor av sentral betydning for hele Forsvarets operative virksomhet. De effektene kampflyene kan oppnå vil også danne grunnlaget for den operative evnen til Forsvarets styrker for øvrig.

Det er derfor kampfly og de systemer som understøtter effektiv bruk av disse er, og alltid har vært, Luftmaktens viktigste bidrag til fellesskapet. Dette har vi vært metodisk tro mot i flere år og i arbeidet med FMR.

Hva er viktigst?

Luftkontroll løses ved hjelp av kampfly og de systemer som understøtter kampflyene som kontroll- og varsling, luftvern og baseforsvar. Luftkommando og kontroll er helt sentralt for å planlegge, lede og anvende luftstyrker effektivt. Luftstyrkene må understøttes logistisk i form av operativ støtte og basestruktur. Det betyr ikke at andre systemer i luftforsvaret er mindre viktige, men i lys av oppdragets fokus på krigføring er dette vårt viktigste bidrag til Forsvaret som sådan.

Så langt kan vi fastslå at Luftforsvaret i FMR har fokusert på luftkontroll, det vil si kampfly og de systemene som understøtter bruken av kampflyene. I forlengelse av dette er det særlig to delsystemer jeg ønsker å se nærmere på, nemlig flystasjonen og kampflyenes sortie-produksjon, da disse er svært dimen-

sjonerende for den totale virksomheten i Luftforsvaret på det høyeste konflikt-nivået.

Grovt forenklet kan man si at Luftforsvaret dimensjoneres ut fra to forhold;

1. Trusselen, det vil si hva vi skal beskytte oss mot.
2. Leveransen, det vil si hvor mange sorties vi skal fly og hvor vi skal fly dem fra.

De to ovennevnte forhold har vært viktig å adressere i FMR for å kunne utvikle et Luftforsvar hvor det er balanse mellom leveranser og logistisk støtte samtidig som kampflybasene beskyttes tilfredsstillende.

I tillegg er det selvsagt to andre faktorer som vil påvirke dimensjoneringen, nemlig;

1. Hvor lang tid har vi på å forberede oss på en eventuell konflikt? Har vi ett år, én måned eller én dag? Her er oppdragsskrivet til FSJ tydelig: Vi kan ikke anta lang varslings-tid. I verste fall får vi bare noen timer eller dager på oss. Kort varslings-tid betyr da i praksis at tiltak som ikke er forberedt og klargjort i dag ikke vil være mulig å få på plass når behovet oppstår og vil heller ikke være relevant. Tidsfaktoren favoriserer luftmakten i henhold til forholdet tid og rom. Er vi forberedt, kan vi i løpet av svært kort tid bevege oss over store avstander. Og som jeg kommer tilbake til, kan vi levere betydelig ildkraft. Ingen andre kan det.
2. Hvor stor risiko er vi villig til å akseptere? Hvor skal vi ta risiko og risikere blottlegging som fienden kan utnytte? Skal vi håpe på at fienden ikke angriper vår base og at vi dermed ikke behøver å beskytte den? Man kan selvsagt velge å tro på lang varslings-tid, men da må man også akseptere større risiko. Rent prinsipielt er det de bevilgende myndigheter som må være seg risikoen bevisst og ta begrunnede valg deretter.

Strategisk trusselbilde

For å forstå Luftforsvarets fokus på beskyttelse av våre flystasjoner og vårt fokus på sortie-produksjon vil jeg forsøke å dra opp et strategisk bakteppe. Hvis det skulle oppstå en situasjon som fremtvinger et russisk behov for å etablere det såkalte Bastionforsvaret, er det rimelig å legge til grunn at det kan oppstå

et ønske om å nøytralisere det eneste som reelt sett kan hindre dem fra å gjøre det, nemlig F-35.

Edward Luttwak og Robert Leonard har teoretisert rundt *dødelighetens paradoks* og *loven om avtakende effekt*. Disse begrepene belyser den sammenhengen som kan eksistere mellom effektiviteten til et våpensystem og motpartens behov for å foreta mottrekk mot dette systemet. Luttwak og Leonard argumenterer for at enhver rasjonell aktør vil gjøre det han kan for å beskytte seg mot de våpensystemene som kan hindre hans måloppnåelse.

I vårt tilfelle er det rimelig å anta at F-35 er det systemet som vil oppfattes som mest truende i henhold til etablering av Bastionforsvaret og dermed også det viktigste målet for en motstander. Flyene må derfor beskyttes. Kampflyenes logistiske avhengighet av en permanent basestruktur gjør operasjonene sårbare. En bases beskyttelsesnivå kan dermed påvirke evnen til å utføre alle typer oppgaver/oppdrag. For det første er beskyttelse nødvendig for i det hele tatt å kunne operere med et kampflyvåpen i krise og krig. For det andre er Forsvarets evne til å utnytte F-35 til offensive oppdrag avhengig av at basene er beskyttet såpass godt med andre aktive og passive forsvarstiltak slik at kampflyene selv ikke bindes opp i defensive kontraluftoperasjoner for å forsvare dem.

Som jeg var inne på tidligere tilsier den militærstrategiske utviklingen i Norges nærområder at det ikke lenger vil være realistisk å basere seg på lang forberedelsestid. Tiltak som ikke er implementert i normaldrift, eller kan implementeres i løpet av få dager, vil trolig ha liten verdi og eventuelle mangler vil kunne få umiddelbar og stor effekt på kampflyvåpenets operative evne. Sikring og beskyttelse av basen er helt avgjørende for konservering av stridsevne slik at kampflyvåpenet kan yte reell motstand og fremstå med troverdig offensiv evne i førstelinjeforsvaret.

Baser og operativ stridsverdi

Det er altså ikke bare antall fly og kvaliteten på flyene som påvirker vår nasjonale evne til å etablere kontroll over luftrommet. Gitt de mest tydelig fremvoksende truslene vi står overfor (eksempelvis langtrekkende presisjonsvåpen/kryssermissiler) er det av økt viktighet å beskytte kampflybasene for å sikre egne operasjoner. Basestrukturen er viktig for Luftforsvaret. Den må ikke være for stor. Da bruker vi pengene på å drifte infrastruktur vi egentlig ikke trenger. Den må heller ikke være for liten. Da dekkes ikke de operative behovene og vi vil mangle kapasitet for å ta imot allierte forsterkninger. Basene må også ligge på riktig sted fordi det påvirker vår evne til å etablere kontroll i luften. Slik lan-

det vårt nå en gang ser ut, kan vi ikke ha alle basene samlet i en landsdel. Da vil ikke luftmakten ha reaksjonstid, rekkevidde og holdetid til å kunne operere effektivt i hele landet. I et operasjonsoptimalisert luftforsvar vil Luftforsvaret ideelt sett ende opp med en tredelt operativ basestruktur bestående av en base i nord, en i Midt-Norge og en i sør. GIL har derfor anbefalt en kraftsamling rundt Evenes i nord, Ørland-Værnes i Midt-Norge og Rygge i sør. En slik operativ basestruktur gir kapasitet og fleksibilitet til å dekke hele landet i et bredt spekter av situasjoner. Det gir også en god kobling mellom luftmaktens egenskaper og Norges geografi. En slik innretning av basestrukturen vil derfor ha noe varig ved seg. Dette er i seg selv viktig. Vi kan ikke fortsette å diskutere hvilke baser vi skal beholde eller ikke hvert fjerde år. Dette gir ikke nok stabilitet og sikkerhet til at vi får utviklet strukturen vår i et langsiktig perspektiv. Det gir også stor usikkerhet for personellet.

Det er på grunn av dette perspektivet GIL har valgt å støtte en videreføring av Luftforsvarets ledelse på Rygge. En eventuell flytting vil koste mer enn det smaker, både med tanke på økonomi og omstillingskonsekvenser sett opp mot en svært liten operativ nytteverdi. En videreføring på Rygge passer meget godt inn i Luftforsvarets strategi om kraftsamling av virksomhet på baser med høy stridsverdi. Dette er noe som bør videreføres i strukturen som et varig perspektiv. Med operativ stridsverdi menes tilgang på flyoperative flater, ammunisjons- og drivstoffanlegg og nødvendig sikring og beskyttelse, aller helst i fjell. Baser som ikke har dette bør ikke inngå i en strategisk plan. Det er blant annet i lys av dette man må forstå flyttingen av Luftforsvarets tekniske skolesenter til Værnes, en base med betydelig operativ verdi knyttet til mottak av allierte forsterkninger.

Hvor mange sorties skal vi fly?

Som nevnt tidligere er det helt avgjørende å ha et klart bilde av hvor mange sorties som planlegges gjennomført per døgn for å oppnå ønsket operativ effekt. Før det første dimensjonerer det aktiviteten på flystasjonen og for det andre gir det et klart bilde av hva som er tilgjengelig for den operative sjefen som skal planlegge og gjennomføre luftoperasjonene. Med tanke på de store investeringskostnadene som er knyttet til kampflyvåpnene, er det viktig at det er en god balanse mellom logistikk og støttestruktur på den ene siden og den nominelle strukturen på den andre – det vil si antall fly og piloter. Luftforsvaret har generelt anbefalt at det burde etableres en styrket støttestruktur for å oppnå en maksimal utnyttelsesgrad. I et slikt perspektiv burde det i utgangspunktet

være antall skrog og piloter som er dimensjonerende for leveranseambisjonen og ikke støttestrukturen. Dette fordi det er der de store kostnadene ligger, både når det kommer til investering og årlig drift og når det gjelder antall flytimer. Sammenlignet med disse kostnadene vil kostnadene knyttet til utbedring av eventuelle ubalanser i støttestrukturen fremstå som relativt små.

Kort oppsummert; for å oppnå de ønskede effektene vil det være helt sentralt at F-35 kampflyvåpenet har en troverdig evne til å operere på alle konflikt-nivå. Dersom det kan stilles spørsmål ved kampflyvåpenets reelle stridsverdi vil åpenbart den sikkerhetspolitiske effekten reduseres tilsvarende. Den reelle stridsverdien kommer som en funksjon av vår evne til å produsere kampfly-sortier og vår evne til å beskytte basen hvorfra disse sortiene produseres. Begge deler har blitt adressert helhetlig i FMR, noe også FSJ anbefaler. Det er heller til å komme bort fra at Luftkontroll er en av de viktigste betingelsene for på å kunne motta alliert støtte og hjelp. Det er nærmest utenkelig at NATO vil sette inn sårbare styrker på land eller sjø uten å ha nødvendig grad av kontroll i luftrommet, noe som historisk sett er bekreftet gjennom alle operasjoner i nyere tid.

Kort om antall fly

I FMR har vi vært opptatt av at det bør være antall skrog og piloter som er dimensjonerende for leveranseambisjonen til F-35 og ikke flaskehalsen som et logistisk utgangspunkt. Dette har FSJ vært enig i og han har anbefalt styrking av logistikken for å utnytte F-35 optimalt. Jeg registrerer at antall fly stadig kommer opp i ulike diskusjoner. La meg derfor kort forklare rasjonale for antall fly;

- (1) Antall kampfly er basert på vår evne til å holde et visst antall fly i høy luftmiliter beredskap *samtidig* som vi har kapasitet til å etablere et internasjonalt skvadronsstørrelsesbidrag.
- (2) Dette antallet er dernest sammenholdt med behovet for å *kunne kraftsamle et antall kampfly i luften samtidig*, i et nasjonalt høyintensitetsscenario.

Konklusjonen fra disse analysene, som er gjennomført av FFI og kampflyprogrammet, viser at kampflystyrken må bestå av minst 48 (+4) fly for å lykkes i et nasjonalt høyintensitetsscenario. (Jeg minner også om at det er nettopp slike scenarier og oppgaver som legges til grunn som dimensjonerende ifølge det fagmilitære rådet).

(3) Det totale antallet fly må nødvendigvis være *større* enn antallet som kreves i *luften samtidig* i et gitt scenario.

Jeg har forståelse for at det ikke alltid er like lett å se sammenhengen mellom det totale antallet fly og antall fly som faktisk kan sendes til et oppdrag, underforstått; hvorfor kan ikke alle flyene vi har sendes? Jeg skal prøve å forklare kort hvorfor det ikke er mulig.

Et fly vil alltid være i ulike tilstander; det vil være operativt tilgjengelig (på line), på bakken med uforutsette feil («snag»), i luften («airborne»), klargjøring («turn around») og på vedlikehold/venter på vedlikehold (reparasjoner, manglende deletilgang og lignende).

I denne konteksten er det *antall fly i luften* som er dimensjonerende for den totale flåtestørrelsen, nettopp fordi mange av flyene ikke kan sendes i luften umiddelbart. Hadde alle våre fly kunne blitt sendt i luften samtidig, alltid, hadde vi klart oss med færre, men det er altså ikke mulig, selv om noen ser ut til å tro det.

En reduksjon i antall fly vil følgelig bety at man ikke vil kunne håndtere det dimensjonerende scenarioet, det vil si det samme scenarioet som er lagt til grunn for hvilket fly vi skal velge. Det kan også være på sin plass å minne om det jeg tidligere sa om at «neither armies nor navies can exist unless the air is controlled over them». Manglende luftkontroll kan i verste fall gjøre våre land og sjøstyrker irrelevante, enten de består av én, to eller brigader.

