

Stor ståhei for ingenting? Debatten rundt USAs Air Sea Battle

Lilly Pijnenburg Muller og Karsten Friis

Innledning

Air-Sea Battle Concept (ASB) er et nytt amerikansk militært operasjonelt konsept som er ment for å løse utfordringer knyttet til å få tilgang til å operere i de globale allmenningene.¹ Dette har blitt aktualisert av nye langtrekkende våpen og andre moderne systemer som har evne til å forhindre eller begrense muligheten for USA til å flytte seg inn i et operasjonsområde – samt å vanskeliggjøre operasjonene i det øyeblikk man er kommet inn. Dette kalles anti-tilgangs/områdenektelse, på amerikansk militærpråk forkortet til A2/AD – *anti access/area denial*.² ASB er et av flere nyere amerikanske konsept knyttet til utfordringer med anti-tilgang og områdenektelse, men har uten tvil fått mest oppmerksomhet av disse.³ Fokuset i ASB er primært på utviklingen av sammenknyttede nettverk og integrerte luft-, land-, maritim-, ytre rom- og cyber-styrke for å sikre operasjonell tilgang. Konseptet kan sees på som en videreutvikling av 1990-tallets høyteknologiske tankegang innen fagretningen *Revolution in Military Affairs* (RMA). Denne brieften har til hensikt å introdusere den ugraderte versjonen av ASB, gjengi noen hovedelementer i kritikken og diskusjonen rundt ASB, samt å knytte noen kritiske vurderinger til debattene.

Air-Sea Battle: Hovedlinjer

Som kjent har USA i de siste årene i økende grad fokusert på utfordringer i Asia-Stillehavet. Denne nye amerikanske politikken ble først kalt *Pivot-to-Asia*, men har senere endret navn til *Rebalancing*. ASB må sees i sammenheng med dette, og er et konsept som peker på en praktisk vei fremover for å re-orientere de amerikanske styrkene. ASB var opprinnelig skrevet av Pentagons *Office of Net Assessment's* smått legendariske og 91-årige leder, Andrew Marshall, i samarbeid med *Center for Strategic and Budgetary Assessments* (CBSA). Det graderte konseptet ble godkjent av den amerikanske forsvarsminneren november 2011 og en ugradert kortversjon ble utgitt i mai 2013 av *Air-Sea Battle Office* i Pentagon.⁴

Utgangspunktet for ASB er fremveksten av moderne og kapable systemer som gir flere land en forbedret evne til anti-tilgang og områdenektelse. Spesielt pekes det på en ny generasjon høyteknologiske våpen som nye krysser-, ballistiske-, luft-til-luft- og bakke-til-luft-missil med forbedret presisjon, rekkevidde og effekt. Utviklingen utfordrer USAs teknologiske overlegenhet og deres evne til global maktprosjisering. ASB er ett av flere elementer som utvikles i en anerkjennelse av at man trenger å utforske og implementere alternativer som vil opprettholde USAs mulighet til å operere i de globale allmenningene.

Det er viktig å merke seg at ASB ikke er en strategi, men ett konsept som er en viktig komponent for å underbygge USAs strategiske mål om å projisere makt og opprettholde tilgangen i de globale allmenningene både i freds- og krisetid. Konseptet handler med andre ord om å rydde plass for andre operasjoner ved å forstyrre, ødelegge og bekjempe (*disrupt, destroy and defeat*) motstanderens anti-tilgangs kapasiteter ved bruk av et bredt sett av virkemidler. ASB konseptets

1 De globale allmenningene (*global commons*) defineres som det åpne hav, de høyere luftlag, og verdensrommet. Cyberspace regnes også av mange som en global allmenning, selv om det skiller seg ut ved å være menneskeskapt og i stadig endring. I sammenheng med ASB er det mest det maritime domenet det er snakk om, men den konkrete definisjonen av dette i kystnære farvann er ikke åpenbar. ASBs henvisning til *global commons* må lese med en viss skepsis da konseptet også kan brukes innenfor et suverent område.

2 *Anti-access/anti-tilgang* er begrepet som anvendes for å forklare utfordringene knyttet til å komme inn i et operasjonsområde. *Area-denial/områdenektelse* handler om å begrense militære styrkers handlefrihet og manøverevne når de først er i til stede i operasjonsområdet. For en utførlig diskusjon av begrepene se: Solli, Ulriksen og Kristiansen (kommer), *Operasjonell tilgang, introduksjon til nygamle begreper og konsepter*, Forsvarets Stabsskoles Skriftserie, 2014.

