

**From Cold War to Hot Peace?
Debating «Near-Peer Competitor War»,
and the Role of Air Power**

Luftkrigsskolens skriftserie Vol. 36

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 Weserübung, Pearl Harbor og Oktoberkrigen (2005)
Steinar Larsen
- Vol. 14 Luftforsvaret i Kongo 1960—1964 (2005)
Ståle Schirmer-Michalsen (red.)
- Vol. 15 Luftforsvarets helikopterengasjement i internasjonale operasjoner: et historisk tilbakeblikk (2005)
Ståle Schirmer-Michalsen
- Vol. 16 Nytt 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 overmøt? 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 Lindgjerdet
- Vol. 25 Etter Afghanistan — Ny strategisk virkelighet? GILs LUFTMAKTSEMINAR 2011(2012),
Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 26 Luftmaktstenkningens «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 Løv Owesen (red.)
- Vol. 28 Norske kamplfly i operation enduring freedom, Afghanistan 2002-2003. Politisk kontroll og engasjementsregler (2013).
Per Marius Frost-Nielsen
- 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.)
- Vol. 33 NATO: Challenges and Solutions – GILs luftmaktseminar 2016
Torgeir E. Sæveraas (red.)
- Vol. 34 Evolution to a 5th Generation Air Force – Norway's Shield and Sword?
Ann Karin Larssen (red.)
- Vol. 35 Air Power in Future Joint Operations – A Multi-Domain Battle? Sjef Luftforsvarets luftmaktseminar 2018. Ann Karin Larssen (red.)

From Cold War to Hot Peace? Debating «Near-Peer Competitor War», and the Role of Air Power

Sjef Luftforsvarets luftmaktseminar 2019

Ann Karin Larssen (red.)

FHS/LUFTKRIGSSKOLEN

Copyright © 2019
Luftkrigsskolen
All Rights Reserved

ISBN 978-82-690521-6-9

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 produksjon: Type-it AS, Trondheim

Forsidebilde: Russian Fighter Intercepts US Aircraft.
Fotograf: U.S. European Command Public Affairs

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 forfatterne egen regning, og er således ikke uttrykk for et offisielt syn fra Forsvarets eller Luftkrigsskolens side. Gjengivelse av innholdet i skriftserien, helt eller delvis, må kun skje med forfatterne samtykke.

Redaksjonskomite for skriftserien

Karl Erik Haug (professor), Dag Henriksen (Oberstløytnant), Bjørn Olav Heieraas (Oberstløytnant) og Ann Karin Larssen (redaktør).

Henvendelser om skriftserien kan rettes til:

Luftkrigsskolen
Persaunvegen 61
7046 Trondheim
Tlf. 73 99 54 74

Innhold

Foreword	7
Åpning av Luftmaktseminaret	9
<i>av Sjef Luftforsvaret, Tonje Skinnarland</i>	
NATO and European Security: Is It Possible to Deter Threats Short of War?	11
<i>by Jamie Shea</i>	
Er Russland en «near peer» i lufta?	23
<i>av Lars Peder Haga</i>	
Cold War Deterrence: Background to INF Deployment and INF Treaty	31
<i>by Beatrice Heuser</i>	
Dagsepilog: Perspektiver på Russland, vår nabo i nord	39
<i>av Øyvind Nordsletten</i>	
Russia in a Multipolar World: Core Interests and Threat Perceptions ..	45
<i>by Dmitri Trenin</i>	
Et luftforsvar for fremtiden	53
<i>av Frank Bakke-Jensen</i>	
The Baltic Security Environment and Small-State Deterrence	57
<i>by Robert Dalsjö</i>	
Krig mellom likeverdige parter	63
<i>av Harald Høiback</i>	
Extended Deterrence: Airpower – A Prerequisite	69
<i>by Tod D. Wolters</i>	
The Larger Picture – The Key Components of the Defence of Norway	77
<i>av Svein Effestad</i>	

Forsvar av Norge fra et operasjonelt perspektiv	83
<i>av Sverre N. Engeness</i>	
Det norske Luftforsvaret i fellesoperative og multinasjonale operasjoner for forsvaret av Norge	89
<i>av Tonje Skinnarland</i>	
Er kampflyskvadronene med støttefunksjoner klar for en «near peer war»?	97
<i>av Marianne Mjelde</i>	
Er Forsvarets kampbase på Ørland klar for en «near peer» krig?	101
<i>av Michael Baas Bottenvik-Hartmann</i>	
Er Baseforsvaret klar for å håndtere en «near peer war»?	107
<i>av Marianne Eidem</i>	
Seminarepilog	113
<i>av Espen Barth Eide</i>	
About the Authors	121

Foreword

On behalf of the Chief of the Norwegian Air Force, the Norwegian Air Force Academy is proud to publish the proceedings of the 2019 Air Power Conference. The conference addressed the topic of near-peer competition and conflict across the political, strategic, operational and tactical levels, in an international as well as a national perspective.



The Air Power Conference is a solid tradition of the Air Force. This year, the conference celebrated its 25th anniversary in its current format. It remains an important professional and social arena for the Armed Forces, the Air Force, and the Air Force Academy, as well as for the wider community of security policy academics and practitioners. This year's chosen topic – near-peer competition and war – is likely to engage, motivate and challenge a wide audience.

The Norwegian Armed Forces are adapting to a changing world. We need knowledge and concepts to help us make sense of it. Thirty years after the end of the Cold War, competition and potential conflict between great powers are increasingly coming back to the attention of students and practitioners of security, conflict and war. China and Russia are increasingly assertive in the international arena, and technologies that used to be the exclusive preserve of the superpowers are proliferating. Conflict with adversaries on the same technological level is different from the counterinsurgency campaigns that have dominated the last decades. Long-range, precision-guided weapons challenge the belief that Norwegian bases are safe havens simply by virtue of their location. We cannot take air supremacy for granted, and a prolonged and uncertain fight for control of the air will become more likely in future conflict. The sheer human and material cost of near-peer war compels us to re-think concepts of deterrence, which had a prominent place in this year's conference.

The Air Power Conference is an expression of the culture of lifelong learning that we want to promote in the Norwegian Air Force. It is an indispen-

sable arena for professional development and discussions. The conference as a social arena also provides ample opportunity to maintain and expand our professional networks.

Enjoy the proceedings of the 2019 Air Power Conference!

Rune Gaustad

Colonel

Commandant of the Norwegian Air Force Academy, Norwegian Defence University College

Åpning av Luftmaktseminaret

av Sjef Luftforsvaret, Tonje Skinnarland

Skolesjef, general, kjære alle sammen. Det er en stor ære og glede å ønske velkommen til årets luftmaktseminar og gledelig å se at vi nok engang har fylt Luftforsvarets storstue til randen – godt sammensatt av mennesker i alle aldre fra flere bransjer, sammen med mange eksterne venner.

Da jeg startet min karriere i Luftforsvaret, var vi på tampen av den kalde krigen. Jeg startet som vokter av luftrommet fra Vardø da det fortsatt var flere hundre utflygninger i året. Norge befant seg i skjæringspunktet mellom Sovjetunionen og Warszawapakten på den ene siden, og NATO og USA på den andre. Forsvaret og NATO var innrettet for å kunne håndtere en væpnet konflikt mot en jevnbyrdig motstander – Sovjet.

Etter den kalde krigen stod NATO alene igjen som militær supermakt. Vi i Luftforsvaret deltok i «varme konflikter» blant annet på Balkan, i Afghanistan og i Libya. Våre motstandere var teknologisk og kapasitetsmessig underlegne. De hadde ikke kapasitet til å utfordre NATOs samlede kampkraft. Vi var fullstendig overlegne i luften og opererte ofte helt uten en troverdig lufttrussel mot oss.

Verdensbildet har igjen endret seg. USA, Kina og Russland konkurrerer nå om global og regional innflytelse. Norges geografiske posisjon – i spenningsfeltet mellom stormaktene – gjør oss utsatt. Vi må derfor være forberedt på at vi kan bli dratt inn i konflikter i vårt nærområde.

Vi anser ikke Russland som en trussel, men de har økt sin militære evne betydelig og demonstrert vilje til å bruke militærmakt andre steder. Dette må vi ta høyde for i forsvarsplanleggingen.

Den nye amerikanske forsvarsstrategien, som ble utgitt i januar 2018, definerer Russland og Kina som den største trusselen mot amerikansk velstand og sikkerhet. Såkalte near-peer competitors – «nær likeverdige» motstandere – er igjen den dimensjonerende faktoren for hvordan vi innretter forsvaret av våre nasjoner og av NATO. Russland og Kina vil ikke kunne vinne en fullskala, væpnet konflikt mot NATO per i dag. Men – de har kapasiteter som i høyeste grad kan utfordre NATOs og Norges sårbarheter.

Jeg er derfor glad for at vi under årets luftmaktseminar retter søkelyset på «Near-Peer Competition War» og luftmaktens rolle. Temaet er høyaktuelt,

sett i lys av den siste utviklingen mellom Russland og vesten. Vår evne til å avskrekke, stå imot og hvis vi må – kjempe mot en «nær likeverdig» motstander – er igjen dimensjonerende for hvordan vi innretter og utnytter Forsvaret.

Jeg gleder meg til å følge foredragene, bidra i diskusjonene og lære mer om temaet. Luftmaktseminaret har tradisjon for å skue framover og bidra til utvikling. Samtidig er det en av våre aller viktigste arenaer og møteplasser for å bygge kultur og ivareta tradisjon og historie. I år er det ekstra stas fordi Luftforsvaret er 75 år som selvstendig forsvarsgren. Vi skal bygge framtidens luftforsvar på vår stolte historie og erfaring, og markerer dette gjennom året ved å minnes, feire og inspirere.

NATO and European Security: Is It Possible to Deter Threats Short of War?

by Jamie Shea

Ever since Russia annexed Crimea in March 2014 and the Western Allies were suddenly confronted with the requirement to balance and, if necessary, fight a peer-level adversary, deterrence as a concept has been very much back in vogue. Long hours have been spent at NATO Headquarters in Brussels debating the relationship between deterrence and collective defence, and many dilemmas not discussed much since the end of the Cold War have resurfaced. Is it necessary to be able to fight and beat an adversary to uphold credible deterrence, or can deterrence still work with less than a war-winning capability? In other words, with just enough military strength to inflict an unacceptable level of damage on this adversary? If so, how much and what kind of capability is needed for how much unacceptable damage? How can you be sure you have the balance right so that an alliance like NATO can have confidence in its collective defence strategy without provoking Russia into countermeasures and an endless arms race spiral? Does deterrence require NATO to respond tit for tat to everything that Russia does or to risk leaving dangerous gaps in the deterrence escalation ladder or the seamless linkage between U.S. and European defence responses?

This was the background in the late 1970s to European calls on the United States to respond to the Soviet deployment of SS20 intermediate-range nuclear missiles targeting European cities and key military command and control and infrastructure assets. To prevent an uncoupling of transatlantic strategic deterrence, the United States eventually agreed to station 108 Pershing 2 and 464 Cruise missiles in five European countries. Soon afterwards the INF Treaty reversed these deployments. Yet, more recently, the U.S. abrogation of this treaty in response to the fielding of a new Russian missile (the 9M729) in violation of the treaty raises once more the issue of whether effective deterrence can rely on overall military strength or requires an immediate and proportion-

ate response to each new provocation by the adversary. This is what NATO's military planners will now have to sort out.

In addition to these operational considerations, the returning spectre of great power conflict requires the Western Allies to relearn the fundamental principles of deterrence. Why and how did deterrence work successfully in the past, especially when it was put to the test in existential crisis situations? If we take the two most severe Cold War crises, Berlin in August 1961 and Cuba in October 1962, it is clear that the usual well-known principles of deterrence had to be applied: demonstrating strong resolve, using clear messaging, making actions correspond to verbal statements (especially red lines and threats) and being ready to inflict an unacceptable level of cost on the adversary. Yet successful deterrence in both these cases was not just about military postures and pressure. It also required to an even greater extent deft political and crisis management skills. In both cases, Kennedy resisted military pressures for immediate action while keeping military forces in place to act if necessary. He opened channels of communication with the Soviet leadership to understand its objectives and its own red lines. He avoided manoeuvring the Soviets into a corner where they would see lashing out with force as the only option left to them and in both crises gave them a face-saving way out – allowing the Berlin Wall to stand and promising not to invade Cuba and removing U.S. missiles from Turkey. So, successful deterrence is not just about being tough and flexing automatic muscle. It also requires compromise and red lines that are less than total humiliation of the adversary. As Kennedy said after the Berlin crisis, 'A wall is a hellava lot better than a war'. In sum, deterrence is about complicating the strategic calculus of the adversary, making him progressively lose confidence in the wisdom and likelihood of the success of his own strategy and giving him a sense that he can preserve his vital interests (e.g., preventing the collapse of East Germany or of Castro's regime in Cuba) without the extremity of war. Deterrence is thus as much about engaging in political relationships and communication as it is about demonstrating escalatory military force and the willingness to use it no matter how unacceptable the consequences.

It is worth recalling these lessons at a time when NATO is rethinking collective defence against classical scenarios of armed attack but also coming to grips with an upsurge in another type of state-led aggression, commonly referred to as the grey zone or hybrid warfare. This type of aggression is not existential in the sense that it can wipe out a state or subjugate its population in a swift, overwhelming military campaign. But it is also not something that the Western Allies are prepared, however reluctantly, to tolerate as an unavoidable feature of modern life. For hybrid activity is a deliberate attempt at intimidation,

inflicting high levels of economic damage through sabotage actions, gaining control or influence over key instruments of political and economic governance or undermining social cohesion through direct interference in the democratic processes and debates of NATO countries. In short, hybrid campaigns can achieve the goals of war (hegemony, control, dislocation and punishment) without actually going to war if they are applied consistently and unopposed. Hybrid warfare is not new, but the growing range of technologies and tools available to aggressor states and the cracks and vulnerabilities of the Western democracies make it more wide ranging and attractive as an instrument of coercion – something of potential high benefit but also with an acceptable level of risk in the light of the consequences imposed up to now. So as the Western Allies grapple with the meaning of traditional deterrence, another debate is proving to be equally difficult and time consuming: can this traditional concept of deterrence be applied to hybrid warfare? If so, where and how? If traditional deterrence is only of limited help, can other, more novel forms of deterrence plug the gap? If not, does deterrence in this zone of competition and conflict below the Article 5 threshold of armed attack need to be jettisoned altogether in favour of permanent tit-for-tat nonmilitary warfare in which states are attacking each other and attempting to parry an ever broader and indiscriminate spectrum of attacks on a daily basis?

The very nature of hybrid warfare makes deterrence at first glance a difficult concept to apply. If we take cyberspace as an example, there are a range of states engaging in offensive cyberattacks, and over 40 have developed this kind of capability. Allies can even use cyber or electronic activity against each other, as when the National Security Agency in the United States was fingered for hacking into Chancellor Merkel's mobile phone or when GCHQ in the United Kingdom was featured in the Belgian press for penetrating the local Proximus network to gain information on EU meetings. Cyber capability also allows state institutions other than the military or the Ministry of Defence to take action, for example, intelligence agencies. Proxies can give states deniability or be used to provide highly skilled technical tools that the attacking state may not itself possess. Hacktivist groups can quickly disrupt cyberspace to convey any message they like. So we are now in the age of 'here comes everybody', to use the expression of the American sociologist Clay Shirkey. Equally, cyber tools can be many things at once in contrast to a traditional weapon that has only one limited function. They can be used for information ex filtration, for data falsification and manipulation or for disruption or even physical destruction by causing critical infrastructure to malfunction, as we saw in the Stuxnet attack against a Siemens operating system in Iran back in 2010.

At the same time, cyber tools make a much broader spectrum of targets available to attack, which in the past required very expensive, risky and costly military operations to be destroyed or disrupted, for instance, strategic bombing in the Second World War or commando-style sabotage operations. Last year, for instance, the U.S. intelligence agencies warned of Russian, Chinese, North Korean and Iranian attempts to target U.S. critical infrastructure. U.K. Defence Minister Gavin Williamson has issued similar warnings, and Israel has recently accused Iran of tampering through cyber probes with the C2 systems of its national missile defence. Cyberattacks exploit hyper-connectivity and increasing interdependency on which modern societies rely or the fact that globalised supply chains and multisourcing make modern communications and financial, manufacturing and utility infrastructures increasingly difficult to monitor. The Not Petya malware that was used to attack the Ukrainian MDoc tax filing system in 2017 brought home as never before the randomness of damage resulting from large-scale cyberattacks when companies like Maersk, whose container logistics tracking system was paralysed by the attack, suffered much higher damage than the intended target, the Ukrainian government. The speed of technological innovation in the cyber and electronic domains as we move to the Internet of Things, 5G communications, AI and quantum computing makes it difficult for the security policy community to keep up. Hardly has one threat vector been identified and plugged than a new one opens up. It is difficult to achieve the awareness, gather the information, deploy the scarce human talent and decide whether and how to transform defence structures and processes in a timely manner.

Does this mean that deterrence cannot work in cyberspace? Certainly, the more complex nature of this domain compared to traditional land, sea and air means that it has to be a progressive, evolutionary and step-by-step concept rather than a one-off delivery of effect. More than traditional military activity, it will require a whole-of-government and even a whole-of-society approach. As Churchill remarked to his air chief, Charles Portal, in 1941, the strategist understands more than others that ‘everything is in motion all the time’. In other words, the interconnections and interdependencies have to be understood and many different things have to be coordinated in the most cost-effective sequence to be successful. So how could this be applied to the development of deterrence below the Article 5 threshold?

In the first place, an organisation like NATO has to define its primary purpose in cyberspace. It needs to have unhindered access to cyberspace in peacetime, crisis and war. It needs to be able to defend its critical infrastructure, political communication and consultation machinery as well as military

command and control and operations against cyberattacks. It needs to be able to defend its own civilian and military networks, as well as those of individual Allies and partners on whom it depends, and demonstrate its engagement by offering assistance to Allies that experience crippling cyberattacks even if it does not possess in-house all the instruments needed for a comprehensive response. So declaratory policy to make this level of engagement clear and the solidarity to back it up form the first building block of deterrence. Arguably, NATO has already taken a decisive step forward in this process by declaring at its Wales Summit in September 2014 that a cyberattack could be the equivalent of an armed attack and could therefore trigger Article 5 of the NATO treaty. Yet the threshold for reacting collectively and the type of response were left ambiguous. This may be useful to keep a potential adversary guessing – a key tenet of deterrence – but deterrence also relies on a well-thought-out response strategy backed up by plans and capabilities and the visible demonstration that these are ready for use. So NATO needs to have an internal discussion to identify scenarios where it could be called upon to act. For instance, would NATO act if a cyberattack were unconnected to any preparation or intent to initiate broader hostilities? A cyberattack linked to actual military aggression, as with the ‘Little Green Men’ in Crimea in March 2014, is a much clearer situation to deal with. Or would NATO respond if it was a cyberattack against private sector assets but not against state institutions or processes? This internal discussion is needed because ambiguity in response is matched by ambiguity in attack, with the risk that Allies could be divided on when and how to respond. Cyber tools also need more careful preparation before they are ready to use, and if the decision is taken to respond with kinetic assets rather than electrons, there will be a difficult debate about whether to use tanks, missiles or aircraft, especially if the cyberattack has not produced human casualties. So strategies of ‘it will be alright on the night’ or improvisation are unlikely to work in this particular instance, all the more so as NATO has no offensive cyber weapons of its own, has no intent to acquire them and depends on individual Allies being willing to contribute their national assets voluntarily. In this case, NATO commanders will need to have some understanding of what these cyber assets are, what they can usefully do and the pros and cons of using them in comparison to more traditional weapons. Without such an understanding, it is unwise to talk up the likelihood of an offensive cyber response in declaratory policy.

After a clear declaratory policy, the next building block for successful deterrence up to and beyond the Article 5 threshold is a robust operational capability. Deterrence relies upon holding hostage a number of assets that the adversary deems of value but also upon having the capabilities that can successfully

get through and destroy those assets. So NATO took the essential second step forward at its summit in Warsaw in July 2016 when it recognised cyberspace as a domain of operations (something that it has not done so far for space itself) and decreed that it needed to achieve the same efficiency and effectiveness for operations in this new domain as for land, sea and air. This step incentivised individual Allies, beginning with the United Kingdom, to offer their national assets to NATO in a crisis or conflict, although it is not clear if the Ally will use them or NATO; presumably, the Ally alone will use them to preserve operational secrecy and because it alone will have the necessary expertise. So deterrence below Article 5 will require countries having niche assets developed for national security first and foremost to offer these to Allies and partners and early in a crisis. Will they do this if they believe that in doing so they are increasing their own vulnerability, or will they conclude that solidarity increases deterrence and thus their own national defence? At all events, the provision of these national assets has enabled NATO to set up at SHAPE in Mons its first Cyber Operations Centre (CyOC), which achieved initial operating capacity in October 2019 but is still a long way from being fully manned and resourced. CyOC's function is to undertake the operational planning to use cyber effects, to integrate cyber effects into overall military operations and training and exercises and to incorporate also into its military planning and crisis response measures those cyber effects that it expects (or hopes) willing and capable Allies will provide. The fact that the United States, Estonia, Denmark, France and the Netherlands have said they are ready to do this increases the spectrum of options that NATO commanders will have. Indeed, one little-noticed but significant outcome of NATO's most recent summit in Brussels in July 2018 is that the Allies agreed to a mechanism to generate these national cyber assets and transfer them to NATO's military and political responsibility. The difficulty, as previously indicated, will be to achieve the same understanding of the impact and military utility of cyber weapons as compared to conventional weapons. For this purpose, NATO is in urgent need of a military doctrine for cyber operations that defines how they fit into the Alliance's order of battle and where they merely substitute for existing capabilities or could actually be game changers or force multipliers in boosting the Alliance's current military punch.

Now we come to the third building block, which is the resilience of the national networks and infrastructures on which organisations like NATO or the EU depend to manage crises and prepare and conduct their responses. Achieving this resilience is the most difficult challenge, as much of the infrastructure has been privatised since the end of the Cold War, has been stream-

lined and reduced and has been reconfigured for efficiency and profit rather than for redundancy and security. NATO today depends upon the private sector for 90 percent of its military transport, 75 percent of its host nation support and 70 percent of its satellite communications. So getting this infrastructure – whether transport routes, space observation, positioning, timing and communications or telecoms bandwidth – back up to wartime standards will be a demanding, long-term and costly challenge. We have to be clear where our vulnerabilities are and map them systematically through training and exercises rather than discover them only in a crisis. For instance, last year the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence in Tallinn organised its annual Locked Shields exercise with a focus on attacks against a typical NATO airbase using all kinds of malware and attack vectors to seek out the weakest link and the critical interconnections at the interface between military and commercial systems. Europe does not have the money to retrofit its key infrastructure to military standards of resilience. So the solution is to design future networks and facilities with military standards incorporated at the source. Here the European Commission has been reaching out to NATO to better understand its logistic and military mobility requirements as it plans to invest 6.5 billion euros in the future trans-Europe transport networks in the next EU Financial Framework. What the EU has done to impose standards on critical infrastructure providers, through, for instance, the Network Information Security (NIS) Directive also helps to secure private sector participation in investing in greater resilience and security. Meanwhile, NATO has developed a Cyber Defence Pledge, now in its third year, which encourages Allies to share with each other their national plans and investment strategies. This enables the Alliance to identify the gaps, for instance, in skill sets or training and education on which it can focus when proposing new capability targets to the individual Allies.

Although industry rarely likes more regulation and red tape, ultimately this will be a win-win situation as consumer confidence and protection will be enhanced at the same time as national security. Resilience is important also because it increases a government's and society's capacity to withstand all kinds of shocks – from man-made actions such as terrorism or hybrid warfare to nature-driven calamities such as pandemics and extreme weather events. As deterrence applies only to man-made premeditated activity, it can benefit from resilience investments by depriving an adversary of the ability to disrupt or to slow down and frustrate the response of the victim. This is often referred to as 'deterrence by denial' in the sense that it deters the aggressor not by threatening retaliation and punishment but by denying him the objective. Yet deter-

rence by denial still exposes the aggressor publicly and carries the risk of a robust response (sanctions, ostracism, etc.) even if the aggression has brought him no benefits. The act is the trigger, not the result. So resilience helps deterrence by changing the aggressor's calculation from high benefit, low or acceptable risk relative to the objective to the opposite.

A fourth building block is the anticipation of threats through improved situation awareness and intelligence sharing and a more general understanding of the role of human agency in shaping the future rather than being shaped by it. Intelligence and awareness usually focus on intentions and potential hostile behaviour. In the future, awareness has to focus on technology as the critical enabler of disruption. Hybrid campaigns are all the more successful if they link up with technology and social change that are already in themselves polarising and disruptive before an adversary has discovered novel ways to exploit them. So deterrence in this area has to derive from anticipating and reducing the social disruption from technological change. For this we need more government activism in regulating technological innovation. It was not until the Russian interference in the U.S. presidential elections that we woke up to the dangers of fake news, bots, trolls and anonymity and bullying on social media platforms and began to exert public pressure on social media companies to accept responsibility and take down fake and abusive content. As we enter the era of AI and machine-to-machine learning, robots and intelligent weapons and satellites, technically enhanced humans and all-pervasive surveillance, we badly need both within the Western democracies and more widely on the global stage to discuss the security and humanitarian implications of extremely rapid and poorly regulated technological change as the key driver of insecurity. We cannot wait for the world's authoritarian illiberal states to find ways to use this technology against us and their own populations before we are alerted to the dangers. China has shown the ease with which it can compile immense data banks to feed AI programming, to institute social control through mass surveillance and DNA sampling or to build internet firewalls. On this last point, Russia has announced plans to follow suit. So a more intensive dialogue is required between government and international organisations and the private sector not only to identify promising new technologies and innovations that can offer (usually only temporarily) a technological advantage over an adversary but more importantly to map the impact of technological change on diplomacy and conflict much earlier and to bring the world of science and policy making much closer. NATO, for instance, has made a start by devising a NATO-Industry Cyber Partnership and holding periodic Industry Days to have a better upstream sense of innovation and to learn how to match its future

requirements to technological availability and opportunity rather than formulate a requirement and then see, with often painful results, if the technology is able to deliver it. But, arguably, the Alliance needs to go much further and create a high-level board of science and technology advisers to engage the ambassadors on disruptive technologies and their impact on international security.

Deterrence rests on an understanding of what is permissible or non-permissible behaviour and thus on accepted norms and standards. It is easier to build international support and legitimacy for action if accepted norms have been violated. The problem with the grey area is that many actions are legal even if potentially threatening to our security, as with China developing 5G networks in Europe with its Huawei company or buying ports or innovative small companies. If there are no or inconsistent rules or codes of conduct or no universally accepted constraints on cyberattacks or the use of social media advertising in political campaigns, pushing back will be hard, including in the diplomatic sphere. Not every incident will be as easy to denounce and to attract sympathy as the chemical attack in Salisbury last year, which was in itself outrageous given the Novichok agent involved and the ease of tracing it publicly to a Russian GRU that hardly covered its tracks. So we need to work far harder to establish norms and standards in the grey zone to distinguish legal from illegal activity, business from interference, and normal globalisation and interdependence from loss of sovereignty and national autonomy of action and choice. Norms are also required to set limits on cyber operations in the civilian critical infrastructure sphere, to regulate autonomous weapon systems and to combat new forms of criminal activity like cyber crime or extremist grooming and recruitment. Recent efforts in the UN or the International Telecommunications Union to regulate internet governance have not borne fruit due to disagreements over the extent and role of state sovereignty in the virtual domain. More regional or minilateral agreements among like-minded states may be a better approach, as with the two OSCE conventions on cyber confidence building measures or the recent Paris Appeal for a Secure Cyberspace, which is open both to state and to civil society participation. As industry has created the technology that has to be regulated, it also has to play a role in setting the norms and partnering with governments. The proposal of Microsoft for a Digital Geneva Convention may not have met with the universal endorsement of NATO member states, but it is a useful attempt to define the new rules of the road, and it points out that these will oblige governments to accept constraints (such as on the protection of privacy and malware disclosure) as well as industry.

Finally, a fifth building block of deterrence in the grey zone depends upon

a consistent pattern of crisis management and incident response. As with Kennedy's handling of the Berlin and Cuba crises described above, deterrence depends upon the deft handling of individual situations – showing firmness and unity but avoiding escalation and humiliating the adversary by painting him into a corner. So it is essential to react but not overreact. It is important to indicate when a red line or new threshold has been crossed, as the EU and NATO both did by expelling hundreds of Russian diplomats after the Salisbury chemical attack. In the grey zone, making the aggressor pay a price but not too big a price is the way to deter further, similar activity. This can be done by more public attribution and the greater release of intelligence material to support attribution and build a public case. This was done effectively by the United Kingdom after Salisbury and by the Netherlands after a Russian GRU tried to hack into the OPCW from an adjacent car park in The Hague. What NATO can usefully do is to define a common methodology for attribution based on shared intelligence and other elements to facilitate collective attribution and response. As the tradecraft and methods of actors in the grey zone become more familiar, identifying them with confidence becomes easier, as we have seen with the Russian APT syndicates in the cyber domain or the North Korean Lazarus group. A second requirement is to establish a playbook of responses which offer a flexible menu of options to policy makers. The EU and NATO have both developed playbooks drawing on the comparative advantages of each organisation. The second NATO-EU Joint Declaration of July 2018 provides for the two organisations to work together if not in a precisely coordinated then at least in a parallel way. The playbook of measures is a trial-and-error process. It is difficult to know in advance which measures have an impact on which aggressors, whether sanctions, asset freezes, naming and shaming or discreet countermeasures in the form of warning shots. Time and experience will tell what works best as a form of deterrence and in changing the calculus of aggressors to respect limits on their behaviour in their own ultimate self-interest. The key is to be measured and consistent so as not to give the impression that red lines are negotiable or costs can be avoided. In this way, step-by-step deterrence can be applied across the spectrum as a system of understood benefits, costs and obligations.