Satt på spissen; dersom verken ambisjonen eller scenarioene (anvendelsen) ikke skal legges til grunn for anskaffelsen av F-35 lenger, bør hele anskaffelsen av kampfly gjennomgås på nytt – ikke bare med hensyn til antall fly, men om vi i det hele tatt har kjøpt rett fly!

Her slutter egentlig min beretning om FMR, hvor Luftforsvaret etter beste evne har forsøkt å få frem behovet for en balanse mellom fly og piloter på den ene siden og logistikk og støttefunksjoner på den andre siden. Vi har vært opp-tatt av å beskytte basen slik at sortie-produksjonen kan gjennomføres. Vi har også hatt et fokus på det kvantitative ressursgrunnlaget som må på plass for å kunne oppnå reell operativ evne. Det jeg ikke fullt så inngående har beskrevet er behovet for å utvikle våre konsepter og kompetanse i forkant av F-35-innfasingen. Her er vi etter min mening kommet kortest, men her haster det mest.

I dag eksisterer det en god sammenheng og balanse mellom våre konsepter, våre kapasiteter og vår kompetanse. Det vi nå står overfor er en utvikling fra et fjerde- til et femtegenerasjons Luftforsvar med F-35 som vår driver. Det er knapt to år til de første F-35 lander på Ørland og tre år til vi skal ha initiell

operativ kapasitet med flyene. 2025 skal vi være *fully mission capable*. Det er med andre ord ikke noe tid å miste – fremtiden er nå!

Behov for konseptutvikling

Jeg vil nå gå litt mer inn på den konseptuelle delen, det vil si *hva* og *hvordan* vi skal utnytte de sortiene som produseres. Det er ikke tilstrekkelig å kun tenke på antall gjennomførte flytokt og leverte våpen. Høy sortie-produksjon er ikke nødvendigvis det samme som at man oppnår høy effekt av sortiene. Like viktig er det å klargjøre på hvilket nivå (taktisk/operasjonelt/strategisk) og hvilke måltyper operasjonene skal gjennomføres på og mot, blant annet fordi det dimensjonerer kommando- og kontrollapparatets funksjoner.

F-35 sine iboende egenskaper gjør at den har blitt betegnet som en «game changer» eller som noen har sagt, en «game, set and match changer».

Til tross for svulstige begreper er det ingen tvil om at F-35 endrer *gamet* med hensyn til hva som nå er *teknisk mulig* og *militært gjennomførbart*. Det som tidligere verken var teknisk mulig eller militært realiserbart med et fjerdegenerasjonskampfly som F-16, blir med innføringen av F-35 mulig.

Isolert sett er det å treffe et mål et teknisk spørsmål. Det handler om å ha kapasiteter til å oppdage målene og transportere våpen trygt frem til målområdet for deretter å treffe det man ønsker å ramme. Fra et teknisk perspektiv kan kampflyene ha stor ødeleggelseskraft, blant annet fordi angrepene kan utføres med stor presisjon. Men fra det øyeblikket våpenet treffer målet er det andre forhold og mekanismer som virker inn, herunder hvordan motstanderen reagerer på maktbruken. Hvorvidt det som nå er teknisk mulig og militært gjennomførbart også er politisk akseptabelt er et helt annet spørsmål som jeg ikke skal ta opp i denne artikkelen, men som bør vies betydelig oppmerksomhet i årene som kommer.

FSJ har lagt til grunn at væpnet angrep skal være dimensjonerende for Forsvaret. Det russiske Bastionforsvaret kan bidra til å sette et slik væpnet angrep inn i en strategisk kontekst. Behovet for å beskytte Russlands strategiske atomubåter er den fremste grunnen til nordområdenes strategiske betydning. Etableringen av Bastionforsvaret kan innebære konsentrasjon av styrker med betydelig rekkevidde: Det kan for eksempel være luftvernssystemer av typen S300/400 i våre grenseområder, eller endog på norsk territorium for å etablere tilstrekkelig kontroll og dermed sikre at målsettingen med operasjonen lykkes. Med eksisterende systemer, det vil si fjerdegenerasjonskampfly, utgjør slike *Anti Access/Area Denial*-strategier en betydelig utfordring for motparten. Slike

strategier kan kanskje sies å være *game changers* ettersom de forandrer forutsetningene for krigføring. For å kunne kontre slike A2/AD-strategier trenger man egenskapene F-35 representerer. Med innføringen av lavsignaturflyet F-35, væpnet med langrekkevidde presisjonsvåpen og koblet inn i et nettverk med andre egne hær- og sjøstyrker, er det som tidligere verken var teknisk mulig eller militært gjennomførbart nå innenfor rekkevidde. Det åpner for muligheten å nekte motparten å etablere denne kontrollen over vårt territorium, vi kan nekte dem muligheten til å konsentrere styrker og dermed ødelegge deres målsetting om kontroll, og slik hevde vår egen suverenitet.

Fremveksten av de russiske Anti Access/Area Denial-strategiene som potensielt forandrer hele det strategiske bildet kan hindres gjennom det teknologiske kvantespranget som innføringen av F-35 med LPV-våpen representerer.

Hvis man ser krigføringens utvikling i et historisk perspektiv kan man kanskje se på Bastionforsvaret og F-35 som et dynamisk våpenkappløp. På den ene siden har det blitt innført stadig ny teknologi – for eksempel femtegenerasjonsfly. På den andre siden har slike nyinnføringer blitt forsøkt møtt med mottrekk – for eksempel Anti Access-strategier som jeg oppfatter Bastionforsvaret til å være et uttrykk for. Det som er sikkert er at vi ikke bør bruke F-35 som en avansert F-16. Det betyr at vi med stor kraft nå må begynne å gjennomgå vårt konseptuelle tankegods med tanke på *hva* som skal oppnås av effekter og *hvordan* det kan oppnås. Sannsynligvis handler ikke dette om en liten justering eller en finpussing av eksisterende konsepter, men en fullstendig transformasjon. For å gjøre det trenger vi kompetanse, samtidig som gamle tanker må forkastes for å gjøre plass til nye.

Femtegenerasjonskampfly krever femtegenerasjonskompetanse

FSJ har i sitt fagmilitære råd anbefalt at generalinspektøren for Luftforsvaret (GIL) skal bli både styrkeprodusent og operativ sjef. GIL får med andre ord et særskilt ansvar for å analysere og planlegge hvordan de taktiske oppdragene skal skape rett effekt – ikke bare at de skal flys og understøttes på en mest mulig kompetent måte. Dette medfører en meget omfattende kulturell, kompetansemessig, teknologisk og organisasjonsmessig omstilling. I en tid hvor Luftforsvaret er i ferd med å omstille seg til et mer «operasjonsoptimalisert luftforsvar» (O2L) som skal kunne håndtere nasjonale krigsscenarioer i påvente av allierte forsterkninger, vil denne type kompetanse være helt avgjørende for å lykkes. Her spiller etableringen av NAOC en helt sentral rolle for å etablere en PTO som nettopp kan adressere denne utfordringen. Helt sentralt i så måte

er prosessene rundt «joint targeting» som er den formelle prosessen som skal gi ønsket effekt, og Luftforsvaret må bygge langsiktig og helhetlig kompetanse som nettopp bidrar til å sikre at de fellesoperative prosessene rundt bruken av F-35 blir så «operasjonsoptimalisert» som overhodet mulig.

Kjøpet av F-35 (JSF) gjør dette spesielt viktig for Norge. F-35 er en felles strategisk ressurs og en bærebjelke i Norges fremtidige forsvar. Evnen til å analysere og utnytte F-35 på et fellesoperativt nivå er svært viktig, og Luftforsvaret får et særskilt ansvar for å forstå og utnytte den riktig for å skape ønsket effekt.

Konklusjon

Den aller største feilen vi kan gjøre er etter min mening å anskaffe et femtegenerasjonsfly, samtidig som vi fortsetter med fjerdegenerasjonskonsepter og fjerdegenerasjonskompetanse. Da vil tidenes største investering gi så lite avkastning at vi heller burde skaffet et annet fly og fortsatt som før.

Kort oppsummert; et femtegenerasjonsfly må kompletteres med femtegenerasjonskompetanse og -konsepter. Vi må bygge et femtegenerasjonsluftforsvar, eller enda bedre: et femtegenerasjonsforsvar. Intet mindre.

Norge – en mellomstor luftmilitær stat i NATO?

Oberstløytnant/professor Dag Henriksen

Innledning

Jeg har i dette innlegget tenkt å fortelle en historie jeg tror er viktig for å kunne besvare tittelen: Er småstaten Norge virkelig en mellomstor luftmaknasjon i Europa? Og hva innebærer det i så fall? Det er i hvert fall ingen tvil om at vi selv oppfatter oss vi er en middelstor luftmaknasjon ettersom vi kommuniserer dette politisk. I sin tale – i forbindelse med at forsvarsministeren ba om forsvarssjefens fagmilitære råd 1. oktober 2014 – uttalte Ine Eriksen Søreide følgende:

Norge, som fortsatt opprettholder forsvarsinvesteringene, er i denne sammenhengen blitt en mellomstor stat i NATO. Det forplikter. Vi må dermed forvente at det vil bli stilt større krav til Norge om å bidra til egen og alliert sikkerhet.

Også lederen av Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé, Anniken Huitfeldt, uttalte under sitt foredrag i Oslo Militære Samfund 1. desember 2014 at:

Et høyt forsvarsbudsjett handler om solidaritet i alliansen. Norge har gått fra å være en småstat til å bli en mellomstor makt i NATO-sammenheng. Mens de fleste land har kuttet i sine forsvarsbudsjetter, har Norge relativt sett økt våre budsjetter. Vi har investert mye i materiell, og var tidlig ute med å omstille Forsvaret. Våre innkjøp av nye kampfly til Forsvaret er en betydelig investering. USA har et ønske om at Europa må ta mer ansvar for eget sikkerhet, mens de selv vender større oppmerksomhet mot Asia.

Det signaliseres at USAs tyngdepunkt forskyves mot Asia, og at Norge og Europa må ta større ansvar for egen sikkerhet. Hva betyr det for oss?

Dette innlegget er tredelt, jeg skal i det følgende:

1. Fortelle historien om hvordan de siste 25 år har endret persepsjonen av makt hos den norske befolkning, norske politikere og Forsvaret.
2. Illustrere vår begrensede kultur for tenkning over det stridstekniske/taktiske nivå.
3. Forsøke å se litt fremover etter FMR og de veivalg Luftforsvaret nå står overfor.

Del 1: Den norske persepsjonen av makt (1991–2016)

Den norske persepsjonen av makt har endret seg de siste 25 årene. Gradvis. Over tid. Nesten umerkelig. Men den har endret seg. Vesentlig. Det har trolig påvirket det norske samfunnet på flere måter, men jeg tror Clausewitz' «triade» mellom politikere, befolkning og militærvesen (Forsvaret) er sentralt i denne sammenheng.

Som vi alle er innforstått med så dreide pendelen relativt voldsomt fra nasjonalt forsvar (artikkel 5), og – dersom det var snakk om internasjonale engasjement, det vil si fredsbevarende FN-operasjoner – til stadig skarpere «out-of-area» operasjoner i regi av NATO eller USA. 1990-tallet ble en slags oppvåkning til en realitet vi egentlig ikke hadde tatt inn over oss. Sovjetunionens fall, og konfliktene på Balkan, ble viktig som en katalysator for et endret syn på makt. Bosnia ble for mange – også på vår politiske venstreside – et vendepunkt. TV-bilder av overgrep og lidelse gjorde inntrykk, og alle visste at Vesten hadde makt til å gripe inn – men valgte å ikke gjøre det. Nedslaktingen i Srebrenica står som et monument over manglende politisk vilje. Den militære evnen var der.

Det er grunn til å vie Kosovo-krigen ekstra oppmerksomhet fordi den representerte en slags oppvåkning til de endrede internasjonale realiteter innad i Luftforsvaret. Forsvarsgrenen stod på dette tidspunktet foran den inntil da største oppgraderingen av F-16 gjennom det såkalte «*Mid-Life Update*»-programmet, og hadde verken tilstrekkelig relevant trening eller utstyr for å gjennomføre elektronisk identifisering av fly eller å benytte presisjonsstyrte våpen.¹ Skvadronssjefen for jagerflyene som deltok i Kosovo-krigen, oberstløytnant Arent Arntzen, hevdet at NATOs operasjon *Allied Force* ikke var den

1 Asbjørn Karlsvik (2013): E-post, 29.11.2013; Stig W. Waade (2013): Intervju, Luftkrigsskolen, 15.10.2013.

krigen de hadde øvd på. Luftforsvaret kom med feil produkt (kun luft-til-luft våpen), det ble utvist for lite stridsteknisk fleksibilitet og konflikten utfordret den tradisjonelle oppfatningen av offisersrollen i Luftforsvaret, der forsvaret av eget territorium var dominerende.² Her stod neppe Luftforsvaret i en særstilling, og Norges forsvarssjef under Kosovo-krigen, general Sigurd Frisvold (1999–2005), har gjentatte ganger understreket hvor uforberedt hele Forsvaret og, med noen unntak, det norske politiske miljøet var i internasjonal krisehåndtering av denne typen.³ Disse utfordringene fikk også støtte av forsvarsdepartementets egne erfaringsrapporter, der blant annet følgende utfordringer ble understreket: manglende kontraktinngåelse med militært personell i utenlandstjeneste, uklare kommandostrukturer og administrative linjer, begrensninger innen reaksjonsevne og begrensninger i kommunikasjonsmessig infrastruktur.⁴ På godt norsk – vi var ikke tilstrekkelig forberedt. Vi så det selv, og våre allierte så det.