3 De andre er: *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020; Joint Operational Access Concept and Joint Concept for Entry Operations* (under utarbeidelse).

4 Den ugraderte versjonen er tilgjengelig på: <http://www.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf>

hensikt er å motvirke fiendtlige aktører som begrenser USAs handlefrihet og gi beslutningstakere muligheten til å kunne iverksette strategier og andre operasjoner som er men til å påvirke og håndtere slike situasjoner.

CSBAs opprinnelige ASB-løsninger var rettet mot et spesifikt scenario i forholdet til Kina og Stillehavet, sett i sammenheng med den nye amerikanske *Pivot-to-Asia* politikken. Fra et operasjonelt synspunkt representerer Kina den største anti-tilgangs utfordring av alle potensielle land for USA, da Kina over de siste to tiårene har utviklet en stor variasjon av A2/AD-våpen. Disse systemene kan hindre USAs militære tilstedeværelse i havene rundt Kina, eller hindre USA å støtte deres allierte og venner i regionen hvis det oppstår en tilspis-sert situasjon.

ASB konseptets brede og integrerte tilnærming, kombinert med Andrew Marshall's personlige holdninger til Kina, har gjort at ASB har blitt tolket som et massivt svar på kinesisk aggresjon der USAs militære planleggere og strateger har forberedt seg på *worst case*-scenario-krig.⁵ USAs forsvarsdepartement og militære sjefer har siden presisert at det nye ASB er videreutviklet til å bli et generisk konsept, uavhengig av spesifikke utfordringer knyttet til en region eller en aktør.⁶ ASB skal både kunne forsikre sine allierte i området om at USA har militær kontroll, men også kunne avskrekke, og om nødvendig slå en fiende som anvender sofistiserte anti-tilgangs systemer, for selv å skaffe seg tilgang og dermed kontroll.

2

ASB ligner det tidligere *Air-Land Battle* konseptet med fokuset på langtrekkende angrep i bakre linjer. *Air-Land Battle* konseptet var i hovedsak et samspill mellom luftmakt og landmakt. Forskjellen er at ASB innebærer integrerte operasjoner i alle fem domene; land, sjø, luft, ytre rom og cyber. En annen forskjell er at ASB inkluderer både angrep og forsvar, i alle fem domene.

ASB kan imidlertid ikke leses kun som et militært svar på en ny utfordring. Det amerikanske forsvaret går gjennom dramatiske budsjettkutt som vil tvinge gjennom reduksjoner.⁷ Dette kan forsterke konflikten om ressursene mellom forsvarsgrenene og føre til at de vil posisjonere seg i forhold til å kunne definere hva fremtidens sikkerhetspolitiske utfordringer vil være, og hvilke operative evner som trengs og kreves for å kunne møte disse. Selv om dette ikke er noe nytt, ser vi likevel at enkelte av forsvarsgrenene allierer seg for å verne om kritiske kapasiteter, og ASB er et eksempel på net-

topp dette.⁸ Om ASB skulle bli implementert vil det bidra til å definere hvilke strukturelementer i den eksisterende amerikanske styrkeporteføljen som skal videreføres. Det ville også bidra til å prioritere den eksisterende investeringsporteføljen og identifisere eventuelt nye materiellinvesteringer. Konseptet må derfor også leses som innspill i budsjettkampen i forhold til å posisjonere egne forsvarsgrener, kapasiteter og utviklingsprogrammer.

Debatten

ASB har fått mye medieoppmerksomhet, og er flittig referert til av kommentatorer og analytikere. Man ser en tendens til at konseptet blir tatt ut av kontekst, løftet opp på strategisk nivå (som en måte USA skal forholde seg til Kina på), eller rett ut misforstått. Andre vil si at konseptet, da det fortsatt ikke er en godkjent doktrine, kan sees som ett innspill i en strategisk debatt. At det kun finnes en kort ugradert versjon vanskeliggjør selvsagt også den offentlige debatten. Vi vet ikke hvor annerledes eller videreutviklet den graderte versjonen er i forhold til den ugraderte. Man skal derfor følge debattene med en viss varsomhet: de kan vise seg å være basert på feil premisser. Samtidig er det et faktum at den ugraderte ASB blir flittig referert til og debattert i amerikansk og global offentlighet. Dette vil trolig påvirke tenkningen i mange land på sikt. Det er derfor viktig å kjenne debatten om – og kritikken av – ASB. Dette er noen av hovedelementene i kritikken:

«Mangel på en strategi»

