

FORSVARSStudIER 5/1996

Luftmakt 1996

Rune Bjerås (red.)

Innhold

Introduksjon	5
Luftmakt i Norge under den kalde krigen	7
Air doctrine and traditional concepts - out of tune with realities?	22
Airpower and peace enforcement	33
Future airlift doctrine	59
Militær innsats på fremmed jord - også en etisk-moralsk utfordring	67
Bidragstere	85
Summary	87

Introduksjon

I begynnelsen av februar 1996 avholdt Generalinspektøren for Luftforsvaret sitt årlige Luftmaktseminar ved Luftkrigsskolen i Trondheim. Seminaret er et forum for formidling av forsknings- og erfaringsbasert faglig informasjon. Foredragsholderne hentes fra betydelige internasjonale læresteder for luftmaktsteori og -utøvelse, så vel som fra Luftforsvarets egne læresteder og operative avdelinger.

Temaet for årets seminar var stridsstøtteoperasjoner i luftkrig med vekt på aktuelle problemstillinger i forbindelse med utøvelse av luftmakt generelt og for Luftforsvaret spesielt. I herværende studie utgjøres hovedperspektivet av de mer aktuelle problemstillingene, mens stridsstøtteoperasjoner er viet mindre oppmerksomhet. Dette skyldes for det første hensynet til den allmenne interesse og for det andre at enkelte av bidragene vanskelig lot seg omarbeide til en skriftlig fremstilling. Med aktuell problemstilling mener vi i denne sammenheng det forhold at Luftforsvaret nå opparbeider den fleksibilitet som må til for å kunne bidra i fredsopprettende operasjoner under NATO-kommando.

Bidragene er primært utarbeidet som foredrag. Jeg skylder å gjøre oppmerksom på at innholdet i de respektive foredrag ikke er uttrykk for offisielle synspunkter, men for personlige oppfatninger. Bidrag som ikke ble gitt på norsk foreligger også her i sin skriftlige form på originalspråket. Det er en tydelig linje i bidragene til årets seminar. La meg ganske kort tegne et riss.

Kaptein Håvard Klevberg tar innledningsvis for seg arven fra den kalde krigen. Han peker på viktige momenter ved denne arven som i betydelig grad hadde som forutsetning den kalde krigens ekstraordinære natur. Kan alle disse erfaringene anvendes i fremtidig planlegging og utøvelse av luftmakt?

Høyskolelektor Nils Naastad setter spørsmålstegn ved om våre doktriner og tenkemåter i tilstrekkelig utstrekning kan brukes i den nye situasjonen.

Er det slik at det som Luftforsvaret tradisjonelt har oppfattet som den "spisse enden" vil fortsette å være det i fremtiden? Er Luftforsvarets struktur med på å binde oss opp i gamle måter å tenke på?

Professor James Corum tar i sitt bidrag for seg bruken av luftmakt i fredsopprettende operasjoner. Er det slik at luftmakt som sådan besitter egenskaper som gjør den spesielt egnet til slike operasjoner?

Oberst Charles Millers bidrag omhandler transportkapasiteten som den komponent av luftmakten som i enkelte sammenhenger vil fungere som den «spisse ende». Det tar utgangspunkt i fremtidig amerikansk doktrine for lufttransport.

General Fredrik Bull-Hansen retter oppmerksomheten mot de moralske anføkkelser som kan knyttes til bruk av norske styrker i *tvangsoperasjoner* under NATO-kommando utenfor alliansens territorium. Er det moralsk uproblematisk for norske styrker å operere under NATO-flagg utenfor norsk territorium?

Som vi ser beveger vi oss fra den kalde krigen som erfaringsbakgrunn via skismaer fremkalt av det paradigmeskifte som har funnet sted, til enkelte eksempler på anvendelse av luftmakt i dag og i fremtiden. Dette er problemstillinger som Luftforsvaret forholder seg til gjennom en pågående omstillingsprosess. Denne omstillingen er den mest gjennomgripende som Luftforsvaret noensinne har vært gjennom siden forsvarsgrenen ble opprettet. Prosessen vil ta tid. Mye grunnleggende arbeid gjenstår for å skape et luftforsvar som kan tilfredsstille de nye krav som stilles. Noen av aspektene ved overgangen vil vi behandle på Generalinspektørens luftmaktseminar 1997.

Rune Bjerås

Trondheim, mai 1996

Luftmakt i Norge under den kalde krigen

Kaptein Håvard Klevberg, Luftkrigsskolen Trondheim

Som nær forhistorie er den kalde krigen godt kjent for de fleste av dagens norske luftkrigere. Mange har opplevd den på nært hold og kjent den på kroppen. I det følgende skal vi rette oppmerksomheten mot enkelte særtrekk ved luftmaktens kår i Norge under denne epoken. Særskilte vilkår gjorde seg nemlig gjeldende innen alt fra storpolitikk til taktiske disposisjoner. Også viktige premisser for utøvelsen av luftmakt var svært tidsavhengige. De karaktertrekkene vi skal ta nærmere i øyensyn, var i høy grad frukter av sin tid og må derfor underkastes kritisk vurdering nå som den kalde krigen er brakt til opphør. Ikke desto mindre ettersom Luftforsvarets historie nesten i sin helhet har vært sammenfallende med den kalde krigen i tid. Det er nå viktig å spørre seg hvilken del av arven fra denne epoken vi kan gjøre oss nytte av i fremtiden. Luftforsvaret står overfor en ny tids utfordringer.

I det følgende har jeg ikke gjort det til min oppgave å beskrive de nye utfordringene. I stedet vil jeg underbygge følgende hypotese: Den kalde krigen har vært lik en parentes i luftmaktens historie; en tid som krevde spesielle tiltak; tiltak som etter dens opphør til dels er blitt utdatert. Jeg vil presentere fem vesentlige trekk ved epoken som fikk betydning for luftmaktutøvelsen i Norge. Alle bidrar til å underbygge hypotesen.

Atomalder og ekstrem politisk kontroll over luftmaktmidlene

Atomvåpenet som luftstridsmiddel var et av den kalde krigens betydeligste kjennetegn. Det kraftigste våpenet verden noen sinne har sett har vært et av de viktigste politiske virkemidlene i denne tiden. Amerikanerne demonstrerte den svært effektive bomben mot Japan ved avslutningen av den

andre verdenskrig. Det sparte trolig adskillige amerikanske liv, og gav umiddelbare strategiske og politiske resultater. Et av den kalde krigens største paradokser er at atomvåpenet etter august 1945 av de fleste bedømmes som vellykket i den grad det ikke er blitt brukt. I så måte har det vært ekstremt effektivt. Det har ikke vært anvendt i krig siden de to bombene ble sluppet over Japan for mer enn 50 år siden.

Atombomben utgjorde et revolusjonerende brudd med tidligere former for krigføring. Revolusjonen fikk spesielt to grunnleggende konsekvenser for luftmaktens kår. For det første forårsaket den *økt politisk kontroll* innen områder som tradisjonelt har vært militærmyndighetenes domene. Den førte til sterkere politisk kontroll med luftmilitær aktivitet både i krig og fred. På grunn av at atombomben ble oppfattet som til de grader revolusjonerende, kunne ikke historisk erfaring fra tidligere kriger tjene som eksempel for den nye tids krig. Militærvesenets erfaring ble ikke lenger sett som relevant for strategi og krigføring med atomvåpen. Offiserskorpsets forrang i så måte var brakt til opphør. Vurderingene med hensyn til forløpet av fremtidens krig ble også ivaretatt av akademiske miljøer. Politikere, psykologer og logikere var overlatt til gjetninger og spekulasjoner i utarbeidelsen av strategi. Ingen hadde erfaring med hvordan en fremtidig kjernefysisk krig ville arte seg.¹ Politiske myndigheter etablerte full kontroll over bruk av atomvåpen på alle nivå.

Den ekstreme graden av politisk kontroll over kjernevåpenbruk rører ved viktige forutsetninger for utøvelsen av militær makt slik den har vært oppfattet siden de politiske revolusjonene ved utgangen av 1700-tallet. Etter demokratiseringsprosessen på 1800-tallet ble det lagt stor vekt på politikens prerogativ i forhold til utøvelsen av militærmakt. Disse ideene er ikke minst nedfelt i Clausewitz' skrifter. Atomvåpenet fikk for 50 år siden en diskvalifiserende effekt på viktige elementer i nettopp Clausewitz' tankegods. Triangelen han lanserte i sitt forsøk på å avdekke krigens ontologi mistet form og innhold.

Kreftene som virker i krigen er tre og utgjøres i følge preusseren av folkets lidenskap, politikernes rasjonalitet og militærvesenets muligheter. Trusselen om bruk av atomvåpen lot seg ikke tilpasse det samme mønsteret

som 1800-tallets konvensjonelle krig. Under den kalde krigen var det ikke aktuelt for vestlig politisk ledelse å delegere noen som helst del av beslutningen om å ta i bruk atomvåpen til militær ekspertise. Den politiske kontrollen av atomvåpen var, og er, total. Det faller ikke vanskelig å peke på *omfanget* av den politiske kontroll under den kalde krigen som en nyhet. Alt som behøvdtes for å utkjempe den kjernefysiske krig var den folkevalgte politiker som, når tiden var inne, bare trengte å trykke på den berømmelige knappen. Ved å eliminere *det militære* fra Clausewitz' triangel har atomvåpenet derfor aksentuert en annen av preusserens teser *ad absurdum*, nemlig tesen om politikens fortrinn over det militære.

Behovet for politisk kontroll med atomvåpen fikk direkte konsekvenser for utformingen av norsk strategi. I forbindelse med innføringen av taktiske atomvåpen ble det bygget spesiallagre for forhåndslagring i Europa - også i Norge. Men når det kom til utplassering i fredstid ble det ikke like enkelt å få til en ordning med Norge. Amerikanske politiske myndigheter krevde nemlig kontroll og tilsyn med våpen som var utplassert. Dette medvirket til utformingen av vår egen atompolitikk; siden amerikanske myndigheter krevet en omfattende tilstedeværelse av eget personell ved lagring av atomladninger fikk norske myndigheter et godt påskudd til å avstå fra lagring på norsk jord. Permanent tilstedeværelse av alliert personell av den størrelsesorden som her var på tale var i strid med norsk basepolitikk. Disse bestemmelsene lå fast fra begynnelsen av 1950-tallet.

For det andre medførte atomrevolusjonen en renessanse for *strategisk bombing*; atombomben gav vestmaktene tilbake troen på strategisk bombing som dominerende luftmaktstrategi. Kampviljen hos motstandere som var blitt utsatt for konvensjonell terrorbombing i Den andre verdenskrigs avsluttende fase hadde nemlig vist seg overraskende seiglivet. RAFs alt for sterke tro på den effekt bombene ville ha på Tyskland, kan blant annet spores tilbake til den kontrollerende effekt den hadde hatt på primitive stammefolk i Somalia og Irak.²

Skepsisen til strategisk bombing var tiltagende. Bombene over Hiroshima og Nagasaki banet vei for en formidabel nysatsing på strategisk bombing. Japans umiddelbare kapitulasjon viste at atombomben hadde en

utpreget politisk effekt. Taktiske støtteoperasjoner og konvensjonell krigføring ble skjøvet i bakgrunnen.³

Strategic Air Command (SAC) ble den etat i den vestlige sfære som ledet an i utviklingen av den nye Luftmaktstrategien. Institusjonen var toneangivende gjennom to tiår. Både på 1950 og 60-tallet var SAC en størrelse nærmest ekvivalent med Det amerikanske luftforsvar som sådan. I følge sjefen for SAC, Curtis LeMay, forholdt det seg slik at hans organisasjon faktisk *eide* US Air Force. Det var hans avdeling som kunne oppfylle den amerikanske utenriksminister Foster Dulles ambisjoner om “a bigger bang for a buck”. Ikke minst var budsjettøkonomi avgjørende når USA, og etter hvert NATO, truet med massiv gjengjeldelse i form av strategisk bombing ved enhver fiendtlig aggresjon, uaktet aggresjonens omfang og åsted. Som vi skal se fikk også Norge sin plass i denne strategien.

Den kalde krigen som fredsepoke

Et annet paradoks ved den kalde krigen er navnet epoken har fått. Semantisk sett kan det i beste fall sies å være misvisende å la ordet *krig* inngå i navnet på den epoken som utgjøres av de siste femti årene av vår historie. I hvert fall hva det europeiske kontinent angår. Den freden som rådet under den kalde krigen er kjennetegnet ved at den var ekstrem i minst to henseende. For det første har freden vært total. Forestillingene om total fred eller total krig har vært de fremherskende, om ikke enerådende, alternativer i denne tiden. Knyttet til disse forestillingene har vært den massive utveksling av atomvåpen som forhåpentlig ville foregå over hodene på oss nordmenn. Total kjernefysisk krig forble en hypotese gjennom hele perioden. Siden Den andre verdenskrig har det i stedet hersket total fred i vår del av verden.

Den andre årsaken til at vi kan kalle freden ekstrem, er den enorme forsvarsinnsatsen som har ligget til grunn for den. Gjennom hele den kalde krigen opprettholdt supermaktene formidable forsvarsbudsjetter av krigstidsdimensjoner. Denne innsatsen medvirket både til å holde den kalde krigen ved like og, i manges øyne, til at den ikke fikk utvikle seg til et

kjernefysisk ragnarokk. Vi skal dvele litt ved denne andre begrunnelsen for at freden kan sies å ha vært ekstrem.

Et av de mest synlige tegn på den enorme forsvarsinnsatsen har vært utviklingen av våpenteknologi, og herunder kanskje fremfor alt utviklingen av luftstridsmidlene. Etter Den andre verdenskrig fortsatte supermaktene å bygge ut og modernisere luftmaktkapasiteten med voldsomme fremskritt. En stor andel av de enorme forsvarsbudsjettene fungerte som deltageravgift i våpenkappløpet. Motsetningene mellom Sovjetunionen og USA førte til at begge de to supermaktene vandret med teknologiske syvmilssteg. USA som regel et skritt foran.

På vestlig side gir utviklingen av luftstridsmidlene grunn til å snakke om forløpet av to distinkte luftstrategiske faser som begge angikk luftmakt-situasjonen i Norge. Begge fasene sorterer under den teknologiske æra *Air-Age Globalism*, som innebar at hvert eneste punkt på kloden kunne nås med fly. Gjennombruddet for dette nye perspektivet på 1940-tallet kom i stor utstrekning til å prege vestens syn på bruk av luftmakt etter Den andre verdenskrig. Utnyttelsen av rommet over jordskorpen ble brakt i fokus i et, til da, ukjent omfang. Det viktigste teknologiske virkemiddelet for å bevare freden ble fly. Adskillig politisk velvilje ble de ymse vestlige Luftmakt-organisasjoner til del; tilgangen på ressurser var enorm.

Den første luftstrategiske fasen under Air-Age Globalism var en utpreget perimeterstrategi. Ved utløpet av Den andre verdenskrig var amerikanernes langtrekkende bombefly i stand til å nå mål på hele kloden, men rekkevidden var fremdeles ikke tilstrekkelig til at alle aktuelle mål kunne nås fra det nord-amerikanske kontinent. De var avhengige av fremskutte baser. Disse måtte ligge i et perimeter rundt USAs politiske hovedmotstander Sovjetunionen. Norge fikk sin rolle i denne strategien. Avtalen med Strategic Air Command fra 1952 gjenspeiler den luftstrategiske situasjon og det teknologiske nivå; USA ønsket å bruke flystasjoner på norsk territorium. Avtalen gjaldt Sola og Gardermoen flystasjoner. I tillegg til at amerikanerne ville bruke rullebanene som utgangspunkt for siste etappe på veien mot mål i Sovjetunionen, fikk de tillatelse for opphold for et svært begrenset antall militært personell. Perimeterstrategien preget også prioriteringene

på budsjettene i NATO-alliansens infrastrukturprogram. Allerede første halvdel av 1950-tallet ble utbygging av flyplassanleggene både på Ørlandet, Bodø, Andøya og Bardufoss utført med fellesfinansierte midler. Fra disse fremskutte posisjoner skulle taktiske fly med kortere rekkevidde utføre operasjoner til støtte for langdistanseoperasjonene. I første rekke var det aktuelt med eskorteoperasjoner.

Den andre fasen under Air-Age Globalism er polarstrategien. Overgangen til denne skyldes en viktig teknologisk nyhet; fra midten av 1950-tallet har amerikanerne vært i besittelse av interkontinental kapasitet. Til tross for at B-36 også hadde stor rekkevidde, var det først da SAC i 1955 satte B-52 *Stratofortress* inn i operativ tjeneste at USA kunne nå sine strategiske bombemål fra eget kontinent. Stratofortressen fløy dobbelt så fort som flyene i 1945 og kunne føre omlag tre ganger så mye bombelast, og så kunne den altså levere bombelast mot sovjetiske mål uten å benytte seg av perimeteret.⁴

Til tross for at perimeterstrategien ble faset ut frem mot 1960-tallet ble likevel ikke randområdene rundt Sovjetunionen funksjonsløse. Perimeteret fikk nye oppgaver. Norge havnet i en særstilling i den nye strategien. Dette fordi en betydelig andel av våpenleveringen i en eventuell krig ville komme til å skje over norsk territorium. Luftforsvarets rolle ble mer kompleks. Først og fremst fordi vi fikk oppgaver av mer regional karakter. Ved siden av en økt vektlegging av NATOs nordflanke skyldtes dette definitivt også en veritabel økning av sovjetisk offensiv luftmaktkapasitet mot slutten av 1950-tallet.⁵

Trusselen for Norges vedkommende hadde økt betydelig. Ved forskyvningen av sovjetisk stridsevne mot nord fungerte *Kolahalvøya* som et gravitasjonssentrum. For NATO medførte dette økt geostrategisk fokusering på Norge generelt og Finnmark spesielt.⁶ Den omfattende forsvarsinnsatsen og oppmerksomheten mot nordområdene til tross, den kalde krigen var en utpreget og særpreget fredsepoke. Ved opphøret av denne tilstanden er det viktig å være kritisk til hvilke erfaringer fremtidig norsk luftmakt skal bygge på.

Rasjonalisering av krig

Et tredje kjennetegn ved den kalde krigen har vært den ekstremt rasjonalistiske tilnærmingen til utformingen av strategiene på vestlig side. Både dynamiske og statiske faktorer har bidratt til å legge forholdene til rette for rasjonalisering av krigføringen ved hjelp av luftstridsmidler.

Den dynamiske faktoren utgjøres av den stadig pågående teknologirevolusjonen. Teknologer og vitenskapsmenn har, under den kalde krigen, utviklet stadig mer rasjonelle våpen og metoder for krigføring. Pålitelighet og effektivitet har vært i fokus; våpen og etterretningsplattformer har hatt til oppgave å eliminere uforutsigbarheten i krigføringen. I denne sammenheng har mennesket vært sett som en usikkerhetsfaktor. Tendensen fra å vektlegge krigsmannens vurderingsevne til å bygge på automatisering og maskineri er iøynefallende.