Kanskje vel så viktig var befolkningens- og det innenrikspolitiske utsynet i denne perioden. Invasjonsforsvaret stod fortsatt sentralt i norsk forsvarstenkning gjennom hele 1990-tallet.⁵ Forsvarsministeren under Kosovo-krigen, Eldbjørg Løwer, påpekte at Norge som nasjon kanskje ikke hadde tatt nok inn over seg hva krigen i Kosovo kunne innebære: «Det har nok sivet inn mer realisme i dette etter hvert – at nordmenn som deltar på militære operasjoner i regi av NATO kan komme hjem i en kiste.»⁶

Forsvaret, norske politikere og den norske befolkning skulle få rikelig anledning til å øke sin militære «realisme», for å sitere forsvarsminister Løwer. To år etter Kosovo-krigen invaderte den amerikansk-ledede koalisjonen Afghanistan i kjølvannet av terrorangrepet 11. september 2001 og Norge ble tidlig involvert

2 Arent Arntzen (2000): «Erfaringer fra Kosovo – konseptuelle og doktrinære utfordringer» i Lars Fredrik Moe Øksendals (red.) *Nytt NATO – nytt Luftforsvar? Foredrag ved GILs Luftmaktseminar 2000. Luftkrigsskolens Skrifiserie*, vol. 3, s.79–97.

3 Sigurd Frisvold (2011): Foredrag ved Luftkrigsskolen. 2. avdeling (Modul 4), 12. oktober.

4 Forsvarsdepartementet (2001): «Kosovo-krisen: nasjonal rapport». 24. januar. Lastet ned 15.01.2016, fra: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/rapporter_planer/rapporter/2001/kosovo-krisen-nasjonal-rapport.html?id=105587#; Forsvarsdepartementet (2001): St.prp. nr. 45 (2000–2001). Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005. Lastet ned 15.01.2016, fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20002001/045/PDFA/STP200020010045000DDDDPDFA.pdf>.

5 Heier, Tormod (2006): *Influence and Marginalization. Norway's Adaption to US Transformation Efforts in NATO, 1998–2004*. Doktoravhandling for graden dr. polit. ved det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo, s. 27; Græger, Nina (2007): «Krigen i Kosovo – et tidsskille i norsk forsvarspolitik». *Uniforum*, 7. september 2007. Lastet ned 15.01.2016, fra: <http://www.uniforum.uio.no/nyheter/2007/09/krigen-i-kosovo-et-tidsskille-i-norsk-forsvarspolitik.html>.

6 Oddvin Aune (2009): «Krigen som rystet Europa». NRK. Lastet ned 15.01.2016, fra: <http://www.nrk.no/verden/krigen-som-rystet-europa-1.6540030>.

i en konflikt som skulle vare i mange år. Det som i flere år ble opplevd som en nokså fredelig nordvestlig del av Afghanistan ble gradvis skarpere. Den norske hæren opererte skarpere. Vi ble dyktige til å bruke skarp våpenmakt på taktisk og stridsteknisk nivå. Det kan synes som at det norske Forsvaret i denne perioden har blitt mer fortrolig med bruk av makt.

Denne fortroligheten synes også å ha smittet over på norske politikere som har blitt vant til at norske militære styrker utøver makt. Flere har reist til Afghanistan og snakket med personellet selv. Fått andre inntrykk. Mer kunnskap.

Siden den gangen har over 7000 nordmenn deltatt i denne krigen, og 10 norske soldater har mistet livet (forsvaret.no 2013).⁷ Vi fikk kister svøpt i norske flagg som landet på Gardermoen på direktesendt TV. Det ble en del av ordskiftet vårt, utsynet, en større aksept for at dette var en mer eller mindre naturlig del eller konsekvens av Forsvarets virksomhet. Bruk av militærmakt ble i større grad en integrert del av norsk sikkerhets- og utenrikspolitikk.

Det norske offentlige ordskiftet og toleransen for maktbruk har endret seg betydelig de siste 25 årene. Kanskje så vi dette tydeligst i Libya-operasjonen i 2011. Gradvis over tid, nesten umerkelig, hadde synet på bruk av militærmakt endret seg. Det var ingen stor debatt i Norge at vi siden andre verdenskrig hadde droppet ca. syv bomber før Libya – og så droppet nesten 600 i løpet av noen ganske få måneder. Det var ikke maktbruken som vekket oppsikt. Det som var hovedfokuset var diskusjonen rundt FN-mandat og fortolkningen av hvorvidt regimeendring var en del av mandatet eller ikke.

Jeg argumenterer ikke for at det er noen vesentlig endring i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Vi balanserer fortsatt mellom idealpolitikk og realpolitikk, og det er relativt stor konsensus om hovedlinjene i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk på Stortinget. Men om vi først velger å delta i internasjonale operasjoner, så er aksepten for maktbruk i seg selv endret. Det geografiske området vi nå opplever som naturlig å bidra i har ekspandert vesentlig. Hadde noen sagt at vi skulle bombe tungt i Tripoli noen uker etter luftmaktseminaret i 2011, hadde mange nektet å tro det. Nå tenker vi annerledes. Dersom det hadde vært et klart FN-mandat i kampen mot ISIL – NATO ledet operasjonen og NATO/USA ønsket at Norge bidro med kampfly – så ville aksepten for vesentlig maktbruk vært høyere. Mye høyere enn i 1991. Det å bombe i Midtøsten kjennes egentlig ikke spesielt unaturlig lenger, gjør det vel? Norge har blitt vant til å bruke makt.

7 Forsvaret.no (2013): «Afghanistan – møt soldatene». forsvaret.no, lastet ned fra: <http://forsvaret.no/operasjoner/internasjonalt/afghanistan/soldatene/Sider/default.aspx>.

Del 2: Vår begrensede kultur for tenkning over det stridstekniske/taktiske nivå

Virkeligheten har beveget seg raskere enn vår persepsjon av den, det sa Etienne Durand på luftmaktseminaret i 2011 etter Libya-operasjonen. Det tror jeg er gyldig for det norske Forsvaret og for min våpengren. Vi har ikke i tilstrekkelig grad evnet å ta inn over oss at det settes krav om mer robust militær tenkning når det kommer til taktisk bruk av våpenplattformer. La meg knytte to perspektiv/eksempler til dette som jeg tror det er klokt å ta med seg når vi diskuterer FMR, ressursbruk og veien videre for Forsvaret og Luftforsvaret:

- Det første perspektivet/eksemplet er Afghanistan; mangelen på overordnet tenkning og persepsjonen og hvor «NATO» ivaretar tenkningen for oss.
- Det andre perspektivet/eksemplet er Libya; vår oppvåkning til omfattende militært handlingsrom.

Afghanistan

Det tyngste militære bidraget Norge bidro med i Afghanistan var PRTen i Meymaneh. Tallene har jo variert, men i snitt har ca. 500 mennesker daglig hatt sitt virke i Faryab og PRTen Meymaneh i perioden 2005–2012. I en provins med ca 1. million innbyggere (Faryab) var denne styrken i mange år den dominerende militære aktøren. Vi får tro at det ikke var likegyldig hva denne styrken skulle oppnå eller hvordan de utførte oppdraget, men hvem definerte hva de skulle oppnå og/eller hvordan de skulle operere? Mange vil kanskje si «NATO», siden NATO formelt ledet ISAF i PRTens levetid. Jeg fikk anledning til å snakke med luftkommandørene som satt i ISAFs ledergruppe i denne perioden, og jeg spurte dem hvordan NATO/ISAFs innflytelse var. Nestkommanderende (Deputy Commander) i ISAF høsten 2005/vinteren 2006, generalmajor Jaap Willemse, var åpen om at det ikke eksisterte en tydelig strategi i hans periode:

In terms of strategy and the more broader and long-term focus on Afghanistan; I must admit these were in its infancy in ISAF HQ at the time. We discussed it a lot, of course, as officers involved in an operation always do, but we simply did not have a pointed commonly agreed strategic document or outlook [...]. I would

argue that a clearer overall ambition of the engagement in Afghanistan would have been beneficial.⁸

Ikke bare manglet ISAF en tydelig strategi, sier Willemse, men ISAF hadde også i utgangspunktet liten kontroll med og innflytelse over ISAFs PRTer:

The situation was that ISAF consisted of a number of PRTs that more often than not were nationally controlled and driven. They often received their guidelines from their respective nations, thus operated very autonomous and were to a very little degree controlled and directed by ISAF HQ as part of a cohesive long-term effort.⁹

Ett år senere beskriver ISAFs luftkommandør og medlem av ISAFs ledergruppe, generalmajor Frederik Meulman, situasjonen knyttet til overordnet strategi og ISAF HQs innflytelse over PRTene:

The fundamental problem for ISAF in 2007 was that there was no overarching political-military strategic plan for Afghanistan from which operational-tactical campaign plans could be derived. As the in-theater operational-strategic headquarter in Afghanistan, we simply had no long-term vision or focus. Operations were concluded without proper analyses of effects and/or how to build on the operations gains for more long-term stability. The operational tactical scope for ISAF HQ was only a couple of weeks instead of months or years [...]. During my tenure (2007-2008), the PRTs was still largely nationally driven. The influence of ISAF HQ increased, but in essence, the guidance and ambitions within each PRT and its area of responsibility was mainly influenced by the nations.¹⁰

Ytterligere ett år senere beskriver den nye luftkommandøren, generalmajor Jouke Eikelboom, situasjonen knyttet til overordnet strategi:

The notion that the conflict gradually had developed into a Counter Insurgency was slowly being realized in 2008. This was also evident in the political discussions in the North Atlantic Council. It was only after the so called «Initial Assessment» of the new Commander ISAF, General Stanley A. McChrystal, in 2009

8 Intervju med Jaap Willemse, NATOs hovedkvarter, Brussel, 21.06.2011.

9 Ibid.

10 Intervju med Frederik Meulman: U.S. Air Force Research Institute, Maxwell Air Force Base, Montgomery, USA, 02.03.2012.

that the countries involved agreed on a counter insurgency strategy. Because of this, the strategy in Afghanistan was unclear until the McChrystal period, and even after that there were discussions on how to execute such a strategy.¹¹

Sentrale aktører i ISAFs ledergruppe i Kabul hevder med andre ord at ISAF frem til 2009 ikke hadde en omforent identifiserbar, militær strategi som de kunne bruke som utgangspunkt for utvikling av operasjonelle planer. Hadde en slik strategi eksistert, hadde det uansett vært utfordrende å øve innflytelse på de nasjonale styrkebidragene fordi PRTene ble ansett i all hovedsak å være nasjonalt drevet og som mottagere i betydelig grad av sine retningslinjer derfra. Det er liten grunn til å anta at den norsk-ledede PRTen i Maymaneh var noe unntak.¹²

Spørsmålet blir da hvilke *nasjonale* militære føringer som ble gitt til våre militære styrkebidrag og om kriterier for hva som skulle oppnås hadde en større grad av klarhet enn i ISAFs hovedkvarter. Tidligere forsvarssjef (1999–2005), general (p) Sigurd Frisvold, sier målsettinger og suksesskriterier for norske styrker i ISAF i første rekke må settes av NATO. «Øvrige målsettinger settes av nasjonale myndigheter ved behov, og noen ganger ganske tilfeldig. Disse får en mer indirekte form som for eksempel reaksjonsevne, kvantitet, kvalitet, samarbeidsevne, utholdenhet, etc.»¹³ Nestkommanderende ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH, 2009–2010), kontreadmiral Trond Grytting, hevder likeledes at det nok ikke eksisterer formelle uttalte suksesskriterier, men at man måler mer indirekte i form av evne til å bli integrert i en koalisjonsstyrke, videre at oppdrag og oppgaver blir utført på en god måte og at bidraget til sikkerhet og stabilitet innenfor tildelt ansvarsområde i seg selv er en form for suksess.¹⁴ Sjef for FOHK i perioden 2006–2009, admiral Jan Reksten, mener hovedfokuset for Norge har vært knyttet til selve det å delta/bidra i Afghanistan. «Det var kanskje ikke så farlig hva vi gjorde og oppnådde så lenge Norge deltok substansielt, og det gjorde vi. NATO har en 'out-of-area' strategi, som vi er en del av og det ville vært sikkerhetspolitisk uheldig her hjemme hvis vi ikke deltok.»¹⁵

11 Jouke Eikelboom (2012): E-post datert 28.04.2012.

12 For mer om mangel på strategi i Afghanistan, se for eksempel: Peter L. Bergen (2011): *The Longest War: The enduring conflict between America and Al-Qaeda*. New York: Free Press; Jason Burke (2011): *The 9/11 Wars*. London/New York: Allen Lane, Penguin Books; Sherard Cowper-Coles (2012): *Cables from Kabul: The Inside Story of the West's Afghanistan Campaign*. London: HarperPress; C. Christine Fair (2010): ««Clear, Build, Hold, Transfer»: Can Obama's Afghan Strategy Work?», i *Asian Affairs: An American Review*, vol. 37, s. 113–131; Bob Woodward (2010): *Obama's Wars*. New York: Simon & Schuster.