In conclusion, deterrence is not a science that can produce standardised results for standardised types of behaviour. Even if followed to the letter in textbook conditions, there is no guarantee it will work vis-à-vis the unpredictability of aggressors, their perceptions and their reactions under mounting external and internal pressures. Certainly the more contingencies and threats it needs to cover, the less reliable it will be as a security buffer. But that does

not mean it is redundant and cannot be improved with patience, consistency and a willingness to learn by doing. This article argues that there are five areas where deterrence can play a positive role if it is used wisely. They are declaratory policy, development of operational response capabilities to be used flexibly and proportionately, enhanced resilience of critical infrastructure and networks, better anticipation of the impact of disruptive technologies and earlier agreement on norms and regulations and finally consistent recourse to push-back and the application of response measures to achieve a cumulative impact over time. Developing these five areas will be the task of policy makers seeking to counter hybrid warfare and grey zone operations in the years ahead.

Er Russland en «near peer» i lufta?

av Lars Peder Haga

I dagens forsvarsdebatt er det først og fremst Russland og Kina som omtales som «near peer», eller «nær likeverdig» aktør. Av disse ligger Russland nærmest oss geografisk, og tar derfor naturlig nok størst plass i det norske ordskiftet om Forsvaret. I det følgende vil jeg gi en vurdering av om Russland er å regne som en «nær likeverdig» luftmaktsnasjon. Å svare på dette er en øvelse som krever at en først må gjøre rede for hva en «nær likeverdig» aktør er og hvordan det skal forstås som begrep. Det må nødvendigvis forstås relativt, for svaret vil avhenge av hvem vi skal sammenligne Russland med. «Nær likeverdig»-begrepet kommer fra den amerikanske forsvarsdebatten. Der er det et uttrykk for en bekymring for i nokså nær fremtid å miste et vel etablert overtak, særlig teknologisk, og for å utfordres som verdens udiskuterbare «no-peer»-militærmakt.¹

For småstaten Norge fortøner begrepet seg annerledes, særlig sammenlignet med Russland og Kina som er overlegne Norge militært: Her er vi er kvantitativt underlegne og teknologisk neppe mer enn likeverdige på enkelte områder. Det kan aldri være en ambisjon for Norge å matche disse maktene i kvantitet, og heller ikke i bredde av kapasiteter. I beste fall kan vi håpe på å disponere materiell som teknologisk er på høyde med eller bedre enn russisk og kinesisk hovedmateriell innenfor samme kategori, for eksempel kampfly. Både for å ha full bredde i kapasiteter, og for å kunne snakke om kvantitet overhodet er Norge avhengig av alliert støtte. I et hypotetisk scenario hvor Norge skulle stått alene mot Kina eller Russland i dag eller i morgen, ville begrepet knapt være relevant.

Når jeg nå skal drøfte Russland som en «nær likeverdig» militærmakt vil jeg derfor i hovedsak sammenligne med USA og et samlet NATO.

1 Se Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America, Sharpening the American Military's Competitive Edge*, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

«Nær likeverdighet» kan forstås på minst tre ulike måter: Det kan forstås teknologisk, som i teknologisk nivå og kvalitet på systemer. Det kan forstås kvantitativt, som i antall systemer av ulike typer. Og det kan forstås i form av operasjonskonsepter og ambisjonsnivå, som i hva slags operasjoner den russiske militære og politiske ledelsen ser for seg at de kan utføre, og hva de ser på som realistisk å oppnå med sine luftmaksressurser. Ved å følge disse linjene får vi noen målbare størrelser å forholde oss til og sammenligne med.

Av disse tre forståelsesmåtene er det *den teknologiske linjen* som oftest trekkes frem, og det er viktig. Særlig i luftkrigen har det gang på gang vist seg at et teknologisk overtak kan gjøre en motstander tilnærmet hjelpeløs, i hvert fall for en periode. På papiret hadde Irak i 1991 et imponerende luftforsvarssystem, som «generasjonsmessig» ikke skulle ligge så langt bak koalisjonens luftstyrker, men den samlede effekten av teknologiske fordeler på alle områder gjorde det mulig for koalisjonen å bli fullstendig overlegne i lufta.

Russland har i snart ett tiår modernisert og erstattet en rekke luftsystemer, og de utvikler også nye. Ambisjonen er tydelig å være teknologisk på høyde med vestlig luftmakt. Flaggskipprosjektet er femtegenerasjonskampflyet Su-57, tidligere kjent som PAK-FA og T-50. Prosjektet har blitt forsinket gang på gang, og en realistisk prognose for når det kan være operative skvadroner i tjeneste nærmer seg nå 2030.² Da har de amerikanske femtegenerasjonskampflyene F-22 Raptor vært i tjeneste i over 20 år, og F-35 i omtrent ti. Russlands luft- og romforsvarsstyrker og marineflyvåpen kjøper inn oppgraderte fjerdegenerasjonsfly i Flanker- og Fulcrumfamilien, og er åpne om at disse i utgangspunktet sovjetiske konstruksjonene vil være ryggraden i det russiske kampflyvåpenet i mange tiår enda. Det teknologiske gapet som oppstod etter Sovjetunionens kollaps og to tiår med minimale leveranser til Russlands luftstyrker lar seg ikke lukke så fort.

Der hvor Russland ser ut til å være teknologisk på høyden, og kanskje til og med bedre enn vestlige konkurrenter, er innenfor bakkebasert luftvern. Russland har gode historiske og geografiske grunner til å satse tungt på dette. En lang grense rundt verdens største land har vært sårbar for inntrenging gjennom lufta. Fra begynnelsen på den kalde krigen ble sovjetisk luftrom mer eller mindre jevnlig krenket av vestlige etterretningsflyvninger – frem til det nokså bokstavelig ble stoppet av et SA-2 luftvernmissil som traff Francis Gary Powers' U-2 i 1960. At luftmakt har vært det foretrukne verktøyet for vestlige

2 BMPD, «Vtoroj kontrakt na postavku 13 serijnikh istrebitelej Su-57 budet zakljutsjen v 2020 godu», 17. januar 2019, <https://bmpd.livejournal.com/3496286.html>

intervensjoner – som har ført frem til regimeskift i Irak, Jugoslavia og Libya – har heller ikke gått Russland hus forbi. Russland har derfor videreført Sovjetunionens satsing på både sensorer, våpen og nettverk for å beskytte luftrommet sitt. I perioden etter den kalde krigen – hvor russerne ble hengende etter på mange teknologiske områder på grunn av det økonomiske kollapset til Sovjetunionen – har USA og NATO nedprioritert bakkebasert luftvern. Det var ingen grunn til å prioritere dette høyt i en periode hvor man ikke kjempet på bakken mot motstandere med avanserte luftkapasiteter. Både kvalitetene til russiske luftvernssystemer og mengden av dem har vært drivende for Anti-Access og Area Denial-hypen i europeisk og amerikansk forsvarsdebatt.³ Russiske kampfly som eksportvare ser ut til å gå til markeder som enten av politiske grunner er avskåret fra å kjøpe vestlig materiell eller har et behov for noe som er litt billigere og nesten like bra. NATO-landet Tyrkia har derimot vist interesse for Russiske luftvernssystemer.

Et område hvor teknologisk nyvinning har skutt fart – spesielt etter sjokket fra femdagerskrigen mot Georgia i 2008 – er innenfor det relativt lavteknologiske feltet med stridstekniske ubemannede luftfartøy (UAV). Dette er systemer som er relativt enkle å utvikle og bygge. De er heller ikke omfattet av like strenge reguleringer på teknologioverføring og kan bruke kommersielle og «dual-use» komponenter. I 2017 hevdet en russisk tjenestemann at det var mer enn 2000 slike i bruk i de russiske bakkestyrkene.⁴ Russerne bruker stridstekniske UAV til oppklaring og etterretning, artilleriildledning og elektronisk krigføring. Det er verdt å merke seg at den tilsynelatende raskeste utviklingen skjer her, innenfor «fattigmanns-luftmakt». Det tyder på at det ikke er viljen det står på når det kommer til å innføre ny teknologi. Der hvor kostnadene ikke er for store og teknologien relativt lett tilgjengelig, innføres nye systemer raskt.

Russisk UAV-teknologi har i stor grad vært basert på importert «know-how» og til dels lisensproduksjon. Dette peker på at Russland ser ut til å ha arvet Sovjetunionens utfordringer med å lykkes med teknologisk nyskaping, særlig i den aller spisseste høyteknologiske enden. Fra oppstarten av forsvarsminister Serdjukovs reformer ca. 2008 ble mangelen på hjemlig høyteknologi kompensert gjennom innkjøp fra utlandet. Etter sanksjonene mot Russland, på

3 Luis Simon, «Demystifying the A2/AD Buzz», *War on the Rocks*, 4. januar 2017, <https://warontherocks.com/2017/01/demystifying-the-a2ad-buzz/>

4 Interfaks-AVN, «Boevaja bespilotnaja aviatsija v Rossii polutsjila katsjestvenno novoje razvittje, zjavljajut v Sovbeze RF» May 15, 2017, <http://www.militarynews.ru/story.asp?rid=1&nid=451001>

grunn av annekteringen av Krim-halvøya i 2014 og den pågående krigen i Øst-Ukraina, har tilgangen på importert militær og «dual-use»-høyteknologi i stor grad tørket opp. Det er for tiden viktig for den russiske forsvarsindustrien å lykkes med å erstatte importerte deler med russiske. Når nå fjerdegenerasjonskampflyene Su-30SM skal få en «midlife»-oppdatering, er en av tingene som skal gjøres å skifte ut franske og israelske komponenter med russiske.⁵ Dette kan bidra til økt satsing på innovasjon, men innovasjon er som kjent ikke noe som lar seg beordre eller tvinges frem. Treg vekst i russisk økonomi, uten bedring i sikte uten gjennomgående strukturelle reformer,⁶ er ikke en god stimulan for nyskaping og innovasjon. De fleste signaler om fremtidig utvikling i det russiske forsvarsbudsjettet går ut på reell nullvekst eller til og med reduksjon – «spurten» fra 2008 og fremover er over.

Russisk luftmakt vil derfor ikke i sin helhet kunne nå opp til et teknologisk nivå som på alle felter er sammenlignbart med USA eller andre ledende luftmaktsnasjoner de nærmeste tiår. Dette er en konservativ prognose, men jeg tror det er god grunn til å være konservativ. All erfaring fra de siste ti år tilsier at russiske utviklings- og moderniseringsprogrammer blir lansert med stor fanfare og optimistiske tidslinjer før de langt mer stillferdig blir moderert etter hvert som de treffer de økonomiske og industrielle realitetene.

Kvantitativt er Russland verdens nest største luftmaktsnasjon, om man teller nasjonalstater alene. Russland har – og planlegger med å opprettholde en kampflyflåte på omtrent 1000 fly – sannsynligvis litt færre. Når vi i Norge med planlagte 52 F-35 nokså selvsikkert hevder å bli en «mellomstor» luftmaktsnasjon i NATO, virker dette overveldende. Samtidig har USAF over 2000 kampfly, og US Navy og USMC til sammen over 1000 – de to er til sammen verdens nest største flyvåpen.⁷ Russland har også mye luft de skal beskytte og kontrollere med disse flyene. Dette gjelder selvfølgelig også USA med sine globale ambisjoner. Like fullt kan Russland bare ha et kvantitativt overtak begrenset i tid og rom mot et samlet NATO.

5 Interfaks-AVN, «Zavod v Irkutske vzialisa za kapitalnyj remont istrebitelej Su-30» 30, januar 2019, <http://militarynews.ru/story.asp?rid=1&nid=500703>

6 Se f.eks. OECD, «Russia», i *OECD Economic Outlook*, Vol 2018, Issue 2, Preliminary Version, s.178-180

7 Kyle Mizokami, «The 5 Most Powerful Navies, Armies and Air Forces on Planet Earth», *The National Interest*, juli 2018, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/5-most-powerful-navies-armies-and-air-forces-planet-earth-25486?page=0%2C3>, BMPD, «VKS Rossii planirujet imet 700 istrebitelej», 16. desember 2016, <http://bmpd.livejournal.com/2326878.html>. Slike tall må brukes med forsiktighet, ettersom det varierer hvordan man teller og om det blir tatt høyde for tilgjengelighet og moderniseringsgrad. Som en pekepinn på relative styrkeforhold er de imidlertid illustrerende.

Med tanke på *operasjonskonsepter* og *ambisjonsnivå* – hva Russland vil med alle disse flyene – så kan det se ut som landet tar mål av seg til å være en «nær likeverdig» konkurrent til USA. Russland har ambisjoner om å være en komplett luftmaktsnasjon, med kapasiteter på alle luftmaktens hovedområder: Kontraluft (Counter air), overvåking og oppklaring eller ISR (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance), luftmobilitet (Air mobility), bekjempelse (Attack) og ikke minst kjernefysisk avskrekking.

Russland er, sammen med USA for øyeblikket, de eneste luftmaktsnasjonene som realistisk har strategiske langtrekkende bombefly med global rekkevidde i sin kjernefysiske triade. På dette området kan Russland regnes som en «nær likeverdig» motstander til USA. På den andre siden er den russiske satsingen på kjernefysisk avskrekking klart et asymmetrisk svar på det dagens russiske regime oppfatter som konvensjonell underlegenhet på så å si alle felter.

Ser man derimot på andre roller, som ISR og luftmobilitet, så ligger Russland klart etter. Russland har en begrenset flåte med ISR-fly, og mangler langtrekkende UAV i klasse med Global Hawk, så vel som «predator»-klassen under. Riktignok finnes det prosjekter som skal hjelpe til med å rette opp dette, men det er trolig snakk om mange år før de er operative i større antall.

Russland mangler også volum i andre ressurser som kreves for større ekspedisjons-luftkampanjer. I dag har russiske luft- og romstyrker maksimum et 20-tall luft-til-luft tankfly som er prioritert til å støtte det strategiske bombeflyvåpenet.⁸ Luftbåren kontroll og varsling blir ivaretatt av maksimalt et dusin Beriev A-50.⁹ Russlands flåte av transportfly er også relativt liten og aldrende.¹⁰ At de største transportflyene er ukrainskbygde Antonover har åpenbart ført til problemer med vedlikehold og modernisering etter 2014. Og merkelig nok har jeg ikke sett noen tegn som tyder på at det russiske forsvaret ser etter måter å utnytte sivile transportressurser systematisk. Prosjektene for å fornye transportflyflåten, tankerne og kontroll- og varslingsflyene er både nokså beskjedne og forsinket.

På bakgrunn av disse kapasitetsgapene og det historiske søkelyset på nærområdene og forsvar av eget luftrom, forutså jeg vinteren 2015 at russisk luftmakt neppe ville bli brukt «US-style» til ekspedisjonskrigføring i himmelstrøk langt

8 BMPD, «Pervyj samoljot-zapravsjtsjik Il-78M dlja VVS Rossii natsjnut modernizirovat v 2014 godu», 10. februar 2014, <https://bmpd.livejournal.com/740459.html>

9 BMPD, «VKS Rossii polutsjili tsjetvjortyj modernizirovannyj samoljot A-50U», 7. mars 2017, <https://bmpd.livejournal.com/2477303.html>

10 Tom Waldwyn, «Russian military lift risks atrophy», *Military Balance Blog*, 6. juli 2017, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2017/07/russian-military-lift>

fra det nære utlandet, altså tidligere sovjetrepublikker.¹¹ Et halvt år etter viste begynnelsen på den russiske luftkampanjen i Syria at jeg hadde tatt grundig feil.

Dmitri Trenin har kalt Syria for «Russia's first US-style war».¹² Det er en lufttung kampanje, en kampanje hvor mesteparten av grovarbeidet på bakken gjøres av lokale proxystyrker, med et islett av rådgivere og spesialstyrker. Om vi aksepterer at Russlands ambisjon i Syria er å gjøre en «US-style»-luftkampanje, så må vel det bety at Russland i det minste tar mål av seg å være en «nær likeverdig» konkurrent. De russiske luft- og romstyrkene og marineflyvåpenet vil få til det som Vesten har gjort siden begynnelsen av 90-tallet: Utkjempe den effektive, og for egen del, ikke-blodige luftkampanjen. I Syria har de lykket med dette i stor grad – krigslykken har snudd, Assad ser ut til å sitte trygt i overskuelig fremtid, og russiske tap har vært overraskende små. Russland har fått prøvd ut og vist frem sine mest «cutting edge» luftsystemer som består av både langtrekkende, luftleverte kryssermissiler og siste generasjons kampfly.

Dette har selvfølgelig sammenheng med de spesifikke forutsetningene i Syria – Russland kjemper ikke mot likeverdige eller «nær likeverdige» motstandere. De ulike syriske opprørsgruppene har svært begrensede luftsystemer. Riktignok har de påført Russland tap med kortholdte luftvernsystemer mot lavtflyvende angrepsfly og helikoptre.¹³ Det er etter alt å dømme en konsekvens av russisk mangel på presisjonsvåpen – altså en relativ teknologisk underlegenhet. Denne mangelen tvinger russiske luftstyrker til å bruke risikable taktikker i lav høyde som gjør dem sårbare mot en relativt svak motstander. Den russiske forsvarsanalytikeren Ruslan Pukhov vurderte det teknologiske nivået på den russiske luftkampanjen i Syria til å være på nivå med koalisjonen i Gulf-krigen i 1991.¹⁴ Så om Russland i Syria har vist seg som en «nær likeverdig» utøver av «US-style» opprørsbekjempelse med luftmakt, så sier det ikke nødvendigvis så mye om hvordan de vil stå seg mot en teknologisk og kvantitativt tilnærmet likeverdig, eller til og med overlegen motstander.

11 Lars Peder Haga, «Russisk luftmakt 2.0», i Torgeir E. Sæveraas (red.), *A New Russia? Consequences for Norway and the Royal Norwegian Air Force? GILs luftmaktseminar 2015*, Luftkrigsskolens skriftserie vol. 32, Trondheim 2017, s. 53.

12 Dmitri Trenin, «Putin's Syria Gambit Aims at Something Bigger than Syria», 13. oktober 2015 <https://carnegie.ru/2015/10/13/putin-s-syria-gambit-aims-at-something-bigger-than-syria-pub-61611>

13 Kommersant, «Rossijskie vojennyje poteri v Sirii», 19. september 2018, https://www.kommersant.ru/doc/3460282?from=doc_vrez

14 Ruslan Pukhov, «Russlands luftkampanje i Syria: De første konklusjonene», i Torgeir E. Sæveraas (red.), *NATO: Challenges and Solutions, GILs luftmaktseminar 2016*, Luftkrigsskolens skriftserie vol. 33, Trondheim 2017, s. 86.

Krigen i Ukraina har en annen karakter enn den i Syria. Under besettelsen og annekteringen av Krim ble det både satt inn styrker gjennom lufta og drevet demonstrative operasjoner i selve luftrommet. I Donbass i Øst-Ukraina derimot har luftkrigen etter hvert fått en helt særegen karakter. Russisk luftstøtte med kampfly har vært begrenset til omfattende styrkedemonstrasjoner langs grensen, i tillegg har ukrainske fly sannsynligvis blitt skutt ned fra russisk luftrom våren og sommeren 2014. For å stanse ukrainske luftoperasjoner over Øst-Ukraina våren 2014 forsynte Russland opprørerne med luftvernssystemer og sannsynligvis også teknisk støtte til å drive disse. Russland har også levert stridstekniske UAV til opprørerne, og flyr tokt med operasjonelle UAV fra Russland til støtte for dem.¹⁵ I tillegg pågår det mer eller mindre diskret signalisering om at Russland er forberedt på å støtte de to såkalte folkerepublikkene i Donbass med luftmakt om det blir nødvendig. Et godt eksempel kan sees i en propagandafilm fra folkerepublikken Donetsk hvor det åpenbart vises frem et gjenkjenningsmerke på taket av en oppklaringsvogn.¹⁶ Når opprørerne selv ikke har kampfly og helikoptre er det ganske lett å forstå hvem det er der oppe i lufta som skal kunne skille dem fra ukrainske bakkestyrker.

Ukrainas luftstridskrefter var sørgelig skakkjorte da konflikten med Russland begynte i 2014. Å rekonstruere og bygge opp moderne luftkapasiteter i økonomisk krise og pågående krig er en krevende øvelse: I fjor fikk Ukraina 38 kampfly og 25 jagerbombere og bakkeangrepsfly i lufta.¹⁷ De kan altså neppe kalles «nær likeverdige» med Russland. Likevel velger altså russerne en indirekte tilnærming fremfor åpen luftkrig. Årsakene til denne mye lavere profilen i Ukraina enn i Syria er sammensatte. For det første er åpen bruk av kampfly umulig å holde skjult eller bortforklare, slik som enkle UAV og sovjetiske luftvernssystemer er. Russland velger som kjent å benekte at de er en part i krigen i Donbass, selv om troverdigheten deres mildt sagt er tynnslett på dette området. For det andre vil både den politiske og militære kostnaden ved en åpen konvensjonell krig med Ukraina være langt høyere enn ved kampanjen i Syria. Og for det tredje ser det ut til at den avskrekkende effekten av russisk overlegenhet fungerer. Ukraina har ikke fløyet kampfly over Donbass siden august 2014.¹⁸

15 Minst to «Forpost» UAV (lisensproduserte israelske IAI Searcher) er skutt ned eller har havarert i Ukraina siden 2014, BMPD, «Na Ukraine sbit BLA «Forpost» sborki UZGA», 21. mai 2015, <https://bmpd.livejournal.com/1309750.html>

16 News-Front, «Podrazdelenije NM DNR podnjato po trevoge», Youtube Dec. 7, 2016, <https://youtu.be/Jct49azB-Z0>

17 Sebastien Roblin, «How Ukraine's Air Force Is Pushing Hard to Modernize (And There Is a Big Reason)», The National Interest, 21. oktober 2018, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/how-ukraines-air-force-pushing-hard-modernize-and-there-big-reason-33977>

18 Ibid.

For å konkludere: Russland er en formidabel luftmaktsnasjon med ambisjoner om å opprettholde denne statusen, både kvantitativt og kvalitativt. Russland har kapasitet til å kjempe mot og skade hvem som helst i lufta, og kan utvilsomt greie å vinne lokal overlegenhet i lufta mot de fleste av naboene sine alene. Likevel er ikke Russland en symmetrisk supermakt sammenlignet med et samlet NATO eller USA alene på luftsiden. Russlands evne til å utøve omfattende, komplekse luftoperasjoner langt hjemmefra er og vil trolig forbli begrenset, ikke minst på grunn av ubalanse i sammensetningen av kapasiteter som jeg har pekt på over. Det er tunge økonomiske, demografiske og andre strukturelle årsaker til at Russland i overskuelig fremtid vil fortsette å være underlegen et samlet NATO i lufta, i hvert fall så lenge vi holder oss til ikke-kjernefysiske scenarier.

Det er selvfølgelig viktig å følge med på den teknologiske utviklingen som foregår i Russland. Ikke minst med tanke på at russiske våpensystemer av dagens generasjon så smått vil begynne å bli spredt til land i verden det er større sannsynlighet for å havne i en konflikt med enn Russland selv. En konflikt mellom Russland og et samlet NATO er usannsynlig, ikke minst fordi det russiske lederskapet vet at de vil være konvensjonelt underlegne i et slikt tilfelle. Den som interesserer seg for hvordan Russland i dag og i morgen vil drive sine militære luftoperasjoner bør ha dette klart for seg. Skal Russland oppnå noe med luftmakt i det store globale spillet om makt og innflytelse – slik dagens russiske regime tydeligvis betrakter verden som – må de enten utnytte relativ overlegenhet begrenset i tid og rom, og/eller asymmetriske tilnærminger, slik de har vist i Ukraina og Syria. Den som vil forstå russisk luft- og militærmakt i dag, og i morgen, må ikke se seg blind på om den er «likeverdige», men se på hva slags handlingsrom Russland har i området «nær» likeverdigheten.

Cold War Deterrence: Background to INF Deployment and INF Treaty

by Beatrice Heuser

All deterrence, as has been said many times, is in the eye of the beholder, and as with teenagers getting dressed up for a party, it is impossible for them to be certain of making the right impression – in their case to attract, in our case to deter. Left with this dilemma, the nuclear planners of NATO member states in the Cold War largely relied on their own imagination as to what would deter the other side, instead of, for example, putting a research team onto exploring what Soviet civilian and military leaders (not to mention the general Soviet public) feared and would have been deterred by.

Two other factors came into the equation: available weapons systems (and their characteristics) and pressure in several, sometimes quite contradictory, directions from the European members of the Atlantic Alliance.

A Nuclear Guarantee?

But to start with basics, how did nuclear deterrence become part of the NATO posture? Very indirectly only. Let us recall that the (Amended) Brussels Treaty (the treaty that in 1948 created the Western Union, amended in 1954 to be the Western European Union, or WEU), in Article 5, read:

If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked *all the military and other aid and assistance in their power*. [my emphasis]

When the Brussels Treaty was signed in 1948, none of the signatories – France, Britain, the Benelux countries – had nuclear weapons. But arguably, once Britain and France acquired nuclear weapons in the 1950s and 1960s, respec-

tively, these weapons were part of the ‘military ... assistance in their power’ and should have been included in the promise to defend an attacked ally. The Brussels Treaty thus can be taken to be a nuclear guarantee, i.e. as a guarantee to do all one could, if necessary including the use of nuclear weapons, to defend an ally. In 2010, when the WEU was dissolved, this commitment was absorbed into the EU’s Lisbon Treaty, where it can be found as Article 42.7. France, however, in contrast to the United Kingdom, has never acknowledged this article to constitute a nuclear guarantee (Roche 2017).

A year after the Brussels Treaty was signed, the United States and Canada were persuaded to sign a similar treaty in Washington, DC. The text of the Brussels Treaty served as the basis for the negotiations leading up to the Washington Treaty (Wiebes & Zeeman, 1983), but at the U.S. Congress’s insistence, which did not want the United States to lose the sovereign decision when to go to war and in what form, a crucial change was made in the text (Article 5 also of this treaty):

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, *each of them*, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, *such action as it deems necessary*, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area [my emphasis]

In other words, each party would decide what to do in reaction to an attack on an ally, and the reaction would be up to each party individually. This could range from a strongly worded letter of protest to an all-out nuclear war to be waged on the aggressor. The Washington Treaty, on which NATO is built, thus does *not* include a nuclear guarantee, while providing the basis of a nuclear *option*.

Of course, it takes more than a treaty commitment to make a nuclear guarantee. It takes nuclear weapons. By contrast to a firm written commitment, America did provide nuclear weapons as soon as it had deployable stocks, as well as huge investments in the infrastructure of the nascent NATO in Central Europe and beyond, large deployed conventional forces and their weapons systems. With this mix of American, Canadian and European forces, NATO put up a posture to deter aggression against NATO Allies and to defend NATO Allies on all levels, including the nuclear, if America chose to do so on the day.

As a function, first, of nuclear weapons and conventional forces available to NATO; second, of perceptions of Soviet intentions; and, third, of the Warsaw Pact and the threat posed by it, including of course Soviet nuclear means, NATO adopted a series of deterrence postures. These were initially meant to fend off aggression conventionally while bombing major Soviet cities. This was followed by the posture or threat of ‘massive retaliation’: nuclear weapons would be used also on the battlefield while bombing major Soviet and satellite cities (1954). This posture came into being when battlefield (i.e., very short-range) nuclear weapons were developed, in the hope of replacing U.S. manpower in Europe with these weapons as a force multiplier. Finally, after the Russian quashing of the Hungarian uprising in 1956, came what was called at the time ‘Flexible Response I’ (1957), which can be summarised as developing what I call ‘differentiated responses’ to different scenarios, so that a limited war scenario in which there were only border clashes, perhaps with satellite forces fleeing from Soviet forces across the East-West divide, would not have to be met with a nuclear response (Heuser 1997, chapter 2).

Then came Sputnik, the successful launch and global orbiting of the first space satellite. This proved that the USSR had the technology to build, with much the same components, transatlantic (aka ‘strategic’) missiles that could retaliate against American soil, should America use nuclear weapons against the Soviet Union in an attempt to protect its NATO Allies.

Therefore, in the early 1960s, the U.S. government got cold feet about any nuclear defence of NATO Europe and (consciously using the same term) advocated a different ‘Flexible Response’, which in fact would be the defence of NATO Europe with conventional weapons only, symmetrically to conventional WTO aggression. This Flexible Response II was called the ‘Conventional Response’ option. The Europeans were horrified at the idea of another conventional war fought on European soil, as they knew that ‘conventional’ could still mean ‘total’ – they wanted more deterrence, although they acknowledged that with intercontinental ballistic missiles around, it was a challenge to keep a nuclear deterrence posture credible. A compromise that would be operational from 1967, worked out primarily by the British, would also be known as ‘Flexible Response’; in a classic bureaucratic ploy to put outsiders – such as congressmen – off the scent that this involved any change at all, the same term was used as before! This third type of ‘Flexible Response’ I call ‘Flexible Escalation’ (Heuser 1997, chapter 2). Essentially, it contained conventional defence supplemented by selective ‘war-termination’ use of medium- and intermediate-range theatre weapons (missiles and aircraft delivered) to avoid all-out escalation if the adversary could be shocked sufficiently to desist

from further aggression. This hinged on the idea that if the adversary had attacked, deterrence had clearly broken down, as the adversary had believed that NATO would be too self-deterred to use nuclear weapons. What was thus needed to restore deterrence was nuclear use, but in a way that would not make the adversary desperate (Heuser, 1997, chapter 2).