Før atomvåpnenes inntog var utfallet av en krig eller et slag avhengig av en viss grad av kunstnerisk talent hos de operative sjefer; fantasi og oppfinnsomhet måtte til for å deployere sine styrker hensiktsmessig med hensyn til krigens målsetting. I og med den kjernefysiske krig tok krigføringen nok et stort skritt i retning av å redusere den menneskelige faktor i krigen. Atomladningenes leveringsmidler, de strategiske bombefly og de bakke- og ubåtbaserte missilene, sparte krigsmannen fra å måtte møte fiendens blikk i det han gjennomføres av en bajonett.

Maskinkrigen har, under den kalde krigen, mer og mer blitt vitenskapenes og teknologiens domene. Fremmedgjøringen mellom mennesket og krigshandlingen har preget epoken. Krigen har, etter Den andre verdenskrig, i stor utstrekning gått ut på å ramme mål ved hjelp av sannsynlighetsregning, geometri og datamaskiner, den er blitt matematisk og, i manges øyne, enklere og bedre egnet for avansert planlegging.⁷

Flere statiske faktorer har medvirket til rasjonalistisk strategiutvikling under den kalde krigen. De har ligget fast gjennom hele epoken og bidratt til å gjøre konfliktsituasjonen unormalt oversiktlig. Herunder er det naturlig å begynne med den mest åpenbare: Geografien. Den geostrategiske situasjonen har vært konstant. På hver sin side av jordens nordlige halvkule har

hovedopponentene hatt store hav- og landområder mellom seg. Det europeiske kontinent har fungert som en buffersone mellom supermaktene.

Dernest har den politiske situasjon vært svært stabil. Et nærmest konstant motsetningsforhold i en bipolar verden har gitt teoretikere unormalt enkle vilkår; vesten med USA i spissen og østmaktene med Sovjetunionen har vært de viktigste aktørene. Sovjetunionen har forfektet sine kommunistiske dogmer som på vestlig side er blitt tolket som så ekspansive at en oppdemningspolitikk har vært nødvendig. Allianser, sympatitilhørigheter og fiendebilder har vært meget stabile, en tilstand som i tillegg var etablert allerede tidlig i den kalde krigen.

Således har den kalde krigen utspilt seg i et svært enkelt og oversiktlig scenarium. De nevnte forhold har medvirket til stereotypiske forenklinger i strategisk tenkning. Den vedvarende situasjonen førte til at rasjonaliteten fikk god tid på å utvikle seg til det ekstreme. Strategene, som gjerne var matematikere, forsøkte i stadig mindre detalj å forutsi forløpet av en fremtidig krig. Forestillingen om at det lot seg gjøre å foreta vitenskapelige utregninger av krigens forløp gikk svært langt. Epoken ble en stor æra for naturvitenskapelige disipliner. Samtidig besørget neoclausewitzianerne, både i militære miljøer og i universitetskretser, en ny giv for preusserens teorier. Dette er bemerkelsesverdig ettersom Clausewitz selv tok del i romantikkens opprør mot opplysningstidens geometriske tilnærming til strategiens problemer.⁸

En typisk representant for den kalde krigens teoridannelse finner vi i Hermann Kahn. Han mente å kunne gjøre rede for at progresjonen i en fremtidig konflikt mellom supermaktene kunne deles inn i hele 44 eskaleringsstrinn. Allerede på det femtende trinnet var atomvåpen involvert selv om den egentlige atomterskelen først ble passert på det 22. stadium. Det vil si at de 22 neste inneholdt atomkrig med økende intensitet. Selv om Kahn reservert seg med hensyn til forutsigbarheten i sine egne teorier, holdt han fast på at politikerne hadde mulighet til å kontrollere utviklingen like til det siste. I tillegg gjaldt det for USA å ha forsprang i sine atomvåpenarsenaler. I følge Kahn var det nemlig viktig å være i besittelse av den såkalte eskaleringsdominansen. Et slikt fortrinn innebar at vestmaktene måtte tilstrebe

asymmetri i egen favør på hvert av de respektive trinn i eskaleringsstigen, spesielt på de lavere. Dette skulle presumptivt føre til at den underlegne part ville pålegges en utolerbar byrde ved å måtte heve konflikten til neste nivå og at den som var best rustet dermed ville kunne utløse en avskrekkende virkning.⁹

De rasjonalistiske teoriene har vært gjenstand for adskillig kritikk. Blant andre har Lawrence Freedman hevdet at det var svært lite sannsynlig at en krig ville forløpe etter en slik oppskrift. Både fordi teoriene i stor utstrekning forutsetter korrelerende pragmatikk de to parter i mellom, og fordi de forutsetter at fiendens adferd i krig er like rasjonell som vår egen var tenkt å være. Dessuten er det åpenbart at det kunne by på problemer å skille trinnene fra hverandre.¹⁰

Som et ytterligere eksempel på rasjonalistisk tilnærming til strategi under den kalde krigen vil jeg peke på en tendens som også har vært fremtredende i vårt eget luftforsvar. Strategi har til tider vært redusert til den aktivitet å telle fly og missiler av ulike kategorier, og å sammenligne rekkevidder, våpenlast og yteevne forøvrig. Den kalde krigen har ikke gitt mye rom for tvileren og den som ønsket å ta forbehold overfor disse teoriene med henvisning til krigens ukontrollerbare sider og den improvisasjonskunst som sannsynligvis ville fordres.

Scenarierobust planlegging og eksakt etterretning om fienden er naturligvis attråverdige militære dyder, men de kan neppe gi absolutt viten om fienden eller krigens forløp. I følge en av Kahns samtidige, Thomas Schelling, er "voldsutøvelse, spesielt i krig, en forvirrende og usikker aktivitet, den er meget uforutsigbar og den er beroende på avgjørelser fattet av feilbarlige mennesker organisert i ufullkomne styringsorganer som igjen er avhengige av feilbarlige varslings- og kommunikasjonssystemer og av uprøvd menneskelig og maskinell ytelsesevne. Det er i tillegg en febrilsk aktivitet hvori forpliktelser og forventninger kan utvikle sitt eget momentum."¹¹ En av de største utfordringene for dagens strateger vil bli å grave frem igjen denne krigens iboende fandenskap etter det under den kalde krigen enerådende rasjonalistiske perspektiv på krigføring.

Avskrekking - luftmaktkapasitet for å unngå krig

Det viktigste formål for luftmakt i Norge under den kalde krigen har vært å bidra til avskrekkingen. Deterrence, eller avskrekking, har vært det politiske verktøy som skulle forhindre at den totale freden ble forstyrret av den totale krig. For begge supermaktene har det vært vesentlig å avskrekke hverandre fra å starte det avsindige prosjekt med gjensidig tilintetgjøring. Vesten har gjennom hele epoken rustet og øvet for å bli sterke nok til at Sovjetunionen skulle finne det for kostnadskrevende å gå til angrep hva enten det gjaldt total eller begrenset krig. Derfor har det vært viktig for Forsvaret å forberede krig nettopp for å forhindre den - hvilket konstituerer nok et paradoks.

Alene har Norge, i kraft av sitt luftforsvar eller forsvar forøvrig, antagelig aldri hatt militær kapasitet til å avskrekke Sovjetunionen fra aggresjon. I nyere tid har vi vært helt avhengige av garantier om forsterkninger fra allierte. Gjennom medlemskapet i NATO har vi oppnådd en slik garanti. Det er selve garantisystemet som har stått på spill under den kalde krigen; Sovjetunionen har måttet vurdere risikoen for at en kamp om Norge ikke kunne begrenses til en kamp mot Norge.¹² Norges oppgave i avskrekkingen har fremfor alt bestått i å legge forholdene til rette for alliert assistanse. Karakteren på forsterkningsplanene har variert noe gjennom alliansens historie. Viktige tiltak som likevel har gått igjen har vært utbygging av infrastruktur og gjennomføring av felles øvelser med våre allierte. Luftforsvaret har herunder hatt en betydelig rolle overfor den del av forsterkningene som skulle flys inn. Flystasjonenes fysiske og personellmessige kapasitet har måttet dimensjoneres i henhold til den enorme mengden av personell og materiell som ankom luftveien. Regelmessige øvelser har sørget for at våre allierte har fått omfattende erfaring med operasjoner i våre områder.

Norske myndigheter har lagt ned en stor innsats for å sikre seg at forsterkning ved en eventuell krig skulle bestå av øremerkede styrker. Opprettelsen av Den allierte europakommandos mobile styrke i 1960 utgjør et av de tidligste gjennombrudd i så måte. Styrken var ikke en

forsterkningsstyrke i egentlig forstand, til det var den for snau. Likevel var den en avskrekkingsstyrke; den var nemlig sammensatt av avdelinger fra betydelige representanter for vestmaktene med det for øyet at det skulle være klart for den potensielle aggressor at et angrep på denne styrken samtidig innebar et angrep på alle styrkens bidragsytende nasjoner.

Opprinnelig figurerte den ekstreme nordflanken, Finnmark, øverst på sjefen for Europakommandoens prioriteringsliste over innsettingsområder. Forsterkningsplanene inngikk derfor i argumentasjonen for å bygge ut luftmaktkapasiteten i vårt nordligste fylke. Luftforsvarets ledelse med general Øen i spissen fikk i 1965 Regjeringen til å godta en videre utbygging av flystasjonen på Banak for å kunne landsette styrken der. Sovjetisk aggresjon skulle avskrekkes ved å konfrontere styrken med en samlet allianse umiddelbart etter passering av norskegrensen.

Forberedelser til å føre krig for å unngå krig må være den mest ideelle tilstand et Luftforsvar kan tenke seg; til tross for at Luftforsvaret under den kalde krigen har opplevd en stabil periode med total fred har forutsetningene vært til stede for å rope: Ulv! Ulven, eller rettere sagt bjørnen, har vært Sovjetunionens kapasitet og aktivitet ut fra Kolahalvøya, en kapasitet vi har forsøkt å holde på avstand ved skremsler. En av Luftforsvarets utfordringer for fremtiden vil være å finne ut hvordan ropet skal lyde etter at bjørnen er borte - eller i hvert fall temmet og kanskje unødvendig å avskrekke.

Integrasjon - egne strategiske ambisjoner vrakes

Norsk integrasjon i det vestlige sikkerhetssamarbeid utgjør en femte faktor som har satt sitt preg på luftmakt i Norge under den kalde krigen. Årsaken til at fenomenet bringes frem i denne sammenheng er at Norge paradoksalt nok har måttet oppgi egne strategiske ambisjoner og sikkerhetshensyn i integrasjonsprosessen med NATO for å imøtekomme alliansens intensjoner. Faktisk i en slik utstrekning at det blir betimelig å spørre i hvilken grad norsk luftstrategi har vært nasjonal og i hvilken grad den har vært alliert

eller amerikansk. For å illustrere Norges imøtekommenhet overfor alliansen skal jeg gjøre rede for ytterligere to betraktninger omkring norsk luftmakt under den kalde krigen.

Et første eksempel på at Luftforsvaret har måttet oppgi egne strategiske ambisjoner for å etterkomme NATOs planer, er situasjonen i Finnmark på begynnelsen av 1950-tallet. Etter Den andre verdenskrig, men før den kalde krigen hadde festet grepet for alvor, tok Forsvarskommisjonen av 1946 til orde for at Forsvaret skulle være i stand til å yte kuppberedskap i hele landet. Men optimismen som preget Forsvarskommisjonen av 1946, avtok etter som realitetene i den nye sikkerhetspolitiske situasjonen ble klar for forsvarsledelsen; som en følge av integrasjonen i NATO måtte norske militære sjefer prioritere i overensstemmelse med alliansen i stadig høyere grad. Blant annet ble planene om å bygge ut Banak flystasjon forkastet i 1952. Prosjektet ble fanget i en sirkelargumentasjon som kom klart til uttrykk i Den sentrale sjefsnemnd: Det var ikke aktuelt å bygge ut flystasjonen med den begrensede forsvarsaktivitet som da fantes i Finnmark, samtidig som det ikke var aktuelt å øke forsvarsinnsatsen uten en flystasjon. Generalene hadde toet sine hender. Sirkelargumentet oppsto fordi militærledelsen her hjemme ikke ønsket en flystasjon på Banak på dette tidspunkt. De fant det nødvendig å rette seg etter alliansens overordnede målsetting om et mer tilbaketrukket fremskutt forsvar.

Alliansens nye planer la fra 1950 til grunn et forsvar av Norge sør for Lyngenlinjen. Også norske forsvarsmyndigheter satte derfor fokus på Lyngenlinjen. Fienden skulle møtes med reell militær motstand først der hvor fastlands-Norge er svært smalt, uveisomt og oversiktlig. Det kan synes merkelig at de norske militære sjefers manglende interesse for opprustning av de til Sovjetunionen nærmest grensende områder, skyldtes et konsept om fremskutt forsvar. Men i NATO-sammenheng utgjorde Lyngenlinjen nettopp et fremskutt forsvarspunkt; alliert forsvar var fremskutt i den grad det planla operasjoner nord for brohodene i Sør-Norge. Interessen for i fredstid å forberede forsvar av Banak og andre steder i Finnmark var derfor ikke til stede.

Det hadde med dette skjedd et markant skifte i synet på forsvars-

utbygging i Nord-Norge generelt og i Finnmark spesielt. Finnmark var de første årene etter krigen faktisk tiltenkt halvparten av Nord-Norges flyplasser, men sto brått uten flyplasser i det hele. I NATO-perspektiv var den norske nedvurderingen av Banak og Finnmark ingen militærstrategisk unnløstelse. Tvert imot innebar den en ny giv for periferien; alliansen skulle satse fremskutt og ikke lenger planlegge på tilbaketrekning til noen få kjerneområder i Sør-Norge. Men Finnmark var hinsides.¹³

Det andre eksempelet vi skal reflektere over i sammenheng med integrasjonsprosessen er ensidigheten i vår nasjonale luftmakt. I dag er Luftforsvarets hovedoppgave å delta i invasjonforsvar ved å søke luftherredømme ved hjelp av defensive luftoperasjoner i påvente av forsterkninger. Et raskt blikk på vår forgangne flypark og gamle planverk bekrefter at vi i så måte befinner oss i enden av det vi kan kalle en tydelig historisk linje. Det kan ikke unnløst at vi har hatt, og fremdeles har, et ensidig Luftforsvar.

Funksjonsdelingen i alliansesamarbeidet har vært en viktig årsak til ensidigheten. Fordelingen av nasjonale oppgaver fant sted mellom NATO-medlemmene i tiden etter opprettelsen av felles kommandostruktur og lanseringen av de første planverk ved begynnelsen av 1950-tallet. Den har medført at norsk luftstrategi primært har vært rettet inn mot å etterkomme ønskene fra vestens supermakt. I vid forstand er det neppe galt å hevde at Luftforsvarets oppgaver har inneholdt betydelige elementer av støtteopdrag. Selv om jeg tidligere har påpekt visse endringer under den kalde krigen, ser det ikke ut til at disse har betydd annet enn små justeringer i vår luftstrategi.

En annen medvirkende årsak til ensrettingen er trolig knyttet til Luftforsvarets organisasjon. Er strukturen i, og sammensettingen av ledelsen med på å fremme nytenking og kreativitet? Jack Snyder støtter seg til moderne organisasjonsteori når han hevder at den viktigste drivkraften bak en militær institusjons doktriner er organisasjonens selvoppholdelsesdrift.¹⁴ Det er naturlig å anta at dette fenomenet kan ha gjort seg gjeldende også innen vår egen organisasjon. I den grad norske politikere selv har fått velge rolle i NATO-samarbeidet har valg av strategi og doktriner vært overlatt til

Luftforsvaret, naturligvis innen visse rammer. Forsvarsgrenens strategiske disposisjoner har under hele den kalde krigen vært bestemt av forsvarsgrenens ledelse. Og denne ledelsen har gjennom hele vår historie bestått av representanter for en svært snever fraksjon av Luftforsvarets luftkrigere; bakgrunn som jagerflyger har vært et viktig kvalifiseringskriterium for å bli general. Det er naturligvis ikke sikkert at valg av strategi og doktriner ville vært annerledes eller bedre dersom ledelsen var mer sammensatt og kanskje annerledes organisert. Men det vet vi jo ikke.

Konklusjon

Et av særtrekkene ved den kalde krigens epoke har vært fraværet av begrepet strategi i Luftforsvarets og i Forsvarets terminologi. Tiltak som har falt inn under denne kategorien er blitt gjemt bort under merkelapper som sikkerhetspolitikk og forsvarspolitikk. Når *strategi* brukes er det oftest i sammenheng med organisasjonsutvikling og lignende. Norsk *krigs-strategi* er fremdeles et ikke-begrep. Skyldes dette at militærledelsen ikke har nådd frem overfor politikerne? Skyldes det at Forsvarets skoler i for stor grad har lagt seg flate for sivile teoretikers begrepsdiktatur? Eller er det kanskje slik at Norge rett og slett ikke har hatt egen strategi, men gjennom hele den kalde krigen har nøyd seg med å være en vasall under amerikansk *grand strategy* ved å la sitt eget forsvar utgjøre et slags operasjonelt nivå? Sannsynligvis skyldes det en kombinasjon av disse og flere årsaker.

Opphøret av den kalde krigen kan benyttes til å etablere en ny bevissthet til planlegging og bruk av luftmakt i Luftforsvaret. Til dels venter nye oppgaver i en virkelighet vesensforskjellig fra den foregående epoke; atomtrusselen synes ikke lenger så overhengende; den stabile freden i Europa er omme; bortfallet av en oversiktlig bipolar virkelighet umuliggjør rasjonalisering av luftmaktbruk; Luftforsvaret kan ikke lenger regne med at avskrekking er det eneste norske luftmakt skal brukes til; nasjonal luftmakt må dessuten dimensjoneres i lys av den avtagende interessen for nordflanken.

For de aller fleste som har luftmakt som arbeidsfelt i dag, har den kalde krigen utgjort normalsituasjonen gjennom en mannsalder. Det er derfor viktig å ha *in mente* at den epoken med sine særegne karaktertrekk og paradokser nå er brakt til opphør. Avslutningsvis vil jeg nøye meg med å fremholde at mange av erfaringene og tiltakene fra den kalde krigen derfor er verdiløse og endatil kan være farlige å bygge videre på i utformingen av fremtidig luftmaktsutøvelse.

Noter

1. Harkabi, *Nuclear War and Nuclear Peace, Israel Program for Scientific Translations*, Jerusalem 1966:5-6.
2. L. Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, London 1983:6.
3. R. Tannes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991:29-31.
4. Ibid.:29-31.
5. H. Klevberg, "Luftmakt i Finnmark", *Forsvarsstudier* 4/1996:42-44.
6. M. Berdal, "Forging a Maritime Alliance", *Forsvarsstudier* 4/1993:25-26.
7. Harkabi, *Nuclear War and Nuclear Peace, Israel Program for Scientific Translations*, Jerusalem 1966:4.
8. R. Hobson, "Fra kabinettskrigen til den totale krigen. Clausewitztolkninger fra Moltke til Aron", *Forsvarsstudier* 6/1994:89.
9. H. Kahn, *On Escalation: Metaphors and Scenarios*, New York 1965.
10. L. Freedmann, *The First Two Generations of Nuclear Strategists*, i P. Paret (ed.), *Makers of Modern Strategy*, Princeton 1986:764-5.
11. Th. Schelling, *Arms and Influence*, New Haven 1966:93 [forf. oversettelse].
12. J.J. Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv*, Oslo 1967:68-75.
13. H. Klevberg, "Luftmakt i Finnmark", *Forsvarsstudier* 4/1996:14-20.
14. J. Snyder, *The Ideology of the Offensive*, London 1984:50-56.