Konseptet er ikke offisielt ment som et verktøy for en «oppdemnings strategi», ei heller for «forkjøpsangrep», men kritikerne av konseptet mener at det er nettopp dette. En hovedkritikk av ASB er at konseptet er ment for å bekjempe A2/AD-systemer, men at en helhetlig strategi på hvordan dette skal gjøres mangler.⁹ Forsvarene av ASB svarer at denne kritikken mangler en forståelse av forskjellen mellom militærstrategi og konsept. At en helhetlig strategi mangler er et viktig poeng, men det betyr ikke at ASB er feil av den grunn, da ASB er et konsept som sier noe om hvordan USA skal håndtere en A2/AD utfordring. Om det var USAs eneste verktøy til å svare på eventuell aggresjon fra Kina ville det være svært alvorlig, men det er det neppe.¹⁰

«Eskalerende»

For å uskadeliggjøre A2/AD- kapasitetene til en motstander må man engasjere, gå bredt og dypt, i følge ASB. Fokuset på dybde-angrep og rask opptrapping gjør at en eventuell konflikt eskaleres utover opprinnelige proporsjoner, hevder kritikerne. Avhengigheten av teknologi i cyber og det ytre rom i de fleste våpensystemer gjør at det vil være taktisk effektivt

5 See Jaffe (2012) 'U.S. model for a future war fans tension with China and inside Pentagon' Washington post, http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-model-for-a-future-war-fans-tensions-with-china-and-inside-pentagon/2012/08/01/gJQAC6F8PX_story.html og Etzoni (2013) 'Air-Sea battle: a dangerous way to deal with China', The Diplomat <http://thediplomat.com/2013/09/air-sea-battle-a-dangerous-way-to-deal-with-china/>

6 Høring i *House Armed Services Committee*, 2013.

7 Lee (2013) 'Planning Beyond the Pivot', *Jane's Defence Weekly*, 31 October.

8 O'Rourke (2014) 'China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities –Background and Issues for Congress', *Congressional Research Service*, informing the legislative debate since 1914, June 5.

9 Gerber (2013) 'No more easy wars', *Foreign Policy*, http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/11/20/no_more_easy_wars_army_strategy

10 Chuma (2014) 'Why does Air-Sea Battle need a strategy?' *Center for International Security*.

å slå ut disse tidlig, noe som trolig også vil tvinge motstanderen til å eskalere dersom hans evne til forhindre tilgang er i ferd med å nøytraliseres. Et slikt scenario er spesielt farlig mellom atommakter.¹¹

«Provoserer Kina»

Videre kritikk av ASB er at konseptet for tydelig er rettet mot atommakten Kina og kan dermed virke truende på Beijing. Det uttrykkes som følger bekymringer for at forberedelser til krig med Kina kan være en selvoppfyllende profeti som vil forverre det kinesisk-amerikanske forholdet. Kritikerne argumenterer at USA må akseptere at Kina sitt atomvåpenarsenal legger restriksjoner på måten USA kan planlegge for en eventuell krig med Kina, og at USA i stedet må søke å minimere sannsynligheten for eskalering til atomkrig.¹²

«Svarer ikke på de reelle utfordringene»

ASB svarer ikke på Kinas såkalte *salami slicing*-strategi, det vil si å gradvis endre det regionale landskapet ved å «overta øyer og atoller i Sør- og Øst-Kinahavet med mål om å oppnå regional hegemoni».¹³ *Salami-slicing* har bestått av en gradvis akkumulering av mindre territorielle endringer som over tid endrer det strategiske bildet. Resultatet er stadige konflikter med nabolandene om territorialgrenser til sjøs, og gjentatte mindre «trefninger» mellom fiskere og ulike kystvakter. Flere land i Asia-Stillehavsregionen frykter at disse hendelsene kan eskalere ut av kontroll og ønsker strategier og konsepter som kan håndtere slike kriser. ASB er lite relevant ovenfor *salami slicing*-strategien siden konseptet er ment som et svar på en aggresjon av langt større skala.¹⁴

«Et prosjekt til forsvar mot nedskjæringer»

Det argumenteres at ASB-konseptet viser en forsvarsindustri i kamp mot nedskjæringer i forsvarsbudsjettet. Industrien frykter lavere avkastning og færre oppdrag.¹⁵ Kritikerne argumenterer derfor for at en strategi som gjør ASB relevant må utarbeides og offentliggjøres før man investerer i ASB-konseptet. Uten dette argumenteres det at ASB bare prosjekteres i frykt for nedskjæringer: en handling uten fremtidsmål og gjennomførbarhet. Kritikerne mener videre at konseptet er for dyrt og umulig å gjennomføre med de forventede budsjettkuttene. USA har dermed ikke råd til å opprettholde de avanserte våpenprogrammene som kreves for å ha det teknologiske overtaket ASB sikter mot.

«Skaper våpenkappløp»

ASB kan bidra til å ytterligere akselerere våpenkappløpet mellom USA og Kina og i Øst-Asia. En kritiker påpeker at «*Air-Sea Battle* handler om å overbevise kineserne om at USA skal vinne denne konkurransen».¹⁶ Hensikten med ASB kan være å opprettholde USAs dominans ved ytterligere å øke det militære forspranget til andre stater, eventuelt overbevise andre land om at det er nytteløst å henge med i et rustningskappløp. Ideen er at USA skal hindre eller mot-balansere fremveksten av rivaliserende makter.¹⁷ Kritikerne hevder at faren er stor for at man ender opp med et rustningskappløp i stedet. Politisk samarbeid innen flere sektorer for å integrere Kina ytterligere i det internasjonale samfunnet og redusere regionale spenninger ville være mer effektivt sier kritikerne, fordi ingen vil vinne på konflikt i denne regionen. Forkjemperne for ASB argumenterer derimot at konseptet ikke er ment til å være spesifikt rettet mot Kina, men å berolige USAs allierte i Øst-Asia og i andre deler av verden. Kritikerne mener likevel at innflytelsen av ASB på Pentagons planleggings- og ressursallokering bare gir mening med én kandidat i tankene. I bunn og grunn går denne kritikken inn under den langvarige debatten mellom scenario-basert planlegging (spesifikk fiende) eller kapasitet-basert planlegging (uspesifisert fiende – fokus på kapasitetene).

Avslutning

ASB-konseptet går ut på å samkjøre våpengrenene for å kunne trenge gjennom et annet lands anti-tilgangs-/områdenektelseskapasiteter. Målet er å brede grunnen for andre operasjoner som skal takle de egentlige utfordringene. Som alle konsepter og doktriner har ASB liten verdi uten en strategi, altså et formål man skal oppnå når operasjonell tilgang er oppnådd. Å kritisere ASB-konseptet for ikke å ha en slik strategisk forankring er skivebom – gitt at en slik strategi eksisterer den dagen konseptet eventuelt tas i bruk.

Imidlertid blir ASB-konseptet vurdert som en nøkkelfaktor i USAs mål om å optimalisere dets militære kapasiteter, og gjøre dette innenfor rammen av reduksjoner i USAs militære utgifter, kraft og størrelse. I og med at ASB-konseptet fokuserer på bred og dyp respons, fremstår ASB provoserende for noen, farlig eskalerende for andre, og flere ser det som et middel for å opprettholde USAs makt og innflytelse i Asia-Stillehavs regionen. Dermed blir det politisk betent.¹⁸

Spørsmålet er om det har fått en politisk dimensjon som ikke var påtenkt. ASB er trolig i vel så stor grad et resultat av en indre kamp om resurser mellom forsvarsgrenene og et forsøk på å definere hva fremtidens sikkerhetspolitiske utfordringer vil være, og hvilken operative evner som trengs og kreves for å møte disse. At marinen og luftforsvaret ønsker å komme på banen etter 10 år med store bakkeoperasjoner, er ikke overraskende. Samtidig vil et gren-fokus ha en tendens til å dimensjonere mest mot *high-end*

11 Conetta (2014) 'Asia Pivot and Air-Sea Battle: Precipitating Military competition with China?' <http://www.comw.org/wordpress/dsr/precipitating-military-competition-with-china>

12 Etzoni (2014) 'Air-Sea Battle: A Dangerous Way to Deal with China' *The Diplomat*, 3 September, <http://thediplomat.com/2013/09/air-sea-battle-a-dangerous-way-to-deal-with-china/>; Wong and Barnes (2014) 'China Military Official Blasts U.S. 'Hegemony' at Shangri-La Conference', *Wall Street Journal*, 1 June 2014; <http://online.wsj.com/articles/china-military-official-blasts-u-s-hegemony-at-shangri-la-security-conference-1401648136>; 'Remarks by Chinese Lieutenant General Wang at the Shangri-La Dialogue', *Council on Foreign Relations*, <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/remarks-chinese-lieutenant-general-wang-shangri-la-dialogue/p33054>

13 Conetta (2014) 'Asia Pivot and Air-Sea Battle: Precipitating Military competition with China?', <http://www.comw.org/wordpress/dsr/precipitating-military-competition-with-china>

14 Keck (2014) 'Is air-sea battle useless?' *The National Interest*, <http://nationalinterest.org/feature/air-sea-battle-useless-10473>

15 Conetta (2014).

16 Hammes (2013) 'Sorry, AirSea Battle is no Strategy', *The National Interest*, 7. August.

17 Conetta (2014).

18 Schwartz and Greenert (2012) 'Air-Sea Battle', *American Interest*, 20 February 2012.

kapasiteter og mest mulig ressurser, snarere enn optimal nasjonal politisk effekt. Slike nedenifra-og-opp innspill bør derfor balanseres mot politisk-strategiske, og ikke minst økonomiske, prioriteringer. USA har gjentatte ganger i det siste tiåret opplevd at et teknologisk overtak i seg selv er ikke nok til å vinne kriger og/eller stabilisere samfunn etter konflikter.

Noen mener også at ramaskriket rundt ASB er en strategisk kommunikasjon mot Kina, altså en form for avskrekking. Trolig er det ikke en del av en slik strategisk tanke, men kanskje vel så mye en indre amerikansk ressurskamp som har blitt hauset opp av media. Den har derfor muligens fått en slik strategisk kommunikasjons-effekt uten at det var planlagt.

Den graderte versjonen av ASB og hvordan den implementeres og operasjonaliseres er dimensjonerende for fremtidig amerikansk kapasitetsutvikling. Hvor mye av den kritikken som er fremkommet her som også er relevant for den graderte ASB vites ikke. Imidlertid vil fraværet av en tydelig beroligende amerikansk militærstrategi overfor Kina, og fraværet av militære konsepter som fremstår relevante for de mest aktuelle krisene i Asia, gjøre at det offentlige fokuset vil fortsette å rettes mot ASB både i USA, Asia og i resten av verden.

ASB-debatten og konseptets videre skjebne i USA er usikker. Som mange andre militære konsepter kan det forsvinne like raskt som det dukket opp. Det som gjør ASB interessant er den relativt store politiske interessen rundt det, og måten det kobles til USAs engasjement i Asia-Stillehavet. Det er derfor et konsept og en debatt det er verdt å følge med på: rent militært som noe som kan bidra til å legge føringer på fremtidig amerikansk forsvarsutvikling og politisk som en debatt knyttet til USAs forhold til Kina og Asia for øvrig. For Norge er det selvsagt viktig å kjenne til tenkningen og utviklingen hos vår nærmeste allierte. ASB-debatten er derfor relevant i denne sammenheng, ikke minst for kritisk å kunne skille mellom «snørr og bart», ressurskamp og reelle strategiske vurderinger.

4

Denne Policy Briefen er en del av det norske bidraget til *Multinational Capability Development Campaign* (MCDC), der fokuset i 2013 og 2014 er *Combined Operational Access*. Prosjektet finansieres av Forsvarsdepartementet.



**Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt**

Norsk Utenrikspolitisk Institutt [NUPI] ble etablert i 1959, og er et ledende, uavhengig forskningsinstitutt på internasjonal politikk og områder av relevans for norsk utenrikspolitikk. Formelt er NUPI underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet, men opererer likevel som en uavhengig, ikke-politisk virksomhet i alle sine faglige aktiviteter. Forskning utført ved NUPI spenner fra kortsiktig anvendt forskning til mer langsiktig, grunnforskning

Om forfatterne

Lilly Pijenburg Muller er vitenskapelig assistent ved NUPIs gruppe for sikkerhet og forsvar. Hun har jobbet med forsvar og cybersikkerhet, militære operasjoner og sivil-militære relasjoner. Muller har tidligere jobbet som prosjektkoordinator for Prague Security Studies Institute med fokus på cybersikkerhet i Sentral-Europa. Hun har en *Master of Arts in Political science* fra University of Glasgow.

NUPI

Norwegian Institute of International Affairs
C.J. Hambros plass 2D
PO Box 8159 Dep. NO-0033 Oslo, Norway
www.nupi.no | info@nupi.no

Karsten Friis er Seniorrådgiver og leder for forskningsgruppen for sikkerhet og forsvar. Han har en *Cand.Polit.* i statsvitenskap fra universitet i Oslo og en MSc i internasjonale relasjoner fra London School of Economics. Friis jobber med sikkerhets- og forsvarspolitikk, internasjonale militæroperasjoner, sivil-militære relasjoner samt cybersikkerhet. Han følger også den politiske utviklingen og EU-utvidelsen på Vest-Balkan. Friis har jobbet som politisk rådgiver for OSSE i Serbia, Montenegro og Kosovo, og som rådgiver for det norske forsvaret i Oslo og i Kosovo. Han har publisert artikler om EU, Vest-Balkan, internasjonale operasjoner og fredsbevaring og "counter insurgency".