First Use of Nuclear Weapons for War Termination

In 1967–1969 and again in the mid-1980s, NATO developed guidelines for the first use of nuclear weapons that would have the purpose of restoring deterrence as described. This was done in the Nuclear Planning Group (NPG), of which France was but is no longer a member, having withdrawn from the Integrated Military Command in 1966 and, after returning to it in 2009, not rejoining the NPG. By contrast, Britain played a crucial role in the NPG during the Cold War. Like the United States, both France and the United Kingdom had soldiers stationed in Germany. Even before German reunification, these forces which had originally entered Germany as occupation forces were transformed, by treaty with NATO Ally (West) Germany, into Allied defence forces. British forces in the late 1950s, 1960s and early 1970s deployed short-range ('battlefield') nuclear weapons in Germany and had fighter aircraft with free-fall bombs based in Germany. These would play a crucial role for deterrence. Why?

Under 'Flexible Escalation,' or 'Flexible Response III', the NPG long discussed and in 1969 adopted a document that articulated the purpose of first use of nuclear weapons by NATO, called the Provisional Political Guidelines (PPGs). These spelled out that the aim of such use would *not* be to defeat an enemy but rather to reconstitute deterrence even though it had broken down – that is, to create 'intra-war deterrence'. The aggressor should be made to think again. The political signal should be sent through the use of nuclear weapons that NATO was determined to resist, if necessary, with nuclear weapons. The aim of nuclear use would be primarily political, but with the intention of hitting military (not value) targets to force the adversary into reorganising the assault (e.g., because essential routes were obstructed or essential forces were destroyed). The aim should *not* be to make the adversary desperate by destroying value targets (cities, industry). This rationale was confirmed in 1986 with the adoption of the General Political Guidelines on the same subject.

Britain played a crucial role because it became clear in public and confidential debates as well as in exercises held behind closed doors that Americans

would be more hesitant to use nuclear weapons according to the PPG rules than the Europeans – especially the Germans on the front line – would like. Here, time and again, the British demonstrated their willingness to step in and bridge the gap by using – if only in an exercise context – their weapons while Washington was still hesitating (Heuser, 1997, chapter 3).

The Dual Track Decision and the Euromissile Crisis

A further word is needed about the sort of weapons required to execute such a ‘first use’. Battlefield (i.e. short-range ground-to-ground) nuclear weapons were long preferred by the British, but they were abandoned at German request in the early 1970s, as they would have destroyed and irradiated mainly large parts of Germany. The same applied to atomic demolition munitions, which might have been positioned along the inner-German border. The United Kingdom’s aircraft with their free-fall bombs were thus one alternative as they could be dropped well beyond enemy lines on enemy territory. These were to be completed by a technologically better option, but one politically more cumbersome: American land-based missiles (with a ‘medium range’, i.e., only with a reach halfway across Europe, what was later referred to as ‘intermediate range’) that would be stationed on the soil of several NATO Allies to signal solidarity, requiring the approval of both the U.S. president and the Allied government concerned. The purpose of their (intra-war deterrence) use required precision (to limit collateral damage and to limit misunderstandings). The corresponding technology was not available before the 1970s, when ‘precision-guided weapons’ began to be developed in the United States. There was then still a choice of cruise missiles or ballistic missiles. In 1979, NATO decided to acquire both types for stationing on the soil of NATO Allies willing to host them (not all Allies were). These weapons were referred to as medium- or, later, intermediate-range nuclear forces (INF), *vulgo*, Euromissiles.

There was, in parallel, a further, distinct rationale for the acquisition of these forces: namely, that the Soviet Union had such forces and that NATO at that point did not. This is the rationale put forward by West German Chancellor Helmut Schmidt in a talk he gave in 1977 at the International Institute for Strategic Studies in London, where he called for the acquisition of such weapons and linked them symmetrically with Soviet acquisition of SS20 missiles, then being deployed in Eastern Europe. In its decision of December 1979 to acquire the INF, NATO Heads of State and Government included this rationale to hold out the possibility of arms control and mutual disarmament to the Warsaw Pact: the deployment of the Western missiles was made conditional upon

Soviet missiles still being in place and not unilaterally withdrawn (Haftendorn, 1985a). This would have important consequences.

In the meantime, Soviet leaders, especially in the military, made themselves hysterical with fears that the INF might be used to launch a surprise attack on the USSR. A serious crisis erupted (Heuser, 2008; Heuser, 2018). The USSR replied with 'special measures': with plenty of Soviet and East German encouragement (and money) (Ploetz, 2004), several European countries (especially West Germany and the United Kingdom) saw a fierce public debate, not about the deployment of the Soviet SS20 missiles targeting NATO territory, but over the deployment of the Euromissiles, which began in earnest in December 1983. All the politicians who were in power in NATO member states at the time, which included politicians of the United States who were hit by a wave of European anti-Americanism, emerged from this scarred and quite unwilling to risk such an uproar again (Haftendorn, 1985b).

This popular protest, and the 1979 promise to divest NATO of the INF if the USSR would do the same with its SS20 missiles, prepared the ground for a treaty to abolish the very nuclear missiles best suited for first use with war-termination intention. After a last severe crisis of the Cold War in the early 1980s, U.S. President Ronald Reagan and Soviet President Mikhail Gorbachev worked to defuse the crisis. They met in Reykjavik in 1987 and agreed to what seemed to many Western strategists at the time a revolutionary and dangerous measure, namely, to withdraw all missiles with a range of 500–5,500 kilometers from the Ural Mountains to the Atlantic Ocean. These were the very INF (after which this treaty would be called) which government strategists and advisers in Britain and Germany in particular had fought long and hard for NATO to acquire! President Trump's decision to put an end to the INF Treaty might thus not displease a small minority of nuclear strategists who understand this logic, but they are a fraction of the population.

The Situation Now

France also developed short-range nuclear weapons but deployed them in France, near the border to Germany, not within German territory. While principles for the use of British nuclear forces were discussed with the Germans in the NPG, the French put off such discussions until the 1990s, when they mothballed their short-range nuclear weapons in part in response to German pressure – the Germans had the same concerns about these weapons as about the earlier U.S. and British battlefield nuclear weapons, namely, that they would be used on German soil. France also unilaterally decided to scrap

its ageing medium-range nuclear forces (that could reach the USSR from French soil). Today, France is the only country, alongside the United States, that has aircraft-transported nuclear weapons: in the case of France, stand-off missiles; in the case of the United States, B-61 free-fall bombs carried on 180 Europe-based U.S. planes. But France has never articulated the commitment to extended deterrence to all of EU Europe, only to her own territory and neighbouring areas of vital interest to her.

With the end of the Cold War, Britain progressively reduced its defence spending and its capabilities in many areas directly relevant to nuclear deterrence. Britain had rid its armoury of battlefield nuclear weapons long before the end of the Cold War. The withdrawal of British gravity bombs and nuclear depth charges was completed by 2007. In 2010 it was decided to withdraw the British Army of the Rhine from Germany completely by 2020. One could argue that Britain's withdrawal from the EU and from the nuclear guarantee which, as we have seen, is arguably now part of the Lisbon Treaty (Article 42.7) is thus a mere confirmation of Britain's very reduced armed force configuration.

Where Does This Leave Us Today?

Ironically, in the meantime, Russia has espoused the NATO rationale for first use and is talking about 'escalation' to nuclear level 'to de-escalate' a conflict (Sokolov 2014), arguably the Russian version of 'intra-war deterrence'. Even before President Obama left office, there was talk in Washington that Russia was in violation of the INF Treaty with its deployment of new 9M729 missiles. President Trump has now announced that his country will withdraw from the treaty, in reaction to Russian violation. The question arising is, with INF Treaty scrapped, are we going back to the public outcry and the fierce debates of the 1980s? The politicians who lived through the 'Euromissile Crisis' of the early 1980s are mostly dead or retired, so perhaps today's politicians have no memory of those times. But today we also face the question of whether President Trump, who has also been talking about America's withdrawing from NATO, would actually want to put new U.S. missiles on European soil as a visible sign of the U.S. treaty ability – if an American President chooses to on the day – to interpret NAT Article 5 in the largest way possible. Even his close advisers may be unable to predict the answer.

References

- Haftendorn, H. (1985a). Das doppelte mißverständnis *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 33, 244–87.
- Haftendorn, H. (1985b). Germany and the Euromissile debate. *International Journal*, 40(1), 68–85.
- Heuser, B. (1997). *NATO, Britain, France, and the FRG*. New York: St. Martin's Press.
- Heuser, B. (2008). The Soviet response to the Euromissile crisis, 1982–83. In Leopoldo Nuti (Ed.), *The crisis of détente in Europe: From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985*. New York: Routledge.
- Heuser, B. (2018). Military exercises and the dangers of misunderstandings: The East-West crisis of the early 1980s. In B. Heuser, T. Heier, & G. Lasconjarias (Eds), *Military exercises: Political messaging and strategic impact*, Forum Paper 26, NATO Defence College.
- Ploetz, M. (2004). *Ferngelenkte friedenbewegung? DDR und UdSSR im kampf gegen den NATO-Doppelbeschluß*. Germany: LIT Verlag.
- Roche, N. (2017). *Pourquoi la dissuasion*. Paris :Presses universitaires de France
- Sokolov, N. N. (2014, 13 March). Why Russia calls a limited nuclear strike 'de-escalation'. *Bulletin of the Atomic Scientists*. Retrieved from <https://thebulletin.org/2014/03/why-russia-calls-a-limited-nuclear-strike-de-escalation/>.
- Wiebes, C., & Zeeman, B. (1983). The pentagon negotiations March 1948: The launching of the North Atlantic Treaty. *International affairs*, 59(3), 351–363.

Dagsepilog: Perspektiver på Russland, vår nabo i nord

av Øyvind Nordsletten

Det er nå vel 52 år siden jeg første gangen kom til Moskva for å arbeide ved den norske ambassaden i Sovjetunionen. I to år hadde jeg lært russisk på det militære språkkurset. Hadde det ikke vært for Forsvaret, hadde jeg ikke stått her.

Jeg har aldri angret på at førstegangstjenesten ga meg anledning til å studere russisk. Det var tøft og innebar hver dag at jeg måtte lære lange regler og tekster utenat fra amerikanske, militære lærebøker. Gjorde du ikke det, minnet læreren deg om at alternativet var å bli MG 2'er i Brigaden i Nord Norge, noe jeg for så vidt heller ikke hadde hatt noe imot.

Nei, jeg har ikke angret. Tvert imot har kjennskapen til russisk språk og kultur, Sovjetunionen, Russland og russere beriket mitt liv, først og fremst fordi det skulle komme til åpne porten inn til UD og definere store deler av mitt yrkesliv, men også på det mer personlige plan gjennom den nærkontakt jeg har fått oppleve med et stort land og en rik kultur, de mange kloke og fine mennesker jeg møtte. Alt i alt skulle jeg komme til å tilbringe rundt 20 år på post for Norge i Moskva, Kiev og Murmansk.

Å være diplomat er allment givende og meningsfylt. Men få steder kommer man så nært inn på den rå nerve, eller de essensielle, ja kanskje man kan si *eksistensielle* spørsmål i vårt forhold til omverdenen som i utformingen og iverksettelsen av norsk Russland-politikk. At du ofte stilles overfor vanskelige avveininger og krevende motparter, gjør ikke jobben mindre interessant. Jeg har lært meg en ting, og det er at selv i perioder med fremgang og den beste atmosfære, er det best å stå sette seg og være forberedt på det uventede.

Norge satses nå på å bli medlem av FNs sikkerhetsråd. Det gjorde vi også på begynnelsen av 2000-tallet. Som ambassadør i Moskva var jeg da, sammen med mine nordiske kollegaer, instruert til å ta opp og fremme vårt kandidatur på høyt plan i det russiske utenriksministeriet. Jeg la fram vår sak og viste til Norges store bidrag til FN, til konfliktløsning og utvikling – ja, det var ikke uten grunn man kalte Norge en fredsnasjon. Dette var alt vel og bra, men ville

den høye representanten for russisk UD likevel vite: Hadde ikke Norge deltatt i bombingene og aggresjonen mot Serbia?

Denne episoden minner oss også om en annen ting – hvor ulikt ting kan se seg avhengig av ståsted og perspektiv. Mange av de tingene vi tar for gitt, sanne og selvinnløsende, oppfattes diametralt motsatt av den annen part. Nettopp dette – de ulike persepsjonene – er det som ligger til grunn for den økte spenningen og konfliktrisikoen vi ser i dag. Ta nå bare INF-avtalen som etter alt å dømme om seks måneder vil bli skrotet fordi man på russisk side har brutt dens bestemmelser. Etter den amerikanske kunngjøringen om oppsigelse av avtalen kan man på president Putins nettside lese at det fant sted et møte mellom presidenten, utenriksminister Lavrov og forsvarsminister Sjoigu som begge hevdet at man fra amerikansk side hadde brutt avtalen allerede i 1999.

Også i vår norsk-russiske kontekst ser vi det samme. Det vi – og jeg vil legge til – *med rette* mener er nøkterne tiltak for å styrke vår forsvarsevne i en tid preget av større usikkerhet enn på lenge, blir av den annen part gjerne oppfattet og fremstilt som spenningsdrivende og brudd med den linje vi har stått for.

Nettopp av denne grunn er det også så viktig at vi gjør det vi kan for bedre å forstå den andres tenkning og beveggrunner. Ikke fordi at vi skal akseptere deres vurderinger og slutninger, men fordi vi da vil være bedre rustet til å formulere vårt eget syn og våre standpunkter. «Now is the time to understand more, so that we can fear less», er det noen som har sagt.

I over tusen år har Norge og Russland levd jansides som naboer. Det er faktisk det eneste av våre naboland som vi aldri har vært i krig med. I alle fall to ganger har vi vært allierte – under Den store nordiske krig på 1700-tallet, og under 2. verdenskrig. I oktober 2019 vil vi markere at det er 75 år siden den sovjetiske hær frigjorde Øst-Finnmark, de første deler av det tyskokkuperte Norge.

For mange vil det være ukjent, men det er et faktum at det i norsk jord ligger begravet flere døde sovjetiske soldater enn det falt nordmenn under hele krigen. Det er også verdt å huske at i krigen 1941-1945 mot Tyskland hadde Sovjetunionen hvert år tap i størrelsesorden 6-7 millioner soldater og sivile, dvs. årlig mer enn dagens samlede norske befolkning gjennom de fire årene den tysk-sovjetiske krigen varte.

Denne historiske arven er en viktig del av bakteppet for utviklingen av det norsk-russiske forholdet i dag. Det er et asymmetrisk forhold. Vi har med en stormakt å gjøre, og vi befinner oss på ulik side, ikke bare når det gjelder sikkerhets- og forsvarspolitik, men også i spørsmålet om viktige verdier og innretningen av våre samfunn. Norsk politikk vis-à-vis Russland utformes og

utspiller seg således i skjæringspunktet mellom to grunnleggende faktorer: a) et Norge som er fast forankret i NATO og det vestlige fellesskap, og b) Norge som nabo med en 198 km lang felles grense til Russland – og det til en del av Russland med avgjørende strategisk og militær betydning. Det er i dette spenningsfeltet mellom den storpolitiske og den bilaterale dimensjon vi skal balansere ulike hensyn.

Vi skal være forsiktige med selvros, men det må være lov å si at skiftende norske regjeringer har maktet å opprettholde et rasjonelt og på mange områder godt forhold til den store nabo. Samtidig som vi har vært, og er, et lojalt og aktivt medlem av alliansen, har vi i ord og handling vist at lavspenning er vårt mål, og lagt til grunn det som er blitt kalt en interessebasert engasjementspolitikk vis-à-vis Russland.

Begge parter har bidradd til å styrke samarbeidet på områder av stor betydning for begge land. Fire norsk-russiske kommisjoner for henholdsvis økonomi, fiskeri, miljø og atomsikkerhet møtes årlig for håndtering av felles oppgaver og utfordringer. Barents-samarbeidet og folk-til-folk kontakten i nord har skapt en ny situasjon i grenseområdet. Bilaterale forbindelser er heller ikke lenger et rent myndighetsanliggende, over 15.000 borgere fra det tidligere Sovjetunionen bor og arbeider i dag i Norge, mange med høy utdanning og etterspurt kompetanse. Normalisering kan være et dekkende stikkord for det som er skjedd. Som en kuriositet kan jeg nevne at det bedehuset på Jæren der jeg en gang for ca. 70 år siden gikk på søndagsskole – av en eller annen grunn ble det bare med den ene gangen – i dag er gjort om til russisk-ortodoks kirke.

De ni årene jeg var ambassadør i Moskva på begynnelsen av 2000-tallet, var en oppgangstid i de norsk-russiske forbindelsene. Det var også en periode der tanken om at Russland og Vesten ville nærme seg hverandre var utbredt. President Putin uttalte at ingen hadde sagt at Russland ikke kunne bli medlem av NATO, og Lord Robertson, NATOs generalsekretær, hørte jeg selv i en tale i Moskva si at NATO heller ikke hadde utelukket at Russland kunne bli det. Konvergens var det fine ordet for denne tilnærmingen man kunne se for seg. I dag ville slike erklæringer bli oppfattet som absurde utopier.

På denne tiden kom omtrent halvparten av Norges regjeringsmedlemmer på besøk til sine russiske motparter hvert år, og president Putin besøkte Norge. Studiereiser til Russland inngikk årlig både i Krigsskolen, Stabsskolen og Forsvarets høyskole sine program. Også mellom FOHK i Bodø og Severomorsk, Nordflåten's hovedkvarter, ble det etablert kontakt, en kontakt som heldigvis forblir intakt den dag i dag. Norske fregatter besøkte Severomorsk og gjennomførte øvelser med russiske enheter. Jeg var med til møte med øverstkommanderende, admiralen for Nordflåten, som endatil nevnte muligheten for at

ubåtvåpenet etter hvert også burde bli involvert, noe vår mann imidlertid klogelig fant kanskje var «litt tidlig».

Som en kulminasjon på denne «gyldne» epoke for det norsk-russiske forholdet, om man kan kalle den det, og som et talende tegn på tilliten som var oppnådd, kunne man etter 40 år med forhandlinger, den 15. september 2010 i Murmansk, undertegne avtalen om avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet. For en som på 1980-tallet, hadde hørt at den sovjetiske forhandlingslederen si at «det finnes ikke noe omstridt område», var dette en illustrasjon på at selv de mest kompliserte spørsmål i det norsk-russiske forhold gjennom tålmodighet og saklig argumentasjon kan finne sin løsning.

I dag er forholdene annerledes. Russlands annekasjon av Krim, et økende verdigap og et mer selvhevdende Russland har ført til at kontaktflaten er desimert, norsk eksport sterkt redusert og atmosfæren allment, mildt sagt, ikke den beste. Men, selv om man av media kan få inntrykk av at kontakten og dialogen langt på vei har forstummet, er det et faktum at bare i løpet av de seneste fire-fem månedene, har det ved hele elleve anledninger vært ført konsultasjoner på politisk plan. Også mellom de to landenes forsvarsdepartementer har drøftelser funnet sted. Det er likeledes klart at utenriksminister Sergej Lavrov vil komme til Norge og Kirkenes i forbindelse med frigjøringsjubileet til høsten.

Fra flere hold stilles det i dag spørsmål om vi står overfor et nytt rustningskappløp og en ny kald krig. Kort sagt om vi går mer spenningsfylte og farligere tider i møte. Det får meg til å minnes to ting fra mitt liv i Russland.

Det ene er en anekdote som handler om da ting ikke gikk som de skulle i økonomien, og det ble innkalt til et stort møte der en ledende person talte. Han erklærte at han hadde en god og en dårlig nyhet. Den første, den dårlige, var at i dag gikk det litt dårligere enn i går. Den gode var at i dag gikk det litt bedre enn det kommer til å gjøre i morgen. Mao ville ha likt denne. Han skal nemlig ha sagt: «There is chaos under heaven, the situation is excellent».

Den andre handler om Mikhail Gorbatsjov. Han kom til Norge for å delta på en konferanse en gang tidlig på 2000-tallet. Under besøket ble det arrangert en samtale for ham med statsministeren i Høyblokka i Regjeringskvartalet. Jeg var med på møtet, og tok heisen ned fra 14. etasje sammen med den tidligere presidenten. Tilfellet ville at heisen stanset i hver etasje selv om ingen hadde trykket på noen knapp. Jeg beklaget denne feilen, men det fikk Gorbatsjov til å si at da han ble øverste leder for Sovjetunionen, hadde det straks slått ham som utenkelig at han noen gang skulle gi ordre om å trykke på atomknappen og «launch» rakettarsenalet. Derimot hadde han mang en natt ligget våken og tenkt på hva som kunne skje hvis teknikken sviktet slik som i heisen.

Slike inntrykk melder seg på nytt nå når den ene rustningskontrollavtalen

etter den andre blir avleggs, og vi synes å være på vei inn i en tid der mulighetene for den typen begrensninger og bindinger, som disse traktatene tross alt representerte, ikke finnes lenger.

Jeg har i dag lagt embetsrollen bak meg og kan som privatperson egentlig si hva jeg vil. Det har da heller egentlig aldri vært noe problem, jeg har opplevd norsk utenrikspolitikk som vel begrunnet og skikket til å ivareta våre interesser, og kunnet identifisere meg med denne også på det personlige plan. Det gjelder også den linje vi har ført og fører overfor vårt store naboland.

Samtidig vil det nok noen ganger kunne være på sin plass å stille spørsmål og etterprøve gitte oppfatninger og konklusjoner. Det gjør jo et visst inntrykk at en tidligere statsminister fra et konservativt parti, Kåre Willoch, stiller spørsmålstegn ved klokskapen i de sanksjoner som fra vestlige lands side er iverksatt overfor Russland, sanksjoner som etter alt å dømme kommer til å bli langvarige, og som i alle fall til dels, på det økonomiske plan, har hatt en motsatt effekt enn tilsiktet, og dessuten bidrar til å styrke Russlands vending mot Asia – Russlands «pivot to the East». Den ofte fremførte påpekningen av at europeisk sikkerhet ikke kan bygges uten Russlands involvering, er fortsatt verdt å ha in mente.

Noen ganger kan det nok også være naturlig at vi ser med noe mer kritiske og ydmyke øyne på oss selv og interaksjonen mellom det Vesten foretar seg og andre parters reaksjoner. Tidligere utenriksminister Børge Brende talte således om at det ikke gikk an å abstrahere bort effekten på Russland av Vestens – som han kalte det – mislykkede intervensjoner, for eksempel i Midtøsten.

Første gang jeg meldte meg til tjeneste i UD for over 50 år siden, var NATOs Harmel-rapport et tilbakevendende tema. Den ble til i 1967 og bærer navnet til en belgisk utenriksminister. Hovedbudskapet var at alliansen måtte basere seg på en kombinasjon av avskrekking og militær styrke på den ene siden, og vilje til dialog på den annen. Jeg kan ikke forstå annet enn at dette konseptet fullt ut har bevart sin gyldighet.

Det er ingen grunn til naivitet, eller til å tro at dette vil være enkelt, og heller ikke bør man nære noen illusjoner om hva det kan føre til og hva man kan oppnå. Møtene i NATO-Russlandrådet viser tydelig det. Uansett vil alliansen stå seg på å engasjere den annen part og holde kanalene åpne. Forsvarsministeren har da også i sin nylige tale i Oslo Militære Samfund slått fast at man gjerne kan være enda mer iherdig når det kommer til dette punkt.

En uærbødig definisjon av Russland går ut på at det er et land med dårlige veier og stor litteratur. Nå er veiene i ferd med å bli bedre, mens litteraturen fortsetter å fascinere. Et av verdenslitteraturens mesterverker er Lev Tolstøys *Krig og fred* – en tittel som ikke ligger så langt fra de temaer vi debatterer

på denne konferansen. Når man leser denne romanen, kan man komme til å reflektere over hva det er som får mennesker og land til å se på hverandre som motstandere og potensielle fiender. Russland har vært alliert med vestlige land i to verdenskriger, deler en religion med samme opprinnelse, våre økonomier er innvevd i hverandre og vi bor på samme kontinent: Vi holder til i samme landsby, det felles hus, som det blir sagt. Hvorfor er det da ikke det vi har til felles som definerer våre holdninger? Hvor er idealismen?

Det kan være både nyttig og inspirerende å tenke i slike baner. Men for å si det enkelt, om idealisme er bra, er det i møtet med virkeligheten her og nå, med realismen, at avgjørelsen står og faller.

Eller for å si det med Theodore Roosevelt egne ord: «Keep your eyes on the stars, and your feet on the ground!» Det gjelder også i møtet med den store nabo.

Russia in a Multipolar World: Core Interests and Threat Perceptions

by Dmitri Trenin

We are quite confident that with all the documents on the table after the end of the Cold War, neither the United States and NATO nor the Soviet Union and the Warsaw Pact were contemplating a premeditated attack against the other. This is important given that deterrence by its very nature commanded both blocs to show their willingness and their capability to give a robust military response to any act of aggression.

Since both sides were posturing, there were a few moments during the Cold War when we were saved by a stroke of luck. This is something we need to remember as we enter another period of confrontation, which will not go away for several decades given no sign of an outcome at this point.

The Multipolar World

I am not a fan of the multipolar world, as I have a slightly different view of the world and the world order. All the doctrines of strategies developed by NATO over several decades during the Cold War were based on Western thinking on both sides.

There is no certainty to claim that the Soviet Union would have responded to NATO's first use in the way that NATO thought it would. Too often when we think about the others, we develop a certain view by ourselves that does not match reality.

Russian Foreign Policy after the Collapse of the Soviet Union

Five years ago Russia's foreign policy took a very sharp turn. I would say it was an end of an era. The Russian Federation has based its foreign policy on two pillars since the collapse of the Soviet Union. One pillar was Russia's inte-

gration into an extended West, and the second pillar was a reintegration of the former republics of the Soviet Union into a Russo-centric power center in Eurasia.

Both of those pillars collapsed in Ukraine in 2014. For some time it looked like Russia did not have much of a strategy to follow after the collapse of those two pillars. There was no plan C, as it came as a surprise to Vladimir Putin and the Russian establishment.

I do not think that Putin, when welcoming 2014, was drinking a toast to a Russian Crimea. What preoccupied him at that time was the Sochi Olympics. When things were happening in Kiev, his main concern was hosting the Olympics. For a time it looked like plan A and plan B were no longer relevant. The only plan C available to Russia would be a plan where 'C' would stand for China.

Russian leaders had a very uninformed view, their perceptions coming from a portion of the Russian elite who knew nothing about China. They thought that China would jump at the opportunity since it was in growing competition with the United States. This moment of confusion lasted for perhaps a year. The Russian leadership did not understand that what happened in Crimea put an end to Russia's relations with the West and the way those relations had formed since the end of the Cold War.

In the summer of 2014, many of them were thinking that it was another Georgia. They thought the West would protest and make statements, but essentially since it was not a major Western concern, Russia would bracket Ukraine like they bracketed Georgia. But this was not to be. As a result, Russia finds itself in a very new situation, which is not so unfamiliar to Russia. Russia has pivoted away from Europe and the West. It has not become the West of the East, it has not merged with China, and there is no Eurasia that Russia used to control, as that is no longer available.

Geopolitical Repositioning

This has created a big geopolitical repositioning, and for the first time since Peter the Great, that is, for more than 300 years, Russia is no longer looking at Europe and the West as its mentor or its model. It does not see itself as part of what eight years ago Putin proclaimed as a Greater Europe from Lisbon to Vladivostok; this is all gone – a major rethink on the Russian part.

Instead of looking at Europe as part of the world where the sun of knowledge and the sun of humanity rises, Russia is now adopting a view in which Europe is a neighbor. It is a neighbor to the west, and there are neighbors to the east

with China and Japan, Korea and India. To the south is the Muslim world. So instead of always facing Europe and always turning your back on Asia, you sit in a swivel chair. You look around the world and, of course, with the melting of the Arctic ice, you have a new facade emerging, and that facade also has security, foreign policy, economic, and other implications.

This is the new geopolitical position of Russia as a country in the middle of a greater Eurasia. Russia may be a regional power, but the region stretches from Norway to North Korea. When the Russians look at the state of the world, they see the current disorder and the waning of American superpower as a transition to a new multipolar order. This is wrong for a variety of reasons, as there are only two poles and there are different forces occupying different positions of different levels. The way it used to be controlled in the bipolar world or in the world run by the concert of Europe was far too diffuse and far too uncontrolled.

Russia's Relation to Europe and the United States

The Russians see double concerning the West. Russia has a confrontation with the United States but no confrontation with the West or with Europe as such. The Russian leadership sees the United States as its adversary, while the United States sees its relations with Russia as a very asymmetrical rivalry or relationship. In short, the relationship can be described as dominance versus autonomy.

What the Russians insist upon is autonomy to take actions in defense of national security or in promotion of their interests without having to look over their shoulder and ask for permission. This is what they did in both Crimea and Donbas.

For the US, allowing Russia to do these things would be abdicating a major portion of the dominant position that the United States has held in the world, which is unthinkable for very clear reasons. Russia's relations with Europe can be described as estrangement and mutual alienation, which is different than confrontation. Russia does not see Europe as a military threat, and it viewed NATO in the days of the Soviet Union as the United States in Europe.

Russia does not have a problem with Germany, Italy, Norway, France or any other European countries. I do not think it has a problem with the Baltic states that would require going to war. I have always thought that the Baltic states are as safe today as they were 15 years ago; I do not think there has been any change.

Russia's Relations to Its Immediate Neighborhood

Concerning the immediate neighborhood, Russia has to admit that it is not only about the borderlands or the outlying regions – who cares about Turkmenistan, Tajikistan, Georgia or Armenia? It is also about the countries that used to form the core of the historical Russian state that are splitting from Russia, and Ukraine is, of course, the most important. It is a difficult, painful, and yet necessary process that the Russians will have to go through admitting that Ukraine is not Russian, admitting that Ukraine will hitch its wagon to the other horse and not Russia's; over time, they will have to think in the same way about Belarus. I hope that Russia will have learned its lesson from mishandling Ukraine over many years from the standpoint of Russia's interest. Russia's policy was so bad before the crisis in 2014 that its failure has cost Russia less than its success would have cost.