Air doctrine and traditional concepts - out of tune with realities?

*Høyskolelektor Nils Edward Naastad, Avdeling for Luftmaktsstudier,
Luftkrigsskolen*

We are living in a time of many paradoxes. We have left the peaceful stability of the Cold War and entered an era where change is taking place and instability will be a fact of life. Change on the international scene very often implies the use of violent means. The rumours of peace in our time are, I fear, considerably exaggerated.

The good old days were called the Cold War. The Cold War was in reality a long peace where the armed forces of this country got the best out of both peace and war. Stable peace gave you the prospects of a long life. The possibility of a seemingly imminent war gave you very decent defence budgets. These days we have rumors of eternal peace with catastrophic consequences for our budgets, while at the same time our men are sent into combat areas. The reasons for these abrupt changes are many, and I can't detail them here. Some reasons have implications for our role in the new world though, and I will have to spend a few minutes on them. Nuclear weapons have been put into the cupboard. So has the Soviet Union. Small conflicts can be kept small, that is; they will not escalate into nuclear madness. If you in the old days contemplated the use of violence to reach some political goal, and this entailed a risk of escalation, you had to think twice before you started something. The possibility of escalation these days is much more remote. In other words; you can today imagine violence applied as a political tool in situations and areas where that was impossible in the times of the Cold War.

What this boils down to is that war has become increasingly likely to occur. I do not like to say this, but I think that war in many scenarios has

seen a revival as a means to a political end. The politicians contemplating Clausewitz may not succeed, but they will try.

All I know about war tells me that war is a beast. Once unleashed it becomes very difficult to control. From a political point of view, many of the conflicts we see ahead will be optional. Politicians will be able to decide whether they want to go in or not. By this I mean that the most vital interests of the state are not at stake. And in this respect our political masters have a choice. Some of these conflicts may appear to be this century's kind of cabinet warfare. A cabinet war is a war where not everything is at stake, but where the political masters have decided to apply military force for some reason. But our times will add new dimensions to these cabinet wars. The Cabinet will need public approval. There will always be (vocal) opposition to the sending of armed forces into a non vital conflict. What is more, the support behind the Cabinet will fluctuate.

Perhaps the most critical component in order to maintain support for the intervention, will be to keep our own losses down. I mentioned Clausewitz. It is not accidental I think that the old theorist has seen a revival in air power magazines in several countries like the United States, the UK, Australia and, for some more obscure reason, Norway. What has been stressed in many of these articles is of course his dictum that war is a continuation of politics. The USAF has presented itself to the politicians as a viable tool. We can be used. There are more options than just to send the marines in this new world of peaceful violence.

What's new about this, then? Quite a bit, in fact. In the old days the role of air power was most central in delivering the devastating nuclear attack. The Air Force was the guarantor of Armageddon. The Airmen and the missileers would assure that we all went together when we went. I do not think that to be the provider of Armageddon in the long run is a very good or comforting organisational platform on which to build a constructive role. And in this MAD world the representatives of a smaller air force also had a role to play; we could provide staging platforms or limited escort capabilities.

In the new era this straitjacket is gone. And when we present ourselves

to the politicians we find a ready and sympathetic audience. Air power substitutes technology for people. In other words: air power can reduce the losses one can expect if one intervenes. And in most conflicts where Western politicians contemplate intervention, very low losses will be a prerequisite. Public opinion will not accept high losses or hardly any losses at all. Air power can possibly meet these requirements. In other words, in this new world air power needs a role to play. The political masters need someone to fill that role. We thus have the prospects of a happy marriage.

Let me emphasize this: Air power has become a political tool. It has become a tool because in applying it our masters do not risk losing too many people. Air power has also I think, become a political tool because it is the tool of least commitment. With its slight regard for distance, air power can in many situations be based out of the conflict area. It can then be taken into the area, accomplish (hopefully) its task and then go home to its base again. The risk of getting stuck in some military-political quagmire is less with the air force than with the army. If you are not really in, you do not have to pull out.

The implications here are quite clear. In future conflicts of the optional kind, the cabinet wars of the new era, so to say, air power will be a preferred tool. Politicians will prefer to use air power because the risks are low. They will not lose many people, and they do not risk getting stuck in some quagmire.

Before we start rejoicing we should stop to consider the other side of this (more or less) happy state of affairs. Can we deliver the goods? The preference will mean that the interventionists will come to the air power inventory to do their shopping. When they arrive, they have already decided to buy something. But they will choose from whatever there is. If the goods they bring with them do not give the expected effects, we will risk that they will go somewhere else. And we cannot risk losing our customers. My contention is that the air power inventory may be somewhat too narrow. We have got to increase the categories or types of goods we sell.

We cannot escape our past, of course. The past is there in the form of

weaponry which was designed and developed for a kind of warfare not very likely any longer. The past is there in our organizational structures and I also fear that the past is with us in the ways we think. I will argue here that we think in concepts of the past. Do not misunderstand, for a professional historian the past in itself is no problem. The problem I see is rather one of the relevance of the Cold War past. It is the relevance of our own experiences and the way these experiences have formed the conceptual framework within which we think, that I will question here. Our framework has become I think, much too rigid. We will need to enhance our flexibility.

In the West we have been thinking full-scale war for 50 years. In contemplating the limited wars of the future it is tempting just to scale down the big war. If the total war was everything of everything we had, the little war may be a little of everything. By thinking this way we bring our structures of thought from the Cold War into today's environment. I am thus not quite sure what to think when parts of our national military establishment these days seem to have discovered manoeuvre warfare and the role of airland battle in it. A small manoeuvre war doesn't look very credible to me.

The military nature of the new conflicts is difficult to foresee. I will therefore not try. But I do think it safe to say that we are speaking of a continuum here from a "classical" war via peacemaking operations to peacekeeping operations. Peacemaking operations may well turn out to be a "classical war", as peacemaking is often used as a euphemism for war. What war has been fought if not to end wars?

More than 40 years ago, by the way, a book was published to criticize the former League of Nations for its tendency to think it could establish its own forces that could intervene in conflicts between nation states to stop them fighting each other. The book was called *Perpetual War for Perpetual Peace*.

What are the implications of this new political environment for air power?

For a small air force just being *present* in a trouble spot may be

sufficient. We are there not so much to achieve anything operational-wise as to show the flag and enhance the credibility of the nation. Being there, and risking something! may be a prerequisite to be let into the rooms where the important discussions are held and the big decisions are taken. I am not saying that the Norwegian Air Force will become a hostage for politicians who want to be let into the warmth of the European Community, but I admit that that may be a reasonable interpretation of what I have just said.

But from an air-power point of view just being there in some state of eternal impotence is not satisfactory, of course. We have got to make ourselves relevant in this new world or the budgetary consequences will be dire.

The organisational history of air power has been one of striving for independence. Independence meant (and probably still does) independent of land and sea forces. We have strived not to be subordinated to these forces and to achieve this we have wanted to fight our own wars. Independent operations and strategic bombing have usually been one and the same thing.

Strategic bombing meant that we were going to break the will of the opponent by bombing his vital centres. These centres could be centres of population or of production. Very often they were both and you could not hit the one without hitting the other. Collateral damage has always been a nice term for killing civilians. I will regard the deliberate terror bombing of civilians as a thing of the past. Experience has shown these efforts to be counterproductive and have a uniting effect on those being subjected to this kind of terror. In the days of the media such operations will probably have a doubly counterproductive effect. Not only will they unite the opponent, but they will also undermine the support for the war in our own population. You may be able to control the media in your own headquarters, but you can't curb CNN.

The other side of the coin of strategic bombardment is still valid, I think. One still plans to bombard the productive capacities of the opponent so that his ability to continue fighting will be eroded. The problem is to define the critical links in this very complex industrial web. Industry has proved itself very resilient to bombardment from the air. You have been

able to take out production, but you have not been able to keep it that way. I do think, however, that there is agreement today that there are critical bottlenecks in industrialised societies and several of them will be very vulnerable to precise and continuous bombardment from the air. The challenge is probably to define the centres of gravity. I believe a lot of work is still going on in some countries to devise sophisticated computer analyses of the way industrial societies function and the effect of blowing up identified bottlenecks.

I wonder, where does this theory of the centre of gravity come from? Why is it so attractive to airmen when so far it has proved to be a blind alley? Most likely because we have used the theory to underpin our claim for a special status. Air power could end traditional fighting by going directly to the heart of the enemy. But air power did not succeed in realizing this claim.

It is on the operational level in close co-ordination with the other services that air power has really proved itself valuable. The synergistic effect created when forces have operated in well co-ordinated scenarios, have been very strong. In fighting the armed forces of the opponent, air power has been a success.

It is when we have demanded to do things alone that the outcomes have been more dubious. Perhaps we shouldn't strive so much for independent operations while at the same time confessing to the gospel of synergism.

But how do these traditional concepts of air power relate to the new world? In one way or another air power has been about bombing someone or something. In many scenarios most of the bombs proved irrelevant to the outcome. I believe that in many cases of the future the irrelevance of blowing something up is likely to increase.

The theory of centres of gravity relates to industrial societies in a full scale war. In small wars where the objectives are much more limited, its implementation is clearly more difficult. In a conflict like the Gulf War the natural centre of gravity could have been the will of the leader. On the other hand, with leadership as unpredictable as it was in this situation, it was perhaps better to destroy the components without which the intentions

of the master would be irrelevant. That includes both the armed components as well as the systems for command and control of them. And that is of course what happened. The leader may still dream of the Mother of all Wars, but he is relatively devoid of means with which to fight it. I think that if we want people in a trouble spot to stop fighting, we shouldn't bother too much with affecting their will. We should simply deprive them of the means. Affecting the will of the people is I believe, much more difficult than affecting the tools without which the will is not very interesting. You may argue that the difference is not very big, affecting the means will also affect the will. In some cases that is correct. In others more doubtful, I think.

If we are going to enter into a "classical" war, air power will again prove itself as deadly efficient as it did during the Gulf War. But I do not think it very likely that we in the foreseeable future will meet an opponent who is stupid enough to fight a war according to Western rules again.

What is the centre of gravity in Bosnia? Hatred, perhaps. You can't bomb hatred, can you? What can we bomb, then? If they are stupid enough to shoot at us, we can always bomb them, if we can find them (which we can't) and if they fly in the no-flying areas, we can shoot them down. But then what, who's next? I think that this tendency to see air power as something that is to drop bombs on someone somewhere has become an obsession. This has narrowed the concept of air power to the detriment of its versatility in the operational continuum from peacekeeping via peacemaking to classical war that we now face. In this new situation air power will have to be much more.

Perhaps the main reason for this conceptual rigidity is that it is combined with structural rigidity within the organisation. Every air force that I know of has strong elements of elitism in it. Pilots are the most important people. Within the group of pilots some pilots are more equal than others. In my little air force it is the fighter pilots, in other air forces the most important pilots are those flying fighter-bombers or even strategic bombers. Anyway, to be an important pilot the vehicle you fly has to deliver fire in some way or another. The rest is merely support.

An ordinary air power organisation may look like a pyramid. I am not saying this pyramid structure is wrong. But it does conveniently support the organisational hierarchies we thrive in (some of us do anyhow). And as we mix up support functions with subordination, we tend to see support as less important. I know lip service is being paid now and again to the contrary, but so far I see too little of it in the career patterns to believe in it.

Equality isn't preached, gentlemen, it is practised, or it is not there.

We tend to think that our leaders have to come from the group which performs the most important functions, namely the combat pilots. We have a situation where individual careers are mixed up with roles and missions. This is to say that a change in the priority of certain missions will have adverse effects on somebody's career prospects. This is an organisation where change becomes difficult. The highly praised flexibility of air power is only flexibility within certain narrow limits. We have within our hierarchical structures in reality mixed roles, missions, elitism and career prospects into a pattern which is dangerously rigid.

Since the air power advocates made their claims for the unique status of air power, the analyses of almost every conflict have been marred by the question of who was most important. Did air power decide World War II? Did air power win the Gulf War? I don't care. When every service brings its analysts to bear to prove that just their part was vitally important, the discussion becomes boring.

There is one conflict in the post-World War II period that air power won alone. It never turned into a war. But nevertheless it was solved to the full satisfaction of the West. The West demonstrated ability and will power sufficient to make the Communists withdraw their challenge and comply to our will. When Stalin and his German henchmen closed the railways and the roads in and out of West Berlin in January 1948, an international crisis with tremendous potential for developing into a war was a reality. One could not possibly keep the corridors open by force against massive Soviet armoured forces stationed in the area. But one could continue to fly in and out of Berlin in clearly designated air corridors. And one did.

When the overland access to Berlin was closed, the most essential

goods were being flown into the isolated city. The allied leaders (headed by Truman) had decided to establish an air bridge between the allied occupation zones and West-Berlin to provide the population with what it took to live there. There was no high profile declaration of this intention. First one did not know whether one could make it. And secondly, I assume, there was no need this time for air power to claim special status. It was obvious to everyone. Thirdly, transport was in the forefront, not fighters and bombers - and that is not really air power, is it?

The air bridge really got going. At its peak several thousand tons were being hauled into the town each day, and it does take a few DC-3s to accomplish that. The airport management at Tempelhof somehow managed to get down (and presumably up again) one plane per minute in the busiest periods. On the allied side the feat of keeping things going had a uniting effect in a period of uncertainty. We can cooperate. And if we stand together, we can deliver! This I believe, was noticed in Moscow too. After 300 days the roads and rails were opened again. The West had not deserted Berlin. Air lift had kept the vital links to the West open.

There is no doubt that air power prevented what either could have developed into a full scale war, or more likely perhaps, a Western defeat with the centrifugal effects that could have had in these formative years of Western unity. In this case I will compare air power to a chain.

At the end point of this chain is the transport plane - and according to the way we traditionally think about air power, the transport plane was thus the most important. Please note that in this chain there is also fighting ability. There was a very clear message sent to the Soviets that if this air bridge were to be forcefully opposed, that opposition would be forcefully dealt with. The US transferred B-29s to Europe.

Now let us stop for a moment and compare the two illustrations I have used so far, namely a pyramid versus a chain. The problem with the pyramid as *the* embodiment of air power is, I fear, that it will limit our options in the new world. One may from this traditional image assume that the mission of air power is always to deliver explosives on someone or something, whereas in the Berlin airlift it was surely not. What I would like

to suggest here is to scrap this pyramid. Not because it is always wrong or untrue. I want it scrapped because it inhibits our options. And in today's world where uncertainty is the catch-word, we had better keep our options open.

I cannot tell you what is going to happen tomorrow, but I fear we will be surprised. Surprise can be dealt with in two different ways: We can try to reduce the possibilities of being surprised by thinking up as many (fanciful) scenarios as possible. If we can prepare for them, surprise will not take place. This is of course immensely difficult. Instead I would like to suggest that we should learn to live with surprise as a military (and political) fact of life. Our task then will be to concentrate on making the effects of this surprise as small as possible and as short-lived as possible. I would like to see air power become as scenario-robust as possible. Let me therefore suggest that instead of this (in my opinion) too rigid system of roles, missions, support etc. we should construct chains of air power that are applicable in several cases. I like to see air power as chains where the end product varies according to circumstance. What is the most important link in this chain? It is the link that breaks. It doesn't matter which one it might be.

This is a non-lethal chain. What is it that air power provides here? It is not only the goods themselves. Air power provides infrastructure. The physical embodiment of an aeroplane, fixed-wing or not, is the embodiment of infrastructure. Infrastructure is so to speak built into the thing.

In very many scenarios infrastructure is the basis on which order can be built. I believe that in several types of unrest our most important contribution to restoring order and stability is to provide the area with infrastructure. And that does not only mean transportation of food and other essential goods. It also means transportation of information into the area and acquisition and transportation of information out of the area. Information out of the area will, to several of the more dubious characters always present where disorder is likely, mean that you can't get away with it. You are seen, you scoundrel, and somebody will track you down. This is a rather legalistic argument, I know. But then I don't think it is the harsh

punishments that make people behave, but rather the likelihood of getting caught.

A chain where the means to the end product is transport, will I believe, in most cases also have to contain several links of strongly armed assets. And if we are to fly over ground which we do not control (and we will have to!) these armed components will have to be equipped with very advanced means both for target acquisition and the delivery of prompt and very precise fire. People on the ground should know that if they want an exchange of fire they can have it.

Let me now before I conclude summarise what I think I have been saying. In the age of optional wars which I believe can be seen as the modern form of the cabinet war, air power will be the chosen instrument of our political masters. There are at least two reasons for this: 1 - the substitution of technology for men implies reduced losses; 2 - air power means the least commitment, hence no quagmires.

In our inventory we had better have the appropriate tools available. The shoppers will take what we have to offer. If what we have does not accomplish the task, the shoppers will go somewhere else. And we cannot afford to lose customers.

To increase our inventory we will have to develop a more flexible understanding of air power. There are strong organisational obstacles that have to be overcome to achieve this. We must dismantle the automated link between important missions and a good career. We could start by demolishing the conceptual framework for air power roles and mission where support implies subordination. Rather than the solid structure of a pyramid I suggest that we see air power as several chains that could be constructed according to circumstance.

Airpower and peace enforcement

Professor James S. Corum, US Air Force School of Advanced Airpower Studies, Maxwell Air Force Base, Alabama

In the last five years, the world community has seen a dramatic increase in peace enforcement operations conducted by multinational forces in locations such as Somalia, Haiti and Bosnia. Accordingly, peace enforcement operations have taken on an unprecedented level of importance for the militaries of the major powers who are dispatching large military forces, along with significant humanitarian relief, in support of these peace enforcement operations. One major problem being recognized in conducting these operations is a lack of clear doctrinal guidance for the particular issues and conditions typically faced by military forces during these operations.

In this paper, I shall draw primarily from the experience of the United States Air Force in supporting peace enforcement operations to assess our present air force doctrine, or lack thereof, and to pinpoint where changes need to be made in our force structure and operational methods in order to carry out the peace enforcement mission more effectively. Although I am speaking primarily of the United States Air Force, the lessons that the US military has learned and most conclusions regarding the changes and reforms are also directly applicable to other air forces. After all, the peace enforcement missions are multinational operations, with UN, NATO, and other major organizations involved in sanctions. Like other multinational combat operations, a common approach to doctrine is needed among the various military forces involved.