13 Sigurd Frisvold (2012): E-post datert 12.09.2012.

14 Trond Grytting (2012): E-post datert 22.08.2012.

15 Jan Reksten (2012): E-post datert 21.10.2012.

Reksten sier at de som var i Afghanistan neppe tenkte slik. De hadde konkrete mål for det de drev med, for eksempel å få en kolonne sikkert fra Mez til Meymaneh. Det kunne være krevende nok i seg selv. «Så jeg mener at det på mange måter fantes brukbare suksesskriterier for norsk deltakelse, men jeg tviler på du finner dem i stortingsdokumenter i særlig grad. De ble ofte utformet på lavere nivå for å bidra til å løse FNs og NATO/ISAFs målsettinger på beste måte.»¹⁶ Tidligere sjef for Forsvarets operative hovedkvarter (FOHK, 2004–2005), og medlem av regjeringens sikkerhetspolitiske utvalg generaløyntnant (p) Tomas Collin Archer, hevder det ikke eksisterte noen nasjonal styring av norske militære styrker i Afghanistan i hans periode som sjef for FOHK, og følgelig eksisterte det ingen definerte suksesskriteria:

Som Sjef FOHK fikk jeg aldri noen direkte ordre fra hverken forsvarssjef eller forsvarsminister. Det var opp til oss å tilpasse oss NATO. Våre NCCer fikk heller ikke noen ordre fra Norge, men fra NATO. Resultatet var at NCC var meget selvstendig i både hva han gjorde, hva han prioriterte og hvordan oppdraget ble utført. Jeg har stor forståelse for at de følte seg alene og overlatt mye til seg selv. Så det korte svaret er: vi var/er i Afghanistan for å vise solidaritet med NATO og USA. Det var ingen overordnet militær strategi, definerte målsettinger eller suksesskriteria for hva de norske styrkene skulle oppnå.¹⁷

Brigader Odd Egil Pedersen, som var nasjonal kontingentsjef (NCC) i Afghanistan i 2007, sier det ikke eksisterte en egen norsk kampanjeplan for den norske innsatsen i ISAF med en tydelig og klar politisk målsetting og derigjennom utledede militærstrategiske mål for de norske styrkebidragene i 2007:

De eneste avdelingene vi har hatt over lang tid var PRT Meymaneh (avdelingens organisasjon ble endret mange ganger avhengig av fokus og erfaring), NORASOC og OMLT. Norge kunne nok ha utarbeidet en egen norsk plan for disse og spesielt for PRTen, men hadde ikke det i min tid. Oppdraget ble ofte tolket av den enkelte PRT sjef. Det ble preget av dennes erfaringsbakgrunn og kapasiteter som ofte var styrke-generert fra egen bataljon.¹⁸

Oberst Ole Asbjørn Fauske satt som NCC i Afghanistan fra januar til august 2009, og innrømmer at det var lett å få følelsen av at norske politikere og militær toppledelse var mest opptatt av å «bidra i alliansen» og at det var viktig for

16 Ibid.

17 Ibid.

18 Odd Egil Pedersen (2012): E-post datert 03.12.2012.

Norge «å gjøre noe». «Det var få, om noen, føringer eller kriterier for hva vi skulle oppnå.»¹⁹

Nestkommanderende ved FOH, generalmajor Morten H. Lunde ønsker ikke å bidra med sine vurderinger i denne artikkelen, men henviser til Norges «Faryab-strategi»²⁰ som ble utgitt i 2009. Dokumentet bør trekkes frem som et godt initiativ. Selv om de militære føringene kanskje ikke var de mest tydelige, introduserer dokumentet et tydelig fokus på at Afghanerne selv skal ta over sikkerhetsansvaret og at «Norges bidrag til NATOs trenings- og mentoringslag for den afghanske hær står helt sentralt i forhold til å styrke afghanske sikkerhetsstyrkers kapasitet [...]. I tråd med utviklingen av sikkerhetssituasjonen vil vårt styrkebidrag også kunne reduseres».²¹ På spørsmål om dokumentets innflytelse sier oberst Fauske at det ble diskutert grundig av det norske styrkebidraget sommeren 2009. Han oppfattet dokumentet i mindre grad som en overordnet strategi. Dokumentet var retningsgivende både for den sivile og militære innsatsen, og ga håp om at en omsider skulle greie å samordne og fokusere innsatsen på bakken. Men dokumentet fikk aldri en sentral innflytelse. «Det er mye nyttig som står i dokumentet. Men ut over at Regjeringen i noen grad fikk skryt for dokumentet, fikk det i praksis ingen virkning av betydning på måten man opererte militært i Faryab.»²²

Mange PRT-sjefer og NCCer jeg har snakket med bekrefter dette. Kanskje kan erfaringene oppsummeres med den norske kontingentsjefen, oberst Odd Andreas Søbstad, som koordinerte den norske uttrekningen fra PRTen i Maymaneh og Faryab-provinsen høsten 2012. Da han ble spurt om det er noe Norge burde ha gjort annerledes i de årene Norge hadde styrker i Faryab, svarte han:

Ja, det er ganske mye vi skulle gjort annerledes. Fra 2004 og frem til nå har det blitt gjort store endringer i hvordan den norske styrken tenker og jobber hvert halvår når den blir byttet ut. Det har gitt en del uheldige utslag, og har vært en utfordring for afghanerne vi skal jobbe sammen med [...]. Det Afghanistan trenger er stabilitet, det må også vi bidra til. Styrken burde nok blitt styrt tettere nasjonalt enn den har blitt. De burde fått mer støtte hjemmefra. Nå har den i stedet blitt for mye overlatt til seg selv.²³

19 Ole Asbjørn Fauske (2012): E-post datert 26.08.2012.

20 Det Kongelige Norske Utenriksdepartement, Forsvarsdepartement og Justisdepartement (2009): *Strategi for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan*.

21 Ibid., s. 5.

22 Ole Asbjørn Fauske (2012): E-post datert 27.08.2012.

23 Rune Thomas Ege (2012): «Hevder det er 600 talibansoldater i Faryab». vg.no, 05.10.2012. Lastet ned i oktober 2012, fra <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=10054307>.

Med andre ord, det var ingen tydelig strategi for hva vi skulle oppnå – verken hos ISAF eller Norge. Mitt hovedpoeng her er å forsøke å synliggjøre Norges manglende kultur, interesse og systematiske tenkning rundt det å knytte taktisk maktbruk til overordnede målsettinger. Det er også viktig å få frem her at dette problematiserer vår oppfatning av at det finnes et slags abstrakt «NATO» som på adekvat måte alltid ivaretar tenkning og strategi. NATO er summen av alle medlemsnasjonenes vilje og evne. Også vår. I Afghanistan havnet ansvaret i mange år et sted mellom ISAF og de nasjonalt drevne PRTene, noe som skapte betydelig vakuum i tenkningen rundt *hvordan* styrkene burde benyttes. Norge valgte å overlate veldig mye ansvar for denne type tenkning til oberstløytnanten som til enhver tid var sjef for PRTen. Dette tror jeg vi må endre på i fremtiden.

Libya

Om Libya skal jeg nøye meg med noen få beskrivelser. Og, for ordens skyld, jeg fokuserer her på det operasjonelle nivået – som vanlig gjorde vi en meget god jobb på taktisk nivå.

Norge hadde ifølge daværende forsvarsminister Grete Faremo droppet 240 bomber og flydd 266 oppdrag i løpet av de første fem ukene av operasjonen.²⁴ Faremo oppga at NATO på samme tidspunkt hadde flydd 1750 tilsvarende oppdrag mot bakkemål, i såkalte *strike missions*. Dette betyr at Norge på dette tidspunkt alene stod for drøyt 15 prosent av denne type offensive oppdrag. I følge *Royal United Services Institute* (RUSI) stod Norge innledningsvis for cirka 17 prosent av såkalte *strike missions*.²⁵ Sammen med Danmark bidro Norge i særklasse mest i forhold til folketall.²⁶ «Denmark and Norway together destroyed as many targets as Britain; Denmark, Norway, and Belgium dropped as many bombs as France.»²⁷

24 NRK.no (2011): «Held tett om norsk rolle i drapet på Gadaffi-son». 01.05.2011. Tilgjengelig på <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7614348>. Lesedato 28.03.2012.

25 RUSI (2011): *Accidental Heroes. Britain, France and the Libya Operation*. (An interim RUSI Campaign Report), september 2011. Tilgjengelig på <http://www.rusi.org/downloads/assets/RUSIInterimLibyaReport.pdf>. Lesedato 24.04.2012.

26 Norton-Taylor, Richard & Simon Rogers (2011): «Libya: Britain's £1bn war». *Guardian.co.uk* 22.05.2011. Tilgjengelig på <http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/22/libya-britain-billion-pound-war>. Lesedato 28.03.2012; nrk.no (2011): «Norge bomber mest i Libya». 20.04.2011. Tilgjengelig på <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7602433>. Lesedato 28.03.2012.

27 Daalder, Ivo H. & James G. Stavridis (2011): «NATO's Success in Libya». *New York Times* 30.10.2011. Tilgjengelig på <http://www.nytimes.com/2011/10/31/opinion/31iht-addalder.31.html>. Lesedato 02.04.2012.

Viktigere enn det kvantitative antall bomber er imidlertid den reelle kvalitative innflytelsen som det norske bidraget hadde på selve operasjonen – et bidrag som har vært så kraftfullt at det ikke bare overrasket norske myndigheter, men også norske alliansepartnere. En sentral kilde i NATOs målutvelgelsesprosess under operasjonene i Libya fremhevet nettopp det norske (og danske) bidraget, spesielt i den innledende fasen av krigen:

The Norwegians & the Danes were the ones doing a lot of the hard targets. The Norwegians & the Danes made it possible to generate and strike harder targets. We were amazed by the Norwegians – you guys were leading the way. You used the BLU-109's [2000 pounds bomber] and struck down-town Tripoli. You were making the others comfortable with dropping bombs and doing the types of target sets you were willing to strike.²⁸

Med *hard targets* menes her politisk sensitive mål, eller mål som var vanskelig å bombe rent taktisk og teknisk. Tilsvarende budskap ble også overbrakt fra sjefen for den NATO-ledede operasjonen *Unified Protector*, generaløytnant Charles Bouchard: «You were one of the go-to countries when we needed to get things done. That does not mean that the others ... you did some stuff the others did not want to do».²⁹

Kraftfullheten i vårt Libya-bidrag overrasket ikke bare våre allierte – men også oss selv. Vi hadde på det tidspunkt, ifølge daværende sjef FOH, en 4–5 stk i kongeriket med god targeting-kompetanse, eller på norsk: kompetanse til å velge mål og middel for å oppnå overordnede militære og politiske resultater.³⁰ Vi deltok nesten ikke i Joint Task Force OUP som ble etablert i Napoli. Jeg tror ikke en gang vi reflekterte over at det skulle være nødvendig. At vi dermed hadde veldig lite innflytelse på sentrale prosesser ble opplevd helt uproblematisk. Tankeprosessen synes å være at vi bidro, vi bidro tungt på taktisk nivå, og vi fikk anerkjennelse for det: «If you don't have a problem – don't fix it.»

I ettertid har det imidlertid oppstått en gryende oppvåkning til at dette kanskje ikke duger fullt ut. Som daværende FOH poengterte etter Libya: «vi sendte stabsoffiserer i løs vekt» til de ulike hovedkvarterene. En praksis som ikke var avstemt til den maktanvendelsen vi stod for. Det er her verd å merke seg at England som har lang erfaring med bruk av militærmakt var relativt tilbakeholden i starten av Libya-operasjonen, og sensitive mål ble behandlet på

28 Anonym sentral kilde i målutvelgelsesprosessen. Intervju, desember 2011.

29 Bouchard, Charles (2012): Foredrag på Luftmaktseminaret ved Luftkrigsskolen. 02.02.2012.

30 Lunde, Morten H. (2012): Foredrag på Luftmaktseminaret ved Luftkrigsskolen. 01.02.2012.

politisk nivå. Norge som derimot kun hadde droppet syv bomber totalt på 65 år før Libya, var helt komfortable med å overlate de fleste beslutningene til en oberstløytnant og en *legal adviser*, med en meget tillitsbasert «standard operational procedure» (SOP) om å ringe hjem dersom man var i tvil.