Russia's Relation to China

China is the most important relationship for Russia going forward, as nothing will move in the U.S.-Russia relationship. The U.S.-Russia relationship has only one item on the agenda: avoiding military conflict.

With China, there are many question marks. The relationship means much more than strategic partnership, as there is a fair amount of commonality related to the rejection of U.S. residual hegemony in the world and many other things like the liberal world order, where the rules are developed and decided upon within a large group of highly developed countries and then offered or imposed on the rest of the world. This is something that Russia rejects and will continue to reject like China. But in that relationship, China is the big boy, as Russia is eight times smaller than China in terms of GDP.

Russia insists and will continue to insist on being an independent player in the world, whether in relation to the United States or to China. It will have to stand up to its interests so that the China-Russia relationship will depend to a large degree on the wisdom of the Chinese leadership. The Sino-Soviet alliance failed in the 1950s when the Soviet leadership under Khrushchev rejected the Chinese plea to be treated as a great communist power, but a great power nonetheless.

For the Soviet Union, the Chinese were just like so many others from Albania to Mongolia, and they did not have any special role. The Soviet Union did not have a deputy in the communist world, so Khrushchev said no, and then Mao booted out the Soviet advisors and ended the relationship.

Russia in the Middle East

Looking south, the Russians see much turbulence from the Middle East to Afghanistan, and Russia has acted upon that, so in my world, the Russian military action in Ukraine was done in strategic defense. It was a proactive measure, but done to retain a buffer or base in Sevastopol, which otherwise would have had to be ceded to a potential adversary. Russia acted in Syria not only in a proactive manner but also in an offensive manner, as an act of strategic offense. What Russia wanted in Syria was basically to be recognized as a world great power again, which it achieved.

It is interesting that you are now talking of Russia as a near-peer competitor. This near-peer competitor is something you did not hear about six years ago. This near-peer competitor has a population which is six times smaller than the population of NATO countries, a defense budget that is 7 or 8 percent of the U.S. defense budget, and a GDP which is one-eighth of that of the United States. Russia has won this through its action in Syria, when it stunned the world by doing something fairly successful, so far, with minimum forces and minimum expense.

Russia's Foreign Policy in the 21st Century

I see Syria as a template for Russian foreign policy in the 21st century. Russia acts out of self-interest. Russia does not care about the world order; frankly, all it cares about is its place in the world order. Similarly, in Syria and the Middle East, it does not have a grand design for the region; there is no ideology behind Russia's actions. It is only for its national interest as defined by the Kremlin. In addition, it has no other permanent allies in the region, or anywhere, and it has no permanent enemies. The Russians have learned in Afghanistan that one's enemy of yesterday could be a very useful ally today. The Mojahedin that booted out the Soviets from Afghanistan half a decade later became indispensable in their fight against the Taliban. Today the Taliban could be indispensable in the fight against ISIS, if ISIS ever rears its head in Afghanistan as the Americans move out.

Russia maintains contact with all relevant players. They do not unrecognize anyone important, and they manage to maintain contacts simultaneously with mortal enemies, such as Iran and Israel. This is quite amazing, and it is very un-Soviet. Russia has paid a fairly small price for that effort, unlike the Soviet Union, which walked around the world spending enormous amounts of money for the lost cause of world communism. In contrast, Russia is walking around

the world trying to make money, and people are paying attention; the Gulf states that ten years ago had not thought about Russia at all are now looking at Russia and doing something with them.

They have seen the United States abandon their ally of 30 years, Hosni Mubarak, on the eighth day of the Tahir Square uprising. We have also watched Russia bail out Bashar al-Assad from the situation that was officially considered lost by nearly everyone who was seen as responsible in the West.

Russia's General Ambition

What is Russia's general ambition? It is to be a great power, but a great power by a different definition. It is not about GDP but rather about the ability to protect your independence, security, and very survival, all on your own. This is the definition of great power from the Russian perspective. When you achieve it, you are a great power, and you can then do whatever you want. You do not have a senior ally and you do not have client states, because you are alone, which is the basic reason why Russia's attempt to integrate into the West failed.

Russia rejected buying the entry ticket to join the West. The entry ticket was to recognize U.S. leadership. It played with the loony notion of some sort of joint leadership that no one in his or her right mind in the United States would have agreed to. Russia is a country that wants to be a great power with a global reach. Since you are all alone – you are not Europe, Asia, or the Slavic world – then who cares about the Slavic world in Russia?

Russia spent a quarter of a millennium under the Mongols, and it used to be part of Asia for 250 years. This is what distinguishes Russians from the Ukrainians and Belorussians, and it is something that many of my compatriots do not understand – that this is the fault line. Russians adopted a lot of Asian ways, but they gained in strength. Others, however, adopted many Eastern European ways, but they lost independence and are only now becoming formally independent but wishing to become part of something bigger. Russia's ambition is to become an indispensable player in greater Eurasia. The world that Russia believes is coming is one in which the West no longer has the dominant hegemonic position.

There are enormous obstacles to realizing those ambitions, and most of those obstacles are within Russia. It not only has weak demographics but also a political-economic system that chains the talents and the abilities of the Russian people. It has a political system that has to go through a crisis each time there is a change of the top leader, and that crisis could be very severe.

The Russian Federation of the Future

There is a lot to be said about social cohesion in a country with a wide disparity in wealth and position and a country that cannot agree on the values that should guide the nation. Russia is standing in front of what I would call a major crisis with a ten-year horizon. The Russian Federation as it stands today will, in my view, go down in history and be replaced by a different kind of political-economic setup. This will not be democracy, but it will have a little bit more fairness and a little bit more normality. Russians do not care too much about legality, but they do care about justice, and justice has been severely violated in the last 20 years.

Putin's great contribution to Russian history has been his ability to take the country out of the chaos of the late 1990s. He built a regime that looks quite stable and has its own expiration date. The challenge before the Russian people going forward is to create a state out of the regime that we have today.

Et luftforsvar for fremtiden

av Frank Bakke-Jensen

Den sikkerhetspolitiske utviklingen vekker bekymring. Mye tyder på at vi er på vei mot en verden som er mer ustabil enn vi har sett på lenge. Truslene fra religiøs og politisk motivert ekstremisme har riktig nok blitt noe mindre, men de er fortsatt alvorlige. Når det gjelder eksterne utviklingstrekk av betydning for norsk sikkerhet, vil jeg trekke frem tre hovedbekymringer: Det første og viktigste for oss er utviklingen i Russland og landets forhold til Vesten. Det andre trekket er utviklingen mot en mer ustabil og uforutsigbar verden. Det tredje trekket er de sårbarheter og utfordringer som kommer som en konsekvens av ny teknologi.

Hovedbekymring nummer én er altså Russland. I flere år har Russland opptrådt stadig mer konfronterende. Russiske myndigheter tar seg til rette både regionalt og globalt. Denne adferden følges av virkemidler som går på bekostning av internasjonal stabilitet – med angrep på demokratiets grunnleggende funksjoner. Vi har sett påvirkningsoperasjoner, forsøk på destabilisering og likvideringer. Russlands klare brudd på INF-avtalen har ført til at USA har trukket seg fra avtalen. Noe NATO har støttet fullt ut. Konsekvensene av avtalebruddet er redusert sikkerhet i Europa. I nordområdene ser vi resultatene av den russiske satsingen på militær modernisering i form av økt øvingsaktivitet, jamming av GPS-signaler og flyving som har utløst en norsk respons. I dag har Norge og Russland et samarbeid på et bredt spekter av saksområder, basert på felles interesser i nord. Selv om vi i kjølvannet av den illegale annekasjonen av Krim i 2014 suspenderte det militære samarbeidet, har vi opprettholdt blant annet den direkte forbindelsen mellom FOH og Nordflåtens hovedkvarter. Vi har et varmt og tett forhold til det russiske folk og opprettholder et godt forhold til Russland på mange områder. Samtidig kommer vi ikke bort fra at Russland er en stormakt – med kjernefysiske våpen. Det er derfor med ekte bekymring vi ser et tydeligere alvor i våre omgivelser som følge av russisk opptreden.

Den andre hovedbekymringen er utviklingen mot en mer ustabil og uforutsigbar verden. Da den kalde krigen var over, stod USA igjen alene som supermakt. Men Vestens ledende posisjon utfordres fra flere hold. Det pågår en økonomisk maktforskyvning – vekk fra USA og Europa. Vestlig militær overlegenhet er ikke like selvsagt lenger. Kina, Russland og Iran er blant dem som

har satset tungt på ny teknologi og nytt materiell – og nye måter å bruke dem på. I sum gir dette mindre forutsigbarhet – og dermed mindre stabilitet i det sikkerhetspolitiske landskapet.

Den tredje hovedbekymringen er knyttet til den teknologiske utviklingen. Spredningen, mulighetene og sårbarhetene endres i et forrykende tempo. Utviklingen innen autonomi, kunstig intelligens, stordata, kvantedatamaskiner, nettverk og sensorer vil gi alle samfunnsområder nye muligheter – sivilt så vel som militært. Med nye muligheter kommer også nye sårbarheter. Langtrekkende presisjonsvåpen er ett eksempel. Lenge var evnen, kompetansen og ressursgrunnlaget til å utvikle slike kapasiteter kun forbeholdt noen få, vestlige aktører. Russland har nå utviklet, testet og utplassert slike våpen. Potensielt kan de nå mål over hele Europa, på svært kort varsel. Beskyttelse mot slike våpen er krevende, og har allerede fått konsekvenser for blant annet utbyggingen på Ørland og Evenes. Samtidig har den teknologiske utviklingen også gitt oss nye kapasiteter i vårt eget forsvar. Kampflyet F-35 er kanskje det beste eksempelet. Flyet har formidable egenskaper som gjør det til en strategisk kapasitet med stor verdi. Også for personellet medfører nye anskaffelser store endringer. Og som om det ikke er krevende nok, er vi også i ferd med å innfase NH90. En ekstremt krevende prosess som det er knyttet store utfordringer til. Men det er en fantastisk maskin som vil gi økt operativ evne når den er på plass. Nye maritime overvåkningsfly er også på vei. De skal i tillegg operere fra et annet sted enn det vi har gjort før. Parallelt med dette innføres det nye redningshelikoptre. Den teknologiske utviklingen gjør også vedlikehold mer komplisert og kompetansekrevene. Vi må sikre en nasjonal evne til levetidsunderstøttelse av militære luftsystemer, samt nasjonal kompetanse til å vedlikeholde sivilt materiell. I lang tid har både sivil og militær kompetanse blitt flyttet til utenlandske selskaper. Strategisk samarbeid med forsvarsindustrien skal benyttes når den er kosteffektiv, bidrar til økt operativ evne og er relevant for å opprettholde industriell kompetanse. Slik skal vi sikre nødvendig nasjonal evne til å understøtte våre militære luftsystemer – også i krise og krig.

For å si det enkelt, så er *hele* Luftforsvaret i omstilling. Den mest omfattende omstillingen siden Hærens og Marinens flyvevesen ble omgjort til Luftforsvaret for 75 år siden. Samtidig leveres det operativ evne – hver dag. QRA'en bemannes og løser sine oppdrag. Havområdene overvåkes. NH90, Bell og Sea King flyr. Hercules løser daglig oppdrag – i Norge så vel som i Mali. Alle maskinene vedlikeholdes og klargjøres.

Jeg har full forståelse for at dette er krevende. Personellet i Luftforsvaret fortjener stor honnør for den jobben de gjør: for pågangsmot, initiativ og gjennomføringsevne. Når det står på som verst, kan det være nyttig å ha i mente *hvor-*

for vi gjør alt dette. Vi gjør det for å bygge et femtegenerasjons luftforsvar. Når omstillingene og innfasingen av nytt materiell er ferdig, vil vi ha verdens mest moderne luftforsvar. I stand til å levere for *hele* Forsvaret.

Vi er drøye to år inn i inneværende langtidsplan og er i gang med den neste. Inneværende langtidsplan ble lagt for å møte de sikkerhetsutfordringer vi så. Vi ser at tiltakene i gjeldende plan gjennomføres og gir effekt. Neste langtidsplan skal bygge på dette gode fundamentet. Men utviklingen rundt oss har vært enda raskere og mer omfattende enn det vi kunne forutse den gang, både sikkerhetspolitisk og teknologisk. Forsvarsdepartementet har gitt forsvarssjefen i oppdrag å fremme et fagmilitært råd basert på disse utviklingstrekkene. Rådet vil være basert på en helhetlig vurdering av hva som er best for forsvarsevnen. Et premiss som ligger til grunn for neste LTP er at vi skal bevege oss ytterligere mot å bruke to prosent av BNP på forsvar innen 2024. Slik skal vi fortsette å videreutvikle Forsvaret for å sikre at vi har et relevant forsvar som også i fremtiden er i stand til å løse sine oppgaver.

Et relevant og troverdig nasjonalt forsvar, i en sterk og troverdig forsvarsallianse, er den beste garantisten for vår sikkerhet og politiske handlefrihet. Det økende alvorret i våre sikkerhetspolitiske omgivelser krever at vi videreutvikler vår operative evne. Luftforsvaret – med alle sine ansatte, sivile så vel som militære, spesialister, offiserer og vernepliktige – bidrar til dette hver eneste dag.

The Baltic Security Environment and Small-State Deterrence

by Robert Dalsjö

We Are in Both a Flux and a New Cold War

As you know, the ‘eternal peace’ and the unipolar world that was declared after the fall of the Berlin Wall lasted only 25 years. Few people any longer deny that power politics and geopolitical rivalry have returned, and with a vengeance. An increasingly strong and self-confident China is openly challenging not only the United States’ hegemony in Asia and its position as the only superpower, but also the entire postwar global system which the United States built after 1945. In Europe, a declining but brazen and violent Russia has shattered the cooperative security order agreed upon after the fall of the Berlin Wall and is seeking to replace it with something resembling the Yalta order of the Cold War. Thus, we are in some kind of ‘new cold war,’ for lack of a better term.

But we are not only in a new cold war, but also in a flux, because what were dependable constants in the international order, and in our conceptual security paradigm, are rapidly turning into variables. This could be compared to a series of earthquakes followed by a flash flood: the landscape is being transformed, things are breaking, moorings have come loose and everything is becoming fluid.

This is not only because the United States is seriously considering abandoning the role of benevolent hegemon, final arbiter and ultimate underwriter of the post-1945 order in both Europe and in the world. It is also because this American rebellion against Bretton-Woods and the Truman doctrine is part of a wider rebellion of populist passions in the political West: Trump, Brexit, Orban, the Five Star Movement in Italy, Poland, the shaking ground under Merkel, and so on.

Thus we in this part of the world need to prepare for confrontation with Russia without knowing whether we can really count on the United States, on NATO or – for what it is worth – on the EU. This leads to a two-track approach for my talk: the first part will be on dealing with a Russian grab for the Baltic

states in case Article 5 can be trusted and the United States and NATO are engaged, while the second part will be on the problems a small state faces in deterring a large aggressive neighbour when outside support is far from certain. And as you know, Sweden is not a member of NATO.

The Baltic Security Environment

The Baltic region, and especially the Baltic states of Estonia, Latvia and Lithuania, is widely seen as the Fulda Gap of the new cold war in Europe. Since RAND published its now famous study three years ago, almost every think tank in the West has studied and war-gamed what might happen if Russia tried to grab one of these, or all three. This is because, if Putin wanted to demonstrate that Russia is powerful and ruthless while NATO is weak and a paper tiger, this region might seem like a tempting opportunity.

NATO's forces in place are weak, while Russia can amass forces on the border to create an advantage in time and space. The nightmare scenario is that Russia attacks and overwhelms the defenders before NATO has time to react. Then, having created a *fait accompli*, Russia could say that it will defend the territory just gained by nuclear weapons, if necessary. This would place NATO at the horns of a very divisive dilemma: accept defeat and drift into impotence and obscurity, or risk a nuclear war by launching a counteroffensive to retake what has been lost.

Since the 1990s, the defence of the Alliance's territory has no longer been based on a strong forward presence, but on a capability for rapid reinforcement of threatened Allies. However, reinforcing the Baltics in a crisis or in a war would be an obstacle course with at least four major hurdles to cross:

- first, having suitable units available and ready to deploy;
- then, making the decision to reinforce;
- then, transporting the reinforcements across Europe; and
- finally, getting past Russia's A2/AD assets, particularly in Kaliningrad.

One option for avoiding the red ring around Kaliningrad is to reroute airpower and transport aircraft in a corridor through Swedish airspace and also to forward-base tactical aircraft in Sweden, as was done in the 2016 RAND study. But then the next chess move might be for Russia to block this route beforehand by seizing the Swedish island of Gotland at the outset of hostilities and forward-based anti-aircraft and anti-ship missiles there.

This scenario is so well known in the analytic community that it goes by

the name of ‘the Gotland grab’, and it is being taken seriously both in Sweden and among members of NATO. It is a major reason why Sweden again put a permanent garrison on the island, why the island draws high-level visits from the United States and why Gotland was one of the focal points for the large-scale exercise Aurora in 2017. The instrumental value of Swedish territory and airspace is also one of the reasons why Sweden no longer thinks that it can remain outside a war in the region, why defence spending is increasing and why defence ties to the United States, to Finland, and to others are being significantly strengthened.

However, before turning to the second strand of this brief talk, I want to add something of a teaser by stating that Russia’s A2/AD capabilities in the region have been seriously overrated in the West. We have a major report on this matter in the final stages of editing, and I hope that it will be published and available on our home page within about a month.

Small-State Deterrence

Turning to the second theme, the small states in the Nordic Baltic region have to urgently raise the threshold against Russian aggression or intimidation, but we can no longer safely assume that America and other NATO Allies will promptly come to our side if we are threatened by Russia. This is not to say that America will totally abandon Europe and its allies; while that is a possibility that can no longer be dismissed, it is too early to consider it a certainty.

But it seems quite clear that it can no longer be safely assumed that the cavalry will come promptly if we are in trouble. Prudence thus calls for thinking through such situations and what we can do about them. This includes what small states can do themselves to strengthen deterrence and defence (1) by increasing the chances for outside intervention and (2) by raising the price that an aggressor would have to pay.

This current Nordic-Baltic predicament is, of course, a subset of a larger and classic problem in strategy – how the weak can deter the strong. Traditionally in Sweden, Norway and Finland, the answer has been by a dogged defence of home territory that raises the price an aggressor would have to pay for occupying us. This ‘hedgehog approach’ is really a hybrid of deterrence by denial (home territory) and deterrence by punishment (raising the price).

However, at least Sweden and Norway no longer have anything like the force structure required to attempt this kind of strategy. Moreover, since the end of the Cold War, our societies have become much more vulnerable, while Russia’s capabilities for long-distance precision strikes have multiplied.

Thus it might be possible to paralyse our societies without a single enemy soldier putting his boots on our ground. Because the objective of an aggressor need not be to occupy us, but rather to force concessions from us, this is a highly relevant scenario. Another scenario that cannot be discounted after Crimea and Donbas is a limited land grab of, for example, Gotland or Finnmark, as well as the use of hybrid tactics.

At least in Sweden, this conundrum has been highlighted in the post-Crimea scramble to raise the threshold against Russian aggression. One of the results has been increased interest in nontraditional strategies, such as striking back at the aggressor rather than defending against the aggression. This can be called a proactive defence, deep strike, deliberate escalation or deterrence by punishment, depending on your preferences and the context.

The strategic rationale is that it is imperative to increase the chances of outside help and to clearly exact a price for aggression. By striking back, we make it obvious that an act of aggression is taking place and that we are defending ourselves. By striking back where it hurts and by deliberately escalating the conflict, we make it certain that the aggressor has to pay a price and make sure that the conflict cannot be ignored in the capitals that count.

History also shows that projecting an image of ‘the brave small guy that stands up to a bully’ is often crucial in securing outside support. Having the capability to escalate and to improve the prospects for pulling in others can also greatly complicate the pre-conflict calculus of an aggressor and give him pause for thought. Moreover, the means of defending by counterattacking – rather than by a traditional parrying defence – are nowadays comparatively cheap and widely available.

Militarily, the logic behind this approach is also strong:

- We cannot hope to defend, thus we must prepare to attack.
- By doing so, we seize the initiative and deny the enemy the privilege of conducting the conflict on his chosen terms.
- We can choose the time, place and the manner of striking back.
- A proactive approach allows for greater economy of force.
- A proactive approach allows us to exploit the enemy’s vulnerabilities.
- Finally, this approach forces the enemy to hedge against things we might do and set aside forces for that purpose

There are, of course, also drawbacks with this kind of strategy, which have to be considered:

- It is deeply counterintuitive to many in the Nordic security establishments who have been steeped in ‘hunker down’ defence by denial thinking.
- Any capabilities that we might acquire will still be minuscule compared to Russia’s and to Russia’s tolerance for absorbing punishment and enduring suffering.
- It is indeed risky to poke a bear without being able to kill it.
- A capability for counterstrikes might act as a magnet for preemptive strikes.

Thus it is necessary to weigh the advantages of an offensive defence against the risks. While we can hardly expect our political masters to choose a structure which radically departs from the past, there is much to say for adding an element or two of proactive counterstrikes to our toolbox.

Krig mellom likeverdige parter

av Harald Høiback

Enkelte synes sikkert det er rart at man ber noen med øynene festet bakover om å si noe om framtiden, som tross alt er tema for denne konferansen. Men som Sir Winston Churchill formulerte det: «The longer you can look back, the farther you can look forward».¹ Når man ber en museumsvokter om å si noe om *Near-Peer Competitor War* vet man hva man får, nemlig noe om *Near-Peer Competitor War*. Få, om noen, har sagt så mye fornuftig om denne problemstillingen som nettopp Winston Churchill.

En herlig lek

På mange måter hadde den unge versjonen av Churchill de samme militære erfaringene som oss. Da han var i uniform sloss britene mot opprørere i Afghanistan og andre gudsforlatte steder. Ingen av dem var i nærheten av briteres teknologiske nivå. Ingen var *near peer*.

I grunn var det ganske triste saker det motstanderne hadde å tilby en ung Winston på jakt etter medaljer og militære eventyr. På tredje forsøk kom han inn på Sandhurst i 1893. Om dette skrev han senere:

Alt dette var uten tvil meget elementært, og i timene fikk ikke tankene streife utenfor en subaltern officers synskrets. Men gang imellom ble jeg invitert til middag på den militære høyskolen, knapt en mil derfra, hvor alle de dyktigste offiserene i hæren ble utdannet til høyere befal. Her gjaldt studiene divisjoner, armekorps, ja til og med arméer; her var det spørsmål om baser, forsyninger og forbindelseslinjer og jernbanestrategi. Det var spennende. Bare synd at det alt sammen var «på lissom», og at det for alltid var slutt med krig mellom siviliserte nasjoner. Hadde det vært for hundre år siden, for en herlig tid vi skulde hatt! Tenk å være nitten år i 1793 med mer enn tyve års krig mot Napoleon foran sig! Men alt sånt var det slutt med. Hæren hadde ikke løsnnet et skudd på hvite troppe siden Krim-krigen, og nu da verden ble så fornuftig og fredelig — og demo-

1 Gjengitt i Andrew Roberts, *Churchill*, (London: Allan Lane), s.688.

kratisk også — var det forbi med den store tiden. Heldigvis fantes det enda ville og barbariske folk, zuluer, afganer, og dervisjene i Sudan ikke å forglemme. Hvis det stakk dem, kunde noen av dem kanskje få i stand noe. Det kunne til og med bli mytterier eller opprør i India [...] Men slike tanker var en mager trøst, for sammenlignet med en riktig europeisk krig var i grunnen det å slåss med noen stakkers indere ikke stort bedre enn harejakt istedenfor i Grand National. Men en får selvfølgelig gjøre mest mulig ut av det ens egen tid har å by på.²

Man måtte altså stole på at indiere, afrikanere eller en og annen afghaner klarte å istandsette ett eller annet spetakkel.

Imidlertid var ikke det hans, eller vår tid, hadde å by på helt ufarlig. Og det var nettopp poenget. Hadde det vært helt ufarlig, hadde det heller ikke vært noen vits å delta. Churchill beskrev sine militære erfaringer fra 1890-tallet på følgende måte:

Den slags krig var full av fascinerende spenning. Den lignet ikke verdenskrigen. Ingen ventet å bli drept. I hvert regiment eller bataljon ville ti-tolv mann, i verste fall tredve-firti, betale med livet; men for flertallet av dem som deltok i Englands kriger i disse forsvunne sorgløse dagene, var det bare et sportslig element i en herlig lek. [...] Alt beror på målestokken en legger på begivenhetene. Vi unge menn som den kvelden la oss til å sove på mindre enn tre mils avstand fra 60 000 velbevæpnede, fanatiske dervisjer, og hvert øyeblikk ventet stormangrep og at kampen senest ville begynne ved daggry — bør kanskje tilgis at vi trodde vi var med i virkelig krig.³

Churchills generasjon er selvfølgelig ikke den eneste som har trodd at de har vært med i virkelig krig. Men også senere generasjoner bør få tilgivelse for den villfarelsen. Det kan komme en dag hvor det vi har holdt på med i Afghanistan de siste 20 årene kan vise seg i et ganske annet lys enn da det sto på. Noe som selvfølgelig er tema for denne konferansen.

Både Churchills generasjon og vår slåss selvfølgelig formelt for store og viktige ting, som å spre sivilisasjonens fremskritt til nye verdenshjørner. Heller ikke den enkelte soldats og offisers motivasjon for å delta i denne «herlige leken» har forandret seg så spesielt mye. Få har beskrevet dette like åpenhertig som Churchill, og jeg siterer:

2 Winston S. Churchill, *Ungdom* (Oslo: Gyldendal, 1973), s.43-44 (Original tittel: *My early Life*, 1930)

3 Churchill, *Ungdom*, s.152.

Hvor vi beundret obersten for alle dekorasjonene hans! Vi hørte umettelig på beretningene de serverte oss ved mer enn en anledning, om spennende heltegjeringer og episoder som holdt på å forsvinne i tidens tåke. Hvor vi lengtet etter å få et lignende lager av minner til å ta frem og legge ut om gang på gang om så skulde være, for takknemlige tilhørere! Vi undret oss på om ikke chansen vår engang skulde komme — så vi fikk være med i slag som vi siden kunde kjempe om og om igjen i den behagelige atmosfæren etter middagen ved messebordet. Dyktighet og djervhet i polo, på jakt eller på idrettsplassen, blev jo også regnet for noe. Men en ung soldat som hadde vært i aktiv tjeneste og hatt sin ilddåp, hadde en nimbus over sig, som generalene han tjente under og troppen han førte og pikene han gjorde kur til, alle som én satte opriktig pris på.

Her kunne selvfølgelig en modigere mann enn meg ha poengtert at pikene siden den tid har fått en annen rolle, men det skal jeg la være. Jeg holder meg til et mer ufarlig tema, nemlig krig. Boerkrigen som startet i 1899 ga nemlig unge Winston en liten strime av håp. For her møtte britene endelig noen som hadde litt å tilby.

Jeg må tilstå at jeg med ungdommens glød var meget lettet over at krigen ikke skulle bli helt ensidig eller bare en parade eller demonstrasjon. Jeg syntes det var kjekt gjort av boerne å gå løs på hele det britiske imperium, og jeg var riktig glad for at de ikke var forsvarsløse og at de hadde kommet i et skjevt lys ved alle krigsforberedelsene.⁴

Men det skjedde som kjent noe med Churchills generasjon. Mot alle odds dukket det i 1914 opp en *Near-Peer Competitor War*. Endelig skulle gutta boys få prøve seg mot noen med minst like bra utstyr og minst like bra trening.

Krig har blitt helt ødelagt

Det viste seg å være veldig lite å glede seg til. Det var ikke noe gøy i det hele tatt. Om krigen som brått kom i 1914 skriver vår venn Churchill:

Krigen som før var grusom og storslagen, er nu blitt grusom og smussig. Den er faktisk blitt helt ødelagt. Det er demokratiets og vitenskapens skyld. Fra det øyeblikket de blandet seg opp i det og fikk forkvaklet det hele, var krigens skjebne

4 Churchill, *Ungdom*, s.194.

beseglet. Istedenfor et lite antall veløvde profesjonister, som kjempet for landet med gammeldagse våpen og herlig innviklede og antikke manøvrer på slagmarken, fulgt av sine landsmenns bifall, har vi nu hele nasjoner med kvinner og barn hisset opp mot hverandre i gjensidig dyrisk utryddelseskrig, og bare en flokk surøyde skrivere tilbake for å sette opp slakterregningen. Fra det øyeblikk demokratiet fikk adgang til slagmarken, eller rettere sagt tvang seg til det, sluttet krigen å være noe for gentlemanen. Til helvete med den!⁵

Boken jeg har sitert fra ble skrevet i 1930, altså etter første verdenskrig. Churchill visste da han skrev den at de hyggelige sportskrigene han hadde deltatt i på det sene 18- og tidlige 1900-tall ikke var beskrivende for det som skulle komme. Vi derimot, vet ikke hvordan neste kapittel i vår historie kommer til å se ut.

Nå har jeg gjemt meg bak Churchill lenge nok og skal nå vende blikket mot framtiden. Hva bør vi trekke ut av Churchills og våre erfaringer? En god start er å begynne med å ta Forsvarets oppgaver seriøst.

Et Forsvar uten vernekræft

Dette kunne jeg sagt mye om, men det skal jeg klok av skade la være. Det jeg derimot skal si, er at om Forsvaret primært blir en arena for å realisere all verdens symbolpolitiske prosjekter, og ikke en arena hvor det primært utvikles militær kampkraft, er jeg redd vi går tøffe tider i møte om noen bestemmer seg for å sette oss på prøve.

For det andre bør vi tenke igjennom om dagens sivil-militære løsninger tåler en ladning med dynamitt og kryssermissiler. Kanskje må vi i større grad enn vi har vent oss til være i stand til å beskytte også våre bakre områder og våre forsyningslinjer. Det er ikke sikkert at det er vi som må reise til krigen, det kan være at krigen kommer til oss.