Definition of "Peace Enforcement"

The present UN and US definition of peace enforcement is rather vague. The US Joint Staff maintains that "Peace Enforcement includes appropriate forceful military actions to separate belligerents involved in the conflict - with or without their consent. There is a clear distinction between peacekeeping and peace enforcement."¹ The UN definition of peace enforcement, as stated by Secretary-General Boutros Boutros-Ghali, is "Actions to keep a ceasefire from being violated or to reinstate a failed ceasefire."² As Donald M. Snow points out, there is a subtle difference between the UN and the US definitions of peace enforcement. The UN definition implies the existence of some will for peace, whereas "the American version more realistically portrays another, far more difficult matter. By definition, in the situation for which peace enforcement is a potentially appropriate response, war and not peace describes the situation, and one or more of the combatants prefers it that way."³ Despite these differences in definition, one aspect of peace enforcement is very clear. While US doctrine calls it a "peace operation", peace enforcement is decidedly not peacekeeping. Peace enforcement may not have the consent of all parties; the intervening forces are not likely to be neutral; and the intervening forces are authorized to use force in other than self-defense situations. Though peace enforcement operations are not defined as war, they are still military combat operations and fall into the traditional American category of low-intensity conflict.

In effect, for the United Nations, the United States, and the regional multi-national organizations, the term "peace enforcement" has become a euphemism for military intervention. In most cases of peace enforcement, one is not dealing with a conflict between two established and recognizable states, but rather with a country undergoing civil war. In the most dramatic cases of peace enforcement, the world community is dealing with countries that have imploded - moved beyond a war between recognizable factions to a collapse of the economy, and of the social and governmental order. Such situations have occurred in Somalia, Haiti, Rwanda, and

Liberia. Chaos and anarchy are the best descriptions of the situation on the ground encountered by peace enforcement forces upon their arrival. In such cases, there may be numerous armed factions, and few organizational or governmental entities with whom to negotiate.

Faced with the problem of collapse of a country, and the consequent mass loss of innocent life by famine, disease, and violence, the United Nations, the major powers, and many of the smaller nations have often demanded that something be done for humanitarian reasons. This results in multinational military intervention - not as the preferred solution, but as the only remaining step to be taken in the attempt to alleviate human suffering. Given the state of the world today, and the marginal nature of the economic and societal order of many countries throughout the world, it is probable that the United Nations, NATO, and other multinational bodies will have to conduct more peace enforcement operations in the future.

The State of the Problem

The military in peace enforcement, unlike peacekeeping, is much more than a support force to assist diplomatic efforts. In peace enforcement, the military will assist the diplomats, but it will also be required to apply force, to assist humanitarian operations, to help and train indigenous forces, and to assist international and national agencies in nation-building. As in any military operation, airpower - which I define as air force airlift and combat units as well as army helicopter lift and combat units - will have a major role, perhaps even a decisive role, in making peace enforcement operations a success.

In examining the record of airpower in peace enforcement operations, I see several major areas where airpower can make a significant contribution: humanitarian operation support, troop/equipment airlift, force protection, psychological operations, reconnaissance and surveillance. The US Air Force and other services have proven themselves to be quite capable of conducting most of these operations within the context of a

conventional war. Within the context of a peace enforcement operation, however, the US military and other air forces have often exhibited a doctrinal vacuum. It is more often a case of learning and improvising as we go along. The mission might get accomplished, but the lack of planning and doctrine leads to inefficiency, waste, and needless loss of equipment and personnel.

Peace enforcement operations are, in many respects, much more complex than conventional wars. In a conventional war, one has the intent of defeating the enemy armed forces and imposing our will upon the enemy. Targeting an enemy military for destruction requires considerable operational finesse, but no great degree of political sophistication. A peace enforcement operation, however, does not aim for the destruction of an enemy armed force, or for the overthrow or submission of an enemy state. The mission "to impose peace" is very vague. One is authorized to use military force, but not too much force. One cannot aim for the destruction of the nation's industrial power if the main problem is that the country has imploded and there is no industrial activity. It is difficult to target the enemy armed forces when one is not even sure who the enemy is. Our opponents might not even have anything resembling a conventional armed forces to target. Moreover, if the mission is to promote peace, and to assist in reestablishing the basis for a functioning government and economy, it is best not to use too much military force, which would merely increase the devastation and add to the problem, compounding it with the ill will directed against foreign troops and organizations that any military intervention is likely to provoke.

For all the above reasons, this highly complex mission is not popular with the military. Since it will not go away, however, the only reasonable response is to attempt to create, or at least modify airpower doctrine to try to deal with some of the problems specific to this kind of mission. In this paper, I will concentrate upon those areas where experience has shown us the greatest level of doctrinal vacuum, and while not proposing any comprehensive solution, at least propose a few ideas that ought to serve as starting points for debate to foster doctrinal study and change.

Humanitarian Operations

Most peace enforcement operations in the past - and certainly most in the future - will be largely centered upon providing humanitarian relief. The Somalia Operation from 1992-1994 certainly falls within this category. At the present time, enormous effort is being made by military and civilian agencies to provide food and supplies to refugees of the besieged populations of Bosnia. Future peace enforcement operations will most probably also be triggered by the need to provide relief to large populations facing famine and disease caused by conflict.

The American, as well as other air forces have a sound doctrine and considerable experience in airlift and airdrop of supplies. With the acquisition of more C-17 airlift aircraft by the US Air Force and the Osprey light transport by the US Marine Corps, the US ability to conduct effective airlift into difficult terrain and tough tactical environments will be enhanced. Improvements in helicopter technology leading to greater lift and speed, as in the *UH 60 Blackhawk*, have also given us an additional capability to get food and supplies to civilians in isolated areas. The experience of the American military in Somalia, however, indicates that we can save money while gaining efficiency by implementing certain low-tech solutions. The US Air Force found that there was a need for twin-engine, fixed-wing, light transport aircraft of the *CASA 100* type, capable of carrying a small number of passengers or limited supply lift to short, rough airfields scattered throughout the country.⁴ It was found that a light, twin-engine *STOL* transport had about the same lift capacity as a *UH-60* helicopter: approximately twelve passengers or three to four tons of cargo. Helicopters with significant lift capability were, however, highly restricted due to their relatively short range. The transports, on the other hand, have approximately three or four times the range of lift helicopters. In addition, fixed-wing light transports require a fraction of the maintenance required by helicopters, and the per-hour cost for flight operations is approximately a quarter of the cost for flight operations of lift helicopters. The effect of this, and the cost-saving involved in using light twin-engine transport

aircraft caused the US Air Force to charter a number of these aircraft for use in Somalia. Since future humanitarian operations will probably entail flying people and supplies to small outposts scattered over a broad area, the US Air Force ought to consider maintaining a squadron of twin-engine light transports within its force structure - possibly within the reserve forces.

One major problem of deploying airpower in humanitarian operations is the effective coordination of relief efforts with civilian non-governmental agencies, such as the International Red Cross, CARE, etc. The prime providers of humanitarian aid in situations such as Somalia are the UN agencies and the large, non-governmental agencies that usually operate under contract to the United Nations in order to organize and provide assistance to devastated populations. In peace enforcement operations, the US military doctrine mentions that the US military ought to cooperate with the NGOs (Non-Governmental Organizations), coordinating efforts through a Civil/Military Operations Center (CMOC).⁵ Still, effective cooperation and coordination by the civilian agencies is a hit or miss affair. Although civilian agencies require military assistance to conduct their missions in places like Somalia, there is a cultural bias within many civilian relief agencies against working with the military.

One example of civilian/military friction comes from the initial stages of the Somalia airlift. The US Air Force was providing airlift support to UN-contracted humanitarian agencies flying relief supplies into Somalia beginning in July 1992, five months before the intervention of American ground troops.⁶ The primary disagreement between the US Air Force, air crews and the International Red Cross concerned the security of relief supplies, Red Cross workers, and Air Force aircrew. One of the rules of the International Red Cross, at that time one of the primary players in the Somalia relief operation, was that US aircrew flying Red Cross relief supplies into Somali airstrips could not be armed, even though these airstrips were often dangerous, and surrounded by volatile armed groups. As relief supplies were lifted in, shipments were often quickly looted by Somali factions. For example, a flight of four US relief planes landed at Mogadishu in August 1992, only to have three guards killed and two UN

observers wounded by gunmen as they looted the shipment. The US Air Force aircrews, ordered to comply with the International Red Cross request, flew their missions into Somalia unarmed. At the same time, however, the International Red Cross hired its own, heavily-armed Somali "technicals" for their own security, and thus always traveled well-armed themselves - even on aircraft in which US aircrew had been ordered disarmed per International Red Cross request.⁷ In fact, the NGO approach of hiring their own security in humanitarian operations might actually encourage social breakdown, contributing to the problems of unstable countries. While some of the NGO "technicals" in Somalia were loyal employees, many of the hired security forces were little better than bandits.⁸

Another issue of contention during the Somalia operation was the manner in which the operation itself was conceived. Once relief supplies from international agencies arrived on the ground, the international agencies preferred a transport system of ground convoys, which were difficult to secure and highly vulnerable to land mines and ambush by various Somali factions. Some Western air forces operating in support of Somalian relief made the commonsense proposal to eliminate most of the convoys, since starving people in Somalia's hinterlands could be supplied directly by double-bagging the food sacks, and simply dropping them out of C-130s at very low altitude at sites just outside remote villages. This proposal probably would have worked, but was opposed by several of the NGOs. Some people participating in the operation believe that the NGOs - whose *raison d'être* is humanitarian relief - saw direct supply to the Somali people by air, instead of by convoy, as taking away the rice bowls, and their very organizational function.

As already mentioned, there is no requirement, at present, for civilian and military agencies to coordinate their efforts. In many cases, frictions, lack of cooperation and lack of coordination have needlessly complicated humanitarian missions. There is clearly a need for the United Nations to renegotiate the relationship between the NGOs and the supporting military forces in UN-sponsored humanitarian missions. If the contract agencies -

which receive their funding from the UN and other governments - require military support to effectively carry out their mission, greater military control will be necessary over many aspects of the humanitarian relief effort, in order to increase security and efficiency. This will be hard for the NGOs to accept. Still, if the United Nations or other international bodies expect full support from the military in the relief effort, much clearer rules need to be mandated, and a certain amount of military control, particularly over security and transportation, will have to be imposed upon the NGOs.

Command and Control

Command and control is likely to be one of the most difficult aspects of any multinational operation. The shoot-down of two US Army UH-60s by two US Air Force F-15s over northern Iraq in 1994, and the ensuing loss of twenty-six lives, are a sobering reminder of the tragic consequences which can result from failure to coordinate and communicate in a peace enforcement operation. In a military effort with several nations involved and much less restrictive rules of engagement, the chances of such mistakes are increased.

At the outset of the operation in Somalia, there was no single agency coordinating the air effort in that country. UNITAC coordinated the tactical aviation effort through two agencies. One agency was the J-3 of the Air Staff Division, with authority to task subordinate commands for the support of task-force missions and to maintain central tasking authority over some resources, such as carrier aircraft. The other agency was the Airspace Control Agency (ACA), set up as a special staff function, which served as a central clearing agency for publishing flight schedules for fixed-wing aircraft, and for establishing procedures for airspace control and deconfliction.⁹ This command set-up generated some confusion. Some units weren't certain which agency controlled which function, and would often contact the wrong agency, retarding the coordination process. In addition, the Third Marine Air Wing found that, initially, it had neither the

trained personnel nor the facilities to operate the ACA. Eventually, the ACA was disbanded, leaving all command and control functions to the J-3 Air and subordinate units.¹⁰ The primary lesson to be learned from Somalia is that, in future peace enforcement/humanitarian operations, an adequately staffed and trained air control agency/air operations headquarters needs to be deployed at the very beginning of the operation, and all fixed-wing operations need to be regulated and coordinated through one central agency.

One important aspect of the command and control of military air operations in peace enforcement concerns the bureaucratic rules governing the sharing of supplies and equipment by the various participating military forces. The US military is encumbered by numerous peacetime regulations that inhibit something as simple as giving water to a neighboring German Air Force unit.¹¹ The military needs to review the various regulations governing peacetime logistics and contracting operations, and to ensure that many of these are not applied to multinational peace enforcement operations. Commanders who deploy ought to be given a reasonable budget, under their own control, to spend as they see fit. It would include money for contracting and providing supplies and maintenance to participating multinational forces. The sound solution is to do what is necessary to enable the commander to carry out the mission with the least bureaucratic burden. Properly budget each mission and let the State Department sort out the accounts afterwards.

Finally, the UN system of planning, deployment and budgeting for peace enforcement operations needs fundamental reforms. The UN rule that provides \$1,000 per month per soldier to a government which provides troops to UN operations, as well as the rules allowing countries to send broken and obsolete equipment to UN operations, need to be changed. UN peace operations have become, in effect, money-making operations for many of the poorer, third-world militaries. The UN regulations allow countries to deploy obsolete, and even broken, equipment to UN operations, because when that equipment arrives in the theater, it becomes the UN's responsibility to keep it repaired and maintained. This air transport

of substandard equipment leads to the waste of valuable airlift assets. One example of the waste that results from the present UN system is an instance from Somalia. The Zimbabwe Army provided several 1950s British Puma armored cars, some of which needed to be winched aboard the transport aircraft because they were nonoperational. These vehicles were deployed at great expense to Somalia, whereupon the UN had to repair, then maintain them. Such ancient vehicles were probably not worth the cost of airlifting them to Somalia.¹²

The wealthy Western nations ought to insist upon UN reforms to eliminate such practices. Changes in military aid programs of the Western nations to poorer nations might be appropriate. Instead of funding poorly-equipped third-world infantrymen for deployment in peace operations, the Western nations might provide the necessary equipment and training to help poorer nations create engineer units, logistics units, and modern air transport squadrons - precisely the types of units that are going to be needed on future peace enforcement operations. The West would provide aid, training, and equipment on the condition that these specialist units from poorer nations would be made available to the United Nations for deployment in future peace operations. Such an arrangement would probably be acceptable to many third-world countries, enabling them to use UN peace operations to improve their own military efficiency without incurring the cost and inefficiency of the present system of financing. In general, the principle ought to apply, to UN operations, that only the actual costs of troop deployment should be paid for by the UN.

Psychological Operations

One of the most important services that an air force can provide in a peace enforcement operation is psychological operations support. Modified C-130 transports of the USAF 193rd Special Operations Wing have the capability to transmit radio and television messages throughout a wide variety of frequencies. In Haiti, USAF aircraft transmitting messages prepared by the

psychological operations specialists of the US Army carried out an intensive campaign oriented toward the Haitian population in the weeks before the US invasion in late 1994. Leaflets were also dropped by US aircraft. The information disseminated to the Haitian people was geared to discouraging any further exodus of Haitians by boat, and to calm the Haitian population at a time when violent repression by the Government appeared possible.

During the US invasion of Haiti, the psyops message disseminated by radio and leaflet informed the populace of US intentions and played an important role in keeping people calm. Much of the credit for the lack of resistance to the US intervention in Haiti can be attributed to an effective psyops campaign, in which airborne psyops played an important role. The lesson of Haiti is that a comprehensive psychological operations campaign must be enacted *before* a peace enforcement operation is fully initiated.

In Somalia in December 1992, the US Air Force and Army, and later the Marine Corps, deployed psyops personnel, who conducted an information campaign designed to reassure the local populace regarding the policies and intentions of the multinational force. Again, psyops proved their worth as a factor in convincing Somalis not to resist foreign forces. Still, one major mistake in the campaign was made in May 1993, when the US reduced its forces in Somalia and returned its military psyops units and specialists just as the UN took over the mission. From a humanitarian mission, it became a mission of active opposition to Muhamed Aideed's faction as part of a nation-building campaign. Without a proper psyops campaign to explain this change in UN policy, a large part of the Somali population - not just Aideed's clan - became more hostile to the UN force. Somali resistance and UN casualties increased, leading eventually to the humiliating withdrawal of UN forces from Somalia.

The lesson of Somalia is that at *all* stages of a peace enforcement operation, a full campaign of broadcasts, leaflets and information dissemination needs to be conducted.

Psychological operations have proven their worth in conventional war and in low intensity conflicts. Even though the US Air Force already has

some capability to conduct psychological operations, the psyops specialist forces of the air force and army ought to be expanded if the US is to be involved in large-scale peace operations.

Intelligence

US Air Force intelligence and US military intelligence is geared, in general, towards conducting conventional war operations, and thus emphasizes the technological side of intelligence gathering. Low intensity conflict operations, however, require effective political/human intelligence, which can only be gathered and analyzed by well-educated people with operational experience who possess a thorough understanding of the language, culture, and politics of the nation in which we are operating. The difficulty of peace enforcement intelligence is that normally the threat comes, not from large conventional forces that would be easily observed by spacecraft and aircraft and monitored by high-tech equipment, but rather from small factions or militias, often dressed in civilian clothes, who live amidst the civilian population and operate from cities and villages.

The US military is consistently deficient in having enough language-capable intelligence officers with the regional expertise to provide the commander with accurate analysis and advice about the low intensity conflict threats. Indeed, the US military is the only one of the world's major military forces that does not require, or even expect, intelligence officers to be fluent in a foreign language. The US Army has an FAO (Foreign Area Officer) program, in which a very small number of officers complete a graduate degree in area studies, are sent for language training, and finally receive training in a foreign country. Foreign Area Officers can provide a commander with in-depth knowledge of the politics and military forces of a foreign country.¹³ Although FAOs can be a major force multiplier in a low intensity conflict, this program is being reduced along with the other army forces.

The lack of Foreign Area Officers is also compounded by the shortage

of enlisted linguists to serve as translators/interpreters. The army seldom fills intelligence units with multiple contingency requirements at 100% of their linguist authorizations.¹⁴ The general shortage of linguists has a serious effect on intelligence-gathering in peace operations. The US Marine Corps had only two Somali linguists when it went into Somalia in 1992.¹⁵ The lack of FAOs or military linguists meant that the US military was forced to hire Somalis who knew a bit of English as interpreters. While some Somalis provided useful service, many were tainted by their clan affiliations and other local loyalties. In the best of circumstances, a military force ought not to rely upon local civilians as an accurate and objective source of political or social intelligence.

The US Air Force is in worse shape than the Army, with nothing that equates to the Army's FAO program. There are only a handful of USAF officers truly capable of providing accurate advice to the commander concerning the countries where peace enforcement interventions or low intensity conflicts are likely to occur. The US Air Force is biased toward finding a technological solution to all problems. Mere technology cannot, however, analyze the political/social dynamics of a foreign society. The employment of force in politically sensitive situations such as peace enforcement requires that the Air Force seek to develop a greater degree of area and language expertise. In other words, the Air Force needs a Foreign Area Officer program.

Not having accurate intelligence about countries that we are intervening in, or not possessing a clear understanding of the political/cultural factors that motivate competing parties can be deadly. The disastrous bombing of the US Marines in Lebanon in October 1983, with a loss of almost three hundred American lives, is largely attributable to a lack of understanding of the nature of the threat in a low intensity conflict situation. The US forces in Lebanon had little concept of how the various Lebanese and PLO factions were likely to respond as the US escalated its military actions, including shore bombardment by the US Navy, against forces in opposition to the Lebanese government in Spring and Summer 1983.

The lack of linguists and area expert officers also makes it difficult to

mount an effective psyops campaign. Psychological operations can only be planned and conducted by culturally-knowledgeable personnel. All of these problems can be solved by a relatively small investment in funds, personnel, and training resources. For the US Air Force to improve its language/psyops and intelligence capabilities, however, will require a greater understanding of the nature of low intensity conflict, and an act of will on the part of the military leadership to effect a change in Air Force attitudes.

