

Threshold concepts for and by smaller forces

(STO-MP-SAS-131)

Executive Summary

SAS-131 Activity was established to address the problem of how a smaller country can make the threshold for a potential attacker as high as possible within the limits of affordability. For that purpose, a working group came together consisting of representatives of seven NATO and Partner Nations, and the Baltic Defence College. The working group held two workshops: in April 2017 in Brno, Czech Republic, with a focus on conceptual aspects of deterrence applicable to small states in the context of conventional warfare; and in November 2017 in Tartu, Estonia, focussing on policy and military capability aspects of the developed conceptual approach.

A conceptual analysis of six possible dimensions (or functions) of a threshold defence was presented and presentations were made on how different small countries had addressed the problem of the weak deterring the strong, highlighting particularly the role of deterrence and of resilience, and the importance of creating favourable conditions for allies or partners to come to the assistance. What to deter and how to achieve this was discussed, as well as how to assess what would constitute effective deterrence on the part of a small power vis-à-vis a larger adversary. In this context, the importance of knowing and correctly assessing the adversary was highlighted as a sine qua non. Two alternative ways of increasing the chances how timely help from allies / partners were outlined and discussed—deliberately escalating and raising the intensity of the conflict in order to improve the prospects for a timely reaction by allies or partners (“Punch Back Hard”), and drawing out the conflict so as to gain time for allied decision-making and deployments (“Protect the Skeleton”).

To link the concept of conventional threshold to policy-making and defence planning processes, the working group utilised generic planning tools. First, assumptions about the policy and planning context of application of the conventional threshold concept were discussed and agreed upon. Then, a simplified generic format of policy guidance was used to outline for both strategies the government objectives, desired political and military end states, desired effects to influence enemy calculus, derived military missions, and applicable constraints and restraints. After that, broad tasks were identified across a generic construct of Services and key branches: Special Forces, land, air, maritime, electronic warfare / cyber-warfare, and strategic communications. The last step was identification of military capabilities required to carry out tasks and missions within the policy framework established above. Two NATO documents—Capability Hierarchy of 2015, and Capability Codes and Capability Statements of 2016—were used as reference. Finally, both strategies were assessed against the six functions of a threshold, strengths and weaknesses were briefly discussed, and preliminary findings developed.

The analysis indicates that the force to implement “Protect the Skeleton” strategy has relatively more infantry units, and less and lower technology weapon systems and platforms; whereas the force to implement “Punch Back Hard” strategy has less infantry, but more and higher technology systems and platforms. In terms of required military capabilities there is considerable overlap. Main difference is that capabilities for the “Punch Back Hard” strategy lean more on longer range indirect fires, have more developed air dimension, and higher mobility.

The comparison against the six functions of the Threshold Concept shows, that both strategies are virtually equal relative to the Trip Wire and Barrier functions. “Punch Back Hard” fares somewhat better relative to

the Alarm Bell function. As a Marker, “Punch Back Hard” strategy is clearly superior to the “Protect the Skeleton”. Against the Defence function, both strategies are satisfactory; “Protect the Skeleton” is faring somewhat better if there is enough time to conduct the call-up and integration of reserve elements. In providing Deterrent function, though, “Punch Back Hard” strategy performs clearly better than “Protect the Skeleton”.

This first cut study shows that the emerging concept of conventional threshold is applicable within, and using tools of, Western defence planning methods. Specifically, as assessed against the functions of threshold, “Punch Back” strategy appears to fare generally better than ‘Protect the Skeleton’ strategy while being clearly superior in providing deterrence.

Concepts de seuil pour et par les forces de faible ampleur

(STO-MP-SAS-131)

Synthèse

L'activité du SAS-131 a été mise en place pour déterminer comment un petit pays pouvait relever aussi haut que possible et à un coût abordable le seuil d'un attaquant potentiel. Dans ce but, a été constitué un groupe de travail composé de représentants de sept pays de l'OTAN et pays partenaires et du Collège de défense de la Baltique. Ce groupe de travail a organisé deux séminaires : l'un en avril 2017 à Brno, en République tchèque, axé sur les aspects conceptuels de dissuasion applicables aux petits États dans le contexte de la guerre conventionnelle, et l'autre en novembre 2017 à Tartu, en Estonie, axé sur les aspects de capacité politique et militaire de la démarche conceptuelle élaborée.

Une analyse conceptuelle de six types de seuils (ou fonctions) de défense possibles a été présentée et plusieurs intervenants ont exposé comment différents petits pays avaient réglé le problème de la dissuasion du faible au fort, en soulignant notamment le rôle de la dissuasion et de la résilience, ainsi que l'importance de créer des conditions favorables à ce que des alliés ou des partenaires apportent leur aide. Il a été discuté des actions dont il faut dissuader les adversaires et de la manière d'y parvenir, ainsi que de ce qui constituerait une dissuasion efficace de la part d'une petite puissance face à un plus gros adversaire. Dans ce contexte, il a été souligné que la connaissance et l'évaluation correcte de l'adversaire étaient une condition sine qua non. Deux solutions alternatives d'augmenter les chances d'aide en temps utile de la part d'alliés / de partenaires ont été décrites et discutées : augmenter délibérément l'intensité du conflit afin d'améliorer les perspectives de réaction opportune d'alliés ou de partenaires (« riposte violente ») et se retirer du conflit pour laisser aux alliés le temps de prendre des décisions et de se déployer (« protection du squelette »).

Afin de relier le concept de seuil conventionnel aux processus politiques et de planification de la défense, le groupe de travail a utilisé des outils de planification généraux. Dans un premier temps, les hypothèses du contexte politique et de planification de la mise en œuvre du concept de seuil conventionnel ont été discutées et convenues. Ensuite, un format général simplifié de guide politique a servi à décrire à la fois les stratégies, les objectifs des gouvernements, les états finaux politiques et militaires souhaités, les effets souhaités sur les calculs de l'ennemi, les missions militaires qui en découlent et les contraintes et restrictions applicables. Après quoi, les tâches de grande ampleur ont été identifiées dans le cadre d'un concept général de services et de branches essentielles : forces spéciales, forces terrestres, aériennes et maritimes, guerre électronique / cyberguerre et communications stratégiques. La dernière étape a été l'identification des capacités militaires requises pour mener à bien les tâches et missions au sein du cadre politique établi ci-dessus. Deux documents de l'OTAN – Capability Hierarchy de 2015 et Capability Codes and Capability Statements de 2016 – ont servi de référence. Pour finir, les deux stratégies ont été évaluées à l'aune des six fonctions d'un seuil, les points forts et faibles ont été brièvement discutés et les conclusions préliminaires ont été développées.

L'analyse indique que la force nécessaire à la stratégie de « protection du squelette » implique relativement plus d'unités d'infanterie, moins de systèmes d'armes et de plateformes, lesquels sont d'un niveau technologique inférieur, alors que la force nécessaire à la stratégie de « riposte violente » implique moins d'infanterie, mais davantage de systèmes et de plateformes, lesquels sont d'un niveau technologique

supérieur. En matière de capacités militaires requises, il existe énormément de points communs entre les deux stratégies. La principale différence est que les capacités de la « riposte violente » s'appuient plus sur des tirs indirects à longue portée, a une dimension aérienne plus développée et une plus grande mobilité.