For det tredje blir selvfølgelig allianser enda viktigere enn før. Skal vi slåss alene, er det vel bare Sverige som er *near peer*? Man kan kanskje mene at det er dyrt å bruke 2 % av vår BNP på å forsvare våre verdier og rikdommer, men det kan vise seg langt dyrere å la det være. Skal vi stå for den militære avskrekkingen alene i framtiden, er jeg redd handlingsregelen kommer under et betydelig større press enn i dag.

For det fjerde har det spredd seg en oppfatning i spesielt Forsvarets utdanningssystemer om at man vet hva som er godt nok. Det kan man imidlertid ikke

5 Churchill, *Ungdom*, s.61.

vite om man slåss mot andre som også har øvd. I riktig gamle dager sa gamle kampoffiserer at de håpet de aldri ville bli oppsøkt av en fallen soldats gjenferd som sa: «Jeg skulle ønske at jeg hadde vært bedre trent». Den bekymringen virker ikke like påtakelig i dag. Sannsynligvis fordi vi har sluttet å tro på spøkelseser, og fordi vi finner trøst i evangeliet etter McKinsey.

Vi må også legge fra oss den tanken om at det kun er det som bråker og beveger seg som genererer kampkraft. Uten folk med evne til å tenke strategisk eller folk som er i stand til å lage planer og gjennomføre operasjoner, spiller det ingen rolle hvor mange skudd som er avfyrt på skytebanen siste kvartal.

Uten et velfungerende ledelselement og en velfungerende stab er ikke krigsgnyet man hører fra stridsvognbelter og jetmotorer annet enn støy som innevarsler nederlaget. Jeg tror derfor ikke det å legge ned Forsvarets stabsskole var riktig vei å gå. Det man sparer på å redusere blodtilførselen til hjernen, kan neppe kompenseres med litt større biceps.

Til slutt kommer dagens viktigste budskap. Besøk museer! Det er (heldigvis) det eneste stedet du finner spor av *Near-Peer Competitor War* og eksistensiell nasjonal offervilje i Norge i dag. Museer er stedet å gå om man ønsker et personlig møte med krevende og vanskelige spørsmål, og hvor takhøyden er så stor at ikke en gang Forsvarsbygg når opp.

Jeg skal avslutte der jeg startet. Skal vi tro Winston Churchill, er det lite som kan måle seg med å bli skutt på med skarpt og komme helskinnet ifra det. Som han sa: «Nothing in life is so exhilarating as to be shot at without result». ⁶ Nå har riktignok ingen her i dag skutt på meg med skarpt, det pleier å komme noe senere i prosessen.

Churchill var imidlertid ikke dummere enn at han skjønte at krig er det best å lese om eller se på museum. Vi må i det lengste forsøke å unngå den. Som han skrev:

La oss bli klok av skade. En skal aldri, aldri tro at en krig går glatt og lett, eller at noen som drar ut på den ferden, kan bedømme stormfloden og orkanen han vil møte. Statsmannen som gir etter for krigsfeberer, må forstå at når signalet først er gitt, er han ikke lenger herre over politikken, men slave av hendelser som det er umulig å forutse og kontrollere. [...] Husk alltid, hvor sikker du så er på seieren, at det ikke ville bli noen krig hvis motstanderen ikke trodde at han også hadde en chance. ⁷

6 Gjengitt i Roberts, *Churchill*, s.52.

7 Churchill, *Ungdom*, s.194.

Nå er det neppe vi som avgjør om krigen kommer eller ikke. Det er det folk i større byer enn Trondheim – og Oslo for den del som bestemmer. Derfor er det desto større grunn til å begynne å ta det vi holder på med i Forsvaret seriøst. Det kan komme en dag hvor relative tall, prosentandeler og politiske ambisjoner er fullstendig irrelevant. Det kan komme en dag hvor vi må praktisere det vi har trent på, med det vi *faktisk* har, og hvor det vi *ikke* har trent på – og det vi *ikke* har – kun er til hjelp for våre motstandere.

Men, mine damer og herrer, la ikke slike tanker få ødelegge humøret. Forsvaret har langt viktigere slag å utkjempe enn dem som finner sted i felt.

Extended Deterrence: Airpower – A Prerequisite

by Tod D. Wolters

In this talk about deterrents, I will start from strategic and then continue to operational and tactical. I will give you some candid reflections about our thoughts in NATO Air Command and from the U.S. perspective. I will do my best to make sure that I differentiate when I am addressing a NATO Air Command opinion versus a United States Air Forces Europe opinion.

The first thing I must say is that we are deterring at the tactical level at this very moment. Somewhere in the hallways of Beijing and Moscow, they know that this gathering is occurring. What they envy more than anything else on the planet is to replicate this. The bottom line is that Beijing and Moscow have never had this, and they certainly have not had it for 25 years. This type of gathering is something that we should not overlook. It is an incredible form of deterrence when patriots like this gather and talk about things that matter.

National Defense Strategy

I will talk about the national defense strategy as it applies to the U.S. military. It takes into account what we would expect to do to describe to our president the activities of the U.S. Department of Defense.

I am excited to address it to you because it coincides with another recent document that was delivered from a European perspective to the secretary-general yesterday for a final scrub between the Supreme Allied Commander of Europe and Secretary Jens Stoltenberg. It is a strategic thoughts paper, and the two documents share a couple of themes related to the strategy of deterrence. I want to share those thoughts with you because it guides the way we all act in NATO and in the U.S. military.

Two Buoys of Threat

In the U.S. national defense strategy and the strategic thoughts paper, there are two buoys of threat. In U.S. terminology we use the phrase 'interstate strategic competition,' meaning Russia, China, and Iran. The document that covers the strategic thoughts from NATO talks about near-peer competitors, meaning Russia. In the NATO document the term 'international terror groups' is used instead of the term 'violent extremist organizations.'

Both strategic documents are very clear in starting with the fact that we have two buoys of threats that exist for all of our forces in NATO and from a U.S. perspective. When you think about deterring to the two buoys, you realize that you better do so with a smart set of patriots. You need to make sure that they can intellectually grasp the capabilities of both those threats. We all know that to get smart soldiers you have to work hard to recruit and retain them. You then want to keep them for a long period and throughout their careers work very hard to make sure that they are appropriately educated. This is something that you do tremendously well in this air force as exhibited by this wonderful academy and the great punch that your Norwegian Air Force gives for global security as well as what you do on the European continent.

Readiness

The other central theme that exists in both of these documents is readiness. We have all had academic discussions on this theme, and as we get older we find that readiness starts to mean a lot more than we ever thought. The first thing that we will probably hear when we get into deep readiness discussions is centered around what we have to be ready for.

Both this document and our thoughts document that covers what we do at NATO are starting to give a clear sight picture concerning readiness tied to a threat. The one thing that we do know about readiness is that if there are not the appropriate qualities within the readiness force we will fail.

The Three Qualities: Lethality, Responsiveness and Resilience

The three qualities that we typically talk about in this U.S. document and that are referenced in the strategic thoughts paper that was delivered by SACEUR to the secretary-general are lethality, responsiveness and resilience. Again, the older we get the more we realize how important it is to possess those qualities

so that we can put ourselves in a position to combat the two buoys and sustain it for a long period.

There are central challenges, however. Our military departments inside of our defense apparatus under the leadership of our ministers of defense do a good job of this. All the way from the minister of defense through the chain of command down to the youngest military member, they start to understand this fast. The trick is how well above the minister of defense does the whole of government and the whole of the nation embrace this. One important thought that goes to readiness is not just readiness for today's fight. It is the resiliency, the lethality, and the responsiveness that exist inside of a service – from promoting innovation to actual execution. When you start applying the strategy that it has to exist in these documents that must sustain over time, the term 'readiness' has many qualities that cover a lot of distance and need a lot of work.

For all of us in this room, we could spend our entire life working nonstop to be satisfied with comprehensive readiness but probably never get to that point. The actual title and the key theme in the strategic thoughts paper is 'comprehensive defense and shared responsibility.' If you take those four words and think about all the things that we have just discussed from a strategic perspective, you start to put yourself in a position where you are getting closer to a clear sight picture about what it takes to deter effectively in the 21st century.

Large Organizations with Near-Peer Competitors

The last thing that I will address concerning these documents is the overall theme of how large organizations should be working in the 21st century concerning the two buoys of near-peer competitors: the great powers and violent extremist organizations and international terror groups. The theme is that you need to apply strategic predictability and operational unpredictability when you think about those two threats, and then it will start to make sense.

Allies and partners are certainly the backbones with the 29 countries that exist in NATO and stand for the protection of the Arctic. We know that the great partners you have at your side here on the northern part of the European continent are without a doubt a key backbone. With the appropriate degree of readiness at the strategic level with respect to those documents, when we start to infiltrate our allies and our partners with this readiness understanding with respect to a threat, we start to understand from a campaign momentum perspective that greatness becomes very close to the existence of the Alliance as long as everybody gets it.

What It Takes to Achieve Alignment and Transparency

There has to be a group of individuals who understand what it takes to achieve alignment and what it takes to achieve transparency. We see it time and time again as we introduce new systems to new governments, militaries and departments with regard to readiness, predictability, transparency and alignment.

Those are the things that we work on at the tactical level and at the operational level to achieve a better punch against those two buoys when we ultimately need to. If we as an air force, military, nation or government are not interested in improving with each successive day a greater degree of transparency and alignment, we start to get stale. Before you know it, somebody else is a little bit more concerned about transparency and alignment than you are, and before you know it, you have not taken advantage of what one nation can do side by side another nation, but your foe has, and you start to get behind.

The good news is that our secretary-general lives this every second of the day. Repeatedly he continues to punch us as component commanders to make sure that we understand that it is our job to communicate from nation to nation, military to military, department to department and air force to air force about the strengths of one compared to the weaknesses of another, and the strengths of that another compared to the weaknesses of one. We have to align the two so that we as a group of Alliance members smoothly and slowly are on a trajectory of getting better and better over time.

Activities versus Strategy

The next thing that we have been focusing on concerning allies and partners is getting a little bit out of the mode of activities versus strategy. I would contend that for most of us who have been closely wedded to NATO for a long period of time, we have been very keen to embrace a lot of exercises in a lot of different domains inputted at different scenes with respect to conflict and characterized by lots of lessons learned and lots of actor-action reviews, exercises and activities.

We really have not been hooked into a strategy that applies to those activities, and what we have seen under this secretary-general's leadership, under the leadership of SACEUR and under the previous and current SACT is a far greater degree of adherence to strategy than we have had in the past. What we typically see in the air forces that represent NATO and in the United States Air Force is that over time if you cannot demonstrate a return on investment

to strategy for the exercise or training event that you are engaging in, you are probably doing something wrong.

Trident Juncture and NATO's Air Forces

Trident Juncture is the best exercise I have seen during my military career. The good news about what we do in NATO concerning the air forces and achieving a better alignment to strategy versus activities is our ability to stick with the stalwart missions that exist for all of our air forces. The ones that most of us traditionally agree to embrace with respect to air forces are that you have to strike, you have to achieve superiority and surveillance, you have to do some lift, and you have to do command and control. These are all tenets of the Norwegian Air Force, and from a NATO perspective they are a strategy that improves transparency and alignment.

Exercises and training events are a simple part of what we do, as you have laid a foundation for what you believe your military and NATO should do as we transition from assurance to deterrence. If you have a strategy that is in place with clear direction and guidance, and it has a foundation of readiness in the appropriate qualities, you get air forces that are tied to it through their ministers. As long as these activities, exercises and training events possess the right qualities to be effective in the 21st century against the two buoys of threats, we are going to put ourselves in a position where we will be in great shape.

This great nation hosted Trident Juncture recently, and it was probably the most successful large exercise that many of us have seen in our lifetime (and I am not just saying that because I am here in your nation). What this exercise did was take on a very challenging problem set in a setting that would not necessarily be in the beginning of the conflict. This is one of the long-term challenges I have seen with the exercise programs.

Trident Juncture tested our ability to start and fight better than other large-scale exercises. What it certainly did was demonstrate the value and the necessity for comprehensive command and control in all domains. It was truly a multidomain operation with space, cyber, land, maritime, SOF and air. It was comprehensive and really went after a large near-peer competitor. There were enough injects that demonstrated some of the capabilities that could exist with a nefarious actor along the lines of ISIS or somebody who represented an international terror group. We were able to take large numbers in the LIVEX participation, with 50,000 uniformed patriots engaged in this exercise.

It is something that we never thought possible in conditions that are as tough to fight in as here in the north. There were plenty of opportunities in the

planning phases that began a decade before to not embrace this, but we pressed forward. It proved that the forces that represent our nations are working very hard to improve transparency and alignment. This happens to be one of those exercises where we stuck to the strategy at the strategic level that we were going to be predictable. At the operational and tactical levels, we employed some unpredictable operations to be more effective than we ever have in the past. We are still reviewing what unfolded for Trident Juncture, but it was an incredibly successful exercise.

Tactical and Operational Unpredictability

Regarding tactical and operational unpredictability as it applies to a strategy and as it deters a potential foe, we at NATO AIRCOM and the United States Air Force have a series of events with which we see the entire continent at a fairly regular interval. I know that any enemy of NATO would say that we on a pretty regular basis bring in these fifth-generation assets and they cover all of eastern and western Europe in a periodic episodic rhythm that occurs hopefully in perpetuity. The effect that we look to achieve with the exercise Iron Hand is to make sure that the systems that represent the fifth-generation capability are exercised, and those who have to combat these systems quickly learn how capable they are.

Baltic Air Policing

We continually do Baltic air policing as a peacetime event in Estonia, Latvia, Lithuania and Poland. We have aircraft dedicated to making sure that they can cover the skies overhead and secure their sovereignty, so that if somebody is impeaching their air space and is not squawking and communicating correctly they are politely escorted out as quickly as possible.

We have over time taken those same assets and looked for additional ways via the approval from a national level to get them the best training possible. Whether it is in improving our ability to provide command and control, improving our ability to provide indications and warnings or demonstrating that we can improve our TTPs (tactics, techniques, and procedures) for mission command, we take advantage of that, which is something we have not done in the past. If you are an enemy looking at what we do from the Baltic air policing standpoint, you can see that strategically the effect they are delivering is very predictable – deterring in securing the sovereign skies of those three nations plus Poland. The activities that are taking place at the tactical level and

operational level are a bit hard to figure out because they keep working on different effects that they are attempting to achieve in the battlespace, and we are having a hard time figuring it out. But nonetheless Baltic air policing is highly effective.

Utopia

What is utopia? I think it is young and old, experienced and inexperienced, from the whole of the nation to the whole of government, to a service that organizes, trains and equips, to a component that serves a commander who bears the responsibility to deter – all the way back to the education system that focuses on everything from innovation to execution. If you have readiness and you have a strategy, if you understand what the threat is and you can permeate those thoughts up and down that chain from tactical to strategic and from innovation to execution in the military, you have success.

One day somebody will get there, but it will never occur in our lifetime. But as long as all of our nations that represent NATO and all of our services understand the appropriate trajectory and wake up each successive morning knowing that we have improved a little bit over time, we have achieved great success. That is powerful deterrence.

I often talk to our people back at NATO AIRCOM about the ultimate goal, which is achieving that success, but I also talk about the tactical goal, which is achieving this: if you can drive home one more day with 24 more hours of peace, you have succeeded. We have certainly been doing that at NATO for a long time with what most of us would agree is relative peace. What you have to remember is that it is hard, and today when you put on a uniform and drive to work, you know that those are the goals. Most days when you drive home from work you are frustrated, confused and exhausted, and you have a hard time figuring out what just happened. That is probably an indication that you have achieved success, as long as you can also say that you just had 24 more hours of peace.

The Larger Picture – The Key Components of the Defence of Norway

av Svein Ejfestad

Thank you for the invitation to speak at this well-renowned conference. I have to admit it is my first visit here after almost 40 years in the Ministry of Defence. My military career was limited to one year in the Norwegian Air Force artillery, in 1972–1973, and I admit that does not qualify in any way to speak about the larger picture.

Given the limited time for my intervention, I will limit myself to the following points:

1. Our country is located in a strategically important and sensitive area. Our ability to contribute to stability and security in our own surroundings may have enormous implications in Europe and globally. We must pursue a policy based on credible defence based on membership in NATO and at the same time reassurance and dialogue with Russia. This will be increasingly difficult because of the changes taking place in the High North and the rapid technological changes. We have not invested in survivability and resilience for a long time. There is a concern that we may enter a situation where first strike might be a great incentive. We are very vulnerable both militarily and in the civil society. Crisis management will be a big challenge, also because of the proliferation of social media and fake news.
2. The distinction between peace and war becomes more blurred. Our open society is more vulnerable to cyber warfare and hybrid techniques. We must take necessary measures to protect our ability to act timely both militarily and in the civilian sector in situations where we are exposed to hybrid and cyber warfare. I believe we should also raise the awareness in our population about the nature and effects that could confront us all in a crisis. Even though the situation today is very different from the situation in the

Cold War, the need for understanding, engagement and awareness in the public is the same.

3. During the first two decades after the end of the Cold War, our focus was almost exclusively on deployed operations and crisis management. A return to a focus on high-intensity warfare and deterrence requires a very different mindset particularly in the officer corps. We know that such a war in Europe would be disastrous, and our focus must be on deterrence and war prevention. Deterrence by prevention or by punishment is a common way of describing alternative approaches to security. In reality, we have to plan for a combination of the two. Our posture and policy must contribute to stability and predictability, or reassurance, which has been the more traditional label on our policies in the North. Therefore, deterrence and reassurance will still be guiding principles for Norwegian security policy. In a new security situation with increasing military buildup in northwest Russia and rapid technological changes, we have to consider carefully how we can maintain a favorable security situation in our area. The proliferation of unmanned autonomous vehicles for use under the surface as well as air drones and the use of artificial intelligence represent a challenge to the maintenance of political control in crises. We need to study how we can cope with these challenges both nationally and in an Allied context.
4. From the Norwegian side, we started early to argue for the need to revitalise collective defence in NATO. Already in 2008, we launched an initiative for raising NATO's profile in the member states. At that time, the command arrangements only focused on deployed operations, the operational planning for the defence of the member countries was almost non-existent and the indication and warning systems were inactive. Today, the situation has improved very much. The Russian aggression against Crimea and the Ukraine set off strong reactions in NATO and Allied capitals. These efforts have been most useful also for Norway; we are dependent on Allied reinforcements. Our Norwegian forces and Allied reinforcements will together constitute deterrence and, if necessary, defence.
5. There is now more realistic and comprehensive contingency planning based on a theatre-wide perspective. NATO has agreed to establish a new joint forces command in Norfolk to focus on the sea lines of communications and the North Atlantic. The United States has decided to reestablish the Second Fleet. These steps are vital for the credibility of the collective

defence in Europe and particularly in our area and for transatlantic cohesion in crises and war. With contingency planning, a number of important elements follow in a credible collective defence effort:

- Adjustment of command arrangements for crisis management and operations. The situation has improved a lot, but there is still need for improvements. We must make better use of national command and control resources like the joint headquarters in Bodø. And we must facilitate coordination with civil emergency authorities in a better way.
 - The readiness level of NATO and Norwegian forces is not good enough. The situation is better now than before, but not enough to match the requirement. The 4-30 initiative is a timely and necessary step to improve our collective capability for deterrence and defence. Forward deployment to Finnmark and more Allied military presence including permanent rotational training of USMC units improve the situation.
 - Trident Juncture 2018 was an Article 5 exercise arranged by NATO, and such exercises make it possible for NATO's military leadership to gain experience and incorporate lessons learned into operational planning. The fact that Allied Command Operations takes on a more prominent role in such exercises will add credibility and competence to deal with crisis management and collective defence. Coalitions or single countries have arranged many of the larger exercises in Europe, although in the public domain they have been labelled NATO exercises. This has been unfortunate and has weakened the possibility for NATO's operational leadership to gain experience and get more insight into the status of the forces allocated to them. With the current reforms, this will be much better.
6. In the current security situation, we must expect extensive use of hybrid techniques and cyber warfare in a tense situation, which may lead to the use of military forces. Well-educated citizens who trust the authorities and legislation which gives the relevant authorities possibilities to act timely are the best assurances. In this regard, we are in a relatively good position to handle unforeseen situations. However, we need to train and develop procedures and awareness. Finland has established a center of excellence where Norway also participates. This is a good initiative. Furthermore, we must reinforce the link and cooperation between the Ministry of Defence and civil emergency. In Norway, we are about to revitalise the total defence concept, which will be useful in all grey-zone scenarios.

7. Transition from peace to crises or war will be very difficult in a modern society. I believe we have in place a good legal basis for precautionary measures. Warning time could be short, and we must prepare to act fast. New weapons systems have a long range and high precision. Allied reinforcements should preferably be in place before the commencements of hostilities. In addition, we must establish unity of command in order to do effective crisis management operations in an Allied context. This means that we must transfer command to Allied military authorities. Therefore, we have insisted that NATO must have an adequate command and control organisation capable of conducting complicated operations based on political guidance.
8. Readiness is more important than before. It includes a willingness and an ability to take decision at all levels, including at the political level. Russia has shown its capability in this regard both in Crimea and Georgia, and the snap exercises demonstrate high readiness in their armed forces. We have to be prepared to cope with this readiness.

Throughout NATO's history, critics have questioned whether NATO would be able to act collectively on short notice in an emergency threatening the integrity of member states' territory. Of course, I hope we will never face such situations. I think it would be a grave mistake for potential aggressors to underestimate the solidarity in the Alliance. There are no obstacles for individual Allies to take unilateral actions to act in smaller coalitions in such circumstances. This makes the Allied framework very robust and reliable. After the aggression against Crimea, individual Allies implemented several visible and effective measures in order to strengthen deterrence in Europe. I would also like to underline the very substantial U.S. efforts to strengthen the defence of Europe after 2014. These measures include many investments and activities in Norway and surrounding areas. The United States is strongly committed to the collective defence but insists on better burden sharing. This insistence has broad support across the political spectrum in the United States.

9. NATO's heads of states and governments have stated that NATO will remain a nuclear Alliance as long as nuclear weapons exist. From the height of the Cold War, the number of nuclear weapons in Europe have diminished by more than 90 percent. The Allied posture today is very limited and stable in the sense that we will not face the old dilemma of 'use them or lose them.' It is still very unlikely that NATO will ever encounter a

situation where we must consider deliberate escalation by first use of these weapons. There is not much hope to restore an effective arms control arrangement for short- and intermediate-range nuclear forces. I do, however, believe it should be possible to maintain an agreement for strategic forces. Extended deterrence continues to be a basic element in transatlantic security.

10. Nordic defence cooperation is growing, and this adds to deterrence and defence in our area. Despite the fact that Sweden and Finland are not members of NATO, while the other three Nordic countries are, no country can challenge our security without risking a broad and concerted response from the Western world. The cooperation is most visible in exercises such as Trident Juncture and Arctic Challenge. This year Arctic Challenge will be more comprehensive – a so-called flag-level exercise for the first time. In November last year, the ministers of defence signed a vision document for 2025, which says, ‘We will improve our defence capability and cooperation in peace, crises and conflict’. We have established secure communication between our Ministries of Defence, and we work closely together on the military and ministerial levels. We will also try to expand the Nordic cooperation in supplies and support. We depend on imports, much of which come via Gothenburg in Sweden. We have long and vulnerable lines of communications in our country, and Nordic cooperation in this regard offers a great advantage. This is perhaps even more important for support to the civilian population in crisis or war.

11. The security situation in our area as well as in the wider European and global context is complex and unpredictable. There is no direct threat in the military sense, but many factors could challenge the unprecedented stability and peace we have gotten used to in the Western world. The most basic of these is the adherence to basic values. More authoritarian regimes seem to progress over more traditional democratic rule. Our societies are under pressure from large-scale migration and globalisation. Populist and nationalist parties gain support, most probably as a reaction to this development. The international institutions, which have contributed to prosperity and peace, could be undermined. Western cohesion and solidarity is critical for the maintenance of peace, security and prosperity. China’s rapid military and economic growth represents a number of new challenges for everybody in the West. The U.S. security strategy identifies China and Russia as the two peer rivals. If they act together, it will make it

even more difficult for us in the West to defend our position in the global competition. This could also have significant implications for the situation in the Arctic and thereby direct consequences for Norwegian security.

Conclusion

With the rapid climate change, many see a change in the security priorities, particularly in the younger generation. We have to be open-minded and accept that security is not limited to military issues. Our concept of security must be wider and incorporate nontraditional threats and challenges.

Forsvar av Norge fra et operasjonelt perspektiv

av Sverre N. Engeness

Jeg ønsker å gi noen prinsipielle betraktninger om det å gjennomføre operasjoner i en moderne krig. Flexibilitet er antakeligvis det viktigste vi tar med oss når vi skal vurdere fremtiden, som helt sikkert vil se annerledes ut enn idag. Da jeg gikk på Stabsskolen i 1999-2000 ble de av oss som hevdet at vi trengte et forsvar for nasjonale formål sett på som dinosaurer og relikvier som ikke hadde skjönt at verden hadde endret seg siden 1989. Spørsmålet er hvordan vi ser verden i dag?

Jeg tenkte å si litt om de strategiske forutsetningene vi har som nasjon, noen betraktninger om situasjonen i dag, for tilslutt å si noe om sentrale områder for gjennomføring av fellesoperasjoner, alt innenfor en ugradert ramme.

Småstaten Norge

Norge er en småstat med litt over 5 millioner mennesker. Vi har et landområde som er like stort som Tyskland som til sammenligning er 82 millioner mennesker. Vi forvalter og håndterer et havområde, samt ivaretar våre kystlandsforpliktelser for et område som er cirka 10 prosent mindre enn Middelhavet. Ser vi på antall mennesker som bor rundt vårt havområde og sammenligner det med antallet som bor rundt Middelhavet er det noen asymmetrier. Vi bor også i et område med økende internasjonal interesse, nemlig Arktis. Stormaktene konkurrerer i større og større grad om en plass i området gjennom bl a tilstedeværelse, noe som gjør at Norge automatisk blir involvert. Selv om vi kanskje ligger i periferien av Europa, har vi på grunn av vår geostrategiske plassering havnet i sentrum for stormaktenes konkurranse på noen områder.

Som småstat er vår evne til å ivareta vår statssikkerhet, suverenitet og samfunnsikkerhet annerledes enn for eksempel Tyskland med sine 82 millioner mennesker. Vårt forsvars- og sikkerhetspolitiske konsept er derfor basert på tre pillarer: Forsvaret, totalforsvaret og medlemskapet i NATO-alliansen. I en NATO-kontekst er Norge geografisk en øy. Vi har alltid hatt et nært avhen-

gighetsforhold til havet, fra matauk til utvinning av olje og gass, oppsummert som eksport og import av varer i fredstid. Avhengigheten av havet blir enda mer sentral skulle hjelp og støtte fra våre allierte bli nødvendig.

NATO-alliansen har et tilsvarende dilemma. Vest for Atlanterhavet har vi USA og Canada, og i øst befinner de andre medlemslandene seg. Hvis vi ikke klarer å utnytte havet til vår fordel, vil heller ikke NATO-alliansen henge sammen. Dilemmaet er i en litt annen skala og har et litt annet perspektiv, men er prinsipielt likt.

Manipulerte fakta

I dag lever vi i en kontinuerlig informasjonsoperasjon, noen beskriver det som at vi befinner oss i en informasjonskrig, hvor vi kontinuerlig utsettes for fakta manipulert i større eller mindre grad. Det er interessant at vi har faktasjekk.no og tilsvarende nettsider som skal fortelle oss forskjellen på hva som er en meningsytring, hva som er gale eller justerte fakta og hva som er reelle fakta. Et hjemlig eksempel er forrige stortingsvalg, hvor man undersøkte hva politikerne egentlig sa og hva som var det faktiske grunnlaget. Utfordringen i dag er at manipulerte fakta er satt i et system, hvor man ved å vri litt på faktagrunnlaget og legge til noe gir budskapet en litt eller helt annen mening. Det er en form for skjult påvirkning som kan være vanskelig å oppdage. Uten å være bevisst at vi daglig lever i en pågående informasjonsoperasjon med «metoder» for å forstå hva som er en meningsytring, manipulerte fakta og korrekte fakta, kan vi som enkeltmennesker og grupper eksempelvis villedes til å ta valg vi egentlig ikke ville gjort.

Hva gjør dette med forståelsen av vårt verdigrunnlag når vi hører dette ofte nok? Hva gjør det med vår oppfattelse av den internasjonale ordenen og det internasjonale rettssamfunnet vi som småstat er helt avhengig av for å kunne fungere? Hvordan vil den oppvoksende generasjonen påvirkes av dette? En småstat har ikke de ressursene og kapasitetene som stormaktene har for å legge premissene for hvordan slike utfordringer og problemer skal løses, men er eksempelvis avhengig av et rettsbasert internasjonalt system. Et tiltagende rettsløst internasjonalt samfunn vil gjøre det vanskelig og utfordrende å være en småstat. Persepsjon, forståelse, holdninger og vilje er helt avgjørende i det sikkerhetspolitiske landskapet som i dag tegner seg i Europa og globalt, hvor det foregår en kontinuerlig kamp om hvilken verdensorden vi skal ha i morgen. Om den ikke forblir og utvikles videre i en rettsbasert retning, sier det noe om hva slags fremtid vi som småstat vil gå i møte.