If the US military's problem is a bias against political/human intelligence, then the UN has a bias against dealing with military intelligence at all. The UN views covert collection of intelligence as incompatible with the peacekeeping ethic.¹⁶ The UN does not follow careful procedures to control classified documents or information. This became evident in Somalia when the UN authorities failed to secure, and even abandoned, classified US intelligence documents that had been provided to the UN.¹⁷

The compromise of classified documents in Somalia demonstrates the problems that can arise when a doctrinal vacuum exists. It is also another example of the need for reform in UN operations. Peace enforcement operations require intelligence. If the UN wishes to play a central role, it will accordingly have to establish procedures for the dissemination and safeguarding of classified information that conform to US and NATO doctrine.

Reconnaissance and Surveillance

The days when the primary means of observation for peace operations was a light infantryman in a bunker with binoculars are long over. The ability of military airpower to provide timely and comprehensive surveillance and reconnaissance in peace operations remains vital to the chances of success of peace operations.

Peace enforcement operations are not likely to provide a high threat environment for military aircraft. Therefore, although expensive high-tech

equipment such as AWACS and J-Stars will remain necessary for conventional war operations, the need to contain the costs of peace enforcement operations will probably dictate that lower tech solutions will be employed whenever possible. There exists today a wide array of effective twin turboprop light aircraft that are equipped to intercept emissions or to employ SLAR (Side-Looking Airborne Radar). The advantages of such aircraft are their low cost, and their ability to be operated from short, rough airfields. The US Army, for example, employs a modified version of the Beechcraft 200 twin turboprop (C-12 Guardrail) that has several hours of endurance and can operate from a 1,400-foot runway.¹⁸ In places like Rwanda or Somalia, this level of technology ought to be sufficient for accomplishing the mission.

Still more important is the development of UAVs for surveillance of large areas. UAVs (Unmanned Aerial Vehicles) have undergone rapid evolution in the last twenty years and are likely to become the primary means of reconnaissance and surveillance in future peace operations. UAVs have the advantage of being inexpensive, and operable from the field with a small ground crew.

Until recently, the drawbacks of UAVs have been their range, endurance and payload. These limitations are being rapidly overcome. The Israelis, who are on the cutting edge of UAV development, already have UAVs with fourteen-hour (*Searcher*) and sixteen-hour (*Vanguard*) endurance.¹⁹ Under development are UAVs like the *Heron*, which can carry a heavy payload and has an endurance of twenty-four hours.²⁰

Airfield Security

The NATO nations have long trained for, and planned for the defense of airfields in a conventional war. In the past, the US Air Force has usually operated from airfields that were developed, hardened, and defended by friendly host nation personnel. In peace enforcement operations, however, we shall have to operate from rough forward airfields, normally with poor

facilities, an openly hostile environment, or at least an insecure one.

As already mentioned, in Somalia between July and December 1992, there were instances of US aircraft flying relief supplies into airports into airfields where armed Somalis posed a threat to the airlifters and the relief providers.²¹ We need to develop doctrine to deal with the kind of threat posed by a peace enforcement operation or humanitarian operation. Under US doctrine, the US Army has the mission of protecting US Air Force bases. A low priority is given this mission, however, and the army seldom trains for this contingency. At the same time, the US Air Force holds occasional exercises in airbase defense, but also tends to give this mission a low priority.

History shows that there is a considerable threat to aircraft and airbases in a low intensity conflict environment. During the Vietnam conflict, 393 American and Allied aircraft were destroyed and another 1,185 aircraft were damaged from ground attacks, normally from small, lightly-armed ground units firing mortars and rockets, or even raiding and leaving satchel charges.²² In a more recent example, in 1981 a small Puerto Rican terrorist group sneaked into an Air National Guard installation in Puerto Rico, fixed satchel charges to eleven aircraft, and escaped undetected. A total of eight A-7 aircraft were destroyed, and two damaged.²³ The threat in a low intensity conflict, such as peace enforcement, is not coming from an enemy that is likely to overrun an airbase, or even to put an airbase out of action. Rather, it comes from groups prepared to conduct an attrition campaign against foreign troops by harassing attacks, or destroying the occasional aircraft. Improvements in light weaponry increase the threat from small hostile forces, which can inflict moderate damage to aircraft from outside an airfield perimeter.²⁴ Airfields and aircraft would be especially lucrative targets for any faction willing to enhance its prestige by destroying a high-value target, such as an aircraft.

The US Air Force needs to put considerably more effort and doctrinal thought into security for rough, forward airfields. The present, lightly armed, 44-man security police detachments used by the US Air Force as reaction forces and airbase defense are not large enough, or properly

equipped, to meet the current threat likely to be found in the typical conditions of many peace enforcement operations. A Rand Corporation report proposes several practical solutions, including increasing the weapons training given to aircrew and ground personnel and adopting some of the ethos, organization and tactics of the RAF regiment.²⁵ A practical solution would be the establishment of additional security police companies of 150+ men, each equipped with light-armored vehicles and intelligence teams that would replace sensors, and a full array of ground surveillance equipment. This unit would specialize in security for rough, forward airfields. This properly trained and equipped force would be the first unit deployed in a peace enforcement mission. In addition, the US Air Force should provide more light weapons training to aircrew and ground personnel, if they are to operate in insecure forward environments.

Force Protection

Attack helicopter aviation and troop lift aviation are essential in any operation where combat is possible. In peace enforcement operations, army helicopter aviation has truly come into its own. Attack helicopters of the *Cobra* and *Apache* type provide our forces with the capability to respond quickly, and with devastating firepower. US forces in Somalia found that attack helicopters were a strong deterrent with coercive capability. UN and military representatives would regularly negotiate with hostile clan or faction leaders with a section of attack helicopters hovering to their rear. According to army after-action reports, "The impact of the AH-1 (Cobra) attack helicopter cannot be overstated. The psychological impact of helicopters in this low intensity style conflict established the aircraft's value - frequently, without firing a shot."²⁶ Army analysis of helicopter operations in Somalia described the deterrent effect of these impressive weapons:

A major impact of attack helicopters in the Somalia AOR was their psychological effect. This, combined with the judicious use of the weapons system under the rules of engagement, combined to make the aircraft an enormously valuable combat multiplier for the commander. On several occasions, the mere presence of the attack helicopters served as a deterrent and caused crowds and vehicles to disperse.²⁷

The lessons from Somalia are clear: that future UN multinational peace operations need to contain, perhaps, fewer light infantry units and more army helicopter aviation assets.

The Limits of Airpower

The coercive use of airpower in peace enforcement operations is important. Operation *Deny Flight* in Yugoslavia has had some moderate success. Forces that seriously threaten multinational force members need to be made aware that powerful air strikes can, and will be used to punish them, and to reduce their military capability. While this use of combat aircraft can deter a faction from taking action, even forcing them to yield territory or make other concessions at the negotiating table, it cannot ensure the success of an operation in which opponents are motivated to fight and take losses.

Some American airpower thinkers have taken the admittedly impressive performance of airpower in the Gulf War as evidence that airpower is now the predominant means of exerting military force. Modern military airpower possesses the capability of all-weather operations, enormous firepower, stealth, and precision targeting. While all of these attributes of airpower are useful and important, some airpower theorists have taken their analysis of Gulf War performance to extremes, arguing that airpower alone can force a hostile faction or state to conform to our dictates. Carl Builder, a senior member of the Rand Corporation Staff who specializes in strategy formulation and analysis, and one of America's leading airpower theorists, has taken the example of the RAF's colonial constabulary role of

the 1920s, in which they conducted police operations in Iraq primarily through the use of airpower, as one useful model for future peace enforcement operations. Builder argues that in the future, with effective air and space power combined with the development of non-lethal weapons, "We might be able to find the tools to exploit or control the air and space for controlling the use of the ground. If air and space power can be forged as the means that can effectively deny people the use of the street for looting property, property involving human victims, the dark shadow of one of the most vexing human problems in the future will have been drawn back."²⁸

While the idea of coercing factions or states without endangering our ground forces is attractive, Builder's analysis is flawed from the beginning. First, the use of airpower as a constabulary force in the 1920s was successful primarily because airpower was being used to coerce Arab tribesmen into only minor changes of behavior. The primary use of the RAF as a constabulary force in the 1920s was to ensure that tribesmen paid their taxes, posed no major threat to the British-imposed colonial government, and reduced their banditry against caravans. In this case, the coercive use of airpower was successful, but the affected tribesmen were not being asked to yield territory, or even to change their tribal leadership beyond providing minimal allegiance to the colonial government. It is likely that people can be coerced by force when they have little strong motivation to resist the will and the force of an outside party. Part of the explanation of the very enormous impact that airpower had upon Iraqi morale during the Gulf War is simply that few Iraqis were desirous of invading Kuwait, and few Iraqi soldiers felt motivated to fight and die for the cause of Saddam Hussein's prestige.

There have been numerous other instances, however, in which coercive airpower has been applied on a massive scale against nations, groups, or factions that were highly motivated to resist. The United States had complete air superiority over Vietnam in the 1960s and 1970s, and employed massive amounts of airpower to coerce the Viet Cong and North Vietnamese into changing their behavior. North Vietnam was heavily

bombed with a wide array of aerial weaponry, including some of the most advanced weaponry in America's conventional arsenal. Indeed, over 4,000 precision-guided bombs were dropped on North Vietnam in 1972 and 1973, alone. The North Vietnamese, motivated by nationalism and ideology, were nevertheless willing to accept severe losses and continue the fight. The Vietnam War showed that the enjoyment of overwhelming airpower cannot ensure the success of the mission. The numerous, large-scale air strikes made by the Israelis against Southern Lebanon in the early 1980s caused significant personnel losses to the PLO and other groups, yet engendered no curtailment of terrorist activity against Israel.²⁹ The large-scale use of airpower, including the use of American F-15s and PGMs, only produced the impression in the public that "something was being done". The failure of Russian airpower in Afghanistan to coerce an enemy that was highly motivated and, again, prepared to fight and take losses, is another recent example of the fallacy of Carl Builder's airpower constabulary model.

Finally, we have the example of Yugoslavia. There, the use of airpower may ensure some minor concessions from the three combatant factions, and it will also be essential for the protection of our own forces. The use of airpower in an attempt to compel any one faction to substantially disarm, or an attempt to force any faction into major territorial concessions, however, will most likely fail, and might even lead to an escalation of violence. All three groups in Bosnia are motivated by ethnic nationalism, and the conviction that their surrender on any major issues will lead to the victimization of their families. In fact, ethnic hatred is so strong in Yugoslavia that ethnic Serbs are exhuming the bodies from Serbian graveyards in territory being turned over to the Moslem-dominated government, and moving the graveyards to Serbian territory, in the belief that Moslem government forces will desecrate the burial places of their dead.³⁰ In Yugoslavia today, people prefer to give up their hometowns and villages, rather than live under the control of another ethnic group. Given such motivations, and such a level of hatred, it is very doubtful that even a massive application of force could compel any significant number of

people in Yugoslavia to live under a multiethnic government.

Peace enforcement operations have had a poor record of success in the past. The Congo, Lebanon 1982-1984, and Somalia are certainly not model operations. In each case, it was hoped that the introduction of some UN or multinational force would help bring about peace within a fairly short period of time. All failed to bring peace and stability to their region. In reality, if peace enforcement missions are to be effective, then these missions will necessarily be of long duration. For example, the West African states have maintained a multinational force in Liberia since 1990. Stability is only now slowly returning to Liberia - and the ECOMOG forces are still there. In any case, the US is certainly being overly optimistic regarding Haiti. While military intervention may have ended the rule of a dictatorship and tamped down the internal crisis for a short time, the long-term prognosis for Haiti gives no cause for optimism. Eighty percent of the Haitian population are illiterate, and eighty percent are unemployed. The last two elections in 1995 are scarcely indications that democracy has taken any root in Haiti. The municipal elections held last year under the Aristide government were so poorly organized that only a handful of the population were even able to vote, due to the lack of polling places and voting records. The 17 December presidential election in Haiti was poorly attended, with no more than twenty-five percent of the population taking part.³¹ The assassination of twenty of President Aristide's opponents, and the failure of Haitian authorities to cooperate in the murder investigations, is another indication that democracy is not returning to Haiti.³² Before Haiti, an impoverished country with no history of democratic rule, can ever truly become a functioning nation, a vast amount of aid and assistance will be needed over a period of several years.

Whenever a country has imploded, there is a need to maintain foreign troops for a long time to maintain order and to retrain the indigenous forces. There is also the need to assist in the rebuilding of the basic infrastructure, if there is to be a long-term solution. The political leaders of the developed nations need to be open with the public: people deserve to be told what the costs in both money and lives for a proper, long-term

solution would be. This certainly applies to Bosnia. A one-year commitment of UN troops might tamp down some of the violence, but without costly, long-term investment in rebuilding the country, it is doubtful that the present intervention will result in anything but a short-lived truce.

The Doctrinal Vacuum

The lack of clear airpower doctrine for low intensity conflict or subsets of LIC such as peace enforcement can be traced to the intellectual heritage of the US Air Force. The US Air Force has a cultural tendency to view an enemy as a static system containing centers of gravity that serve as suitable targets for strategic attack. Models for strategic air warfare such as Colonel John Warden's model,³³ which pictures all opponents as organized into five concentric rings (leadership, infrastructure, population, fielded forces, and government), might have limited use in planning a conventional war, but can inhibit serious study of the dynamics inherent in a low intensity conflict such as peace enforcement. Dr. Lewis Ware argues that this tendency toward simple modeling "minimizes the importance of all the intellectual, moral and historical imponderables which characterize the nature of the enemy".³⁴

During the early 1990s, as a new edition of *Air Force Doctrine* (Air Force Manual 1-1) was being prepared, some within the US Air Force favored excluding serious consideration of low intensity conflict in Air Force doctrine: "There were a significant number of military officers - many of them very senior - who believed, for one reason or another, that special attention to such "unconventional" strategies was ill-advised and perhaps counter-productive".³⁵ One Air Force officer involved in writing the new doctrine was advised by a very senior Air Force general that we should not be distracted by "those kind of wars" since we can always just "muddle through".³⁶

Indeed, this bias in favor of mid-level conventional wars and against

low intensity conflicts has even resulted in considerable confusion within American airpower doctrine. *The Basic Doctrine of the US Air Force* (AF Manual 1-1) declares, "Any enemy with the capacity to be a threat is likely to have strategic vulnerabilities susceptible to air attack..."³⁷ There is, nevertheless, no historical or other proof provided to defend this assertion. *Air Force Manual 2-11*, which deals with low intensity conflict issues, contradicts the *Basic Doctrine*, noting that insurgents are not susceptible to strategic air attack: "(Insurgents) have no heartland, no fixed industrial facilities, and few interdictable LOC".³⁸

Conclusion

If the political leadership wishes to commit US forces to peace enforcement missions, numerous changes will have to be made in doctrine, policy, force structure and service culture. The United States Air Force, and other branches of the US military, will need more money and personnel - not less - in order to field the right kind of personnel and equipment for these operations. Additionally, the US military will have to change several of its cultural attitudes and develop more officers capable of conducting psychological and intelligence operations in low intensity conflicts. The US military has only begun to establish anything resembling a comprehensive doctrine for peace operations. At present, our doctrine contains considerably more information and text about the conduct of public affairs than about the conduct of humanitarian operations in peace operations.³⁹ This present situation with our doctrine is an indication of the importance of peace operations within our service culture. More emphasis on low intensity conflict operations needs to be made.

As aforementioned, numerous reforms need to be made in the manner the UN finances and controls peace operations. If the UN is unable to make some basic reforms in its conduct of operations, it is likely that the UN will lose its present credibility and effectiveness in conducting and overseeing peace operations.

If these reforms are made, the doctrine improved, the service culture changed, and the right equipment obtained, it will assist us in conducting peace enforcement operations. All of these changes will still not guarantee long-term success. Only the political will of the United Nations and the Western leadership can ensure the possibility of success.

Notes

1. Joint Pub 3-07, Joint Doctrine for Military Operations Other Than War (April 1993). Chapter 4, p. 1.
2. Boutros Boutros-Ghali. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peacekeeping*. NY: United Nations (1992).
3. Donald M. Snow, *Peacekeeping, Peacemaking, and Peace Enforcement: the US Role in the New International Order*, U.S. Army War College: Strategic Studies Institute (February 1993), p. 4.
4. Aircraft like the De Havilland C-7 Caribou are able to operate out of assault landing strips of slightly over 1,000 feet. The C-7 can carry 8,740 pounds of cargo, or 32 troops. With maximum cargo, the range is 242 miles. See Thomas Eichhorst, *Military Airlift: Turbulence, Evolution and Promise for the Future*, Maxwell AFB: Air University Press, (1991), pp. 94-95.
5. Joint Airfighting Center, *Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations* (February 1995), pp. 23-24.
6. US airlift operations to Somalia began in August 1992 out of Mombasa, Kenya. By 20 September, twenty USAF C-130s were flying relief supplies into Somalia. See John Cirafici, *Airhead Operations*, Maxwell AFB: Air University Press (1995), p. 21.
7. Interview with Colonel Charles Dunlap, US Air Force JAG for the US Task Force in Somalia, 16 June 1995. After the humanitarian operation in Somalia was expanded, in December 1992, many air force officers and aircrew were reluctant to operate in conjunction with the International Red Cross, preferring to work with more cooperative NGOs.
8. F. M. Lorenz. "Law and Anarchy in Somalia," *Parameters* (Winter 1993/94), pp. 31-32.
9. James Tubbs, *Beyond Gunboat Diplomacy: Forceful Applications of Airpower in Peace Enforcement Operations* (SAAS Thesis), Maxwell AFB: Air University Press (June 1995), pp. 51-52.