Jeg sier ikke dette for å henge ut enkeltpersoner – tvert imot, de som reiste ned er kloke folk som gjorde en meget god jobb – men som organisasjon var vi uforberedt. Mitt hovedpoeng her er følgende: Selv om vår utenriks- og sikkerhetspolitikk ligger noenlunde fast, så har vår reelle bruk av og aksept for maktanvendelse økt betraktelig. Med det følger et ansvar. Vi har ikke tatt inn over oss dette ansvaret. Vår kultur kan kanskje best oppsummeres med Sverre Diesens ord:

Det er jo ikke et eget norsk militærstrategisk nivå knyttet til dette i den forstand at det norske bidraget er ment å ha en direkte innflytelse eller konsekvens for resultatet. Så den vanlige mål-middel logikken innen militærstrategi gjelder for så vidt ikke. Primærbegrunnelsen er altså sikkerhetspolitisk, [...] vårt bidrag kommer aldri til å ha noen tellende innflytelse på resultatet – det er ikke derfor vi er der. Det er den sikkerhetspolitiske gevinst ved bidraget som er av betydning.³¹

Det er på tide vi tar dette på langt større alvor. Det er på tide at vi i større grad tar på alvor behovet for å styrke vår kompetanse og fokuserer på sammenhengen mellom mål og middel. Min siste del skal omhandle nettopp dette:

Del 3: FMR og de veivalg Luftforsvaret står overfor

FMR ble lagt frem høsten 2015 og skal behandles politisk frem mot sommeren 2016. Det er en gryende diskusjon knyttet til FMR, kjøp av kampfly, lokaliseringsdebatt, hvem som blir vinnere og tapere – slik det skal være i et demokrati som vårt. FMR ønsker å anvende ressursene til «operativ evne for å løse de viktigste og mest krevende oppgavene».³² Pendelen vris dermed tilbake mot nasjonalt forsvar. Vi skal håndtere det mest krevende scenarioet: høyintensitet.

Luftforsvaret opplever å ha fått gjennomslag for mye i FMR-prosessen. Vi skal bygge et «operasjonsoptimalisert luftforsvar» (O2L). I hans tale i OMS fokuseres det på det nasjonale forsvaret. Høyintensitet skal håndteres. F-35 er sentral. Kampflybase Ørland skal bygges ut og forsterkes.

31 Diesen, Sverre (2012): Foredrag på Luftmaktseminaret ved Luftkrigsskolen, 31.01.2012.

32 FMR, s. 20.

I diskusjonene jeg hører, og har deltatt i de siste uker og måneder, har pendelsvingningen tilbake til nasjonalt forsvar og høyintensitet vært i overkant fremtredende. Tamnes-utvalget, som nylig leverte innstillingen «Et felles løft», hevder at:

Russlands strategiske atomubåter og behovet for å beskytte disse er den fremste grunnen til nordområdenes stormaktpolitiske betydning. Ubåtenes patruljering er konsentrert til områder i Barentshavet, som betegnes som en Bastion.³³

Og det er klart at området er strategisk viktig for russerne, og de har svært potente våpensystemer som *kan* påvirke en eventuell høyintensitetskrig på land, sjø og i luften på en kraftfull måte. Slik Tamnes-utvalget illustrerer ser vi også at behovet for kontroll og nektelse i Bastionen kan påvirke Norge, spesielt dersom store deler av Nord-Norge av Russland oppleves å være inne i russisk operasjonsområde. Det *kan* komme i konflikt med vår suverenitet.

Dersom premisset er at vi skal kunne håndtere en høyintensitetskrig medfølger det at vi må ha våpensystemer som fungerer som et reelt militært verktøy som kan bevege seg i de skraverte områdene for å hevde norsk suverenitet. Man trenger ikke å *bruke* verktøyet, men det å *ha* det og å *kunne* bruke det dersom ønskelig er helt avgjørende for å kunne snakke om et terskelforsvar. Har vi bare våpensystemer som ikke «matcher» det en eventuell motstander har så reduseres også terskelen relativt vesentlig. Ubåter er et slikt verktøy. Kanskje spesialstyrkene også? F-35 kommer til å bli det. Mobiliteten, høyden, rekkevidden, hastigheten og ildkraften kombinert med JSM gjør dette verktøyet svært kraftfullt, svært reaksjonssterkt og militært mer fleksibelt enn våre ubåter. Vi er i ferd med å få et meget potent militært virkemiddel.

Men det *er* ikke et potent militært virkemiddel, det har kun *potensiale* til å bli det om vi forvalter det klokt. Og for å forvalte det klokt må vi ha kompetente mennesker som kan forvalte verktøyet med militær og politisk klokskap.

Det er noe med diskusjonen rundt nasjonalt forsvar og høyintensitet som vi skal være forsiktige med. For det første – som flere har vært inne på under seminaret – så må vi slutte med disse voldsomme pendelsvingningene. Vi må kunne operere både ute og hjemme. Vi er i ferd med å få meget gode kampfly – de kommer til å bli etterspurt. De med de beste flyene kommer til å få størst press på å delta. Så la oss erkjenne at internasjonale operasjoner har kommet for å bli.

Dernest, egentlig til min forundring, gjennomsyres diskusjonen i for stor

33 Forsvarsdepartementet (Ekspertgruppen for forsvaret av Norge) (2015): *Et felles løft*. s. 20.

grad av at «dersom vi kan ivareta høyintensitetsscenarioet kan vi automatisk også ivareta operasjoner i fred og krise». Med andre ord er en krise kun en liten variant av den store krigen. Slik er det ikke. Det er grunnleggende feil. Perspektivet tar ikke inn over seg at kriser ofte er *kvalitativt* helt annerledes. Det kreves ofte andre verktøy, en annen tilnærming eller et annet fokus. Vi gjør klokt i å slutte å snakke om det som ikke er høyintensitet som mindre verdifullt eller enklere. Neste gang vi har en russisk tråler som ikke følger våre anmodninger bør vi finne andre måter å håndtere situasjonen på enn å fylle helikoptre med spesialstyrker. I mange krise-scenarier vil det kanskje teknisk sett være nyttig å ha JSF i området på kort tid, men politisk og strategisk vil det være meget uklokt.

F-35 blir et sentralt og godt verktøy i fremtiden. Men diskusjonene fokuseres også voldsomt mot denne plattformen. Vi har kultur for det hos oss. Plattform-sentrisk. Jagerflysentrisk. Taktisk. Nå skal kampflybase Ørland passes på så det holder. Operasjonsbunkeren (COC) skal bokstavelig talt børstes for støv. Droner, elektronisk overvåking, betong-shelter – Ørland skal *passes på*. Og vi må jo åpenbart beskytte kampflybasen vår, men hva skal flyene gjøre når de har tatt av? Hvem skal skape militær og politisk effekt med utgangspunkt i disse plattformene? Det er, som nevnt, ikke slik at JSF har en naturgitt innebygd effekt (likevel må motstanderen til en viss grad forholde seg til trusselen av kun å ha flyene). Denne effekten må skapes gjennom operativ planlegging, ledelse og gjennomføring av operasjoner. For jo større potensiell militær kraft en plattform har, jo større feilskjær kan man også gjøre. Det er utrolig mye uklokt vi kan bruke denne plattformen til. Å skape *ønsket* effekt er noe helt annet. Det er komplisert. Spesielt om vi tenker at denne plattformen har en offensiv kapasitet. Vi trenger en robust kultur for å forstå og anvende en slik kapasitet.

Mitt poeng her er at F-35 koster mye penger og det blir et viktig verktøy, men fokuset oppleves litt ensidig. Luftmakt handler om, i overført betydning, å kunne spille «piano» med en rekke andre «tangenter» sammen med andre «musikere» (fellesoperativt). Vi må evne å tenke helhetlig for å utnytte luftmaktens potensial og mulighetsrom. Vi har jo ikke bare *én kjempestor tangent*, da hadde det sannsynligvis blitt i overkant fristende å trykke på denne hver gang det skjedde noe – og musikken hadde fort blitt ensidig og unyansert.

For å kunne spille piano må man ha kompetanse og man må øve, man må utvikle en musikalitet. Det krever fokus, dedikasjon og en form for «gehør». For en våpengren som i all hovedsak har et «taktisk gehør» er det krevende å spille musikk. Den enkelte tangent er det ingenting i veien med. Musikaliteten og gehøret for å bruke dem er jeg langt mer usikker på. Jeg tror uttrykket «gehør» blir viktig her. Vi har eksempelvis «gehør» innen flytrygging. Vi har

gode strukturer, god kultur – organisasjonen er opptatt av flytrygging – vi har utviklet «gehør» over mange år og oppdager relativt raskt dersom noen spiller flysikkerhetsmessige unoter.

Vi trenger en organisasjon og enkeltpersoner – ledere – som har operasjonelt og strategisk «gehør», noen som kan dirigere symfoniorkesteret når krisen oppstår. Vi trenger folk som kan tone ned fyren på paukene når han blir litt ivrig eller løfte frem fløyten eller althornet for mer toneangivende musikk. Vi har ikke øvd mye på «gehøret» vårt egentlig. Det har ikke vært etterspurt fra noen på en god stund. Politikerne har vært fornøyd med å sende enkelte plattformer til internasjonale operasjoner, og veien er jo relativt kort fra det politiske miljøet via forsvarsstaben til taktisk nivå – så får NATO eller andre besørge tenkningen. Vi stoler på at *de* har «gehør». Vi har valgt å la de komponere og spille musikken. Vi har vendt oss til å levere en tangent eller to, og har vært fornøyd med det. Det blir ikke storslått musikk av en slik tilnærming til krise og krig. Dersom vår store frykt er en situasjon der russerne påvirker vår suverenitet og vi blir nødt til å håndtere en slik situasjon over en udefinert tidsperiode før NATO kommer, så må vi lære og forstå hvordan vi skal håndtere en slik hypotetisk situasjon før den inntreffer. JSF gir oss mulighet til å påvirke flere mål – også mål det ville vært ekstremt uklokt å påvirke. Men dersom vi ikke har øvd oss på operasjonell tenkning – på å forstå sammenhengen mellom mål og middel – så blir dette *veldig* krevende for oss.

Dette blir spesielt viktig nå når GIL ikke bare er styrkeprodusent, men også blir sjef for NAOC og ansvarlig for bruken av det produktet han tidligere har styrkeprodusert. Vi har dessverre ikke vært tilstrekkelig opptatt av dette de siste 20 årene, og nå må vi betale prisen. Vårt største kompetansegap, slik jeg ser det, ligger nettopp her. Vi kommer til å bli kjempeflinke til å fly og teknisk operere F-35, *det* er jeg ikke bekymret for. Men om vi evner å skape rett effekt med F-35 er jeg langt mer usikker på.

Fokuset vårt fremover bør inkludere bygging av kompetanse slik at vi setter NAOC og FOH i stand til å utnytte verktøyene våre på en klok måte. Vi trenger å trene vår analytiske muskel. Å planlegge, lede og gjennomføre luftoperasjoner for å oppnå politiske målsettinger er vår eksistensberettigelse. Vi kan ikke tillate oss å være dårlige på det, ikke når vi skal ta liv. Vi kan ikke tillate oss det når vi vet hvor mye penger Norge som nasjon bruker på plattformene og hvor mye alle stoler på at vi kan forvalte denne plattformen til sitt ytterste potensial.

I diskusjoner fremover vil jeg gjerne høre litt *mindre* om betong-tykkelsen på sheltere rundt F-35 og om hvordan Ørland skal *beskyttes* – og *mer* om hvordan NAOC og FOH skal forvalte ressursene. Jeg vil høre *mer* om hvordan F-35

skal brukes når den har tatt av. Jeg vil høre flere samtaler om hvordan vi kan oppnå ønsket effekt, sammen med våre andre våpengrener, plattformer, bransjer og mennesker.

Neste tale vår generalinspektør holder i Oslo Militære Samfund bør inneholde en større del om mennesker og kompetanse. Økonomi, sikkerhetspolitisk situasjon og teknologi er åpenbart viktig – men vi må ikke glemme at det er menneskene som skal forvalte plattformene på en klok måte.

Avslutning

Avslutningsvis får jeg stille spørsmålet igjen: Er vi en mellomstor luftmilitær stat i NATO? Målt i antall moderne kampfly er vi kanskje det. Det er vel det politikerne referer til, antar jeg, når de omtaler oss som «en mellomstor stat i NATO». Men kompetansemessig er vi jo ikke det. Vi er fortsatt et plattform-sentrisk og taktisk luftforsvar. Vi har ikke en kultur for – og er ikke tilstrekkelig trent til – å tenke helhetlig rundt maktanvendelse.

Men det luftmilitære *potensialet* – relativt sett – er mellomstort. For å kunne kalle oss en mellomstor luftmilitær stat i NATO må vi bli flinkere til å forstå luftmakt. Vi må være mer offensive i henhold til å få posisjoner og innflytelse – vi må bygge erfaring og kompetanse på operasjonelt og strategisk nivå. Vi har en lite utviklet kultur for det. Det bør vi gjøre noe med. Det er fint når Ramstein overtar luftkrigen at NATO offisielt er med. Inntil da står vi alene. Å ha erfaring på høyt nivå med å drive luftkrig vil være helt uvurderlig når det kommer til nytteverdi. Det betyr at vi må skaffe oss slik erfaring. Vi må ha en plan for å skaffe kompetanse på dette nivået.