Operasjoner i en moderne konflikt

Det er nødvendig å klargjøre noen forutsetninger for hvordan vi kan gjennomføre operasjoner i en moderne konflikt. En av forutsetningene er å ha et nasjonalt og alliert planverk som vi har testet og som fungerer. Det andre er at vi gjennomfører øving og trening som vi gjorde under øvelse Trident Juncture. Vi må være sikre på at vi og våre allierte er i stand til å operere sammen under de forholdene vi har i Norge. Et tredje element er at vi trenger et korrekt etterretningsbilde. Det er utgangspunktet for å forstå situasjonen riktig. Å forstå situasjonen riktig er nødvendig for å ta de riktige beslutningene. Som småstat er vi nødt til å komme riktig ut av hoppkanten på første forsøk, dvs ta de riktige beslutningene, fordi størrelsen på Forsvaret vårt ikke gir oss muligheten til å feile for så å prøve en gang til.

Interoperabilitet er *nok* en forutsetning for en effektiv gjennomføring av operasjoner. Interoperabiliteten internt i Forsvaret er viktig nok, men interoperabilitet mellom 29 medlemsnasjoner er enda viktigere. Er vi ikke interoperable på alle nivåer, blir det vanskelig å gjøre jobben på det nivået som hovedkvarteret i Bodø befinner seg på – også sett i et NATO-perspektiv. Uten interoperabilitet klarer vi ikke å hente ut synergien som vi er avhengige av mellom forsvarsgrenene og våre allierte med de kapabilitetene som vi ønsker å bringe inn i et kampområde.

Norge har gjort en avveining av hvor mye ressurser som skal brukes på å bygge muskler og hvor mye som skal brukes for å understøtte Forsvaret – med fokus på den sivile delen av totalforsvarskonseptet. Dette er ikke et nytt konsept, men ble etablert etter andre verdenskrig. Dagens totalforsvarskonsept er en videreføring og videreutvikling av det som opprinnelig ble etablert. Den sivile delen av totalforsvaret er en sentral faktor for å understøtte våre egne operasjoner samt ta imot våre allierte og ikke minst kunne understøtte våre allierte når de opererer i Norge. Det betyr ikke at den sivile delen av totalforsvaret skal gjøre jobben helt alene, men det er en viktig bidragsyter for å få understøttelsen til å fungere. Når det sies at militære operasjoner består av 80% understøttelse, understreker det betydningen av hele totalforsvarets rolle. Det tenker vi kanskje ikke så mye på i fredstid. Derfor er totalforsvaret, som en av de tre pilarene i det sikkerhets- og forsvarspolitiske konseptet vårt, helt avgjørende for at Forsvaret skal fungere. Vi må heller ikke glemme en annen side av det; totalforsvaret skal også bidra til at vårt sivile samfunn blir mer robust og i stand til å tåle krigens enorme belastninger.

Til slutt dreier det seg om evnen til å drive selvstendige operasjoner. Det betyr i realiteten at vi skal ha relevante styrker tilgjengelig innenfor vurderte

klartider og med en reaksjonsevne som gjør at de kan være på riktig sted til riktig tid for å utgjøre en forskjell om nødvendig.

En troverdig terskel

Vi har basert vår avskrekking på en troverdig terskel. Dette betyr blant annet at: 1) vi har et Forsvar som er gripbart, og 2) vi har støtte fra våre allierte hvis vi må forsvare oss (med referanse til noen av forutsetningene som jeg allerede har vært inne på).

Planene må øves og trenes på, samt oppdateres. Øvelse Trident Juncture ga mange gode erfaringer i så henseende, noe som Forsvaret tar med seg i etterarbeidet etter øvelsen. Skulle avskrekking feile, må Forsvaret evne og holde ut inntil vi sammen med våre allierte kan gjenopprette suverenitetshevdelse på eget territorium. Det innebærer blant annet at vertslandsstøtte og evnen til å motta alliert støtte og hjelp fungerer.

Som en «øy» i NATO-geografien er vårt dilemma å sikre ankomsten til Norge. Samtidig må vi være i stand til å forsvare oss og holde ut til tilstrekkelig allierte styrker er på plass og i fellesskap utgjøre en forskjell i konflikten vi står midt oppe i.

Teknologi fremfor volum

Norge har som småstat gjort et valg. Vi har valgt teknologi fremfor volum. Ser vi på analogien til Tyskland igjen med 82 millioner mennesker, kontra Norge med 5,2 millioner, er det kanskje lurt å velge teknologi. Det å ha «cutting edge»-teknologi krever mye av oss, både for å etablere forsvaret vårt, samt å ha en evne til å utnytte teknologien kompetansemessig. Skal vi først satse på teknologi må vi sørge for å få maksimalt ut av kapasitetene både i en nasjonal og alliert kontekst. Dette valget medfører at en rekke forhold blir sentrale når vi designer hvordan vi skal gjennomføre våre operasjoner. Eksempelvis er presisjonsvåpen en naturlig ting å nevne i denne sammenhengen. Tilstrekkelig rekkevidde og effekt mot de forskjellige måltypene som vi må være i stand til å bekjempe er essensielt. På sensorsiden vil det være naturlig å se inn i det autonome domenet med kapasiteter som kan drive etterretning, overvåkning og rekognosering, samt målfølgning. Deretter må vi være i stand til å vurdere effekten av våre handlinger.

Automatisering og robotisering kommer til å prege militære operasjoner i et stadig større omfang. Forsvaret jobber med utvikling av autonom mineryddingskapasitet på sjøen, og det kommer sikkert tilsvarende kapasiteter på land-

siden. Robotteknologien vil utgjøre en betydelig forskjell i hvordan militære operasjoner vil bli gjennomført i framtiden. Det vil også stilles krav til andre strukturer for å kunne muliggjøre og utnytte teknologien på en god måte. Videre bør vi effektivt utnytte den teknologien som er tilgjengelig i dag for å bevare vår suverenitet og statsikkerhet.

Man kan se noen trender i samfunnet som egentlig ikke er så nye, men som er nye i Forsvaret så vidt jeg kan se. Eksempler på dette er kunstig intelligens og evnen til å håndtere og analysere store datamengder, samt maskinlæring. Kunstig intelligens vil være helt avgjørende for å gi oss beslutningsstøtte, men også for å automatisere en del av prosessene og arbeidet som vi i dag bruker mennesker til å gjennomføre. Svarene basert på denne type teknologi kan bli mer presise, men det er ikke dermed sagt at svarene blir så mye bedre. Det å kunne håndtere store datamengder gir oss en mulighet til å se på trender og vurdere utfallsrom på en annen måte enn det vi gjør idag. Ikke minst kan tempoet i beslutningsprosessene bedres. Dette kan være viktige fordeler for oss som småstat.

Maskinlæring kan faktisk hjelpe oss i automatisering og prediksjon. Det hevdes i dag at ved hjelp av tre likes på Facebook kan dagens algoritmer fortelle hva du vil foretrekke eller velge med 80 til 90% sannsynlighet for riktig treff. Man kan selv tenke seg hvordan dette gir muligheter for å profilere beslutningstakere på ulike nivåer i Forsvaret eller i en annen sentral del av samfunnssektoren vår. Hvilke konsekvenser gir dette? Hvilke muligheter og anledninger gir dette motparten i sine beslutningsprosesser og vurderinger? Vi har nok bare sett toppen av isfjellet. Jeg tror dette kommer til å revolusjonere det Forsvaret må gjøre fremover og ikke minst måten å gjøre ting på.

Targeting er et viktig virkemiddel i fellesoperasjoner, og for å sikre tempo og presisjon bør prosessen være digitalisert. Alle våpensystemene i Forsvaret bør være knyttet opp til det samme nettverket slik at vi har mulighet til å velge hvilken effektor vi ønsker å bruke mot hvilket mål, til hvilken tid og til hvilket sted. Derfor blir sanntidsoverføring av informasjon og data mellom beslutter, skytter og sensor avgjørende når teknologi er valgt som utgangspunkt for hvordan vi skal drive våre operasjoner.

Et annet forhold som er av stor betydning er å ha en ubundet reserve. Vi vet ikke nødvendigvis hvordan morgendagens krig vil se ut. Det å ha en reserve i bakhånd som setter oss i stand til å håndtere overraskelser fra motparten er helt avgjørende. Det er kanskje den største utfordringen for Hæren og Sjøforsvaret. Skal eksempelvis Hæren (re)agere tidsriktig, er luftmobilitet og sjømobilitet en nødvendighet med en tilfredsstillende beskyttelse i luftdomenet.

Asymmetriske operasjoner

Asymmetriske operasjoner, eller hybride operasjoner, er en betydelig utfordring. I utgangspunktet er disse operasjonene rettet inn mot å påvirke hele samfunnets virkemåte og -evne. En motpart bruker alle relevante ressurser til å skape problemer og etter hvert kaos som gjør det meget utfordrende å forsvare seg selv på en effektiv måte. En vesentlig del av utfordringen ligger i å ha situasjonsforståelse av hva som skjer innen de forskjellige sektorene i samfunnet vårt. Hvem skal tilveiebringe det bildet? Forsvaret har ikke den nødvendige kompetansen eller forutsetningen for å forstå eksempelvis helsesektoren eller kommunikasjonssektoren. Vi er helt avhengig av at sektorene selv bygger situasjonsbildet og følger opp sine kapasiteter slik at en motpart ikke kan skape kaos på en slik måte at det påvirker vår evne til å forsvare oss og gjennomføre daglige operasjoner. Dette er et forhold vi bør se nærmere på hvordan kan løses i tiden fremover. Øvelse Trident Juncture viste for øvrig at Forsvarets samarbeid med sivil sektor og kommersielle aktører er godt.

Avslutning

Terskelen er basert på et forsvar med evne til å reagere tidsriktig med relevante ressurser sammen med våre allierte. Alliert samvirke som en av de tre pillarene i forsvars- og sikkerhetskonseptet vårt er helt avgjørende. ISR, eller etterretning, og overvåkning og rekognosering er grunnlaget for å ta gode beslutninger. Vi må ta riktig beslutning for å treffe hoppkanten med en gang, for som småstat får vi som nevnt ikke noe forsøk nr to.

Situasjonsbildet er grunnlaget for å disponere tid, rom, styrker og informasjon på en måte som gjør at nasjonale styrker holder ut før allierte ankommer og bidrar til reetablering av vår suverenitet. Vi har valgt teknologiavhengighet for å oppnå dette. I dette ligger der også noen sårbarheter. Dette er en del av etterarbeidet etter øvelse Trident Juncture, som også vil være en del av sjef FOH sitt innspill til Forsvarssjefen i hans arbeid med det fagmilitære rådet for neste langtidsplan.

Det norske Luftforsvaret i fellesoperative og multinasjonale operasjoner for forsvaret av Norge

av Tonje Skinnarland

Først vil jeg takke for to dager med et strategisk fokus. Både om den sikkerhetspolitiske situasjon, men også om ulike perspektiver på avskrekking. Vi skal nå bevege oss videre nedover i kommandokjeden – til mine perspektiver som taktisk styrkesjef luft. I dette foredraget skal jeg forsøke å besvare spørsmålet:

Hvordan kan det norske Luftforsvaret bidra til å håndtere en væpnet konflikt?

Fleksibilitet

Den italienske generalen og luftmaktteoretikeren Giulio Douhet er mannen bak uttrykket «Flexibility is the key to air power». Selv om mange av teoriene til Douhet har vist seg å være diskutabile, er dette uttrykket tidløst. Det beskriver bruken av luftmakt på en god måte. I en væpnet konflikt vil nettopp *fleksibilitet* være luftmaktens viktigste egenskap. Vi må være fleksible både i virkemidler og tankesett for å kunne håndtere det ukjente.

I moderne krigføring er det umulig å vite hvordan en konflikt vil utarte seg. Russland har for eksempel ved flere anledninger brukt såkalte hybride virkemidler for å oppnå politisk effekt. Selv om det er sivile myndigheters primæransvar å håndtere slike hendelser, har Forsvaret en viktig bistandsrolle. Akkurat hvor grensen går for å erklære væpnet angrep er uklar, men det er først da at Forsvaret vil ha et selvstendig ansvar.

Den «tåken» som hybride virkemidler fører med seg omtales i NATO som «the fog of day zero». Den kan bidra til å skape forvirring og usikkerhet i Norge og blant våre allierte. Er det et væpnet angrep eller ikke? En beslutning i NATO-rådet om å iverksette artikkel 5 kan forsinkes. Dette kan igjen sette

NATOs troverdighet og evne til avskrekking på prøve. Det er derfor en mulighet for at en potensiell motstander vil kunne utnytte gråsonen mellom en krise som er for liten for NATOs inngripen og for stor for Norge alene.

Det norske Forsvaret må være forberedt på å håndtere situasjoner der NATO, USA eller andre allierte ikke er involvert – i en innledende fase av en konflikt. Dette krever et robust planverk og fleksible virkemidler i alle domener.

Samtidig skal vi være forberedt på, sammen med våre allierte, å avskrekke og om nødvendig håndtere en fullskala, væpnet konflikt med Russland. Kolahalvøya – rett på andre siden av den norske grensen – har en meget viktig strategisk betydning for Russland. På grunn av den nukleære triaden vil de gjøre alt de kan for å forsvare fly- og flåtebasene sine og havområdene hvor våpenbærende ubåtene opererer. I en væpnet konflikt vil Bastionforsvaret iverksettes. Russlands moderne Anti-Access, Area-Denial (A2/AD)-systemer vil derfor effektivt kunne påvirke vår operasjonsfrihet i luften, på bakken samt over og under vann i hele Barentshavet, Nord-Atlanteren og ned til GIUK-gapet (Grønland, Island, Storbritannia).

Terskelforsvaret

Det norske forsvarskonseptet er terskelforsvaret. I en sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt skal Forsvaret være i stand til å avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser (herunder legge til rette for alliert engasjement). Dette kaller vi førstelinjeforsvaret.

Fundamentet i forsvarskonseptet er imidlertid at vi skal forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar. Vi er NATO i nord. Derfor er det også Luftforsvarets oppgave å bidra til et robust forsvar av NATOs nordflanke.

Norges luftforsvar vil i overskuelig framtid være lite – både når det kommer til personell og materiell. Derfor må norsk luftmakt velge løsninger som prioriterer kvalitet foran kvantitet. Vi må samtidig legge stor vekt på å utnytte fellesoperative synergier. Alt vi gjør i Luftforsvaret må være i et felles- og multi-nasjonalt perspektiv – «joint and combined».

Som taktisk styrkesjef for Luftforsvaret støtter jeg sammen med de andre styrkesjefene den fellesoperative sjefen. Samtidig støtter vi hverandre. Uten luftkontroll har sjø- og landmakten liten verdi. Samtidig er ikke luftmakt verdt noe alene. Joint-tankegangen må være den røde tråden i alt vi gjør. Kjerneopp-gavene terskelforsvaret skal løse må utføres i en fellesoperativ ramme, i samspill mellom domeneene luft, sjø, land, space og cyber.

Luftmaktens fremste egenskaper – *høyde, hastighet og rekkevidde* gir spesielt gode evner innenfor fire hovedområder. 1) ISR¹ 2) kontraluft, 3) bekjempelse og 4) luftmobilitet. Disse kjerne-rollene er illustrert i luftmaktshjulet som står beskrevet i den nye luftmilitære doktrinen. I alle rollene får vi potensielt økt kampkraft og synergi gjennom samvirke med andre forsvarsgrener. I det videre vil jeg konsentrere meg om ISR, kontraluft og bekjempelse. Luftmobilitet i form av transportfly og helikoptre til støtte for fellesoperasjoner og de andre styrkesjefene er viktig i fred-krise-krig, men vil ikke bli omtalt videre her.

ISR i fellesoperasjoner

Å ha god situasjonsforståelse er en forutsetning for at vi skal kunne løse resten av kjerneoppgavene i fred, krise eller væpnet konflikt. Det sikrer også et nasjonalt og alliert beslutningsgrunnlag på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. I en konflikt der det brukes hybride virkemidler for å skape forvirring og usikkerhet er situasjonsforståelsen vi bygger gjennom den fellesoperative ISR-prosessen svært viktig.

Våre P-3 og DA-20 supplerer Etterretningstjenestens egne sensorer i nord, og bidrar til at vi kan fange opp signaler (indications and warnings) på en eskalerende krise så tidlig som mulig. Vi har per i dag utfordringer med våre operative leveranser fra P-3 og DA-20 grunnet marginalt tilgjengelig materiell og personell. I overgangen til P-8 vil vi derfor ha redusert evne til å bidra med ISR. Vi jobber knallhardt hver dag på alle nivåer for å produsere flest mulig operative tokt i balanse med nødvendig styrkeproduksjon for å opprettholde kompetansen med de ressursene vi har. P-8 vil gi oss en formidabel kapasitetsøkning innenfor både Anti-Submarine Warfare (ASW) og ISR når de er operative på Evenes fra 2023.

Kontroll- og varslingskjeden med sine statiske sensorer bidrar med kontinuerlig luftovervåking. Jeg er svært bekymret for dagens status på luftvarslingsradarene og ser fram til at nye moderne multifunksjons-sensorer er på plass om noen år. NATO AWACS og NATO Alliance Ground Surveillance – der Norge bidrar med økonomi og personell – kan supplere i tid og rom. Kampfly eller andre luftplattformer kan også bidra gjennom Non-Traditional ISR. Her har F-35 en vesentlig forbedret sensorkapasitet enn dagens F-16.

Erfaringene fra blant annet Trident Juncture tilsier at det i en eskalerende konflikt vil være et nærmest uuttømmelig behov for ISR-ressurser. Ved et even-

1 Intelligence, Surveillance and Reconnaissance

tuelt bortfall av satellittovervåkning i en konflikt, vil våre ressurser bli enda mer etterspurt. Det må vi huske på i den videre utviklingen av Forsvaret. Den situasjonsforståelsen vi skaper gjennom ISR-prosessen er nemlig også fundamentet for at vi skal kunne utøve de neste rollene: kontraluft og bekjempelse.

Kontraluft i fellesoperasjoner

Det viktigste luftmakten bringer til fellesskapet er luftkontroll. Dette gjøres gjennom offensive og defensive kontraluftoperasjoner og er en betingelse for å sikre operasjonsfrihet for egne styrker i alle domener. Uten luftkontroll vil vi ikke kunne:

- utnytte luftmakten til ISR, bekjempelse eller mobilitet til støtte for fellesoperasjoner
- gjennomføre operasjoner på bakken eller på sjøen uten risiko for store tap
- skape forutsetninger for å kunne ta imot allierte forsterkninger

Vi er derfor avhengig av å skape luftoverlegenhet i tid og rom for å kunne beskytte og skape operasjonsfrihet for andre og egne styrker.

I en fellesoperasjon kan vi oppnå synergi i kontraluftkamp-rollen gjennom et dybdeforsvar, der flere systemer kan engasjere samme mål. For eksempel kan vi ha jagerfly på kontinuerlig Combat Air Patrol (CAP), for å beskytte områder hvor egne sjø- og landstyrker opererer. I tillegg har Luftforsvaret eget bakkebasert luftvern, og Sjøforsvarets fregatter har organisk luftvern og EK-systemer for egenbeskyttelse. I framtiden vil også Hæren ha et eget kampluftvern.

Ved å utnytte alle disse kapasitetene og tiltakene i en samordnet operasjon, vil vi kunne oppnå bedre operativ effekt mot lufttrusler. Men da er vi også avhengig av god koordinering gjennom K2-kjeden for å utnytte hverandres kapasiteter best mulig og unngå «blue-on-blue» hendelser.

F-35 er en «game changer» i kontraluft-rollen. På grunn av lavsignatur, kan F-35 operere usett inn i Bastionforsvarets luftvernparaply. En av NATOs hovedutfordringer er dagens russiske A2AD-kapasitet innen strategiske land- og sjøbaserte luftvernsystemer. Russiske nektelsesbobler fører derfor til at vi i realiteten ikke kan kjempe om luftkontroll med fjerdegenerasjons kampluft uten stor risiko for egne tap.

F-35 sin kombinasjon av lavsignatur og situasjonsoversikt skaper informasjonsoverlegenhet. F-35 bærer derfor med seg sin egen boble med luftkontroll når den flyr. Slik kan den også skape seg handlefrihet til å sikre luftkontroll over

større områder gjennom offensive kontraluftoperasjoner. De primære målene i slike operasjoner vil være motstanderens strategiske luftvernsystemer. Det er først når luftkontroll er etablert at Luftforsvaret kan støtte fellesoperasjoner med fjerdegenerasjons plattformer som maritime patruljefly, helikoptre og transportfly i et høyintensitetsscenario.

Våre kampfly er imidlertid sårbare på bakken. Som styrkesjef er jeg spesielt bekymret for Russlands kryssermissiler, taktiske ballistiske missiler og nyutviklede hypersoniske missiler. Men mer fordekte metoder som cyberkrigføring og spesialstyrker kan også sette våre F-35 ute av spill mens de står på bakken.

Derfor må vi ha godt beskyttede baser gjennom en kombinasjon av aktive og passive systemer. Dette inkluderer et videreutviklet luftvern, oppholdsrom, baseforsvar, robusthet mot cyberangrep, nok nødstrømsforsyning osv. Våre kampbaser må også ha robuste systemer for logistikk og vedlikehold for å kunne ivareta høy sortie-produksjon og slik sikre utholdenhet i høyintensitetsscenarioer.

Luftkontroll er altså svært viktig for å sikre operasjonsfrihet for både land, sjø- og luftstyrker og for å kunne ta imot allierte forsterkninger til Norge. Men luftkontroll er ikke nok. En av våre største utfordringer er å finne, følge og eventuelt angripe Russlands strategiske ubåter. Dette krever alliert samarbeid og godt samvirke mellom sjø- og luftkapasiteter i en fellesoperasjon kalt Theatre Anti Submarine Warfare (TASW). En slik operasjon innebærer både ISR og bekjempelse.

Bekjempelse i fellesoperasjoner

Sjøforsvarets ubåter og egne fregatter har kapasitet til å drive anti-ubåtoperasjoner, men fregattene er helt avhengig av NH90-helikoptrene for anti-ubåt bekjempelse. Helikopteret vil forbedre kampsystemets fregatt sin evne til å følge og angripe russiske ubåter betraktelig. Som alle vet har vi utfordringer med store forsinkelser og et system som viser seg å være svært mye mer vedlikeholdskrevende enn planlagt med altfor dårlig reservedelstilgang. De operative ytelsene er imidlertid svært gode og våre piloter er svært godt fornøyd når de får flydd. Jeg ser lys i tunnelen. I løpet av 2019 mottar vi åtte NH90-helikoptre med den endelige konfigurasjonen. Gitt at vi klarer å fikse reservedelstilgangen, har vi dermed grunnlag for å bygge opp både vedlikeholds- og operativ kompetanse til å understøtte Kystvakten og starte Operational Test & Evaluation (OT&E) og opptrening mot ASW-rollen på fregatt. Men, det vil ta tid.

Vi har ambisjon om å komme i gang med OT&E på fregatthelikoptrene fra

Håkonsvern i løpet av året. Gjennom et tett samarbeid med Sjøforsvaret tror jeg derfor at vi om noen få år vil ha NH90 som en fast del av fregattoperasjoner. I tillegg vil vår evne til å bidra i allierte TASW-operasjoner øke betraktelig i samvirke med våre nye MPA-fly – P8.

F-35 vil også være en formidabel fellesoperativ ressurs i bekjempelsesrollen. Flyet vil ha rekkevidde til å dekke hele Norges interesseområde, inkludert de enorme havområdene utenfor norskekysten og i Barentshavet. I tillegg har det rekkevidde til å nå Russlands maritime nærområde, samt deres militære baser på Kola. Joint Strike Missile, som skal integreres på F-35, kan identifisere og slå ut mål utenfor rekkevidden til mange luftvernsystemer, og de kan brukes både i å pent hav og i kyststrøk. F-35 vil få god evne til ødeleggelse av fiendtlig luftforsvar på bakken (SEAD) og god kapasitet mot sjø- og landmål.

I væpnet konflikt kan derfor F-35 med lav signatur ta seg usett inn gjennom avanserte Anti-Access/Area-Denial-systemer for å samle informasjon og bygge situasjonsforståelse. Dette kan gjøres samtidig som F-35 kjemper for luftkontroll, er kommando- og kontrollrelé eller gjennomfører elektronisk krigføringssoppgaver og bekjempelse av sjø- og bakkemål.

I en offensiv fellesoperasjon, kan vi oppnå synergi gjennom Network Enabled Weapons-teknologi. Måldata for sjømål kan sendes fra F-35 til Sjøforsvaret, slik at en fregatt eller kystkorvett kan gjennomføre et angrep med langtrekkende presisjonsvåpen som NSM (Naval Strike Missile). Alternativt kan en ubåt eller en patrulje på bakken i fremtiden gi måldata på «high-value targets» – som er observert på overflaten – direkte til en F-35 som kan levere et JSM (Joint Strike Missile). Etter at missilet er avfyrt, kan den samme enheten som oppdaget målet ta kontroll over våpenet og styre det inn på målet.

Umiddelbar avskrekking

F-35 med nettverkskapable våpen representerer sånn sett en ny dimensjon for Norge. Hvis vi ender opp i en konflikt med Russland – det vil si at «deterrence has failed» – kan vi fortsatt avskrekke Russland fra å foreta spesifikke angrep underveis i en konflikt. Som vi har lært på dette luftmaktseminaret kalles det på fagspråket «immediate deterrence» – umiddelbar avskrekking ved nektelse eller straff.

Hvis vi befinner oss i en situasjon der støtten fra NATO er forsinket eller uklar, vil Forsvaret kunne avskrekke umiddelbare angrep fra Russland gjennom å ha en troverdig kapasitet til å slå ut strategiske mål med F-35, gjerne i samvirke med for eksempel ubåter og spesialstyrker. Kapasitetene må videre være «combined» interoperabile for sømløst å kunne inngå i en NATO-ledet ope-

rasjon. Framtidig evne til avskrekking ved nektelse og straff gir vårt strategiske nivå fleksibilitet til å bruke flere virkemidler i en væpnet konflikt. De får flere verktøy i verktøykassen sin.

Dette må vi ta innover oss og utvikle en helhetlig evne til umiddelbar avskrekking fra stridsteknisk til strategisk nivå, herunder politiske beslutningsprosesser. Utvikling av «targeting»-kompetanse og -prosesser vil være helt avgjørende. Til sammen vil dette øke terskelen for angrep på Norge og gi oss et bedre grunnlag for å forsvare Norge og NATOs nordflanke.

Interoperabilitet

Dette leder meg over til dagens nest viktigste ord. I tillegg til *fleksibilitet* må vi være *interoperabile* for å kunne oppnå den fellesoperative og allierte synergien som vi har potensiale til. Det er vi ikke i stor nok grad i dag. Teknologien er tilgjengelig. Forsvaret må imidlertid ha sterkere vilje til å investere og evne til å ta tilgjengelig teknologi hurtigere i bruk. Vi må sørge for at alle våre systemer kan snakke sammen, på tvers av domener, mellom forsvarsgrener og mellom allierte på alle nivåer. Samtidig må systemene være robuste, ha høy nok sikkerhet til å tåle de utfordringene som finnes i cyberdomenet og ha god nok kapasitet til å få full effekt av tilgjengelige sensorer og våpen i nettverk. Er vi ikke interoperabile, er vi heller ikke «joint» eller «combined».

Avslutning

La meg avslutte og oppsummere. Norges geografiske plassering, som Russlands nærmeste nabo og NATO i nord, setter oss i en utfordrende situasjon. Den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen tilsier at Luftforsvarets kampbaser med luftvinger, skvadroner og batterier blir vår første linje i krise og krig. Vi må på kort varsel kunne stille avdelinger som er godt trent og øvd for høyintensitetsoperasjoner.

Våre operative planverk beskriver hvordan. Reell forsvarsevne skapes imidlertid av tilstrekkelig personell med riktig kompetanse, tilgjengelig materiell, beskyttede baser med robuste systemer for støtte, vedlikehold, logistikk og tilstrekkelig øving og trening.

Status i dag er ikke tilfredsstillende. Nødvendig styrking av vår fellesoperative evne krever vilje til å finansiere vedtatte planer og til å øke driftsbudsjettene. Vi i Luftforsvaret skal fortsette å jobbe for gradvis økt responsevne og utholdenhet i årene som kommer, slik at forsvarsgrenen vår blir mer robust. Vi skal få det vi har til å virke best mulig med de ressursene vi har fått.

Samtidig skal vi alltid være klar til å forsvare oss med det vi har hvis det kreves! Som et lite land, med et relativt sett lite forsvar, er det ekstremt viktig at vi satser på å utnytte «joint and combined»-synergier. Vi må sørge for å være fleksible og interoperabile teknologisk – men også i tankesett. Det betyr at vi må videreutvikle *fellesoperative* planverk, operasjonskonsepter, taktikk, teknikk og prosedyrer (TTPs) slik at vi sikrer maksimal utnyttelse av moderne teknologi. I framtiden vil det nemlig være *kombinasjonen* av systemer innen etterretning, cyber, space, spesialstyrker, land, sjø og luft som avgjør om vi vil lykkes i å forsvare Norge.

Er kampflyskvadronene med støttefunksjoner klar for en «near peer war»?

av Marianne Mjelde

Spørsmålet, isolert sett, er lett å besvare fordi det kort kan svares med ja, nei eller kanskje. Samtidig er det et vanskelig spørsmål å besvare fordi det er så stort og omfattende når man ser nærmere på hva som egentlig er effektiv utnyttelse av kampflyvåpenet mot «near peer»-motstandere?

Er vi klare for operasjoner på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå, fellesoperativt, defensivt eller offensivt? Er enkeltmannsferdigheter på bakken eller i lufta gode nok?

Og ikke minst – hva legger man i støttefunksjoner? Jeg skal prøve å besvare så godt jeg kan fra gruppe- og skvadronsperspektivet.

Slik som det er på nåværende tidspunkt er svaret på spørsmålet; nei. Det er fordi vi ikke skal være klare – ikke nå. Vi skal kun oppnå initiell operativ kapasitet IOC i 2019 – og det klarer vi.