10. Ibid.
11. Interview with Colonel Dunlap, 16 June 1995.
12. Harold Bullock, *Peace By Committee: Command and Control Issues in Multinational Peace Enforcement Operations* (SAAS Thesis), Maxwell AFB: Air University Press (June 1995), p. 59, also footnote p. 72.
13. Col. John Haseman, "The FAO: Soldier-Diplomat for the New World Order," *Military Review* (September 1994), pp. 74-76.
14. Richard Riccardelli, "The Linguist Paradigm", *Military Intelligence* (October-December 1994), pp. 14-17, esp. p. 16.
15. David Shelton, "Intelligence Lessons Known and Revealed During Operation Restore Hope Somalia", *Marine Corps Gazette* (February 1995), pp. 37-42, esp. p. 41.
16. Hugh Smith, "Intelligence and UN Peacekeeping", *Survival* (Autumn 1994), p. 183.
17. Stephen Caldwell, "Defense Intelligence Training: Changing to Better Support the Warfighter", *Defense Intelligence Journal* (Fall 1995), pp. 92-93.
18. Jane's, *All the World's Aircraft 1995*, pp. 633-634.
19. E.R. Hooton and Kenneth Munson, (eds.), *Jane's Battlefield Surveillance Systems*, Surrey: Jane's Information Group (6th ed. 1994/95), pp. 211 and 214.
20. Ibid., p. 213.
21. John Cirafici, *Airhead Operations: Where AMC Delivers*, Maxwell AFB: Air University Press (1995). See especially pp. 21-27 on initial operations in Somalia.
22. David Shlapak and Alan Vick, *Check Six Begins on the Ground: Responding to the Growing Ground Threat to US Air Force Bases*, Santa Monica: Rand Corporation (1995), p. 30.
23. Ibid.
24. Ibid., p. 49. This Rand study posits the most promising light force technologies to threaten airfields are: PGMs for mortars; large-caliber sniper rifles; man-portable surface-to-surface missiles; and fiber-optic-guided missiles.
25. Ibid., pp. 70-72.
26. US Army Forces Somalia: Tenth Mountain Division After-Action Report, (June 1993).
27. Ibid.
28. Carl H. Builder, "Doctrinal Frontiers", *Airpower Journal* (Winter 1995), p. 12.
29. Kenneth Schow, *Falcons Against the Jihad: Israeli Airpower and Coercive Diplomacy in Southern Lebanon* (SAAS Thesis). Maxwell AFB: Air University

- Press (November 1995).
30. *New York Times* (18 December 1995).
 31. *The Economist* (23 December 1995).
 32. *Washington Times*, 5 January 1996.
 33. John Warden's concentric-ring model of air warfare is taught as virtual dogma for campaign planning in the US Air Force Air Command and Staff College.
 34. Dr. Lewis Ware, "Some Observations of the Enemy as a System", *Airpower Journal* (Winter 1995), pp. 87-93, esp. p. 91.
 35. Col. Dennes Drew (Ret.) *Air Theory, air Force and Low-Intensity Conflict* (unpublished monograph), Maxwell AFB: USAF School of Advanced Airpower Studies (1995), p. 45.
 36. Ibid.
 37. US Air Force AFM 1-1, *Basic Aerospace Doctrine of the United States Air Force*, Washington, DC: Department of the Air Force (March 1992), vol. 1:12, paras. 3-5a.
 38. US Air Force. AFM 2-11: *Foreign Internal Defense Operations*, Washington, DC: Department of the Air Force (3 November 1992), vol. 9:10, paras. 3-3b.
 39. Joint Warfighting Center, *Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations* (28 February 1995) contains five pages on the public affairs aspect of peace enforcement operations, and 12 pages on the civil affairs/ humanitarian operations conducted in a peace operation.

Future airlift doctrine

Air Force Colonel Charles Miller, Office of Net Assessment, Pentagon

It is my view that doctrine is what is officially believed and taught about the best way to conduct military affairs - as Colonel USAF (Ret) Dennis Drew said many years ago. This suggests a process of review and learning. As I have argued elsewhere, we can look to many sources for doctrine: official doctrinal publications, official testimonies, unit histories, budgets, operational plans. Some scoff that doctrine is our best thoughts about the past. I do not agree. Normally, doctrine is written from the view of applying our best views from the past to anticipated events. There is the hope that the doctrine will provide a useful guide to the military situations that will arise. This does not necessarily constitute future doctrine, it could be today's doctrine applied in the future. The key questions are: What will the future environment be like? Will today's doctrine carry over? What changes do we need to make?

Until recently, the US experience has been for doctrine to be written by the military services, basically telling how to best control and exploit the environments they are expert in - air, land, and sea. Joint doctrine is being developed to tell us how to best operate *together*.

This paper will proceed by reviewing current doctrine theory and current airlift doctrine. Next, several alternative futures will be proposed and possible doctrinal needs identified. Finally, some observations about future airlift doctrine will be suggested.

First, some preliminaries. By way of review, it is suggested that the purpose of air and space forces is to control and exploit the air and space environment. I should note that this perspective represents the unstated views of all services: first control the environment and then exploit it. It is the American way of organizing for war to establish either military services or CINCs for the warfighting environments envisioned. Hence, we find a service for each of the major environments - land, sea, air - and a CINC

for Space. The idea of a CINC for Space, and not a military service, could signal an emerging doctrinal area. We also see an emerging debate about creating a CINC or Corps for information warfare, illustrating the urge to fundamentally organize around an environment - in this case the infosphere.

The US Air Force has suggested through its doctrine that the best way to think about controlling and exploiting the air and space is to delineate four doctrinal roles for air power - Aerospace Control; Force Application; Force Enhancement; and Force Support. Aerospace control consists of counterair and counterspace missions. Such control is required to accomplish other air and non-air roles and missions. Force application includes strategic attack, interdiction, and close air support. Force enhancement missions are those defined as enhancing the mobility, lethality, survivability, or accuracy of other air and nonair forces. Missions include airlift, aerial refueling, spacelift, and electronic combat. Finally, force support includes the many ground based activities that must be accomplished in order for the other roles and missions to be accomplished. This includes such activities as maintenance, base operations, and logistics. The strategy you select for your force - offense versus defense, deployment versus homeland operations - fundamentally affect what missions you emphasize and place your resources against.

Airlift doctrine has evolved over time, reflecting the changing view of both airpower in general and airlift in particular. Initially airlift was assigned a primary role in directly enhancing the ability of the emerging Air Service and Air Corps air forces to deploy themselves. The whole concept of rapidly concentrating air corps forces for continental defense, and for supporting army forces in similar missions, were fundamentally reliant on airlift for success.

During World War II, the enhancing role of airlift was expanded to include airlift of high priority people and cargo more or less over strategic distances on scheduled routes, as well as the delivery of airborne forces in theater operations. After World War II, airlift was conceived and developed as a way to rapidly move American forces to the hotspots of the so-called

Cold War. For the most part this transition reflected an increasing shift from airpower to ground power as the customer of airlift. In the same period, as the American view of warfare changed from a mobilization force, to an atomic force, to a standing flexible force, there was a broadening of demands on airlift forces. Airlift forces (and their supporting doctrine) responded quite flexibly to the new demands.

I should also note that airlift forces have almost since their origins been involved with providing humanitarian and other Operations Other Than War (OOTW) missions. The air mail operations and the development of air routes in the US in the 1920s and 1930s are very early examples of such missions. Current doctrine concerning airlift may be summarized as follows:

Airlift provides global reach for military forces. Without this capability, many US forces would not be able to project or sustain power. This is a major contribution to national security and military strategy.

Theater airlift forces will be organized, trained, and equipped by the combat component of theater CINCs and other Joint Force commanders. Strategic airlift forces will be similarly controlled by a component of a functional CINC (USTRANSCOM).

Airlift forces, both strategic and theater, are truly joint forces. They enhance the mobility and utility of all forces they carry; their planning and use require the closest of interactions with political and military authorities; their design and acquisition require a two-way-street approach with customers.

Commercial airlift supplements military airlift; it does not substitute for it.

The implications for airlift doctrine are quite powerful and illustrative of how we might have to change our thinking about force enhancement. At one extreme of thinking, there would be no theater lift, only strategic. All

airlift would have to be bedded down out of striking distance from long range precision strike range adversary capabilities. Force buildups in theater would not be likely. In another case we might see some build up at periferal bases, with follow-on actions still occuring at long distances. The best use of airlifters might be at a crowded fighter bomber base, delivering PGMs. In another case, we might see operations almost entirely from the US.

In summary, in such a regime, combat forces will be at great risk if they attempt buildups in theaters of operation. Ground and air forces will either not be able to use close-in theater bases or will have to expend great efforts at force protection. Naval forces will be equally threatened. Combat forces would generally "shoot in" to such a situation. They might be based in either some distant locations from the theater or in their home nations, depending on the development of the adversary long range strike capabilities. Ground forces could become quite different - very small, very light, with specialized vehicles, certainly with specialized logistics needs. Just imagine the challenges of resupply. Airlift forces, and hence the details of airlift doctrine would have to change in this scenario. What does force enhancement mean in this world?

Another alternative future that offers great changes to current airlift doctrine is the world suggested by the recent Air Force Scientific Advisory Board report on "New World Vistas". It is similar in some ways to the long range strike scenario described above. It acknowledges having to fight at long distances, perhaps even from the US; that weapons will be very precise on both sides; and that the site of the next conflict could be anywhere in any weather. The Board places great emphasis on uninhabited air vehicles (UAVs). They even suggest that airlift aircraft deliver (actually deploy) UAVs. (I would note parenthetically that it takes only a short imagination to think of airlifter aircraft airlifting and launching ALCMs as well.) They envision a detailed tracking of "cargo" via massively improved C3, including satellite connections. They suggest the need for aircraft that can fly 12,000 miles, deliver cargo, and return without refueling at the delivery point. They postulate the end of aerial refueling. Airlift could take advantage of current applications and future GPS improvments for all

weather operations.

To deal with the increases in threat across the conflict spectrum, the Board suggests the development of point-of-use delivery. This minimizes exposure to dangers and theoretically overcomes limits of cargo handling at austere locations. It also is hypothesized as making it impossible for the Army to outrun its supplies. Precision airdrop is an important part of this scheme, to include: accuracy of 10-20 meters from 20,000 feet; random cargo extraction high efficiency operations. It might even be possible to deliver containerized groupings of troops in the same manner. These aircraft would defend themselves with antiaircraft and anti-missile laser weapons.

The next section of this paper will seek to understand the implications of several possible future security environments in order to better understand what future airlift doctrine might be like.

By reviewing various mission area plans from the Air Mobility Command and the Air Combat Command, it is generally safe to say that we are doctrinally satisfied with airlift and plan to continue contemporary views of airlift into the future. This satisfaction seems to be based on the notion that warfare will continue more or less along the same lines as today and that airlift, therefore, will likewise continue with appropriate technical improvements. This view will certainly sustain us through a difficult period. Such a period will likely be characterized by continued involvement in several Operations Other Than War; perhaps ranging from humanitarian relief operations (grown increasingly violent), to Northern Iraq-like operations, to Bosnia-like operations. It is equally possible that over a period of 15 to 20 years the US and its allies will be involved in one or two regional contingencies against future, unknown adversaries. Could nuclear weapons even enter into these conflicts? Such a future would place great demands on airlift forces.

US forces, and many allied forces, are mostly designed against the demands of mid-to higher intensity conflicts against powerful regional and "near peer" adversaries. This is seen in the requirements documents that justify the procurement of systems and the public debates that surround

such developments. Such a system relies on the inherent flexibility of airpower, airpower systems, and airmen to make the machines and doctrines designed for "big" wars to fit "small" wars. There is a constant tension between training for «big» operations and executing «small» operations.

We have found over time that such a force design strategy has been generally successful, because we design our forces to be flexible across a wide variety of operations. An F-16 can be used for homeland air defense, theater air defense, delivery of some smart weapons air-to-ground, for tactical recon platforms, for deny flight operations, and for presence missions. Several of these capabilities cross the conflict spectrum as well as the mission spectrum. We have found deny flight and precision bombing and tactical recon capabilities of great value in Bosnia as well as the Gulf war. Equally, a JSTARS aircraft may be able to track the progress of armored vehicles, as well as refugees, as well as warring parties, depending on the demand. An AWACS can control fighters in a conflict or airlifters in a humanitarian relief flow as well. Airlift aircraft can deliver war materiel, soldiers and tanks, or hospitals and medics. The American Defense press is filled with descriptions of hi tech systems that we and our allies are taking to Bosnia to assist in our operations there. What we tend to lose sight of is that often in the OOTW level of conflict, military forces cannot be expected to solve a complex problem and perhaps can only contribute to a complex strategy of political, economic, and military applications.

As we increase the range and scope of operations that we may participate in, and as the adversary participants in those operations become increasingly well armed, we may have to adjust our thinking to give OOTW requirements more weight in our force development, and our doctrinal development. For example, if airlift aircraft are going to have to continue to operate into these scenarios, they will all require self-defense capabilities, much as we are adding crew armor, defensive systems, and inert gas generation to C-17s in Operation Joint Endeavor. This a different view of airlift than main base operations, isn't it? We may have to design and acquire fly away airport management systems, to include

communications and all weather landing aids. Some have suggested that we build into our Air Force a deployable humanitarian support infrastructure (medical teams, public utility teams, police training teams and the like) - which would certainly be a change in doctrine. Precision airdrop of food, medicine, and other relief supplies - with precision along the lines of PGMs being the standard - would greatly enhance the flexibility of airlift forces as well.

Yet another alternative future may emerge, however. There is one set of trends that suggests that the nature of future warfare will become increasingly oriented to a Long Range Precision Strike regime. Advocates of this position suggest that US, allied, and adversaries alike will develop, field, and sell high technology weapons with far greater range than today and much greater accuracy as well. Such capabilities, if coupled-with will change the very nature of theater warfare. I would note at this point that the possible regime is depicted in its more or less analytically pure form. A more likely outcome would be a mix of regimes with one eventually dominating but not substituting for others. Here are some more details.

Long range precision strike, enabled by highly effective information operations, would be the central element of the new warfare regime. Long range precision strike warfare would have the real potential for making other warfare areas, operational concepts, and strategies far more complicated than thought today, i.e., many mechanized maneuver, theater air warfare, and littoral operations could be made obsolete by a long range precision strike regime. Long range precision strike warfare is generally considered the integration of long range strike systems (platforms and munitions) with extremely effective intelligence, surveillance, and reconnaissance systems and processes; and with a powerful, dynamic Command and Control system and process; all with the objective of surveilling, assessing, controlling, and successfully attacking (and assessing attacks) a wide variety of tactical, operational, and strategic targets and functions.

Rather than closing on an opponent, the major operational mode would be to destroy an enemy at a distance, in very short time lines, with great

confidence. The emphasis in this regime is on discovering, recognizing and prioritizing targets, and rapidly attacking them with highly precise weapons.

Importantly, the term precision applies across the entire strike activity stream, not just the end game. Hence, successful long range precision strike presumes precision in wide-area and spot-light surveillance systems; precision in assessment and planning functions (high payback, low-weapons-count nodal analysis, for example); precision in selection of "aimpoints" by targeteers; precision in timing of attacks; precision in functional outcomes; precision in airlift operations; and only finally precision in final impact of munitions. The whole question of long range is equally interesting. For the current Army it is a few hundred miles. For portions of the Air Force and Navy, it is several thousands of miles.

It is hopefully clear from this discussion that how we think about airlift depends on how we think about warfare. If the importance of theater warfare declines, if the use of large ground based mechanized forces declines, then the focus of airlift must change as well. If we put greater emphasis on Operation Other Than War, then we must make adjustments to airlift doctrine. If warfare shifts its focus to information, or weapons of mass destruction, or space, then airlift must change.

If history is any guide, we will find that both doctrine makers and doctrine writers will find new ways to shape and use airlift capabilities. The motto of the US Air Force is that flexibility is the key to air power. This is extra true in the period of transition in which we find ourselves.

Militær innsats på fremmed jord - også en etisk-moralsk utfordring

General Fredrik Bull-Hansen

I stigende grad finner norske menn og kvinner fra Forsvaret seg i tjeneste i andre teatre enn Norge og under andre enn det norske flagg. Beslutninger om militær deltakelse ute har sine åpenbare politiske, økonomiske og organisatoriske konsekvenser. Men de har ikke mindre sine etisk-moralske konsekvenser. Det gjelder for dem som skal fatte de politiske vedtak om deltakelse, såvel som for dem som i praksis sendes i felt.

La oss først minne hverandre om enkelte sider ved det kompliserte virkelighetsbillede som vi må forholde oss til og som driver oss til handlinger. Vi tar også med en kort påminnelse om de etisk-moralske normer som vi søker å applisere på militær innsats, normer som har utviklet seg og som lever innen en kulturkrets som vår. På dette grunnlaget vil vi gå videre og se mer konkret på noen sider ved norsk militær innsats utover det nasjonale og kollektive forsvar innen NATO.

Et virkelighetsbillede

De politiske beslutninger bak militær innsats utover det umiddelbare nasjonale og kollektive eksistensforsvar tar utgangspunkt i et virkelighetsbillede av verden rundt oss, og hos oss selv, og i forestillinger om hvorledes vi bør forholde oss til disse virkelighetsbilleder. Oppfatningene om hva vi ser og om hva det hele innebærer varierer. Tross uenighet om mye, synes det å være en felles forståelse at vi må orientere oss i et stadig skiftende landskap. Det gjelder globalt, for ikke å si universelt, såvel som i Europa og i vårt umiddelbare nærområde. Skiftningene er grensesprengende i trippel

forstand, målt i hastighet, i innhold og geografisk. Noe er nytt, noe kjennes til forveksling igjen som historiske repriser, da forutsatt at observatøren har og anvender litt historisk ballast. Noen av de nye betingelser kan være til pluss om de oppfattes og pleies riktig. Noen er svangre med konfliktstoff som krever særbehandling. Kanskje mer enn noen gang er det en utfordring å sortere når vi kan projisere historien inn i fremtiden og når de nye betingelser er så gjennomgripende at det ikke holder.

Ganske åpenbart stilles krav om fantasi og om evne til å fri seg fra de mest konvensjonelle tankesett. En ikke mindre fare er imidlertid å bli forblindet av det nye. Det gjelder fra teknologi og økonomi til troen på at mennesket er grunnleggende forandret med samme hastighet som det materielle miljø vi har skapt rundt oss. Da kan resultatet lett bli, som det har vært sagt, at selv om historien sjelden bokstavelig gjentar seg, vil de som ikke lærer av sine historiske feilgrep skjebnebestemt gjenta dem.

Blant de utslagsgivende trekk som vi må forholde oss til, er at de sterke iblant oss, som i naturen ellers, fortsatt meget gjerne beriker seg på de svakes bekostning. Det gjelder fra statsplan til stammeplan til bandeplan. Midlene er allsidige. Hos enkelte av de mest potente stater som under den siste verdensomspennende storkonflikt erfarte at våpen ikke brakte de ønskede resultater, gikk man over til økonomiske våpen. Men ganske åpenbart tjener fortsatt militær makt som basis for å øve press, og for mer enn det når press ikke nytter. Vi ser også repetert at når imperier sprekker, varig eller for en tid, blottlegges sterke etniske bindinger, stammetilhørighet og kulturelle særtrekk. De kan gi fotfeste for nærhet og tilhørighet, og det trenger vi mennesker flest. Men de kan også slå ut i outrert sentrering om det egne og i tanketom fundamentalisme. Som nok en gammel erfaring, får vi stadig bekreftet at den humanistiske politur på mennesket er tynn og tåler liten friksjon. De etniske rensninger innen den balkanske variant av et "fargerikt fellesskap" er en verdig tredje arvtaker etter de to tidligere, nokså ferske "rensninger" i Europa, den leninistisk-stalinistiske og den nazistiske, industrialiserte variant. Alle tre er innen ennå nålevendes hukommelse. Med en mulig spredning av kjernevåpen til svært labile hender, og med annen våpenteknisk spissteknologi i de samme hender, åpnes det for nye scenaria.

Fjernstyrte, såkalt konvensjonelle våpen som på noen tusentalls kilometers avstand kan treffe det moderne samfunns nøkkelobjekter med meters presisjon, og biologiske og kjemiske våpen som kan produseres på et kjøkken, gjør mulig nye varianter av terrorisme. Det kan være i statlig regi, såvel som i enkeltmenneskers og gruppers regi. Skulle finansene mangle, byr internasjonal narkotikahandel på en mulighet. Og narkotika er jo også i seg selv et kraftfullt våpen rettet mot et samfunns indre, menneskelige kraft.