JSF skal være fullt operativt, eller «fully operational capable (FOC)» i 2025. Det betyr at vi har ni år på oss til å bygge en organisasjon, en kultur og den kompetanse vi trenger for å forstå anvendelsen av denne plattformen til et nivå som samsvarer med plattformens maktpotensial. FOH og de andre våpengrenerne bør merke seg dette potensialet og bli med på å etablere de strukturer som trengs for å utnytte plattformen til felles beste. Den prosessen starter kanskje med at Luftforsvaret bør erkjenne nå-situasjonen og behovet for å allokere ressurser til å bygge kompetanse over det taktiske nivå. I tillegg bør man være en pådriver for den fellesoperative endringen som må til for å lykkes i å anvende denne og de andre plattformene på en klok måte.

Vi trenger nok de ni årene.

Forsvarschefens fagmilitære råd: Et outsider-perspektiv

Dr Jens Ringsmose

Jeg er blevet bedt om at forholde mig kritisk til Forsvarschefens fagmilitære råd (FMR) – og om at bidrage med et outsider-perspektiv. Og det vil jeg gøre i dette indlæg. Men inden jeg går i gang med de kritiske bemærkninger, så lad mig indlede med at bemærke, at min kritik har et grundlæggende sympatisk udgangspunkt. Dels er jeg af den opfattelse, at FMR er særdeles gennemarbejdet og præget af stor faglig indsigt og seriøsitet. Jeg ville ønske, at vi havde noget tilsvarende i Danmark. Dels er mit udgangspunkt sympatisk, fordi jeg igennem årene har haft lejlighed til at arbejde sammen med mange repræsentanter for det norske forsvar, og jeg har hver gang været imponeret over den kvalitet og seriøsitet, som præger de norske væbnede styrker. Det er på denne grundlæggende positive og sympatiske baggrund, at de efterfølgende – til tider temmelig kritiske – kommentarer skal ses.

Jeg har valgt at inddele mine kommentarer til FMR i fem overordnede punkter, som jeg vil gennemgå i det følgende:

1. Radikal re-fokusering på Rusland
2. Radikal tilbagevenden til invasionsforsvar
3. Meget lidt NATO
4. Norge som sikkerhedskonsumant (vs. sikkerhedsproducent)
5. Vægtlægning af sikkerhed via forsvar («deterrence by denial»)

Ad 1: Radikal re-fokusering på Rusland

Det er naturligvis hævet over enhver tvivl, at den sikkerhedspolitiske situation i Europa har ændret sig i kølvandet på Ruslands folkeretsstridige annektering af Krim, Moskvas betydelige oprustningsbestræbelser samt landets tiltagende militære aktivitetsniveau. Den «dybe» fred – eller som en dansk kommission beskrev det i 1990'erne: «sikkerhed nærmest uden fortilfælde» – præger ikke længere hele det transatlantiske område, og Ruslands ageren i blandt andet

Syrien giver ikke anledning til at tro, at de relativt venskabelige relationer, som prægede forholdet mellem NATO og Moskva i 1990'erne samt størstedelen af 00'erne, vender tilbage lige foreløbig.

På trods af denne bekymrende udvikling i forholdet mellem Vesten og Rusland så fremstår FMR's vidtgående re-fokusering på truslen fra øst som *for* vidtgående. Rapporten bygger på en præmis om, at «forudsætningerne for forsvarsplanlægningen er fundamentalt ændret». I mine øjne er det en noget skarpvinklet og overdreven beskrivelse af den sikkerhedspolitiske situation i Europa. Vel bør Ruslands fremfærd og retorik give anledning til panderynker og et klart signal om, at Vesten ikke vil tolerere at noget NATO-lands suverænitæt bliver krænket. Og måske er der også behov for at en række vesteuropæiske lande igen tænker en konventionel trussel ind i forsvarsplanlægningen. Men Rusland er ikke USSR – hverken når det gælder kapacitet, ideologi eller intentioner. Hermed vidner også en række store NATO-landes sikkerhedsvurderinger.

Dertil kommer, at de globale – ikke-europæiske – sikkerhedspolitiske udfordringer ikke er blevet mindre. Tværtimod tyder alt på, at der vil være et stort behov for fredsbevarende og fredsskabende indsætser i mange dele af verden, i årene fremover. Der er fortsat «varme» konflikter i Mellemøsten og Afrika – og efterspørgslen efter veltrænede og veludrustede militære enheder til sikring af civile ser bestemt ikke ud til, at ville aftage i de kommende år. Når man fokuserer så relativt ensidigt på Rusland – som tilfældet er med FMR – så lukker man dermed også øjnene for, at blandt andet norske og danske styrker kan gøre en betydelig forskel udenfor Europas grænser.

Endelig er der for en småstat som Norge en betydelig risiko forbundet med at lade enkelte – indrømmet – bekymringsvækkende aktører være fuldstændigt bestemmende for dimensioneringen af forsvaret. Hvis de seneste 25 års strategiske historie har lært os én ting, så er det, at det er ulamindeligt vanskeligt at forudsige, hvem vores styrker skal indsættes *imod*. Hvem havde i sommeren 2001 forudset, at Vesten ganske få måneder efter ville være engageret i en langstrakt oprørskrig i Afghanistan? Og hvem gættede i vinteren 2011 på, at danske og norske F-16-jagere ville deltage i bombetogterne over Libyen senere på året? Når det gælder vores modstandere, så er det eneste vi kan sige med nogenlunde sikkerhed, at vi bliver overraskede. Når vi dimensionerer vores militære styrker, bør vi derfor i større omfang skele til det vi rent faktisk kan sige noget om – nemlig hvem vi kommer til at kæmpe *sammen med*.

Ad 2: Radikal tilbagevenden til invasionsforsvar

Når man læser FMR i sin helhed, kan man næsten høre et lettelsens suk: «Ahhh – endelig tilbage til noget genkendeligt! Endelig tilbage det trygge og en modstander, der er til at forstå. Endelig kan vi slutte med 'side-showet' og de internationale operationer. Back to basics!» Helt tydeligt bliver det, når man betragter de prioriteter, der opstilles i FMR. Essensen er krystalklar: «Internationale operationer er noget, vi kun kan deltage i, hvis vi får tid – og det gør vi nok ikke». Fokus er på invasionsforsvar, allierede forstærkninger og konventionel krig. Luger man en lille smule ud i teksten og fjerner alle tidsangivelser, vil en læser, som tror, at teksten stammer fra 1984 være helt og aldeles undskyldt. FMR er på mange måde en klar tilbagevenden til en «tryg» og velkendt koldkrigslogik.

At pendulet er vendt helt tilbage til invasionsforsvaret fremgår tydeligt, af den måde FMR behandler blandt andet værnepligten og de «dimensionerende udfordringer» på. Men forsøget på at etablere et nyt paradigme (eller reetablere et gammelt om man vil) kommer også klart til udtryk i FMR's syn på NRF'en. Hvor de fleste vesteuropæiske lande i årevis først og fremmest har set NATO's hurtige udrykningsstyrke, som en enhed, der skal facilitere transformation og være en styrke, som kan anvendes i internationale operationer, så behandles den i FMR i stort omfang som en militær enhed, der kan bruges til at forsvare Norge og andre NATO-lande tæt på Rusland. NRF'en bliver dermed ret entydigt og unuanceret tænkt ind i en Artikel 5-ramme.

Endelig virker FMR's beskrivelse af NATO's angivelige tilbagevenden til Europa og Artikel 5-operationer en anelse overdrevet. Som nævnt er der ingen tvivl om, at Krim og Ukraine har været et «wake-up call» for mange NATO-lande. Men tyngdepunktet i alliancens aggregerede præferencer bevæger sig ikke i retning af en fundamental re-orientering mod Europa og det transatlantiske område. De store toneangivende lande – herunder USA – ser fortsat NATO som en alliance, der bør have en betydelig opgaveportefølje uden for Europa. For disse lande (som naturligvis også inkluderer de sydeuropæiske lande) er Ruslands fremfærd i Ukraine måske nok bekymrende, men ikke en udviklingstendens, der bør få alliancen til at opgive det globale perspektiv, som har været dominerende siden – i hvert fald – 2001.

Ad 3: Meget lidt NATO

Set i lyset af, hvor fuldstændig afgørende NATO er for Norges sikkerhedspolitiske muligheder, er det overraskende, at alliancen fylder så relativt lidt i

FMR. NATO har godt nok været præget af stor strategisk uenighed gennem de seneste par årtier – og til tider har det mest af alt set ud som om, at NATO var plaget af «strategisk skizofreni» – men for småstater som Norge og Danmark er alliancen i en sikkerhedspolitisk sammenhæng *sine qua non*. Det hænger naturligvis først og fremmest sammen med, at småstaters sikkerhed frem for noget andet kommer i form af sikkerhedspolitiske garantier fra større stater – og ikke i form af den effekt landets egne styrker kan generere. Det er ikke uden grund, at en række lærebøger rent faktisk definerer en småstat, som en nation, der er ude af stand til at opnå sikkerhed via egne militære enheder.

Det kan derfor også undre, at FMR ikke rummer ret mange – hvis overhovedet – overvejelser om, hvordan Norge fremdeles sikrer, at de venligtsindede stormagter (læs: USA og Storbritannien) har i sinde at opretholde sikkerhedsgarantien. Med andre ord: Hvordan bør Norge agere militært for at sikkerhedsgarantien er troværdig? I mange andre småstater – herunder Danmark – er det helt normalt og legitimt at se eksempelvis militære bidrag til internationale operationer i f.eks. Afghanistan som en måde at styrke de sikkerhedspolitiske garantier på. I de baltiske lande har beslutningstagerne åbent argumenteret for, at bidragene til ISAF først og fremmest handler om at styrke båndene til Washington og om at sikre sig en stærk alliancepartner vis-a-vis Rusland.

Med til at acceptere af, at ens egen nationale sikkerhed i overvejende omfang er afhængig af andre staters sikkerhedsgarantier, hører imidlertid også accepten af, at man i bund og grund er en småstat. Og hvad måske værre er: En accept af at forsvaret et stykke henad vejen har form af et medlemskontingent, der betales til alliancen. Den erkendelse blev banket grundigt ind i hovederne på såvel danske beslutningstagere som den danske offentlighed i løbet af 1800-tallet. Og småstatsmentaliteten er derfor blevet en central del af Danmarks strategiske kultur. Spørgsmålet er, om man ikke også i Norge kunne adoptere en del af den mentalitet...

Ad 4: Norge som sikkerhedskonsumant (vs. sikkerhedsproducent)

I lighed med en række andre vesteuropæiske lande så udviklede Norge sig i 1990'erne fra at have været en netto-sikkerhedskonsumant til at være en egentlig sikkerhedsproducent. I modsætning til 1980'erne, hvor NATO-Europa i stort omfang nød godt af den sikkerhed, som amerikanske våben og sikkerhedsgarantier skabte, så bidrog Norge efter Murens fald i et betydeligt omfang til at skabe sikkerhed for andre mennesker i f.eks. det tidligere Jugoslavien.

Med FMR lægges der også på dette punkt op til at pendulet skal føres tilbage til tiden før 1991. Selvom rapporten nævner, at Norge skal kunne «bidra til allierede krisestyringsoperasjoner» og i tilfælde, hvor allierede lande bliver angrebet, så er grundtonen i FMR, at det er Norge, som i fremtiden får behov for de allierede landes assistance. Altså en tilbagevenden til sikkerhedskonsumentrollen. Det gælder, når talen falder på NATO's Readiness Action Plan (RAP) og NRF'ens seneste inkarnation (VJTF'en – Very High Readiness Joint Task Force). Og det bliver meget tydeligt, når rapporten beskriver behovet for at kunne modtage forstærkninger.

Igen er kontrasten til Danmark slående. Mens det norske forsvar tydeligvis har været en hel del optaget af at overveje, hvordan RAP'en og VJTF'en kan bidrage til forsvaret af Norge, så har man i Danmark først og fremmest overvejet, hvordan danske styrker kan bidrage for at sikre andre lande.

Ad 5: Vægtlægning af sikkerhed via forsvar («deterrence by denial»)

I kølvandet på Ruslands brutale fremfærd i Ukraine, er det pludselig kommet på mode at tale om «afskrækkelse» igen. «Deterrence-debatten» kører i højeste gear i NATO-hovedkvarteret i Bruxelles, og standard-tankegods fra den kolde krig er igen blevet højeste mode. En fundamental skillelinje i den genopståede debat går mellem dem, der argumenter for, at NATO skal sikre sig selv gennem «deterrence by punishment» og dem, som mener, at «deterrence by denial» er vejen frem.

Med FMR's vægtlægning af et effektivt forsvar mod Rusland og tilførslen af forstærkninger, som effektivt kan nægte store russiske styrker adgang til norsk territorium, lægger rapporten sig op ad sikkerhed baseret på «deterrence by denial»-sporet. På det punkt adskiller FMR sig fra Ekspertudvalgets rapport, som i større udstrækning betoner «samtidighed»/alliancen og betydningen af at kunne påføre en mulig angriber stor smerte. Sidstnævnte rapport lægger dermed større vægt på «deterrence by punishment».

Det grundlæggende problem med «deterrence by denial» – når det gælder småstater stillet overfor en langt større og stærkere modstander – er, at det er ekstremt dyrt – og næsten umuligt at praktisere. For uanset hvor store summer småstaten allokerer til opstillingen af et effektivt forsvar, så vil det med stor sandsynlighed ikke være tilstrækkeligt til at kunne imødegå og tilbagevise et determineret, militært angreb. Hvis man accepter den logik, kan det virke overraskende, at FMR ikke rummer flere overvejelser om, hvad det så er, som til syvende og sidst afskrækker en fjendtlighetsindet stormagt i eksempelvis at

annektere en del af Nord-Norge (læs: amerikanske og britiske sikkerhedsgarantier og «deterrence by punishment»).

Afrunding

Når man sammenligner Norge og Danmark, så kan man let få den tanke, at ingen af de to skandinaviske småstater har fundet den helt rette sikkerhedspolitiske balance mellem at være optaget af det nære og det fjerne. Hvis de norske beslutningstagere følger FMR kan Norge meget hurtigt komme til at fremstå, som *for* optaget af forsvaret af norsk territorium, mens man i Danmark måske nok har viet det nationale forsvar *for* lidt interesse. En mulig årsagstolkning er, at småstatsmentaliteten er gået for vidt i Danmark, mens man i Oslo måske ikke helt har accepteret, hvilke følger det har at være en småstat.

I Danmark har småstatstankegangen ført til et næsten totalt fravær af troen på, at det danske forsvar i sig selv kan gøre en forskel, når det gælder Danmarks sikkerhed. Sat lidt på spidsen, så forestillede danske beslutningstagere sig under den kolde krig, at forsvaret var noget, man nu engang skulle have for at være med i den klub – NATO – som i virkeligheden gav landet sikkerhed. Derfor gav det også mening at bruge så lidt som overhovedet muligt på militæret. Denne overdrevne opfattelse af egen lidenhed og mistro til at danske styrker for alvor kunne bruges til at forsvare Danmark med, blev ført videre i efter-koldkrigstiden, hvor danske beslutningstagere bidrog til internationale operationer – ikke fordi man forestillede sig, at danske styrker kunne gøre en reel og kampafgørende forskel på jorden i Irak eller Afghanistan, men fordi man med indsatserne kunne købe sig goodwill i Washington og i NATO. De forventede sideeffekter (goodwill og hvad deraf følger) blev dermed den perciperede hovedgevinst.

Omvendt med Norge: Mens småstatsmentaliteten er blevet det centrale element i Danmarks strategiske kultur, så eksisterer der fortsat en udbredt norsk forestilling om, at norsk militær rent faktisk kan gøre en afgørende forskel i mødet med en fjendtlig stormagt. I min læsning antager den forestilling sig fra tid til anden en lidt overdreven form – ikke mindst i FMR – som fører til et *for* radikalt fokus på substansforsvar og en parallel negligering af NATO's betydning for norsk sikkerhed. Selvom Norge ikke bør følge i Danmarks fodspor og overgive sig til den totale lilleputmentalitet, så kunne det måske være nyttigt at minde hinanden om, at også norsk sikkerhed i et meget stort omfang kommer i form af amerikanske sikkerhedsgarantier – og alt hvad dermed følger.

Skråblikk på et nytt sikkerhetsbilde

Generalløytnant (p) Kjell Grandhagen

På tampen av et militærmaktseminar som dette blir det fort en floskel å slå fast at vi lever i et ganske annerledes sikkerhetspolitisk bilde enn for tre år siden. Ikke desto mindre er det sant.

Som norsk etterretningssjef gjennom seks år har det vært min oppgave å beskrive for våre myndigheter de endringene i sikkerhetslandskapet som har funnet sted i perioden. De første tre årene var langt på vei preget *av business as usual* i våre interesseområder. De tre siste har vært preget av en turbulens vi må langt tilbake for å finne en parallell til.

For Norges del står selvfølgelig et nytt og annerledes Russland helt sentralt i dette bildet. Uansett de bestrebelser vi nå gjør for å reetablere dialogen mellom NATO og EU på den ene siden og Russland på den andre, så kan det være grunn til å minne om at Russland for to år siden – med all tydelighet – markerte sin evne og vilje til å bruke alle statens virkemidler overfor et annet land når sentrale, nasjonale interesser vurderes å stå på spill. De som for ti-tolv år siden prediket at mellomstatlig konflikt i Europa var en saga blott gjør klokt i å se seg selv i speilet.

Men vi bør ikke stoppe der. Vi må evne å se betydelig lenger enn hendelsene i Ukraina når vi skal vurdere hvilken risiko som knytter seg til Russland på lang sikt. La meg derfor kort ramse opp de faktorene som gjør at jeg mener vi skal ha en langsiktig bekymring for vår store nabo i Øst.

For det første er ikke Russland et demokrati. Faktum er at landet er lenger unna demokratiet nå enn det var like etter Sovjetunionens oppløsning. Dagens Putin-regime er strengt autoritært – grensende til totalitært. Mediefriheten og den demokratiske opposisjonen er borte, og landet styres av en liten gruppe mennesker med bakgrunn fra det gamle KGB.

For det andre er de økonomiske perspektivene svært urovekkende. Riktignok har landet kommet noenlunde helskinnet gjennom kombinasjonen av lav oljepris og vestlige sanksjoner, selv om dette nå smerter kraftig. Men de virkelige problemene relaterer seg til de mer langsiktige økonomiske perspektivene. La meg bare stikkordsmessig nevne i fleng; en ensidig satsing på energi-

sektoren som skaper en svært ensidig nasjonaløkonomi, et manglende juridisk rammeverk rundt næringsvirksomhet som fører til vilkårlighet og liten interesse fra utenlandske investorer, et system gjennomsyret av korrupsjon fra topp til bunn – ikke minst i de øverste politiske sirkler – og en demografi som over tid stadig gir færre unge friske hender muligheten til å brødfø stadig flere ikke-arbeidende pensjonister.

Putin og hans betrodde menn i Kreml synes å lukke øynene for disse enorme utfordringene. I sitt selvbilde som Den nye russiske Tsar har Putin valgt at Russland, uansett alle sine utfordringer, skal være en global stormakt som resten av verden må respektere og ta hensyn til. Men en slik maktposisjon har ikke sitt utspring i landets økonomi – Russlands GDP er bare verdens tiende største, godt bak et land som Italia for eksempel. I GDP pr. innbygger er Russland på 72. plass av verdens land. Makten har heller ikke sitt utspring i folketallet – med sine 143 mill. innbyggere er Russland bare verdens niende mest folkerike stat. Russlands maktposisjon hviler på én eneste faktor – beslutningen om å være en kjernefysisk supermakt og en regional militær stormakt. Gjennom dette evner Russland å matche USA i kjernevåpensammenheng, og gjennom de seneste års satsing på å utvikle moderne konvensjonelle kapasiteter er landet også i stand til å utkjempe begrensede kriger på det euroasiatiske kontinent, og endog utføre ekspedisjonskampanjer av en viss størrelse – som i Syria.

Det er altså dette Russland Norge må forholde seg til i et langsiktig perspektiv. Ikke et imperialistisk Russland, slik Sovjetunionen var, men et Russland som kombinerer politisk, økonomisk, demografisk og samfunnsmessig usikkerhet og uforutsigbarhet med vanskelig oppnåelige globale stormaktsambisjoner og en økende militær evne.

Sikkerhetsutfordringen for Norge er med andre ord ikke en irrasjonell fiskebåt å la Elektron i Norskehavet eller uenighet om olje- og gassressurser i Barentshavet. Den er heller ikke en jo-jo som går opp og ned med kortsiktige konjunkturer som Georgia- og Ukraina-krisene, og etterfølgende avspenningsperioder. Norges sikkerhetsutfordring er langsiktig og knytter seg til vår umiddelbare nærhet til Russlands kjernefysiske, strategiske arsenal på Kola-halvøya. Derfor er det også mindre sannsynlig at en konflikt som treffer oss i fremtiden vil ha sitt opphav fra vårt område. Vi er utsatt simpelthen fordi Norge ligger der det ligger. Én lærdom fra Ukraina skal vi ta med oss – Russland bruker makt når landet opplever sine interesser truet.

Men Russland er bare en av skyene på dagens sikkerhetshimmel. Situasjonen i Midtøsten og Nord-Afrika gir grunn til alvorlig bekymring. Det er allerede ille, og det er ingen grunn til å tro at det blir bedre.

I flere av landene har allerede statsmakten kollapset. I Syria holder riktignok

Bashar al-Assads styrker kontrollen over viktige områder i den vestlige delen av landet, men størstedelen av Syrias territorium er nå utenfor myndighetskontroll. Jeg skal ikke bruke tid her på å beskrive konsekvensene – dere er alle velkjent med de hjerteskjærende følgene av årevis med krig for Syrias sivilbefolkning.

Mye bedre går det heller ikke i Irak. Landet er i praksis delt i tre – én del kontrollert av myndighetene i Baghdad, én del kontrollert av den såkalte Islamiske Stat og den siste delen kontrollert av de kurdiske selvstyremyndighetene i nord – de har allerede tatt navnet Kurdistan.

Også Jemen har brutt sammen som organisert stat. Landet er delt opp i områder som kontrolleres av henholdsvis regjeringsstyrker, hutu-militser, IS-grupperinger og Al-Qaida, og intervensjonen fra nabolandene i Gulfen har gjort lite for å bedre situasjonen.

I Libya fortsetter rivaliseringen mellom to grupperinger med hver sin regjering i henholdsvis Tripoli og Tobruk, samtidig som store deler av landet kontrolleres av terrorgrupper, stammer og smuglernetter.

Det er lov å håpe på at den pågående fredsprosessen for Syria kan gi resultater, at IS slås militært og mister sin territorielle kontroll, at partene i Libya til slutt kan enes om noe og at våpnene stilner i Jemen. Problemet er bare det at de aller fleste grunnleggende konfliktlinjene i Midtøsten og Nord-Afrika fortsatt vil være der, og derfor er det ikke mye som forsterker troen på varig fred. Snarere er det grunn til å frykte at det kan bli verre.

De viktigste konfliktlinjene i Midtøsten går på tvers av landegrensene. Dagens grenser reflekterer for øvrig i liten grad homogene nasjonalstater hverken hva gjelder etnisitet eller kulturell og religiøs tilknytning. Det er særlig tre hovedårsaker til konflikt i regionen som preger bildet i dag, men som i enda større grad risikerer å gjøre det i fremtiden.

For det første handler det om en konflikt mellom de som har og de som ikke har i regionen både internt i stater og mellom stater. Den såkalte arabiske våren hadde nettopp sitt utgangspunkt i konflikten mellom autoritære eliter som melet sin egen kake og store befolkninger uten håp om å ta steget ut av fattigdommen. Svært lite positivt har skjedd på dette området siden revolusjonene – snarere øker forskjellene. Maktmisbruk, korrupsjon og berikelse av de få dominerer de fleste land i regionen.

For det andre har Midtøsten-konfliktene utviklet seg til proxy-konflikter som involverer både regionale og eksterne stormakter. Hovedaktørene i regionen er selvfølgelig Iran og Saudi-Arabia som utkjemper konflikter både direkte og ved stedfortredere i land som Syria, Irak og Jemen. Men også land som USA og Russland forfølger sine ulike strategiske mål i regionen – både direkte og

gjennom sin indirekte støtte til partene i Syria-krigen. Og så er vel de fleste i dag smertelig klar over at de USA-ledede intervensjonene i Irak og Libya, og vestlige lands halvhjertede og lite konsekvente holdning til regimeendringer i flere land i regionen, har skapt langt flere konflikter enn løsninger de senere årene.

Den tredje konfliktlinjen som preger dagens Midtøsten er den religiøst-sekteriske. Den har allerede revet i filler et land som Irak, og er i ferd med å gjøre det samme i Jemen og Syria. Shiaene, som er en liten minoritet i den muslimske verden, kjemper for sin plass blant en dominerende sunni-majoritet og sterk arabisk dominans i Midtøstens kjerneområder. Iran ser seg selv som shia-hegemoniets forsvarer og tar aktivt del i kampen overalt der shia-minoriteter føler seg marginalisert. Dette har destabilisert land som Libanon og Bahrain, og det skaper intern uro selv i Saudi-Arabia.

Jeg har allerede sagt det: Det er lite å glede seg over i dagens Midtøsten og Nord-Afrika, og det er ikke mange lys å få øye på i horisonten. Hvis vi på toppen av de tre hovedkonfliktlinjene jeg her har nevnt også legger til faktorer som kraftig redusert økonomisk vekst, en sviktende sikkerhetssituasjon som følge av terrorens fremvekst, høy arbeidsløshet, sviktende turisme og begrenset interesse for satsing av vestlig kapital, ser vi at også de langsiktige utsiktene er nokså bleke.