Det er relativt lett å kvantifisere at vi ikke er klare for «near peer war». Vi er små, vi har kun én kampflyskvadron, ni fly, organisatorisk er vi under oppbygging. Dette gjelder også for støttefunksjoner. Vi er i en «CRAWL»-fase hvor alle faktorer under DOTMLPFI (doktrine, organisasjon, trening og øving, materiell, logistikk, personell, fasiliteter og interoperabilitet) for trygg og grundig innføring av et nytt våpensystem er under utvikling.

Noe innenfor DOTMLPFI bygges videre fra F-16, men vi ser også nødvendigheten av å løsrive oss fra fjerdegenerasjonskonsepter for å kunne tenke nytt, bredt og i en større skala på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. Vi må gjøre det for å kunne bli en femtegenerasjons strategisk ressurs som er klar for «near peer war».

Spørsmålene flerfoldige

Hvordan skal vi komme oss fra fjerdegenerasjon til femtegenerasjon? Hvordan komme fra «CRAWL til RUN»? Hva skal til for at skvadronene skal utføre oppdragene med de rollene de er tiltenkt? Rollene er for øvrig veldig godt beskrevet i Sjef Luftforsvarets brosjyre om utviklingen av et femtegenerasjons luftforsvar. Rollene innebærer en ganske så mye større oppdragsportefølje enn F-16.

Hva skal til for at hver enkelt pilot, i sin F-35, skal være «combat ready» nok til å operere sensorer, systemer, kapasiteter og våpen til som en femtegenerasjons strategisk ressurs?

Det vil med andre ord si; sikre *kvalitet* i operasjoner og operativ evne?

Svarene på spørsmålene som skal sikre *kvalitet* ligger innen styrkeoppbygging

og -produksjon, med referanse i begrepene DOTMLPFI – for enkelthets skyld betegnet som *kvantitet*.

DOTMLPFI

Doktrine: Det er nødvendig med stort fokus på konsepter og planer for fellesoperasjoner – såkalt «multi domain battle» på alle nivåer – taktisk, operasjonelt og strategisk. Samtlige forsvarsgrener må inkluderes for integrering og samarbeid mot et felles mål, uten definering av hvem som skal støtte hvem. Vi er små og bør ikke operere hver for oss dersom avskrekking i NATOs kollektive forsvar skal være så troverdig som mulig.

Integrering og samarbeid handler i høy grad om *interoperabilitet*. For å kunne utnytte våpensystemet og sensorer effektivt, er det svært viktig å utvikle og bygge interoperabilitet med allierte og nasjonale hær-sjø-luft og spesialstyrker. Det innebærer koordinerte *materiell*anskaffelser som er testet og evaluert for å sikre effektiv kommunikasjon og informasjonsutveksling. Deretter vil dette kreve *øving og trening* fellesoperativt og multinasjonalt, for å kunne samle sensorer, utveksle informasjon, definere situasjonsbildet med våpenlevering mot felles måloppnåelse som hensikt. Med andre ord; effektiv utnyttelse av plattformer i fellesskap – ikke hver for seg.

Skvadronenes økte omfang av roller og operative krav, sammenlignet med F-16, krever mengdetrening enten det flys live eller i simulator. Dette omhandler spennet fra enkeltmannsferdigheter i cockpit til planlegging og gjennomføring av komplekse multinasjonale fellesoperasjoner. Mengdetrening og fokus gir kvalitet i operasjoner. For å kunne gi skvadronene mulighet til dette fokuset,

må vi ha en **organisasjon** som i større grad har en robust støttestruktur integrert i organisasjonen rundt skvadronene for å sikre autonomitet i planlegging av og forberedelser til gjennomføring av operasjoner på hjemmebase eller der som man er deployert.

Autonomitet i organisasjonen er svært viktig for å tilfredsstille beredskapsklarhet.

Nå er dette noe fragmentert. Luftvingen, operasjonsgruppen og skvadronene er til daglig avhengig av ressurser fra og koordinering med andre avdelinger, luftvinger, DIFer og andre fellesinstanser (CYFOR, FLO, FB, FMA) for å løse oppdrag.

Personell: Et annet ord for dette er mennesker. Det er mennesker som skal sikre kvalitet i operativ evne, enten de er utøveren i cockpit eller plassert i andre støttefunksjoner. Derfor er vi avhengig av å rekruttere og utvikle personell med riktig kompetanse. Det er viktig å rette fokus mot hvordan man kan bygge kompetanse selv i Luftforsvaret. Spesielt er dette viktig der funksjonene dekkes av leveranseavtaler med andre DIFer, .

I innfasingen av F-35 frem til nå har det vist seg spesielt viktig å ha virkemidler og metoder for å beholde personell i organisasjonen over tid. Vi må tenke nytt og smart når det gjelder ivaretagelse av personell for å hindre kompetanasetap med negativ konsekvens for kvalitet i operasjoner og operativ evne.

Avstanden mellom kvalitet og kvantitet bør ikke bli for stor. Kvalitet i effektiv bruk av F-35 som en femtegenerasjons strategisk ressurs er avhengig av kvantitet gjennom styrkeoppbygging og -produksjon i alle domener innen DOTMLPFI.

Oppsummering

«Er kampflyskvadronene med støttefunksjoner klar for en ‘near peer war’?»

- **I dag:**

Nei, men likevel møter de nåværende ambisjonsnivå for F-35.

- **Fremtidig:**

Ja, men da forutsettes en kvantitativt robust styrkeproduksjon på alle nivåer innen operativ støtte. Først da kan man kalle det en femtegenerasjons kvalitativ operasjonsevne.

Er Forsvarets kampbase på Ørland klar for en «near peer» krig?

av Michael Baas Bottenvik-Hartmann

Innledning

Min umiddelbare tanke da jeg fikk spørsmål om å si noe om dette temaet var: Hva? Hvordan skal jeg kunne si noe om dette temaet som ikke er gradert? Jeg kommer til å bli hentet ut av rommet i håndjern og bli fratatt klareringen min før jeg har nådd hovedporten. Mye av det jeg skal si er allerede sagt i andre forum, og ved deduksjon av Iverksettingsbrevet (IVB) til gjeldende Langtidsplan (LTP) vil man kunne lese seg til hva som på daværende tidspunkt ble sett på som utfordringer. Videre ble status godt beskrevet av forhenværende, og nå dessverre avdøde, generalinspektør for Luftforsvaret Per Egil Rygg i sitt foredrag til Oslo Militære Samfund (OMS) den 2. november 2015. Det jeg eventuelt meddeler som er nytt og verdt å reflektere over, er der hvor jeg melder intet nytt.

Som arbeidstittel vil jeg reflektere rundt dagens status, før jeg gir et bilde på hvor vi beveger oss. Det jeg uttaler meg om må selvsagt stå for egen regning, med utgangspunkt i mitt perspektiv. Jeg forstår politikken og ressursutfordringene relatert til det jeg snakker om, men når jeg nå står her – så er det som fagmann. Jeg vil, primært med perspektivet innenfra og ut, se på hvilke utfordringer vi ser som kampbase – så vil kanskje paneldebatten bidra til å sette dette i et større perspektiv.

Ti minutter vil kun gi et overordnet innblikk i situasjonen. Jeg kunne helt sikkert ha stått her i flere dager og redegjort for gjeldende status. Da jeg var troppssjef, i mine yngre dager, var det ofte det verste mannskapene visste; troppssjefens time. Den tok nemlig aldri slutt. Jeg vil i det følgende forsøke å fremme et utvalg av sentrale perspektiver som beskriver status her og nå.

Status for Ørland kampbase i dag

For noen år tilbake ble begrepet *kampbase* lansert. En entydig definisjon har jeg ikke funnet. En kampbase kan forstås som en base som skal kunne utøve sine sentrale funksjoner i fred, krise og krig. Kampbasens evne til å kjempe kan ikke sees isolert fra resten av omgivelsene, det vil si systemet av systemer som det militære Forsvaret utgjør. Det lokale forsvaret av basen, og dens iboende evne til egenbeskyttelse, er siste skanse. Basen i seg selv må forstås som et system av systemer: Det er tusenvis av aktører som utgjør tannhjulene som skal koordineres for å virke effektivt gjennom forhåndsplaner og praktiske forberedelser, i strid og med effektiv ledelse og koordinering. Jeg vil komme tilbake til hvilken retning vi beveger oss.

I denne sammenheng vil jeg spesielt fremheve en kapasitet som ikke har fått nevneverdig oppmerksomhet under seminaret, og det er luftvernet. Et effektivt luftvern vil kunne bidra til å redusere motstanderens våpeneffekt ved å ta ut et betydelig antall av disse våpnene før de treffer målet. De fleste er kjent med at nåværende våpensystem har fått en oppgradering, og at det er besluttet å anskaffe langtrekkende luftvern. For enhver velutdannet artillerist er M3I et velkjent begrep. Her vil jeg spesielt nevne viktigheten av å ha en miks av kapasiteter som kan ta ut forskjellige trusler. Som LV-artillerist får jeg frysninger når jeg hører at et mulig langtrekkende system, som er besluttet anskaffet i fremtiden, kan være det samme våpenet som vi har i dag med lengre rekkevidde (AMRAAM ER). Selvsagt med mer moderne radar-teknologi, men i prinsippet er det jo den samme kapasiteten vi har i dag – bare med lengre rekkevidde. Hva gir det annet enn evnen til å ta ut samme mål som i dag, bare på lengre avstand – og forhåpentligvis med bedre presisjon?

Så til et lite tankeeksperiment. La oss forestille oss en konflikt som medfører et massivt angrep på basen fra en «near peer» motstander. Hvis vi ser basen i et isolert perspektiv, satt på spissen, så påstår jeg at resultatet vil være en base i flammer og ruiner. Det er dette bildet vi jobber ut fra. Det er under disse forholdene basen må kunne levere luftmakt i det perspektivet som er tema for seminaret. Her ligger dagens sentrale utfordring.

Dette er, etter egen analyse, dagens faktum. Det er betydelige svakheter innen de aller fleste områder. De gode nyhetene vil jeg forhåpentligvis komme tilbake til. Så må vi selvsagt forstå situasjonen i et større perspektiv. Den er et resultat av over 25 år med nedbygging og andre strategiske prioriteringer. Det er åpenbart at det vil ta tid å regenerere evnen til å drive en kampbase i strid, samt å tilpasse denne til dagens trusler. Å tro noe annet er i beste fall naivt. Til nostalgikerne vil jeg si at selv om det var mye som fungerte bra for 30 år siden,

betyr ikke det at de samme løsningene er optimalisert for dagens trusselbilde. Prinsippene er dog ubestridelig de samme.

Tiden framover

For å kunne presentere hvor vi er på vei med en viss struktur, har jeg valgt å ta utgangspunkt i den kjente tilnærmingen i DOTMLPFI.

Når det gjelder *doktriner* fikk vi nylig en ny doktrine for luftoperasjoner. Denne beskriver en kampbases karakteristikk, nødvendig infrastruktur og oppgaver på overordnet nivå. Øvrige reglementer og håndbøker har ikke blitt benyttet de senere år. Dette i tråd med de organisatoriske endringene Forsvaret, og Luftforsvaret spesielt, har gjennomgått. Forhenværende sjef 132 LV anmodet om midler til et Concept Development & Experimentation prosjekt (CD&E-prosjekt) i 2015. Hensikten var å revitalisere kommando og kontroll (K2) ved flystasjonen. Disse midlene ble tildelt, og resulterte i utkast til konsept for K2 ved en flystasjon. Samtidig har Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), på oppdrag fra Luftforsvaret, gjennomført to prosjekter av relevans for flystasjonen. Disse er benevnt i *baseforsvarsprosjektet* og *prosjekt K2 i Luftforsvaret*. Dette er prosjekter som har betydning for den videre utviklingen av Luftforsvarets flystasjoner.

Organisasjon må sees i sammenheng med ledelse. Jeg kommer tilbake til sistnevnte. Organisasjonen er under stadig utvikling, og med utgangspunkt i konseptet, fremmet gjennom CD&E-prosjektet, ser vi på mulige løsninger innenfor de til enhver tid gjeldende rammer. Punkt 3.1.3.2.6 i IVB til gjeldende LTP beskriver følgende: «Det skal legges til rette for at sjefen for basen vil få nødvendig grad av kommando og kontroll over enhetene på basen». Det som er interessant er at dette punktet står under Luftforsvaret, men er ikke gjengitt under noen av de andre DIF-ene. En av de største utfordringene vi ser er den økte fragmenteringen av de vesentligste ressursene som er nødvendige for understøttelse av basedriften. I fredstid krever dette betydelig koordinering i hverdagen. Med dette mener jeg ikke at personellet er vanskelig å samarbeide med, men snarere at all ressursdisponering må koordineres og hjemles i forkant av all aktivitet. Ei heller har flystasjonen tilstrekkelig oversikt over, eller mulighet til å styre, ressurs situasjonen i disse «støttende» avdelingene for å sikre at understøttelsen er tilstrekkelig. Det medfører at det blir enda vanskeligere å få til et målrettet fokus på stasjonsdriften.

Når det gjelder *trening og øving* vil jeg påpeke at siste stasjonsøvelse som ble gjennomført var STØVØL92. Etter dette har det ikke blitt gjennomført noen øvelser i større forband som har sett på stasjonen som helhet, før relativt nylig.

Vi benyttet øvelse Trident Juncture 2018 (TRJE18)¹ til å trene ledelse og drift med utgangspunkt i konseptutkastet som ble etablert i 2016. Samtidig ser vi at det skal lite ressurser til for å trene systemet som helhet, men at ressursene må prioriteres strengt mot overordnede prioriteringer. Så vil jeg fremheve at enkeltelementer har fokusert sin trening mot flystasjonsoppdraget. Her vil jeg spesielt fremheve baseforsvar og luftvern.

På *materiellsiden* er det betydelig mangler, innenfor mange fagområder, spesielt når det kommer til materiell som er nødvendig for å gjenopprette basens funksjonalitet etter et angrep.

Ledelsen har et kontinuerlig søkelys på helhetlig drift av basen under alle forhold – dette henger sammen med punktet om organisasjon jeg nevnte over. I tråd med IVB LTP er dette en pågående sak, men det hjelper altså ikke hvor gode ledelsesprinsipper vi måtte ha, når vi ikke rår over vesentlige ressurser for å drifte basen.

Personell er en stadig utfordring. Innen generell ledelse (operasjoner) er det tilstrekkelig med personell. Den store begrensningen ligger derimot innenfor operativ støtte. 80 % av det en flystasjon driver med er logistikk i utvidet forstand, men vi har eksempelvis kun to ansatte som er dedikert denne rollen på overordnet nivå. Mange av de spesialiserte fagområdene er definert under Ledelse, støtte og administrasjon (LSA) og derfor utsatt for betydelige kutt de senere årene. Noen må fortelle meg, med faglig tyngde, at vi ikke har behov for personelloffiserer for å håndtere flere tusen mennesker ved en beredskapsheving – spesielt sett i lys av at vi ikke kommer til å ha kontakt med de sentraliserte systemene eller Forsvarets personell- og lønnsadministrasjon (PLA) i Harstad når forbindelsen er kuttet. En annen utfordring er å beholde personell. Utfordringene er forskjellige fra sted til sted. Jeg opplever faktisk å miste svært dyktige fagspesialiserte kollegaer – ledestjerner innen sine fagfelt, med flere tiårs erfaring – grunnet manglende fremdrift og tro på fremtiden. Det er mulig jeg har en lederskapsutfordring, men det er nå i alle tilfeller et faktum. Jeg har tro på fremtiden, men så har jeg sikkert også i sikte å gå i graven mens jeg innehar min stilling etter den nye pensjonsreformen.

Så til *fasiliteter*: Infrastrukturen som ble etablert for å lede og drive flystasjonen under den kalde krigen har avgått ved døden. Videre er heller ikke denne infrastrukturen tilpasset dagens trusler og våpen. Dette er erkjent, og Luftfor-

¹ TRJE18 er den største øvelsen som har blitt gjennomført i Norge siden den kalde krigen. Over 50 000 soldater deltok i øvelsen, herunder rundt 140 fly og helikopter. Hovedtyngden av flyene og helikoptrene var lokalisert ved Ørland, Bodø og Værnes.

svaret har sett på hva som er nødvendig for en fremtidsrettet utvikling i samarbeid med FFI. Den pågående kampbaseutbyggingen bidrar til en formidabel forbedring av stasjonen, men det er vesentlig å påpeke at det ikke er trusseldimensjonen «near peer war», med enkelte unntak, som er dimensjonerende for dette arbeidet. Selv om veldig mye av det vi nå etablerer vil være en betydelig ressurs også i denne sammenheng.

Interoperabilitet vil jeg ikke si så mye om i dag. Vi har tilgang til nødvendige systemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling. Det handler først og fremst om mengde og distribusjon av disse systemene.

Oppsummering

Situasjonen er ikke nevneverdig endret siden foredraget i OMS. Hvis vi sier at vi ikke er bedre enn det vi er trent for, så er vår evne begrenset til å håndtere en litt stor øvelse med en litt mindre hendelse i form av en ulykke eller et anslag.

Det er ikke mulig å sikre seg mot alle eventualiteter. Vi må regne med tap både når det gjelder personell, materiell og infrastruktur. Når det gjelder, handler det om å ha planer og folk som er trent og øvet for å kunne håndtere dette. Innenfor alle disse områdene er det nødvendig å skape redundans og dybde, slik at vi overlever lenger enn det første treffet.

Avslutningsvis – hvis krigen treffer oss i dag – vil jeg si at vi skal slåss med det vi har og med vilje av stål, selv om vi dessverre stiller med begrenset evne.

Er Baseforsvaret klar for å håndtere en «near peer war»?

av Marianne Eidem

Luftforsvaret har stått overfor harde prioriteringer den siste tiden. Innføringen av fem nye operative plattformer på svært kort tid er en krevende øvelse som krever tydelige prioriteringer. Baseforsvaret er kanskje det fagmiljøet som har fått kjenne dette best på kroppen, ettersom de har fått lavest prioritet. Store kutt i ressurser, materiell og kapasiteter har satt sitt preg på et lite fagmiljø. Fagmiljøets fanesak har derfor vært kampen om ressurstildeling i alle tilgjengelige fora. Når jeg så ble utfordret til å svare på hvorvidt baseforsvarsmiljøet er klar for en «near peer war» under Luftkrigsskolens luftmaktseminar, var et av alternativene å ta opp kampen om ressursene. Samtidig opplever jeg at den sangen er sunget. Budskapet er formidlet tilstrekkelig antall ganger allerede, og jeg tror Luftforsvarets ledelse er smertelig klar over situasjonen. Fordi det kreves at vi skal være klar til å møte et økt og komplekst trusselbilde, opplever jeg det tilnærmet meningsløst å bruke min tilmålte tid på å kommunisere at bransjen trenger mer folk, mer trening, mer penger og bedre materiell.

Resurskampen har jeg derfor valgt å legge til side denne gang. Det smerter å være den nedprioriterte, men vi vet alle at for å kunne prioritere noe må noe annet nedprioriteres. I lys av de massive utfordringene Luftforsvaret har stått overfor, samtidig som NATO og det norske Forsvarets fokus har vært innrettet mot operasjoner i utlandet, er det ikke vanskelig å se at nedprioritering av Baseforsvaret ble utfallet.

Oppdraget mitt denne gang er å svare på hvorvidt baseforsvarsmiljøet er klar for en «near peer war». Og på det spørsmålet tror jeg et diplomatisk svar kan være at bransjen har et forbedringspotensiale. Samtidig mener jeg at mye av potensialet kan hentes ut, uten en massiv ressursøkning. Jeg er av den oppfatning at strukturelle endringer og prioriteringer langt på vei vil kunne være med på å kompensere for de manglende ressurstildelingene bransjen har stått overfor. Dette vil som et minimum kunne øke evnen til å håndtere trusler, med de ressurstildelingene vi har.

Fokus og aktualitet

Som tidligere nevnt er jeg klar over at det må prioriteres, og jeg har til og med forståelse for at det er lett å la bedriftsøkonomiske hensyn påvirke hvordan vi drifter Luftforsvaret. Forsvaret utsettes også for relativt detaljert styring fra politisk nivå, noe som er med og påvirker hvordan Luftforsvaret skal driftes.

Men nå er det en gang sånn at politikk ofte er følelsesstyrt. I tillegg er det de færreste som ønsker å bruke penger på sikkerhet når sannsynligheten for å bli rammet oppleves som lav. Det blir en slags avveining mellom konsekvens og sannsynlighet, før man beslutter om det er verdt å betale forsikring for noe. Sånn er det med forsikring. Og sånn er det også med politikken som styrer hva vi er villig til å bruke penger på i det norske Forsvaret. Derfor oppleves det som mer nødvendig å bruke penger på vakthold av en leir i Afghanistan, siden trusselen er så tydelig og umiddelbar.

Og nettopp derfor er dette vanskeligere her hjemme i fredstid. Trusselen her hjemme er tilstede, men sannsynligheten for at noe inntreffer er jo så liten at det trolig går bra likevel. Og da blir det forståelig at det oppleves kostbart å prioritere ADR¹ og CBRN². Vi håper jo vi skal slippe å bruke dem.

Høringene om objektsikring i Stortinget høsten 2018 har avslørt at Luftforsvaret langt ifra er den eneste statlige institusjonen som har tatt snarveier innenfor sikkerhet for å få budsjettene til å gå opp. Vi har vel knapt noen statlige installasjoner hvor sikkerhetsloven overholdes fullt ut. Det fremstår litt merkelig at også Forsvaret bortprioriterer beredskap, når dette strengt tatt er vårt eksistensgrunnlag. Vår evne og vilje til å håndtere trusler er vår nasjonale forsikring. I Luftforsvaret er Baseforsvaret selve assuranzen som sikrer effekten av den nasjonale forsikringen gjennom evnen til å gjennomføre luftoperasjoner.

Det er derfor viktig at våre fagmilitære råd alltid er: aldri dropp forsikringen. Dersom Norge ønsker Luftforsvarets operative plattformer som vår nasjonale forsikring, må vi samtidig prioritere å ha tilstrekkelig fokus på å beskytte kapasitetenes evne. Baseforsvar og beskyttelse må derfor være med, uansett hvilken kapasitet vi ønsker.

1 Arfield Damage Repair: Ingeniørkapasitet innrettet mot å gjenopprette flyoperative flater og infrastruktur etter ødeleggelse.

2 Chemical, Biological, Radiological, Nuclear: Faggruppe som er spesialister på å vurdere trusler og gjennomføre skadebegrensende tiltak mot kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære våpen, i tillegg til utslipp som ikke er knyttet til militære angrep.

Forutsetninger for å utøve kommando og kontroll

Det neste forholdet jeg vil ta opp er den strukturelle organiseringen, og forutsetningene dette gir for Baseforsvarets evne til å utøve kommando og kontroll ved hendelseshåndtering. Min dristige påstand er at enkelte av beslutningene som har berørt Baseforsvaret de siste ti årene fremstår som bedriftsøkonomiske tilpasninger til sivil flyplassdrift. Årsaken til dette kan nok være mange, men de har likevel fått noen merkelige utslag som er med på å redusere Baseforsvarets evne til å håndtere en «near peer war». Jeg har noen eksempler jeg vil trekke frem her.

Selv om man lett ledes til å tro at det er Baseforsvaret som driver med objektsikring av Luftforsvarets baser, er ikke det lenger (helt) tilfelle. Selv om mange får et bilde av vakthold og sikringssoldaten på netthinnen når man nevner et baseforsvar, er det viktig å merke seg at Baseforsvaret består av en rekke komponenter som i samspill skal kunne beskytte basen, og sikre basens evne til operativ drift. Enkeltkomponenter av Baseforsvaret er imidlertid overført til andre avdelinger de siste ti årene for å lette fredstidsdriften av flyplassen. Det som ikke fremstår like gjennomtenkt med disse beslutningene er at de fratrukk Baseforsvaret evnen til å utøve kommando og kontroll av hendelseshåndtering.

Noen eksempler på denne typen innretning er at brann-, redning- og plasstjeneste (BRP) på Ørland er overført til OPS-gruppen (kampflyavdelingene). Løsningen gir åpenbare driftsfordeler i fredstid, men reduserer Baseforsvarets evne til å håndtere uforutsette hendelser på flyplassen. Med BRPs svært korte responstid er utrykningsleder i denne avdelingen den naturlige skadestedsleder. Øvrige involverte aktører i hendelseshåndteringen er hovedsakelig baseforsvarsressurser. Når BRP ikke opererer under enhetlig kommando med øvrige baseforsvarsressurser medfører dette ekstra utfordringer i en svært kompleks situasjon som involverer en rekke militære og sivile ressurser.

I tillegg vil BRPs oppgaver og anvendelsesområde utvides betydelig i en krise eller krigssituasjon. Ressursen vil nødvendigvis prioriteres i et mye større bilde – hvor målet alltid vil være å holde kampbasen operativ. Spørsmålet blir hvorvidt det er operasjonsguppen eller baseforsvarsgruppen som best evner å prioritere de ressursene når beredskapen stiger.

Mitt andre eksempel er sikkerhetsorganisasjonens plassering i kommandokjeden. Med innfasingen av F-35 har sikkerhetsorganisasjonen fått ansvaret for implementeringen av den fysiske grunnsikringen: hvilket innebærer sikringstiltak som kameraovervåkning, automatisk adgangskontroll og alarmsentral (LAM).

Slik jeg ser det er det helt naturlig at en sikkerhetsoffiser har noe hen skulle

sagt om den fysiske utformingen av grunnsikringen. Men det er også like naturlig at det er Baseforsvaret som utøver objektsikringen og dermed vil sitte med termineringen av disse sensorene på sin kommandoplass. Slik prosessen har vært gjennomført i forbindelse med innfasingen av F-35 har imidlertid Baseforsvaret hatt minimal innflytelse på prioriteringen og utformingen av grunnsikringen. LAM er heller ikke kommandomessig underlagt baseforsvar, noe som er med på å skape utfordringer for hendelseshåndteringen og medføre unødvendige komplikasjoner i kommando- og kontrollkjeden for objektsikringen av kampbasen.

Det siste eksemplet jeg vil nevne i denne sammenheng er organiseringen av den fysiske sikringen av flyplassen. Dette tilfellet berører ikke Baseforsvarets evne til kommando og kontroll under hendelseshåndtering i tilsvarende grad. Likevel påvirker den organisatoriske innretningen vår evne til prioritering og våre muligheter for oppdragsløsning. Når Forsvarsbygg er de som bygger ut de fysiske sikringstiltakene på kampbasen, er det også Forsvarsbygg som mottar varsel når Ørland kommune ønsker å anlegge en ny sivil vei som går rett inn mot flyplassen. Jeg kan forstå at dette synes uproblematisk for Forsvarsbygg, men det fremstår ikke like uproblematisk for vaktskvadronen som har sikringsansvaret og personell i porten.

Utfordringen ligger gjerne i at Forsvarsbygg ikke har den samme kjennskapen til den fysiske sikringen som den avdelingen som faktisk utøver det daglige vaktholdet. Vaktskvadronen har opplevd terrorister som har tatt «renne-fart» inn i ønsket terrormål med lastebil, og er derfor litt mindre interessert enn gjennomsnittet i å bygge veier som gir slike mulighetsrom. Jeg benytter eksemplet fordi det illustrerer hvor viktig det er at vi lar en organisasjon få tenke helhetlig på objektsikring, og at utøvelsen av objektsikringen ikke bare omhandler kommando og kontroll ved uønskede hendelser. Baseforsvaret må få rammer til å lede og utøve objektsikringen, utover det å få økonomiske rammer til å ansette personell og kjøpe materiell.

Et organisatorisk valg alene reduserer ikke evnen til å håndtere en «near peer war» i betydelig grad. Det at enkeltelementer av objektsikringen flyttes vekk fra Baseforsvaret er imidlertid med på å komplisere potensielle hendelser som langt på vei er kompliserte nok i seg selv. Konsekvensen av disse organisatoriske grepene gir derfor Baseforsvaret en svekket evne til å drive kommando og kontroll og å håndtere en «near peer war». På sett og vis kan man si at disse organisatoriske grepene er med på å redusere kvaliteten på forsikringen vår og vi får mindre igjen for pengene vi allerede bruker på forsikring.

Kompetansestyring

Det siste forholdet jeg mener er med på å redusere Baseforsvarets evne til å møte en «near peer war» er Luftforsvarets kompetansestyring av bransjen. Når premisset er at Luftforsvaret nedprioriterer Baseforsvaret over noen år, smerter det ekstra å oppleve at sentrale problemstillinger i fagfeltet ikke skal tas opp og erkjennes i Luftforsvarets ledelse. Opplevelsen har vært at bransjen mangler gjennomslagskraft når sentrale beslutninger skal fattes. Problemstillingen har ikke vært ukjent, og manglende gjennomslagskraft speiles ofte tilbake på bransjen. Dette er vår egen «feil». «Baseforsvaret består bare av en gjeng *øksekastere* som ikke har formell utdanning og som ikke er interessert i å besitte høye stillinger.» Og kanskje kan det være en viss sannhet i dette. Vi har mange gode *øksekastere*. Og jeg tror det er svært gunstig å rekruttere personell som elsker jobben sin som *øksekaster*. Men hvis situasjonen er den at det bare finnes den typen personell i Baseforsvaret, så rekrutterer vi feil! Og det vil i lengden utgjøre et problem for Luftforsvaret – og ikke bare for baseforsvar som bransje.

For at Baseforsvaret skal være en like naturlig del i beslutningsprosessene knyttet til Luftforsvarets operative plattformer, som det flyene er, kreves det også baseforsvarsmennesker i stillinger på alle nivåer i organisasjonen. Kompetansestyring er nøkkelen for å kunne oppnå det.

Luftvernet, som det kanskje er naturlig å sammenligne oss med, har vært «flinke» til å få sine folk inn på høyere utdanning og har personell på alle nivåer i organisasjonen. Det har ikke baseforsvaret. Det må også nevnes her at forutsetningene for å kunne drive kompetansestyring ute på avdelingene er veldig forskjellig.