I det globale billede ser vi også at tyngdepunkter forskyves. Mens USA, tross interne utfordringer nok, fortsatt holder skansen som for tiden den eneste politiske, økonomiske og militære supermakt, er Europa, tross sin kulturelle og økonomiske velstand, ikke lenger det helt åpenbare sentrum som mange europeere har vennet seg til å tro.

Asia stiger igjen frem med kraft. Våre tradisjonelle oppfatninger om sentrum og periferi er iferd med å skifte geografi og derved også innhold. Men også på soloppgangens kontinent kan befolkningsekspløsjon og kommende økologiske misærer skape spenninger og utfordringer som det ikke skal bli lett å håndtere. Høyst tradisjonelle maktambisjoner mangler heller ikke her. Om Japan fortsatt stiller med økonomiske våpen, ruster stadig flere av de øvrige store spillere seg også militært for konflikter på det asiatiske kontinent, Folkerepublikken Kina, Taiwan, Indonesia og fler.

I Midt-Østen krysser stormakters strategiske og økonomiske interesser. Det har de gjort sålangt vi kan se tilbake. De såvel gjødsler, som kan tjene til å dempe Midt-Østens register av økonomiske, befolkningsmessige, sosiale, religiøse og politiske skisma og motstridende ambisjoner.

Med få unntak synes klodens raskest voksende folketall - i det sorte Afrika - fortsatt fanget i vanstyre, økende analfabetisme, økonomisk tristess og klientpassivitet. Også etter klientenes egen oppfatning har den del av vår vestlige bistand som ble iverksatt uten pragmatisk forhånds-analyse og uten etterkontroll, gitt sitt ufrivillige bidrag til passiviteten.

FN i krise

Vi må også ta med i vår skisse at FN står i krise. Det vil en organisasjon som FN ofte gjøre. I øyeblikket gjelder imidlertid krisen svært mye - økonomi, organisasjon, kultur, ledelse. Som det siste krydder kommer det svære prestisjenederlag etter nær fire års tragisk famling under konflikten på Balkan. Såvel i, som utenfor organisasjonen synes det å være enighet om at FN må trimmes. Det gjelder ikke minst til større profesjonalitet. Og profesjonalitet må innbefatte evne til å prioritere, til å slå fast hva organisasjonen kan og ikke kan ta på seg. Det har en særlig betydning i forbindelse med vårt tema, norske styrker på fremmed jord. I samme forbindelse bør vi også notere oss at det gjentatte ganger er vist at større innsatser i FN-regi der politisk tyngde og militær kraft er utslagsgivende, krever at stormakter selv stiller opp såvel som sentrale beslutningstakere som utøvere.

Når vi skal orientere oss i en kompleks virkelighet, er det ofte sunt å sortere det absolutte fra det mindre absolutte og det nære fra det fjernere. I begge sammenhenger noterer vi oss hva som skjer og kan skje innen det gamle tsaristiske imperierom der øst. Vår store nabo sliter for tiden med politiske, økonomiske og sosiale kriser og økologiske katastrofer. Her er etnisk-religiøse stammesamfunn i indre og i ytre konflikter. En "privatisering" av den tidligere statsmafia og tidligere statsterrorisme hører med i billedet, nå også med en eksportorientert arm. Følelsen av fornedrelse etter rekken av forsmadelige nedelag er til å ta og føle på.

Som resultat av de løpende kriser er den tidligere, akutte fare for et overraskende masse-angrep mot vest borte. Den kanskje mest overhengende trussel nå er de mulige økologiske katastrofer som resultat av generasjoners industriell og annen rovdrift der øst. Her er kjernefysiske, kjemiske og biologiske sivile og militære avfallsdunger spredt omkring og under mer enn tvilsom kontroll.

Men i dette Russland finnes samtidig svære materielle og menneskelige

ressurser. 150 millioner rimelig utdannede mennesker, nær to ganger Tysklands befolkning, en kultur med historisk og nåtids tyngde til pluss og til minus og den største ansamling av strategiske råvareressurser på det euro-asiatiske kontinent.

Det er krefter i Russland som spiller på kombinasjonen av dagens misære, frustrasjon og protest og den samtidige hvilende potens. Det uttalte mål er å gjenreise det russiske imperium og den russiske selvfølelse. Det betinger gjenreisning av makt. Makt tolkes i økonomi, i kultur, i prestisje, men klart også i militære termer. Tradisjoner tro er det også dem i Moskva som av indrepolitiske grunner henviser til en truende ytterverden den russiske sirkel rundt. Også enkelte vestlige utspill kan bidra til slike russiske tolkninger. De gitte løfter om en utvidelse av NATO har ikke ropet overdreven politisk Fingerspitzengefühl.

Utover det labile Russland der i øst, og utover et ikke mindre labilt nærområde i syd, har de fleste europeere fått i fanget nye utfordringer, indre som ytre. Noe indre skisma synes å være dekadenseresultater av en ensidig materiell prioritering og et åndelig for magert liv. Noen springer ut av arbeidsløshet, det verste som kan skje mentalt og fysisk levende mennesker. Noe skyldes andre skjevheter. Det søkes etter nye fotfester. Tilhørighet under enkle og absolutte læresetninger appellerer, felleskap i en fundamentalistisk religiøs eller ideologisk gruppe, i en gategjeng, i en bande. En stor-innplantning på europeisk jord av svært fremmede kulturer bidrar til å forsterke disse utfordringene. Vi ser som et resultat protest med vold som virkemiddel. Det blir et marked for importert og for selvlaget terror. Heller ikke vi nordmenn er fritatt fra slike utviklinger, eller for den saks skyld fra noen annen utvikling i det øvrige Europa.

Så har vi som et eget problem at vi er en småstat plassert i oppkjørselen til en stormakt. Det er aldri enkelt. Det gjelder enten navnet på den lille er Finland, Norge eller Panama. Våre sikkerhets- og forsvarspolitiske analyser vil fortsatt måtte ta utgangspunkt i at vi ligger der vi ligger. Vårt land flankerer en euro-asiatisk, ikke alltid helt rasjonell kjempe i øst, et ressursrikt og omstridt Arktis i nord, et ressursrikt og strategisk viktig Atlanterhav i vest og et dynamisk Europa i syd. Den stillingen synes rimelig varig. Og

den gjelder hva enten vi skulle befinne oss i eller utenfor et nært europeisk samvirke og med eller uten garantier om alliert støtte utenfra i noen krise. Den gjelder enten vi har et optimistisk eller et mindre optimistisk syn på hvilke muligheter for bevaring av fred og fordraglighet som NATO, FN, OSSE, Pff og liknende nåværende og fremtidige organisasjoner og systemer måtte by.

Vi bør også ha in mente at om en krise med tyngde skulle oppstå i vår nærhet, vil erfaringsmessig det avgjørende for eventuelle støttespilleres engasjement være i hvilken grad de måtte se sine egne vitale interesser truet. Like viktig er om de har midler ledige for innsats. I dagens bilde, og innen den tid vi kan overblikke, synes Europas og våre egne viktigste støttespillere, amerikanerne, i økende grad å måtte styre sine interesser og prioriteringer mot Asia, mot Syd-Amerika, mot Midt-Østen og mot interne utfordringer. Det betyr ikke at Europa glemmes. Til det er båndene for sterke. Men det må forventes at amerikanerne etterhvert vil se en grense for sin vilje til å rydde opp i europeisk skapt kaos i det europeiske hus.

Hva amerikanske omprioriteringer på sikt vil bety for NATO står åpent. Åpent står også NATOs fremtid av en rekke andre grunner, såsom utviklinger i forholdet mot øst og hva europeerne selv måtte samle seg til. Noen europeere synes bare å se de nylig gjennomlevede faderer. Andre og toneangivende krefter på den europeiske scenen synes snarere med fornyet styrke å mene at nå må Europa sette seg istand til å agere der og når Europas vitale interesser tilsier det.

Konflikter i arv

Selvsagt er ikke det bildet som vi har skissert komplett. Blant fellestrekkene bør ikke minst has in mente at økonomi, våpen, informasjonsteknologi, økologiske konsekvenser av materialistisk vandalisme og mennesker i masseflukt fra egen misære krysser grenser. Summen forteller at konflikter lett kan spre seg og arves. Den erkjennelsen leder igjen til tanken om at sikkerhetsbehov også må møtes med preventiv innsats utenfor de egne

grenser. Bak ønskene om å gå ut virker ikke mindre de humanitære drivkrefter og visjoner om solidaritet.

Et utvidet sikkerhetsbegrep

Det er rimelig enighet om at sikkerhet og sikkerhetspolitikk så langt råd må fange opp summen av de mange utfordringer. Også det militære instrument i våre ansvarlige politikeres hender påvirkes av dette. På hvilken måte og i hvilken grad er til debatt. Det dreier seg såvel om hvilke innsatser som skal prioriteres, som om hvilke strukturer og midler som er de beste. Argumentene bak hvor, når, hvorledes og til hvilken kostnad vi bør engasjere oss militært utover det umiddelbare nasjonale og kollektive eksistensforsvar innen NATO spenner over en skala fra hva som kan kalles realpolitikk til misjonær entusiasme. I enkelte tilfeller kan innsatsen ute ha en direkte betydning for vår egen sikkerhet, eller i alle fall ha en forklarlig preventiv betydning. I andre tilfeller må man strekke seg adskillig for å se slike forbindelser. I de misjonære ytterpunkter representeres Norge da ofte mer som en entusiastisk menighet enn som en stat.

Balansen mellom det nasjonale forsvar og innsats ute

De som står politisk ansvarlig for vår sikkerhet, og som derfor også er ansvarlig for å avveie innsats for det nasjonale forsvar på norsk jord mot innsats ute, har ingen enkel oppgave. Det dreier seg om avveininger mellom et invasjonforsvar på egen jord og, på den annen side, hva man mener er en regningssvarende preventiv innsats overfor mer fjerne trusler. Det dreier seg om avveininger mellom egen sikkerhet og en samtidig vilje til solidaritet med andre på denne kloden. Det dreier seg om å finne hvorvidt, og i tilfelle hvor, de to hensyn kan og bør kobles.

Innen stramme økonomiske rammebetingelser vil militær innsats ute bety mindre til det nasjonale forsvar. For tiden forbrukes ute mer enn en milliard pr år. Over flere år oppsummeres dette til en meget betydelige

manko i kassen for anskaffelser av materiell, for øvelser osv. Slik behøvde det ikke helt å være, om de ulike engasjementer ble betalt over de budsjetter der de egentlig hører hjemme.

Blant de mange argumenter for innsats ute er at om vi selv skal lykkes å få støtte i krise, må vi vise vilje og evne til å støtte andre. Den underliggende tanke er at allierte vil komme oss til assistanse først og fremst som en kvittering for våre gode handlinger. Det er en moralsk forestilling som selvsagt ikke kan utelukkes. Men erfaring sier vel at såvel angrep som eventuell hjelp til forsvar snarere utløses av strategiske resonnementer. Det gjelder å sikre for eget bruk, eller i alle fall å sperre for en opponents bruk, strategiske ressurser eller viktig strategisk geografi. Det gjaldt, som kjent, begge parters innsats overfor Norge under siste krig, og det gjaldt NATOs innsats på norsk jord under Den kalde krigen deretter. Det gjaldt såvel aggressoren, Saddam Hussayns, som det internasjonale, industrialiserte samfunns innsats for å stoppe ham i Gulfen i 90-91.

Det hevdes innimellom at vi innen rammen av NATO var importører av sikkerhet, som nå bør betales tilbake. Ja, som et stykke strategisk geografi var Norge importør av sikkerhet, som folk og nasjon og målt pr hode var nordmenn langt fra det.

Et dilemma

Som vi allerede har vært inne på, må under enhver omstendighet de politisk ansvarlige som avveier innsats ute mot innsats på norsk jord ikke bare ha de praktiske, men også de etisk-moralske sider ved innsatsen in mente. Minst komplisert synes innsats på annen enn norsk jord innen rammen av det kollektive forsvar i NATO. Mest komplisert synes innsats under FN i mulige tvangsoperasjoner, dvs. krig, for å berge fjerne folk fra å begå interne, kollektive selvmord. Den overordnede etisk-moralske utfordring er imidlertid i alle sammenhenger det å forene vårt syn på menneskeverd og menneskeliv med det ta og miste liv.

Det dreier seg om et dilemma. Innen vår kulturkrets er det få som stilles overfor større etisk-moralske utfordringer enn dem samfunnet beordrer til i

ytterste fall å bruke våpen mot mennesker. Militære ledere og soldater må konkret på slagfeltet, ikke bak skrivebord eller under seminarer, søke å forene respekt for det menneskelige liv med bruk av dødbringende vold. Et dilemma er det også fordi vi ikke kan rømme fra det.

Historisk har de mer grunnleggende etisk-moralske utfordringer knyttet til militær innsats endret karakter med synet på krigens mål og hensikt, med krigsteknikk og med synet på menneskeverd. Nær vår tid fikk vi et utslagsgivende karakterskifte da de første kjernefysiske våpen innvarslet at sivilisasjoner kunne bli utryddet i et masseslag. Denne ragnarokk-visjon reiste dyptpløyende etisk-moralske spørsmål. Alle som fattet at atomvåpen ikke kunne avoppsinnes, håpet vel at det kjernefysiske damoklessverd ville bidra til fravær av krig mellom dem som hadde slike våpen. I forholdet mellom øst og vest ga den gjensidige terrorbalanse etter alt å dømme sitt bidrag til det.

Vårt etisk-moralske fotfeste

Innen det vi kan kalle vår kulturkrets har vi heldigvis et rimelig etisk-moralsk fotfeste for våre overlegninger. Tuftet, som vi vet, ikke minst på gresk, jødisk, kristen og romersk tenkning, som alt igjen har eldre røtter, har vi langsomt og fاملende dyrket og videreutviklet endel retningslinjer for tenkesett og livsførsel som vi nå oppfatter som ideelle. Den kristne filosofi og etikk står sentralt. Variasjoner i tolkninger til tross, og tross groteske misbruk til fremme av høyst jordiske maktambisjoner, har denne arv mer enn noen annen retning preget de moderne oppfatninger om menneskets verd, rettigheter og forpliktelser. Vi underkjenner ikke dermed at også enkelte andre religiøse og filosofiske retninger har trukket i samme retning. Vi har etter hvert fått normer og regler som også har funnet sin plass i internasjonal rettsoppfatning. Det gjelder fra krigens rett til FNs og de europeiske menneskerettighetserklæringer. Vi er også kommet frem til at det reises tiltale ved internasjonal rett mot krigsforbrytere.

Rett til bruk av våpen

Såvel i litteraturen som i virkeligheten oppfattes det å gå til bruk av volds-
makt ofte som forsvarlig, eller såkalt "rettferdig", når den eksisterende
situasjon er ulevelig, når alle andre midler først er forsøkt og når målet det
siktet mot er en klart mer "rettferdig fred". Her vil selvsagt vurderingene
kunne bli subjektive. Juridisk, folkerettslig, er mange av den oppfatning at
staten, som såkalt lovlige eller rett myndighet, under samme betingelser har
en særrett til å bruke voldelig makt på felleskapets vegne. Det blir pekt på at
bare staten kan erklære krig. Noen vil gi opprørs- og frigjøringsbevegelser
de samme rettigheter når den urett de måtte lide under er stor og uopprette-
lig med andre midler. Nå er det ikke alltid lett å slå fast hvem er "staten",
hvem representerer "folket" og hvem er folket.

I kjølvannet av Den annen verdenskrig kom de seirende parter til at slikt
vanvidd ikke måtte få gjenta seg. FN ble, som kjent, et av de omforente
resultater. Retten til nasjonalt og kollektivt selvforsvar, slik det bl.a. fikk sitt
uttrykk i NATO, ble et hovedpunkt også i FN-pakten. FNs rett til å gripe
inn for å stanse en aggressorstats fremferd ble også stadfestet.

Blant mange av FNs medlemmer har det senere funnet sted en skrittvis
bevegelse mot den tanke at det større fellesskap også må ha en rett og en
plikt til å gripe inn i såkalte indre anliggender for å opprettholde fred, hindre
at aggresjon skal lønne seg og hindre at grunnleggende menneskerettigheter
brytes. Noen stater og systemer står imidlertid hardt på prinsippet om ikke-
innblanding. Et flertall innen FN vil mene at om det internasjonale samfunn
skal gripe inn, bør det skje ved FN. Søkes det etter regionale ordninger
utenfor FN, er idealet at de får en karakter som FN finner å kunne stå for.

Basis for norsk forsvarsvilje

Stillet overfor dilemmaet å forene grunnleggende respekt for menneskelig
med dødbringende vold, hadde nordmenn lenge den store fordel at volds-
bruken var begrenset til nasjonalt og kollektivt nødverge. Etersom vi var

meget få som skulle forsvare et stort og strategisk utsatt område, kom videre vår del av den kollektive innsats innen NATO først og fremst til å skje på egen jord. Det var såvel etter NATOs, som vårt eget syn den optimale løsning. Det nasjonale forsvar, og senere det kollektive forsvar sammen med våre allierte, var for mange nordmenn basis for deres forsvarsvilje. Nordmenn flest har videre hatt det syn at å gå til kamp for å berge sin egen nasjons eksistens, er en rett og forpliktelse som må falle på flest mulig av de våpenføres skuldre. Vår verneplikt hviler ikke minst på en slik tanke. Forestillingen har hatt sterke, moralske overtoner.

Samfunnets rett til å beordre til tjeneste, og borgerens plikt til å følge opp, har vært regulert gjennom lovverk og skiftende forskrifter. Under beredskap og i krig har plikten til tjeneste i det nasjonale forsvar, og deretter også i det kollektive forsvar innen NATO, selvsagt vært ubetinget. Eventuelle etisk-moralske betenkeligheter hos den enkelte har vært ivaretatt gjennom en rett til fritak fra militær tjeneste utfra overbevisningsgrunner. De tidlige ordninger etter Den annen verdenskrig virket utmerket når f. eks. i fredstid en norsk brigade på 40-tallet og senere skulle settes inn i det okkuperte Tyskland, og det innen rammen av en britisk divisjon.

Parallelt med disse ordninger knyttet til det nasjonale og kollektive forsvar, fulgte etterhvert oppfølginger av de forpliktelser som vi allerede ved tiltredelsen av FN paktens hadde påtatt oss. Med militære midler kom det først og fremst til å dreie seg om fredsbevarende innsats i form av megling, observatører, humanitær innsats og fredsbevarende styrker. Grensene for hva som kunne komme inn under dette varierte riktignok noe. Under fredsbevarende oppgaver ble frivillighet nyttet som grunnlag for vernepliktiges deltakelse. Det gjaldt såvel under, som etter deres førstegangstjeneste. For yrkesbefal ble en kombinasjon av søknad og beordring praktisert. Innsettingen av norske styrker i fredsbevarende operasjoner, den første i 1956/57 i Sinai, skapte ikke de store problemer knyttet til beordring og frivillighet. Så langt historien.