Så spør du kanskje; har dette noen betydning for Norge. Ja, i høyeste grad. Svaret har vi sett synliggjort hver eneste dag sist høst gjennom store migrasjons- og flyktingestrømmer, også til vårt land. Midtøsten er simpelthen så tett på Europa og grensene så porøse at de som fordrives av krig og konflikt og av økonomisk håpløshet – de kommer til å banke på våre dører i stadig større antall i årene som kommer dersom vi da ikke evner å løse problemene der de har oppstått.

Derfor vil Europa og Norge, enten vi liker det eller ikke, ha et eierskap til Midtøstens utfordringer. Evner vi ikke å bidra reelt til å løse problemene, vil vi etterhvert bokstavelig talt eie dem.

Utviklingen i Midtøsten er også historien om hvordan internasjonal terrorisme har utviklet seg fra en relativt beskjeden al Qaida-struktur i Afghanistan for 15–20 år siden til dagens kraftfulle ISIL-kampmaskin med egen statsdannelse på Europas yttergrense, og terrorfilialer i stadig flere land i Midtøsten, Afrika og Asia.

Trolig har minst 150 nordmenn sluttet seg til jihadistbevegelsene gjennom de siste fem årene, og representerer sammen med tusener av andre vestlige meningsfeller en reell og økende trussel mot våre vestlige samfunn, Norge inkludert. Men enda mer bekymringsfullt er likevel det store antallet unge

mennesker som gjennom internett og radikale, islamistiske miljøer her hjemme lar seg radikalisere og motivere av ISILs og al-Qaidas ekstreme brutalitet. Uten å ha satt sine sko i Syria eller Irak ledes unge kvinner og menn til å gi sine egne liv for å drepe hundrevis av uskyldige på gatene i europeiske byer. Det skjer under radaren til politi, etterretnings- og sikkerhetstjenester, og uten at våre åpne, demokratiske samfunn har klart å finne en medisin som virker mot denne sykdommen.

Og på toppen av det hele møter våre åpne vestlige samfunn nå en enorm utfordring i det digitale rom, der en hel skala av nye trusselaktører står i kø for å ramme oss der vi kanskje er aller svakest. Truslene i cyberdomenet er fortsatt bare i en tidlig fase av sin utvikling, men vi ser allerede enorme skadevirkninger både i den vestlige verden generelt og her i Norge. Daglig stjeles høyverdig politisk og militær informasjon fra offentlige nettverk, og daglig stjeles intellektuell kapital fra store norske industriforetak, teknologibedrifter og forskningsmiljøer.

Og så er vi altså likevel bare i en tidlig fase hva gjelder disse truslene. For virkelig alvorlig blir det først når statlige aktører der ute i verden, i en gryende krise eller konflikt, kan evne å ramme hele bredden av kritisk IKT-infrastruktur i landet vårt enten for å legge press på oss eller som en direkte understøttelse av militære operasjoner. Cybervåpnene kan fort bli fremtidens masseødelegglesesvåpen, men med litt andre karakteristikk enn fortidens og dagens masseødelegglesesvåpen; de er billige, de behøver ikke å drepe (selv om de kan det), de kan skaleres etter behov og de kan faktisk til og med slås av og på. Men vi har nok neppe tatt inn over oss konsekvensene av et angrep på Norge som samtidig kan slå ut myndighetsapparat, sentrale militære kapasiteter, olje- og gassproduksjon, kraftforsyninger, telekommunikasjon, finansinstitusjonene, samferdselssystemene, og mange, mange flere.

Det er i denne konteksten dette seminaret setter søkelyset på NATO og NATOs relevans for norsk sikkerhet i årene som kommer. Før jeg kommenterer dette direkte vil jeg imidlertid knytte noen kommentarer til dagens verdensorden mer generelt. Statsviterne har gjennom mange år fremholdt hvordan det internasjonale samfunn har beveget seg fra den kalde krigens bipolare verden, via 1990- og 2000-tallets USA-dominerte, unipolare verdensbilde, til det man mente ville bli den multipolare verdensorden. Har vi kommet dit? Preges verdensbildet i dag av jevnbyrdige poler flere steder på kloden? Jeg for min del kan ikke se at det er der vi er. Riktignok har nok USA et stykke på vei abdisert fra sin verdensleder-trone, men nye globale maktsentra har ikke kommet opp. Kina puster selvfølgelig USA i nakken i økonomisk sammenheng, Russland er en kjernefysisk supermakt og EU har nok med sine indre problemer,

men ingen av dem har gjennom sin utenrikspolitikk på noen som helst måte signalisert vilje til globalt ansvar. Derfor er vi kanskje mer på vei mot en internasjonal verdensorden *uten* verdensledere – en slags ikke-polar verdensorden – enn mot en balanse mellom flere slike kraftsentra. Skulle det inntre er *det* antagelig enda mer skummelt enn med dominans av én eller noen få.

Vi går inn i et spennende år. Hvilken rolle USA vil spille utenrikspolitisk avgjøres ved presidentvalget i november 2016, og EU står overfor sterkere indre splid enn noensinne. Så snart nord-sør-konflikten som følge av Sør-Europas økonomiske krise var håndtert, slo migrasjonen inn og skapte en dyp verdikonflikt mellom øst og vest – det gamle og det nye Europa. Og på toppen av det hele sier britene at hvis de i det hele tatt skal vurdere å være med videre, så må EU endres helt grunnleggende.

I dette bildet skal NATO gjennom Warszawa-toppmøtet i juli 2016 definere sin nye rolle. *Det* er blitt en regelmessig eksersis gjennom de siste 25 årene. Kampen for relevans er utfordrende – etterhvert nesten utmattende. Hurtigreaksjonsstyrkene skifter navn og struktur som keiserens klær. Men realiteten er selvfølgelig den at det ikke blir mer kampkraft enn det budsjettene tilsier, investeringene er små, materiellet fordyres eksponentielt og de fleste land har brukt de siste tyve årene på å utruste seg for lavintensitetskrig og opprørsbekjempelse. Et lyspunkt er likevel at USA – etter årevis med ensidig vektlegging av kampen mot terror og krigene i Irak og Afghanistan – har kommet til den fornuftige konklusjon at det jo tross alt bare er to land på jordkloden som i fremtiden kan true USA militært, nemlig Russland og Kina.

For Norge blir det viktig å realitetsorientere seg i dette bildet. Tiden er forbi for forsvarspolitiske eventyr vi prøvde oss på på begynnelsen av 2000-tallet, der militære nisjekapasiteter i løsvekt – tilbudt i koalisjonsoperasjoner – var svaret på alle utfordringer. Norge må ta ansvar for egen sikkerhet. Selvfølgelig vil alliansetilhørigheten i NATO være et viktig element i dette. Det vil også vårt solide bilaterale forhold til USA være. Men ingen vil hjelpe den som ikke gjør noe for å hjelpe seg selv. Derfor blir den kommende langtidspanen for Forsvaret så avgjørende viktig.

Norges situasjon defineres av vår strategiske beliggenhet, men i forsterkningsammenheng også ut fra våre strategiske forsterkningsutfordringer. Å forutsette at allierte forsterkninger kan være på plass før en konflikt bryter ut i nord er en ren illusjon. Derfor må Norge holde seg med et balansert førstelinjeforsvar som kan forsvare land-, sjø- og luftterritoriet inntil våre allierte kommer oss til unnsetning. Den oppgaven går det ikke an å organisere seg ut av – den koster simpelthen penger – betydelig mer enn det som utgjøres av halvannen prosent av bruttonasjonalproduktet vårt.

Forsvarssjefen har vist mot gjennom sitt fagmilitære råd. Til tross for sterkt avgrensede rammer i oppdraget han fikk fra regjeringen, valgte han å fortelle politikerne og hele Norges befolkning – nøkternt og tydelig – hvilket forsvar dette landet faktisk trenger og hva det vil koste. Samtidig har vi kunnet registrere store ord og sterk retorikk om nødvendigheten av en kraftig styrking av Forsvaret, ikke minst fra de to regjeringspartienes side.

Nå er snart retorikkens tid – og festtalenes kraft – over. The proof is in the pudding. Det er skapt enorme forventninger til en satsing på Forsvaret – og fallhøyden er tilsvarende stor. Verden har faktisk forandret seg de siste to årene. Både de kortsiktige og langsiktige risikoene er blitt tydeligere. Dessverre er det like sant i dag som for to tusen år siden; den som vil fred forbereder seg på krig.

About the Authors

Major General Per-Egil Rygg was the Chief of Staff of the Royal Norwegian Air Force. A former Fighter Pilot, he later served in the Norwegian Liaison Team under USCENTCOM during *Operation Enduring Freedom*, and was in charge of the Norwegian *Kebnekaise* Accident Investigation Board. He was also responsible for training, deploying and sustaining the Norwegian F16 detachment to *Operation Unified Protector*.

Ine Eriksen Søreide is the Norwegian Minister of Defence (2013–) and former leader of the Norwegian Parliament's Foreign Affairs and Defence Committee (2009–2013).

Kai Eide was formerly the Norwegian Ambassador to the OSCE (1998–2002) and to NATO (2002–2006), the UN Secretary-General's Special Representative to Bosnia-Herzegovina (1997–1998) and to Afghanistan (2008–2010). He has also been UN Special Envoy to Kosovo in 2004 and 2005. Eide is currently the Norwegian Ambassador to Sweden.

Dr Ellen Hallams is a graduate in American Studies from the University of Manchester and was awarded a doctoral degree from the University of Reading in 2007. Her doctoral thesis is on US attitudes towards NATO following 9/11 and NATO's role in the 'War on Terrorism'. She is founder of the Defence Studies Department's Transatlantic Studies Research Group.

Dr Gülnur Aybet is Professor of International Relations at Yildiz Technical University, Istanbul and a Senior Adviser to the President of the Republic of Turkey. She was the founding director of the Centre for Security Studies at Bahçeşehir University and taught at the Turkish War Academies between 2014–2016. She is co-editor of the book *NATO In Search of a Vision* (Georgetown University Press, 2010).

Dr Ivo H. Daalder has served as President of the Chicago Council on Global Affairs since July 2013. He was the US Permanent Representative on the North Atlantic Council from May 2009 to July 2013. He was a member of the staff of United States National Security Council (NSC) during the administration of President Bill Clinton, and was one of the foreign policy advisers to President Barack Obama's presidential campaign in 2008.

Heather Conley is Senior Vice President for Europe, Eurasia, and the Arctic, and is director of the Europe Program at the Centre for Strategic and International Studies (CSIS) in Washington D.C.

Dr Rolf Tamnes is a Professor of History at the Norwegian Institute for Defence Studies. He was the Director of the Norwegian Institute for Defence Studies 1996–2012.

Ruslan Pukhov has been Director of the Centre for Analysis of Strategies and Technologies (CAST), Moscow, since 1997. In 1996 he graduated from the School of International Information of MGIMO University, which is associated with the Russian Ministry of Foreign Affairs.

Janis Bjørn Kanavin is the Norwegian Ambassador to Turkey (2011–). He has previously been General Consul in Hong Kong (2001–2003), Ambassador in Islamabad (2003–2007), and Special Representative to Afghanistan and Pakistan (2009–2011).

Dr Ian Kearns is the Co-founder and Director of the European Leadership Network (ELN). He was Deputy Chair of the Institute for Public Policy Research (IPPR)'s independent All-Party Commission on National Security in the 21st Century. In 2015, he co-authored the article 'Preparing for the worst: Are Russian and NATO military exercises making war in Europe more likely?'

Dr Tormod Heier is Lieutenant Colonel and faculty advisor at the Command and Staff College at the Norwegian Defence University College, Oslo. He holds a PhD in political science from the University of Oslo. He has edited several books on Norwegian and allied security and defence policy, most recently (with Janne H. Matlary) the anthology *Ukraine and Beyond. Russia's Strategic Security Challenge to Europe* (Palgrave 2016).

Lt Gen Joachim Wundrak took over Command of the German Air Operations Command in July 2013. He also commands the NCS CAOC UEDEM at Uedem, Germany, and is Executive Director of the NATO Joint Air Power Competence Centre, Kalkar, Germany.

Dr Ole Jørgen Maaø is Associate Professor at the RNoAF Academy.

Colonel Torgeir Berg is the Head of the RNoAF air staff's department for long-term development.

Lt Col Dag Henriksen is a Professor of Military Studies and Head of the RNoAFA Airpower Department. He holds a PhD from the University of Glasgow, and served in Afghanistan in 2007.

Dr Jens Ringsmose is the Director of the Institute for Military Operations, the Royal Danish Defence College and Professor II at the RNoAF Academy. His main research interests include NATO, small states, and modern conflict. From 2014–16, Ringsmose was Head of Department at the Department of Political Science, University of Southern Denmark.

Lt Gen (ret) Kjell Grandhagen was Head of Norwegian Intelligence Service (2010–2015). He attended École supérieure de guerre interarmées in Paris, has served in the Multinational Force and Observers in Egypt, and was commander of the Norwegian–Polish Brigade (SFOR) in Bosnia-Herzegovina.