Mens Luftvernet de siste ti årene har vært lokalisert på 1-2 steder, og dermed har en ganske enkel jobb med å holde oversikt over personell og kompetanse, har Baseforsvaret personell spredt på alle Luftforsvaret baser. Mange steder er det også snakk om små avdelinger som i hovedsak bare ivaretar vakthold og sikring – eller utøver et sikkerhetspreg. Det fremstår derfor som krevende for gruppesjefen på Ørland – som er det eneste stedet baseforsvaret har gruppenivå – å kompetansestyre hele fagfeltet, slik at baseforsvarets fagmiljø evner å stille kandidater til høyere utdanning og stabstillinger på høyere nivå. Ut fra disse forutsetningene må det derfor være «fair» å dytte dette ansvaret over på Luftforsvarets ledelse, og det er vel kanskje ingen hemmelighet at jeg opplever at dette ansvaret ikke ivaretas i tilstrekkelig grad. Resultatet kommer til uttrykk på mange måter.

Baseforsvaret opplever som tidligere nevnt manglende gjennomslag og forståelse for problemstillinger som rammer vår evne til å håndtere en trussel.

Fagmiljøet har svært få å sparre med når det skal diskuteres behov for nye kapasiteter eller endrede behov. Stabsoffiseren må trolig ha noe fagkompetanse hvis vedkommende skal være med å diskutere hvorvidt det er behov for en «cockpit denial»-kapasitet når vi er på AMPT³-oppdrag med 335 skvadron, eller om EOD⁴ har behov for både stor og liten robot.

Et annet utfall er at vi opplever manglende forståelse når vi rapporterer avvik. Når rapportering sammenfattes oppover i systemet vil det alltid siles vekk detaljer, og uten riktig kompetanse er det vanskelig å avgjøre hvilke detaljer som er relevante. Uten stabsoffiserer med baseforsvarskompetanse i LST, FOH og FST risikerer vi at Luftforsvaret sitter med et feil bilde av statusen på de operative avdelingene.

Jeg vil også benytte anledningen til å nevne at mangel på stabsoffiserer fra fagfeltet har fått konsekvenser for fagfeltets teknologiske utvikling. De siste tiårene har vi opplevd nye trusler i Baseforsvaret som for eksempel den eksplosive veksten av private, masseproduserte UAVer. Det kan jo tenkes at mangelen på offiserer på høyere nivå i Baseforsvaret er en delforklaring på hvorfor Luftforsvaret ikke har hatt en mer offensiv tilnærming når det kommer til å anskaffe systemer som kan hjelpe oss å kontre UAV-trusselen. Manglende teknologisk utvikling er dermed også med på å redusere vår evne til å håndtere en «near peer war».

På tross av et noe negativt ladet svar på spørsmålet om Baseforsvarets evne til å håndtere en «near peer war», finnes det likevel positive sider ved denne situasjonen. Selv med en trang økonomisk situasjon for Luftforsvaret, har jeg tro på at det finnes tiltak som kan bedre Baseforsvarets evne til å håndtere en «near peer war» som vil være minimalt kostnadsdrivende. Det vil ikke løse alle utfordringene i fagfeltet, men da har vi i alle fall noe å starte med mens vi venter på bedre økonomiske tider.

3 Air Mobile Protection Team: Flysikringslag som sikrer fly, personell og last.

4 Explosive Ordonance Disposal: Eksplosivryddere

Seminarepilog

av Espen Barth Eide

Da vi tok beslutningen om å velge F-35 var det helt klart og bevisst fordi vi så at vi trengte et kampflyvåpensystem med alt det som det innebærer og som også ville fungere i det øverste konfliktspekteret – altså det som i dag blir kalt «near peer competition». I min ungdom ble det kalt for stormaktskonflikt. Uansett begrep: Hovedpoenget var og er at vi igjen må kunne se for oss å stå opp mot en motpart som *også* er teknologisk avansert, og som også er i stand til å tenke rasjonelt og kreativt på et høyt nivå.

Jeg skal være den første til å bekrefte påstanden om at vi på 90-tallet og fremover så på konflikter langt vekk som mer dimensjonerende enn konflikter hjemme. På tross av denne vridningen mot mer asymmetriske konfliktsenarioer, er jeg glad for at Norge hele veien har gjort systemvalg som reflekterte at vi (også) måtte kunne stå i en krig mot andre høynivå-motstandere. Noen vil tenke helt annerledes fordi mange av våre allierte valgte bort slike systemer. På ett tidspunkt fikk Danmark det ikke spesielt kloke rådet fra NATO om at «undervannsbåter trenger dere ikke lenger». De var lojale NATO-allierte og sluttet med det. For da gjaldt det å ha en dansk internasjonal brigade i Helmand, og det var det som ble definerende.

Sikkerhetspolitikkenes episenter

Det er ganske påfallende hvordan vi gikk utrolig raskt fra å se på «Checkpoint Charlie» som virkelig oppsummerte hva den kalde krigen dreide seg om som sikkerhetspolitikkenes episenter, til å si at sikkerhetspolitikkenes episenter i stedet var steder som Meymaneh, Tuzla Air Base eller tilsvarende. «Checkpoint Charlie» var et veldig farlig, alvorlig og høyspent episenter. Samtidig var det ultrastabilt fordi man i tiår etter tiår møtte øst og vest på et helt bestemt punkt i en bestemt gate i det delte Berlin. Episentrene som kom senere var derimot både flyktige og høyst ustabile.

Kontrast mellom operasjoner i utlandet og fredstids-Norge

Jeg var en sterk støttespiller i mange roller for at vi skulle være med ute og være med på det som skjedde. Norge gjorde en god innsats i mange av disse operasjonene. Vi gjorde inntrykk og satte spor etter oss. Vi lærte mye om hva vi kunne og mye om hva vi ikke kunne. Vi lærte dessuten også om hva vi kunne, men ikke hadde kapasiteter til. Det ble en nyttig «reality check» å være ute i skarpe militære operasjoner mot reelle motparter. Samtidig skapte det et inntrykk av at krigen er noe man reiser til. Når man er der ute må man ha beskyttelsestiltak, sørge for at basen er i god skikk, at man har god etterretning og at man er i stand til å levere effekt gjennom hele operasjonen. Og så reiser man hjem til fredstids-Norge, der alt er som før. Jeg tror det er mange som har hatt den følelsen av at man sitter der hvor missilene flyr over hodene på seg og man ringer hjem så er de hjemme i dyp fred. Det gjelder ikke bare mellom den enkelte soldat og hennes eller hans familie, men også mellom offiserer i felt vs. deres politiske ledere og overkommando. Dette spennet er en viktig del av vår ferske erfaring.

Krig i Europa kan ikke utelukkes

Jeg vil ta dere tilbake ti år ca. Det kom en forsvarsstudie i 2007, og deretter en langtidsplan i 2008 som jeg jobbet mye med som statssekretær. I det sikkerhetspolitiske kapittelet i langtidsplanen fra 2008 er det et poeng jeg mener man skal merke seg: Vi slo fast at en ny krig i Europa ikke kan utelukkes. Vi så allerede da økte sikkerhetspolitiske spenninger på vårt eget kontinent. Dette var altså bare noen få måneder før krigen i Georgia som startet i august 2008. Dette er elleve år siden. Påstanden kan høres helt selvsagt ut i dag, men dette var faktisk ikke en utbredt oppfatning i vesteuropeiske land. Det var faktisk slik at folk reagerte negativt i mange av våre allierte land. Ikke i USA, Polen og Baltikum, for de var helt enig, men mange av våre vesteuropeiske allierte rynket på nesen fordi de trodde at dette egentlig betydde at vi ikke skulle være så opptatt av Afghanistan akkurat nå. Aksjonene vi var med i NATO hadde som en av sine konsekvenser at alliansen, opp til aller øverste nivå, ble ekstremt opptatt av «current ops». Jeg har sittet i morgenbrief i Supreme Headquarters Allied Powers Europe og med NATO HQ og opplevd at jeg var på en taktisk orientering med små bevegelser ute i felten som da tiltrakk seg all oppmerksomhet slik at man egentlig ikke hadde overskudd igjen til strategisk helhetstenkning. Husk at en ekte krig mellom avanserte stater er alltid mye verre enn det selv den mest sofistikerte terrorist kan finne på. Det er snakk om et helt annet nivå

og en helt annen størrelsesorden som vil kunne skje mellom avanserte stater. Likevel satt en forsvarsallianse innrettet mot «det verst tenkelige» og så på taktiske bevegelser i et fjernliggende teater.

«High end» teknologi

Mitt poeng i alt dette er at vi faktisk i mange år *har* vært kjent med at vi må passe på at vi har systemer som fregatter, F-35 og andre kapasiteter i Luftforsvaret, samt en oppgradering av Hærens kapasiteter osv. som er tilpasset en eventuell «high end» situasjon.

Vi har gjort mange investeringer av denne typen, og det er jeg glad for. Det vi står igjen med i dag etter min mening er et forsvar som er veldig kompetent, og som har veldig mye bra utstyr på plass eller på vei inn – men som samtidig er lovlig lite i størrelse. Liten størrelse gir liten utholdenhet i tid. Vi har ikke fått tilstrekkelig dybde i strukturen. Like lite har vi klart å tenke den tanken helt ut: krigen har i prinsippet flyttet hjem igjen. Ikke fordi krigen er her nå, eller nært forestående, men fordi vi forstår at hvis den bryter ut kan den like godt skje her.

Vi har brukt ganske mange skattekroner på å kjøpe et fint system som skal levere både kinetisk effekt og være sensor. Det bør også virke særdeles godt dersom det blir krig. Det er når det er krig det virkelig skal virke og det bør virke til krigen er slutt. Og den krigen skal vi fortrinnsvis vinne. Da kan vi ikke utsette oss for at noen med «low end» teknologi ødelegger våre dyreste, mest «high end» ressurser.

«Area» og «Article 5»

Hvis vi mener noe er en strategisk ressurs, så mener noen andre at det er et strategisk mål. Disse tingene må vi klare å legge sammen, og der er det fremdeles en del å hente når det gjelder effektiv beskyttelse her hjemme og ikke bare i felt.

Jeg mener at vi fra norsk side spilte en viktig rolle i å snu fokuset tilbake til «high end», artikkel fem og nærområdene i NATO da vi lanserte det norske nærområdeinitiativet i 2008. Dette var da etter krigen i Georgia, så man kan på mange måter si at virkeligheten der ute hjalp oss godt med å få frem poenget. Argumentet var at det ikke er noe galt med «out of area», og det er heller ingenting galt med «non-article five», men vi kan heller ikke ha en organisasjon som ble funnet opp for at «area» og «article five» utelukkende skal drive med det motsatte av det den ble opprettet for («out of area» og «non-article five»). Dette må korrigeres, og denne korrigeringen har kommet med tenkin-

gen på «near peer» krigføring og andre eksempler på tilpasning til internasjonale realiteter.

Rett etter den kalde krigens slutt rådde en ganske utbredt naivitet: forestillingen om at den vestlige samfunnsorden hadde vunnet en gang for alle, og at det vi nå skulle gjøre, ikke var å forberede oss på eventuell bruk av militærmakt mot sterke stater, men heller engasjere oss i svake stater og stater som brøt sammen. Vi skulle bruke militærmakt for å forhindre kaos, uro, sammenbrudd og for å hjelpe folk på Balkan bort fra borgerkrigen og ikke mot en alternativ, motstående orden. Vi skulle hindre at Afghanistan, Irak og andre steder ble oppmarsjområder for internasjonal terrorisme som igjen kunne ramme oss. Det er viktig å skjønne den strategiske forskjellen her, ettersom den har dype operative og taktiske konsekvenser.

Naturtilstanden i det internasjonale samfunnet

Normaltilstanden er en konkurranse mellom stormakter. Unntaket er «det lange 90-tallet». Det som har formet de siste 25 årene av våre liv er unntaket fra historien og ikke normaltilstanden. Historiske fakta viser at det gjerne er slik at stormakter både samarbeider og konkurrerer. Noen ganger går samarbeidet bra, noen ganger går samarbeidet galt og noen ganger går det helt galt og ender med konflikt og krig. I et slikt perspektiv kan vi si at vi er tilbake i en naturtilstand i det internasjonale samfunnet.

Det er viktig å huske på at det har skjedd en god del andre ting. Vi har snakket mye om interoperabilitet både i kommando og kontroll, men også forholdet mellom sensor og levering av effekt. Det har vært svært mye fokus på at samme effekt skal kunne leveres f.eks. både av kampfly og av fregatt ved at kampfly kan endre fra sensor til levering av missil, men det skal også fregatten kunne gjøre i et helhetlig system. Intellektuelt sett tror jeg den kampen er vunnet, selv om det fortsatt er grenkulturer i Forsvaret som i og for seg ikke er noe galt.

Interoperabilitet

Debatten i Forsvaret om dette høres ut som om det stopper ved den siste uniformen, men interoperabilitet er ikke bare at de lyseblå snakker med mørkeblå og grønne mennesker. Interoperabilitet betyr at du snakker med mennesker som ikke har uniform i det hele tatt og som driver med helt andre ting som for eksempel cyber, kraftforsyning, helse og politikk.

En moderne og avansert stat, som vil påføre en endring – politisk eller annen – mot en annen stat, men som ikke tenker på å bruke informasjonskampanjer,

cyberangrep, lamme infrastruktur eller skape «the fog of the first day», finnes ikke. Det er neppe noen som er så dumme at man begynner en moderne konflikt med et militært angrep. Lenge før et militært angrep med utveksling av kinetisk effekt settes i gang, har det skjedd veldig mye annet. Det er jeg usikker på om vi har tatt helt inn over oss i A/S Norge. Det kan hende at Forsvaret har skjønnet det bedre enn oss politikere, men vi som kollektiv har ikke skjønnet godt nok at disse tingene må henge sammen på helt nye måter. Jeg jobber en del med energi om dagen, og det er en ganske fersk erkjennelse i kraftbransjen at de kanskje er det *første* målet i en konflikt. For om du slår ut kraftbransjen ved å lamme systemet hvor alt henger sammen så har Norge et kjempeproblem. Hvis du klarer å gjøre det og ti andre ting samtidig som at strømmen blir borte, slik at kommunikasjonen bryter sammen, og hvis du da i tillegg pøser på med falsk informasjon om hva som har skjedd, da har du skapt et svært forvirrende bilde som det er veldig vanskelig å rydde opp i i ettertid. Det må vi tenke mye mer på når vi snakker om hva som utgjør vår krigsforebyggende terskel i dag.

Stormaktene

Jeg ønsker å si litt om særlig de tre stormaktene Kina, Russland og USA. Vi kan like godt ta innover oss at for vår nærmeste allierte USA, er det Kina som virkelig betyr noe. Det betyr ikke at USA ikke er opptatt av Russland. Det er da også i vår interesse at de fortsetter å være opptatt av Russland også. Vi må også ta innover oss at vi som bor her må være mer opptatt av Russland enn det vi kan forvente at amerikanerne er, ettersom den eneste stormakten som utfordrer dem i «full spectrum» er Kina. Russland er en utfordrer på noen områder, men ikke hele spekteret. Det gjør at USA ser på forholdene i Europa som litt sekundære.

Selv mener jeg at verden alltid har det best når Atlanterhavet er smalt og det er greie presidenter i USA som er lette å forholde seg til og som ligner på oss. Men slik er det jo ikke alltid. Og om det ikke er tilfellet, kan vi ikke løse problemet gjennom rene besvergelses om at alt er som før. Det vil være et stort sikkerhetspolitisk feilgrep å bare bestemme seg for at verden er som den er, fordi vi synes det er for vanskelig å ta innover oss at den ikke er den samme lenger. Vi er nødt til å tenke på hva det vil si for vårt eget forsvar. Kanskje må vi holde ut lenger selv, eller kanskje må vi styrke våre bånd til andre NATO-allierte ved å skape større dybde og troverdighet internt mellom europeiske NATO-land. Det er grunn til bekymring – og ikke bare når president Trump tvitrer – når utenriksminister Pompeo på spørsmål om USA er rede til å risikere soldaters liv for forsvaret av allierte i Europa svarer; «jeg vil ikke svare på hypo-

tetiske spørsmål». Det var nemlig et slikt hypotetisk spørsmål som bidro til at NATO engang ble opprettet i 1949. Så det er ikke et hvilket som helst hypotetisk spørsmål. Det er noen ganger sånn at hvis du svarer med et kategorisk «ja», reduserer du faren for at liv kan gå tapt, mens det å skape tvil derimot øker faren for at du ender med å måtte det. Dette er sikkerhetspolitiske bevegelser vi er nødt til å analysere, forstå og ta innover oss.

Her hjemme diskuterer vi nå Huaweis rolle i 5G-nettet. Det er interessant i seg selv, men diskusjonen er også et symptom på noe annet – en ny måte å tenke om den fremvoksende stormakten Kina på. Som hovedregel har vi nå i flere tiår ropt hurra for at Kina ble med i Verdens handelsorganisasjon og der-ved begynte å melde seg inn i Vestens egne institusjoner. I den optimistiske auraen som fulgte den kalde krigens slutt var teorien at hvis land bare blir rike, velstående og moderne så ville de automatisk bli demokratiske rettsstater. Alle rike velstående land er demokratiske rettsstater, tenkte mange, ergo er det ikke mulig å være velstående uten å bli en moderne demokratisk rettsstat. Virkeligheten viste seg annerledes: Det går an å være en moderne vekstøkonomi uten å basere dette på den vestlige pakken. Det vokser nå frem en form for geostrategisk konkurranse hvor hovedaktørene er USA og Kina. Russland blir mer en regional stormakt, og ettersom den jo ligger i vår region må vi også forholde oss til utviklingen.

Arktis og vårt forhold til Russland

La meg også knytte noen kommentarer til utviklingen i Arktis. Det foregår en russisk opprustning i Arktis, noe som både er bekymringsverdig og ikke så bekymringsverdig samtidig fordi det egentlig er snakk om to forskjellige ting. Det vi bør ta på største alvor er økende vektlegging av sjøbaserte atomvåpen i våre nærområder som for eksempel testing, utvikling og stasjonering av atomubåter. Det har ikke noe med utviklingen i Arktis å gjøre, men det har å gjøre med at den geostrategiske konkurransen kommer tilbake. Det tryggeste stedet å ha en tilnærmet sikker annenslagsevne for Russland er naturligvis fortsatt i isødet mot nord. Det er bekymringsverdig og viktig å følge med på. Vi kan mye om det, og er øyne og ører for våre allierte når det gjelder denne utviklingen. At vi følger nøye med på slikt er klokt.

Den andre utviklingen har en helt annen årsak: Isen i Arktis smelter og det fører til nye muligheter for seiling og økonomisk aktivitet lengre nord. Det økte russiske nærværet i deres egen del av Arktis mener jeg ikke gir mye grunn til bekymring. Det er klart at når områder åpner seg for ny aktivitet, så følger staten etter. Staten i Russland er ikke minst militæret. Det kan også hende at

våre sivile skip som skal reise gjennom nordøstpassasjen vil trenge å bli reddet hvis noe skulle gå galt, og hvem ellers skal det være enn russerne, i det russiske nord? All tilstedeværelse er ikke negativ.

Det er fortsatt sånn, og det skal vi være ekstremt glad for, at det arktiske samarbeidet er ganske godt beskyttet mot den generelle dårlige stemningen mellom øst og vest. Så langt har man lyktes i å holde agendaen fri for Ukraina og alle andre bekymringer og heller fokusert på andre oppgaver som søk og redning, miljøvern og på ivaretagelse av felles interesser. Det er veldig viktig å forstå at fordi Russland egentlig er ganske bekymret for Kina, selv om de ikke vil innrømme det, så er de veldig opptatt av at folkeretten må respekteres i Arktis. Det er i sin tur også bra for oss fordi på dette punktet er Russland og de vestlige Arktis-statene helt på linje. Det er selvsagt ikke fordi russerne plutselig ble greie, men heller fordi det er i deres egeninteresse å ivareta et sett av regler. Det er en egeninteresse som vi lever godt med når det gjelder forholdet til vår store nabo i øst.

Balanse mellom beroligelse og avskrekkelse

Norge har veldig lang og solid erfaring med å balansere det vi kaller beroligelse og avskrekkelse, altså å vise fasthet og styrke, men også åpen dør og dialog. Det er en ekstremt viktig erfaring som min gamle sjef Jens Stoltenberg tok med seg inn i sin nåværende jobb i NATO og den har han brukt med kløkt. Verden er problematisk likevel, men det hjelper å ha en generalsekretær i alliansen som skjønner at disse tingene må balanseres opp mot hverandre. Når ting blir vanskeligere, må du vise mer fasthet, men ikke mindre vilje til å snakke sammen. Man må egentlig skru på begge bryterne.

Oppdatert totalforsvar

Jeg var inne på at interoperabilitet også gjelder utenfor Forsvaret. Først må Forsvaret få orden på seg selv som de er i god gang med. Men så må Forsvaret og sivile myndigheter evne å tenke sammen på nye måter om et slags oppdatert totalforsvar. Et toveis totalforsvar som ikke bare er sivilsamfunnets støtte til Forsvarets egentlige oppgaver, men vel så mye Forsvarets støtte til sivile oppgaver i bestemte situasjoner. Det er en utfordring som dere er nødt til å ta med dere. Det er kanskje litt skremmende for folk som er opptatt av forsvarssiden av det. Det kan hende at den neste krigen ikke er like overveiende kinetisk som den forrige. Det kan til og med hende at den ikke først og fremst er kinetisk i sin natur. Det betyr ikke på noen måte at vi må slutte å levere kinetisk effekt, for

vi vet ikke sikkert. Det jeg mener er at vi må ta høyde for at krigen kanskje starter og til og med blir avgjort i andre domener enn de Forsvaret behersker best. Hvordan vi håndterer den utfordringen er det veldig lurt å begynne å tenke på allerede nå. Da trenger man en helt annen grad av situasjonsforståelse.

Situasjonsforståelse og beslutninger

Min egen erfaring med å prøve å skape situasjonsforståelse i kritiske situasjoner som er innenfor det håndterlige, men som er vanskelige nok når man står i det, er egentlig «information overload». Det er ofte ikke mangel på informasjon som er problemet, tvert imot er problemet at du får enormt mye informasjon som du da må sile. Heldigvis har vi en veldig kompetent etterretningstjeneste som bidrar til silingen, skille bakgrunnsstøy fra signifikante forhold og hjelpe til med å fokusere. I siste instans er det likevel beslutningstakeren som må ta beslutningen. Jeg er ekstremt glad i simuleringer og spill og mener det er viktig å trene med beslutningstakere. Som forsvarsminister trente jeg på Renegadesituasjoner, der jeg muligens måtte beordre nedskytning av kaprede passasjerfly med mange sivile passasjerer på vei mot en by i nærheten. Selv om du vet at det er et spill, kan det være vanskelig nok å ta den riktige beslutningen. Jeg er imponert over FOH som hadde laget det spillet. Selv om du vet at det er et spill, og du skal hjem til middag etterpå, opplever du å stå midt i et problem hvor din beslutning må tas med begrenset innsikt og på kort tid. Om du da har skarpe situasjoner med mange flere variabler blir det selvsagt enda mer krevende.

Avveiningen er å sørge for at du er rask nok og klok nok samtidig. Beslutningen din kan komme for sent, slik at motparten får overtaket og det viser seg at du har gjort en kjempe-tabbe. Eller så tok du en beslutning for tidlig ved å misforstå intensjonen eller kapasiteten, og det ble du som selv satte i gang noe. Presset mellom klokskap, fornuft og tilgjengelig tid i veldig kompliserende situasjoner er ekstremt krevende. Det er for sent å dra på seminar når krisen er der. Du må ha snakket og gjennomgått situasjonen igjen og igjen. Alle spill må begynne med: «Det er ikke nøyaktig sånn det blir, men det at vi spiller det gjør at vi tenker igjennom disse tingene bedre enn om vi ikke hadde gjort det.» I tillegg må vi øve, øve og øve.

Jeg vet at det tenkes veldig mye kreativt om dette i Luftforsvaret og i andre deler av Forsvaret. Jeg vil veldig gjerne oppfordre til å dele litt av den tenkningen med samfunnet utenfor. Det er faktisk mange mennesker som viser interesse for feltet gjennom foreninger, organisasjoner og partier. Det er det bare å gjøre. Det er viktig å tenke på de aller vanskeligste spørsmålene så lenge ting går bra, for da har vi tenkt mye bra den dagen vi trenger svarene.

About the Authors

Major General **Tonje Skinnarland** has been the Chief of the Royal Norwegian Air Force since 2017. She has served in a variety of positions as an Air Battle Manager, commanded the 130th Air Wing at Mågerø, deployed as the Detachment Commander for the Air Control Unit in Operation Baltic Accession and has worked in the Norwegian Ministry of Defence. Major General Skinnarland has studied at the Royal Norwegian Air Force Academy and the Norwegian Defence University College.

Prof. **Jamie Shea** has held a number of high-level positions in NATO, like Director of Information and Press and Deputy Assistant Secretary General for External Relations. His last position was Deputy Assistant Secretary General for Emerging Security Challenges (2010–2018). Shea is currently Professor of Strategy and Security, of the Strategy and Security Institute at the University of Exeter.

Dr **Lars Peder Haga** has a PhD in Soviet history. He is associate professor in airpower at the Royal Norwegian Air Force Academy, and is one of the co-authors of the new Norwegian doctrine for air operations.

Prof. **Beatrice Heuser** is Professor of International Relations at the University of Glasgow. She has taught at King's College London, Department of War Studies; the Bundeswehr University near Munich; and the Russian Foreign Ministry's university MGIMO. She has spent a year at the NATO Headquarters as a Consultant, served on academic advisory boards at the French Institute of International Affairs (IFRI), the Royal United Services Institute, and Chatham House (RIIA).

Amb. **Øyvind Nordsetten** (ret.) served as the Norwegian Ambassador to Ukraine (1992–1996), Ambassador to Russia (2000–2008), Ambassador to Ireland (2008–2011) and the Norwegian Consul General in Murmansk (2011–2013).

Dr **Dmitri Trenin** served in the Soviet and Russian armed forces from 1972 to 1993. From 1993 to 1997, Trenin held a post as a senior research fellow at the Institute of Europe in Moscow. In 1993, he was a senior research fellow at the NATO Defense College in Rome. He is currently the director of the Carnegie Moscow Center.

Mr **Frank Bakke-Jensen** has been the Norwegian Minister of Defence since 2017. Bakke-Jensen has a variety of work experience, expanding from teaching, flight services, as well as working as a technician including a deployment to Lebanon (1990-1991).

His political career began with his local engagement in Båtsfjord from 1999. He was the mayor in Båtsfjord (2007-2009), and a parliament representative (2009-2017), as well as the Norwegian EØS and EU minister (2016-2017).

Bakke-Jensen studied project management and travel marketing at college, and was a student at the Norwegian Defence University College (2012).

Dr **Robert Dalsjö** is a politico-military affairs generalist at the Swedish Defence Research Agency (FOI). Recent unclassified reports include threshold defence, Swedish national interests, Baltic security and defence, and Russian A2/AD in the Baltic region. He has previously served as Senior Advisor to Sweden's MoD, and holds a PhD from KCL and a MSFS from Georgetown.

Lt Col./Prof. **Harald Høiback** has a Master's degree from the University of Glasgow, and a PhD in philosophy from the University of Oslo. He has been a lecturer at the Norwegian Defence University College, has written extensively on military strategy, is the editor of the Norwegian Military Journal, and is currently deputy commander of the Norwegian Defence Museum.

Gen. **Tod D. Wolters** is Commander, US Air Forces in Europe; Commander, US Air Forces Africa; Commander, Allied Air Command, headquartered at Ramstein Air Base, Germany; and Director, Joint Air Power Competence Centre, Kalkar, Germany.

Svein Efstad was the director general for security policy in the Ministry of Defense (MoD) from 1995 to 2013, and Policy Director at the MoD from 2013 and onwards, making him one of the most experienced knowledgeable and influential individuals in terms of Norwegian security policy.

Rear Adm. **Sverre N. Engeness** is Chief of Operations at the Norwegian Joint Headquarters (2017 –). He is a graduate from the U.S. National Defense University (2008), and has been in charge of the Norwegian submarine fleet (2004–2007), DCOM/COS Norwegian Cyber Defence Command (2009–2011) and the Norwegian Coastguard (2014–2017).

Lt Col. **Marianne Mjelde** is a former F-16 pilot. She has broad experience from fighter operations as pilot including duty as deputy squadron commander at 338 squadron, as SSO and COS 132 Air Wing operations staff. Mjelde has a Master's Degree from the U.S. Air Command and Staff College (ACSC). She is currently the Commander of the Operations Group at Ørland Air Base. Operations Group consists of 3 F-35 squadrons, F-35 security unit and airfield operations squadron.

Lt Col. **Michael Baas Bottenvik-Hartmann** is a Ground-Based Air Defence officer. He is a graduate from the German Command and Staff College – Führungsakademie der Bundeswehr. He is currently serving as the assistant Chief of Staff Operations (ACOS OPS) at 132 AW/Ørland Air Base. The operational development of the fighter base, including support structures, lies within his portfolio.

Maj. **Marianne Eidem** is a Force Protection officer. She is currently the Chief of Staff of the Force Protection Group at Ørland Air Base. In addition to experience from the FP-branch, she has been a lecturer here at the Royal Norwegian Air Force Academy. She has had two deployments to Afghanistan, and has been the ADC to the Commander of the Norwegian Home Guard.

Espen Barth Eide was the Norwegian Minister of Defence from 2011 to 2012 and the Norwegian Foreign Minister from 2012 to 2013. From 2013 to 2017, Barth Eide was Director of the World Economic Forum, Geneva. From 2014 to 2017, he was the UN Special Envoy to Cyprus. He is currently a member of parliament.