Nye utfordringer i fokus

I sammenheng med militær tjeneste utenfor landets grenser er det nye spørsmål nå når og i hvilken grad samfunnet i såkalt "fredstid" har rett til å beordre personell til militære operasjoner når innsatsen også kan få karakter av tvangstiltak. Den ene aktuelle mulighet for slik innsats er innen rammen av NATO. Underforstått dreier det seg da om operasjoner på europeisk jord og i europeiske nærmiljøer. Den neste mulighet er innen rammen av FN. I det tilfellet kan det også dreie seg om innsats i meget fjerne teatre, kulturer og sammenhenger. Spesielt stillet overfor det siste alternativ, må det ikke overraske at enkelte kan få nye avveiningsproblemer. Men selv i NATO sammenheng kan det nå oppstå tilfeller der noen vil mene at oppgavene strekkes vel langt.

Selvsagt kan i begge de nevnte tilfeller tvangsoperasjoner være solid begrunnet. Det kan dreie seg om situasjoner der de fleste finner det såvel politisk, som moralsk uholdbart å sitte på sidelinjen. Utgangspunktet kan såvel være tro på at innsatsen bidrar til den egne, nasjonale sikkerhet, som tanker om solidaritet innen rammen av et Europa, eller solidaritet med mennesker i krise innen den større verden. Er det FN som skal sette inn tvangsmidler, kan det klart oppstå situasjoner der det kan reises tvil om FN, såvel som våre egne politiske myndigheter, er inne på holdbare veier. I noen tilfeller kan også oppgavene overstige det internasjonale samfunns praktiske evner. Erfaring forteller at det oppfatter ikke alltid FN selv, dvs. FNs medlemmer, og altså heller ikke av Norge.

I sammenheng med de etisk-moralske sider ved slik innsats, må gjentas at for soldater av alle grader dreier det seg ikke om å fordele mat eller tepper, ikke om utenriktjeneste ved en ambassade eller ved et firmakontor. I siste instans dreier det seg om å ta og miste liv. Det kan bli i situasjoner der det kan være meget vanskelig å skille aggressor fra forsvarer eller skyldig fra uskyldig.

Under enhver omstendighet må erkjennes at norsk befal og norske mannskaper i overveiende grad er borgere i uniform. Profesjonelle, javel, men av natur og tradisjon ikke leiesoldater som går når de blir bedt om å

gå, kloden rundt og uansett retning. Og det er vel noe som vi ikke alle beklager.

Men løsninger må finnes

Men om nasjonens ledelse, med et holdbart fotfeste i lovverk og sedvane, mener at slike engasjementer er berettiget, må altså løsninger finnes. Nokså selvsagt er at om Norge skal forplikte seg til militær innsats ute, må de ansvarlige, politiske og faglige myndigheter vite hva de har til disposisjon. I de fleste forsvar er det en regel at yrkesbefal og yrkessoldater beordres til all tjeneste, hjemme som ute. Det gjelder i nasjoner like demokratiske som vår egen og med samme respekt for den enkeltes rettigheter. I utgangspunktet er for vår del de forpliktelser som vi har påtatt oss overfor FN mer ubetinget enn de som vi, og NATOs medlemsland forøvrig, har tatt på oss innen NATOs fellesforsvar. Mener da FN at organisasjonen bør engasjere seg i tvangsoperasjoner, kan i alle fall rent logisk hevdes at da bør også vi ta del.

Såvel faglig som politisk synes det å være enighet om at vernepliktige ikke beordres til tjeneste i fjerne teatre mot sin vilje. Om nå beordringsplikten for yrkesbefal strekkes godt utover det de fleste forbinder med norsk forsvar, kan selvsagt høstes endel uønskete virkninger. For eksempel kan endel ellers utmerket befal velge å se seg om etter noe annet. Et alternativ er å gjøre opptak til det militære skoleverk for kommende yrkesbefal betinget av villighet til slike beordringer. Det er i alle fall en redelig vei å gå. Og det synes også å være veien man går. Problemfri er selvsagt ingen løsning. Bak de vedtak som foreligger synes også forstått og akseptert at frivillighet er det beste sålangt det går.

Frivillighet til etisk-moralske feilskjær

Men også med en regel om frivillighet kan vi få solide etisk-moralske

feilskjær. Skal frivillighet skapes gjennom overfete bonuser, slik tilfellet var for såvel norsk befal som for vernepliktige i Gulfen nokså fjernt fra enhver kampsoner, står vi selvsagt ikke for kritikk. Her balanserer vi også idag på meget tynn line. Solid livsforsikring med sikte på etterlatte er selvsagt en annen sak. Men det er en tvilsom forestilling at et norsk liv er overlegent mer verd enn et amerikansk, et britisk eller et fransk liv. Med slike beveggrunner for frivilligheten får vi nettopp leiesoldater som er villige til å gjøre hva som helst, når som helst, hvor som helst, bare betalingen er god nok. Går vi som samfunn inn for slike løsninger, er det ikke soldaten som først og fremst skal lastes, men de myndigheter og de miljø som har lagt premisene for en slik utvikling.

Samfunnets vilje og evne til å tåle tap

Diskuterer vi innsats under tvangsoperasjoner, må vi også spørre oss selv om i hvilken grad det norske samfunn har vilje og evne til å tåle tap. Det er ikke kritikkverdig at den viljen ikke er stor om det berettiget kan stilles spørsmål til hensikten med innsatsen som ledet til tapene. Er hensikten fullt forstått, tør vår erfaring være at sorgen bæres. Men er vi med, er det selvsagt på sikt ikke noen løsning å se til at våre egne folk sendes til de minst utsatte oppgaver. Det er ikke noe særlig sympatisk trekk om vi så inderlig vel godtar de tap under FNs flagg som ikke rammer oss selv. Å kamuflere en slik problemstilling gjennom diskusjoner om hvilke oppgaver vi såkalt "måtte egne oss for", er en tvilsom praksis.

De praktiske krav

Som et neste punkt må også forstås av beslutningtakere at om soldater skal lykkes i kamp, forutsetter det en mental og fysisk tilvenning og en holdning som gjør at de klarer oppgavene utfra tro på seg selv og med fast sammensveisete kamerater og godt befal som de viktigste støtter. Det er det som

kalles "kampmoral", et begrep som ikke ukritisk må forveksles med moral i enhver betydning. Til lederen stilles, nettopp når det røyner på, et ubetinget krav om å være en leder, en inspirator og moralbygger. Under ingen omstendighet må en militær leder akseptere å bli sett som en, blant eventuelle andre pleietrengende klienter. De som skal forberede seg på krig må utvikle sine egne sikkerhetsnett som virker når det gjelder, ikke bli objekter for uinviterte, oppsøkende og eksperimenterende katastrofepsykiatere. Dette siste er heller ikke i konflikt med gangbar psykiatrisk teori, men det har dessverre vært i adskillig konflikt med endel praksis. Det er det fortsatt.

For vår politiske ledelse blir det en forpliktelse å gi rammebetingelser som gir våre soldater av alle grader og kategorier en rimelig sjanse til å overleve mens de profesjonelt utfører det de settes til. Forsvaret må få lov til å forberede utfordrende og risikofyllt innsats med den kraft det krever. Så må selvsagt Forsvarets folk selv ville det uten at hvert gangne kvarter skal særmales og særhonoreres.

Med de krav som stilles til soldater i strid, er det ikke lett innen de nå gjeldende økonomiske og andre rammer, og med dagens norske tolkning av arbeidstid og tillatte belastning, å gi den nødvendige opplæring og tilvenning. Som kjent er på norsk jord innsats utover det ordinære blant ansatte flest forbudt ved lov. Det gjelder også når den enkelte selv har lyst til å stå på litt ekstra. Det reises offentlig tiltale mot dem som prøver.

Tankegodset og ordningene vekker ikke helt respektfull munterhet hos allierte. Tøvet illustreres ved at en av de første særbestemmelser som vedtas når nordmenn skal tjene ute og blant andre er at regelen fjernes. En mer enn nødvendig fornying av et lov- og regelverk for dem som sto på golvet i et smelteverk, eller i en gruve, ble på slutten av 70-tallet ved et enstemmig storting med et knips applisert på et samfunn. Det innbefattet helsevesen, politi og forsvar. Til illustrasjon fra Forsvaret kan en norsk fenrik etter litt innsats utover det ordinære målt i tid, med summen av avspaseringer og en måneds ferie, være borte fra sin avdeling tre måneder av året. Da svikter den mest elementære oppfølging av et lederansvar, å være tilstede der de er som skal ledes. Så tolket i sin tid endel meget snevert, næringsbevisste organisasjoner også majorer som "ikke-ledere" for

å få dem vel plassert innen arbeidsmiljølovens begrensninger for innsats, og med de økonomiske fordeler regelverket bød. Blant de samme organisasjoner, og enkelte andre, har vi til tider også sett lovbestemte spisepauser, såkalt ATM og avspasering drøftet med adskillig større innlevelse enn når det dreide seg om det militære produkt. I slike debatter og forhandlinger forsvinner lett erkjennelsen av hva Forsvaret skal tjene til og hva Forsvaret krever av den enkelte. Man spør ikke, for å bruke president Kennedy, hva samfunnet krever av en, men hva man selv krever av samfunnet. I glemmeboken går da også lett den grunnleggende etisk-moralske utfordring som følger dette yrket. Å velge et befalsyrke kan neppe betegnes som et kall. Men det er heller ikke snakk om bare en jobb. Det er ikke bare en "jobb" å stå ansvarlig for det meste av norsk mannlig ungdom, og mange unge kvinner, i mer enn et år av deres liv. Og det er klart ikke bare en "jobb" å forberede seg og andre til innsats som krever liv. De som tolker dette yrket til en vanlig industrijobb, bør søke seg en. Selvsagt er ikke dette en skisse av holdninger blant norsk befal flest. Men det rører ved en tendens som ikke må aksepteres. Våre politisk ansvarlige bør kontinuerlig minnes om hva de på dette området har stelt til. Nå innebærer ikke alvorret knyttet til det militære yrke at befal bør gå ladet med de tyngste spørsmål. Det er en betingelse for produktiv innsats at man ser og gleder seg over hele det unike register av givende utfordringer som Forsvaret byr på. Mange yrkesgrupper kan misunne dem som på samfunnets vegne er betrodd en oppgave så åpenbart riktig som det å bidra til å hindre at militær aggresjon skal lønne seg. Ikke mange yrkesgrupper kan heller vise til tilsvarende variasjon i oppgaver i inn og utland, til en tilsvarende garanti om livslang læring og til en tilsvarende indre korpsånd. Ikke minst er det et privilegium å arbeide med mennesker for oppgaver som betyr noe.

Tjeneste innen andre kulturer

Tjeneste på fremmed jord vil ofte bety tjeneste innen fremmede kulturer. Også det har sine etisk-moralske utfordringer. Det gjelder alle, men i særlig

grad ledere. De fleste vil være med på at varhet for den situasjon en står i er vesentlig i alt lederskap. Det gjelder øyeblikkets situasjon, men også situasjon i en mer omfattende betydning, dvs. innen hvilken kultur og innen hvilket miljø er det en skal leve og få mennesker til å trekke sammen. Hvilke etisk-moralske forestillinger er de dominerende, hvorledes er den sosiale kjemien, hva er kunnskaps- og modenhets-nivået innen de grupper det gjelder, hvilke politiske, økonomiske og teknologiske rammebetingelser må en forholde seg til. Her kan variasjonene være ganske store innen hva vi ofte vil kalle samme almenkultur. Selvsagt er variasjonene enn større om vi krysser mer markerte kulturgrenser. En forutsetning for å forstå de utfordringer det kan dreie seg om er at en vet noe om kulturer. I stor grad vil det si å vite noe om hvorfor mennesker tenker, lever og handler som de gjør i sitt miljø.

Innmarsjen i nye miljøer og kulturer bør selvsagt skje med åpne sinn og med vilje til forståelse. Krysses skarpe etniske, religiøse og liknende grenser, må samtidig våkent noteres lov og rett og adferdsregler som måtte hvile på dyptpøyende tradisjoner. Og det er greit å vite at ikke alt flyter utenfor Toten. Men det forventes og respekteres samtidig lokalt at også de utenfra i utgangspunktet selv står for noe. Skulle våre egne etisk-moralske forestillinger butte skikkelig mot det vi ser, får vi heller ta konfrontasjonen. Det tyngste kan bli å finne veier å gå innen ytre miljøer som etisk-moralsk agerer før-middelaldersk.

Basis for all militær innsats ute

Det må gjentas at basis for all militær innsats ute er at vi har et holdbart, militært forsvar hjemme, at vi har bygget opp den profesjonalitet og tradisjon som borger for suksess. Et forsvar som det står respekt av er, som de fleste vil vite, også en forutsetning for at andre skal være villige og istand til å støtte oss i krise. Et solid, nasjonalt forsvar er også en betingelse for å kunne yte noe med mening utad. Det gjelder uansett målsettingen med innsatsen ute. Det er idag riktig at befolknings-ekspløsjonen, økologiske

resultater av materialistisk vandalisme og mer utgjør trusler mot menneskeheten som i sannhet berettiger et utvidet sikkerhetsbegrep. Erfaring viser imidlertid at en tilsvarende utvidelse, i praksis utvanning, av begrepet forsvar svært lett tjener til å kamuflere såvel den virkelighet et militært forsvar er ment å møte, som Forsvarets evne til å møte den.

Et forsvar betinger tradisjon. Tradisjon er ikke det samme som tradisjonalisme. Tradisjon er ikke på kollisjonskurs med å tenke nytt. Men det lønner seg ofte å tenke nytt med en fot i bakken. Det er heller ikke dumt å erkjenne at mange i de ytre miljø som vi skal forholde oss til kanskje ikke bare tenker nytt. Tradisjon vil si en spesiell kultur modnet gjennom tid. Tradisjon lar seg ikke med et vink improvisere i krisetid.

Bidragsyttere

Major Rune Bjerås er sjef for Avdeling for luftmaktstudier ved Luftkrigsskolen. Han har operativ erfaring som luftvernartillerist. Foruten utdannelse ved Luftkrigsskolen har han mellomfag i historie fra Norges teknisk-naturfvitenskapelige universitet. På Luftkrigsskolen underviser han i luftmaktsteori. Han benyttes også som foredragsholder av andre institusjoner.

Dr. James Corum er professor ved Air University i Alabama hvor han tilhører School of Advanced Airpower Studies. Han underviser i luftkrigshistorie, luftmakt under Den andre verdenskrig og lavintensitetskonflikter som fenomen. Han har tidligere undervist ved en rekke universiteter og skoler bl.a. i Kanada, USA, Afrika og England. Dr. Corum har militær utdannelse innen etterretning og er major i US Army Reserve. Han har utgitt og oversatt en rekke bøker og artikler.

General Fredrik Bull-Hansen startet sin militære karriere i 1946. Blant skolene han har vært ved kan nevnes UK Staff College og NATO Defence College. Han har også vært stipendiat ved NUPI. Han har videre tjenestegjort i FN operasjoner i Midt-Østen og som forsvarsattache til Finland. I Norge huskes han best som kommandør for landstridskreftene i Nord-Norge og som Forsvarssjef fra 1984-87. General Bull Hansen er pensjonert fra aktiv tjeneste.

Kaptein Håvard Klevberg har tjenestegjort som helikopterflyger ved 337 skvadron i fire år. Han tjenestegjør nå som studieleder ved Luftkrigsskolen. Foruten utdannelsen fra Luftkrigsskolen er han cand. philol. med hovedfag i historie som et resultat av Avdeling for luftmaktstudiers første hovedfagsstipend.

Oberst Charles Miller er tilknyttet Office of NET Assessment i Pentagon. Han har bred tjenesteerfaring både fra inn- og utland. Tidligere har han tjenestegjort ved bl.a. Headquarters Military Airlift Command (USAF). Han

har studert ved Airpower Research Institute i Alabama.

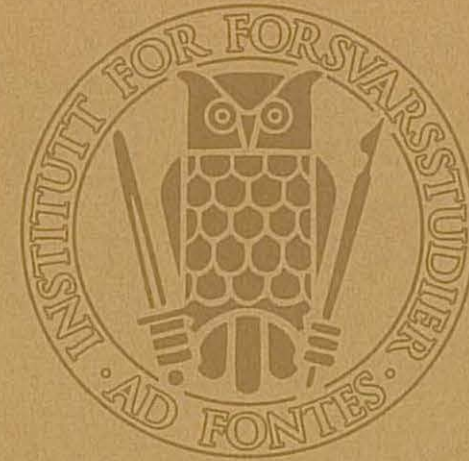
Høyskolelektor Nils E. Naastad har virket ved Luftkrigsskolen siden 1986. Han underviser i de fag som tilbys ved skolens Avdeling for luftmaktstudier, spesielt innen historie. Han benyttes også som foredragsholder av andre institusjoner. For tiden er han i tillegg tilknyttet Norges teknisk naturvitenskapelige universitet i Trondheim i forbindelse med doktorgradsarbeider. Naastad har publisert en rekke artikler.

Summary

Each February the Chief of Staff of the Royal Norwegian Air Force gives an Airpower symposium at the national Air Force Academy. This symposium is a forum for the presentation of information based on both research and experience. The lecturers are invited from major international institutions as well as from the Royal Norwegian Air Force's own educational institutions and operative units. Each of the contributions collected in this publication relates to the transitional problems facing the Royal Norwegian Air Force with the demise of the Cold War.

The lectures thus reflect both the historical and the structural aspects of this transition as well as examples of the new tasks facing the Norwegian air force organisation. The present study first addresses the Cold War as a source of experience. Not all the patterns of airpower application established during this period will be relevant in the future. The study furthermore discusses structural impediments to the creativeness with which we view airpower. Then we will take a closer look at two special aspects of airpower; both the use of airpower in a limited war scenario, and the airlift component of airpower are ingredients in what most likely will become future tasks for the Royal Norwegian Air Force. Last, but not least, the study will address some moral problems concerning Norwegian international military involvement.

► FORSVARSSTUDIER 5/1996 ◀



Luftmakt 1996

Rune Bjerås (red.)

IFS

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER



Luftmakt 1996

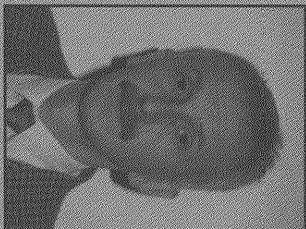
Denne studien bygger på bidrag ved Luftmaktseminaret ved Luftkrigsskolen i Trondheim, februar 1996. Dette seminar arrangeres årlig for å formidle forsknings- og erfaringsbasert informasjon. Studien tar for seg både historisk og dagsaktuelle debatter om utøvelse av luftmakt i Norge. En hovedkonklusjon er at Luftforsvarets erfaringer, doktriner og organisasjonsstruktur ikke uten videre kan anvendes på aktuelle problemer som bruk av luftmakt i fredsopprettende operasjoner, sammenhengen mellom luftmakt og transportkapasitet samt det moralske dilemma bak militært engasjement i utlandet.



Rune Bjerkas



Håvard Kleberg



Nils Naastad



James Corum



Charles Miller



Fredrik Bull-Hansen

IFS

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER