

**”Navigating in the fog of peace”**

**Bakgrunnen for og betydningen av stabiliseringsoperasjoner**

Anders Kjølberg

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

23. juli 2008

FFI-rapport 2008/01464

1090

P: ISBN 978-82-464-1513-0

E: ISBN 978-82-464-1514-7

## **Emneord**

Stabiliseringsoperasjoner

Militær

Militærteori

Terrorismebekjempelse

Statsbygging

Fredsbygging

## **Godkjent av**

Tore Nyhamar

Prosjektleder

Espen Skjelland

Forskningssjef

Jan Erik Torp

Avdelingssjef

## Sammendrag

Militære operasjoner har endret karakter de siste 15-20 årene. Fredsbevarende operasjoner i FN-regi og militære operasjoner i nasjonal- eller allianseregi ble tidligere sett på som to klart adskilte ting, noe som ikke lenger er tilfelle. Resultatet er stabiliseringsoperasjoner som kan foregå i FN, Nato eller EU-regi. De ulike land stiller styrker til slike operasjoner dels for å fremme rene nasjonale målsetninger dels av mer ideelle årsaker. Det er den siste årsaken som gjerne blir brukt for å legitimere en slik deltagelse.

Militære stabiliseringsoperasjoner medfører store utfordringer. Det militære aspektet er bare én del av en helhetlig tilnærming til stabiliserings- og nasjonalbyggingsoppgaven og må derfor koordineres med andre virkemidler. Den militære innsatsen er en del av en mer omfattende innsats hvor politiske og økonomiske virkemidler også inngår. Stabiliseringsoperasjoner stiller også helt andre krav til de militære systemer som ikke lenger bare skal nedkjempe en fiende men samtidig etablere den tillit blant befolkningen som er nødvendig for å sikre stabilitet.

For at stabiliseringsoperasjoner skal lykkes kreves det koordinering, ikke bare av militære og sivile virkemidler, men også mellom de militære og forskjellige statlige og ikke-statlige sivile aktører. Forholdet mellom de militære og sivile frivillige organisasjoner byr her på en spesiell utfordring fordi de viktigste frivillige organisasjonene ønsker å fremstå som nøytrale i konflikter som pågår mens internasjonale styrker ofte skal hjelpe en part med å bekjempe en annen. Samtidig er imidlertid slike organisasjoner ofte avhengige av den sikkerhet som skapes av de militære for å kunne utføre sitt arbeid. De militære på sin side ønsker å trekke inn de sivile organisasjonene i den helhetlige tilnærming som er nødvendig for å skape stabilitet.

Den mest grunnleggende form for stabilitet i et land er den som er basert på at det skapes en felles interesse av at visse normer for legitim politisk adferd opprettholdes, men det er ikke alle aktører innen et land som ser seg tjent med en slik utvikling. Enkelte grupper er totale spoilere, det vil si at de med de midler de har til sin disposisjon søker å motvirke den stabilitet inngriperne søker å nå fram til. Andre grupper derimot er begrensede spoilere, det vil si at de kan være villige til samarbeid dersom deres interesser blir tatt hensyn til. Dette gjør det viktig å ha et bevisst forhold til de aktører som ser på stabiliseringsstyrkene som en trussel mot dem selv, men som også kan være potensielle samarbeidspartnere. Det internasjonale samfunn ønsker som regel å innføre både stabilitet og demokrati, fordi demokrati ses på som den eneste styreform som har generell legitimitet. Det er imidlertid ikke nødvendigvis gitt at demokrati fører til stabilitet, i alle fall ikke på kort sikt, og enkelte samfunn prioriterer også stabilitet og økonomisk vekst foran demokrati. Lokale forhold og utfordringer vil derfor også måtte påvirke hvilke mål omverdenen kan ha for sin innsats. Omverdenen kan heller ikke løse alle problemer, bare legge forholdene bedre til rette for at et land selv skal kunne løse sine problemer. Det er i siste innsats de lokale myndigheters egen innsats og situasjonen i det området det gripes inn i som er mest avgjørende for om operasjonen skal lykkes og styrkene trekkes ut.

## English summary

Military operations have taken new forms during the last 15-20 years. UN initiated peacekeeping operations and military operations initiated by nations or alliances were earlier seen as quite distinct. This is no longer the case. The result is stability operations that can be led either by UN, NATO or EU. The countries taken part can do this either for mostly national reasons or for more idealistic ones. The latter reason is most often used to legitimate the participation.

Military stability operations imply great challenges. The military aspect is just one part of a comprehensive approach to the stabilization and nation building tasks, and has to be coordinated with the other aspects. Stability operations also pose other challenges to military systems than merely to defeat an enemy. They must at the same time establish the confidence among the local population that is necessary to ensure stability.

Military stability operations, in order to be successful, need coordination not only between military and civilian means, but also between the military and different government and non-government civilian actors. The relationship between the military and the civilian non-government civilian actors is a challenge, because of the importance of neutrality in the relation to the conflict for the latter. The military, on the other hand, often takes part in conflict and try to help one part and defeat an other.

Stability operations consist of two phases; the initial phase where the primary needs of a population must be met, and the implementation phase where the structures and functions of state and society must be rebuilt. In reality, however, it is much overlap between these two phases.

The most solid ground for stability is based on common interests towards upholding common norms for legitimate political behaviour. But often some actors do not think their interests are served by upholding such norms. Some may behave as total spoilers, using all means at their disposal toward undermining such stability. It is also important to take into consideration the local politicians and other actors that could regard the stabilization forces as a threat to their position. Some of these, however, could be allies if their interests are taken into consideration.

The outside forces most often would like to obtain both stability and democracy, because democracy is seen as having worldwide legitimacy. Democracy, however, could mean less stability, at least in its early phase, and some societies give priority to stability, economic development or traditional values before the western form of democracy. Local conditions therefore must influence the aims the outside world can have for its involvement. By and large, however, stability is not obtained by outside forces but the local forces themselves. It is by strengthening local forces in their effort to work towards stability that makes a successful exit possible for the outside forces.

## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Utvikling av stabiliseringsoperasjoner</b>	<b>8</b>
2.1	Fase 1 – 1990-årene	9
2.2	Fase 2 – fra slutten av 90-årene til 2003	11
2.3	Fase 3 – 2003 og framover	13
<b>3</b>	<b>Militærteoretisk utvikling</b>	<b>15</b>
3.1	Revolution in military affairs	15
3.2	Krigens endrede karakter – Fjerde generasjons krigføring	16
3.3	Bruken av militærmakt	17
<b>4</b>	<b>Politikk og legitimitet</b>	<b>18</b>
4.1	Politiske rammevilkår	19
4.2	Legitimitet og effektivitet	20
4.3	Stabiliseringsoperasjoner og militære verdier	21
<b>5</b>	<b>Stabiliseringsoperasjoner</b>	<b>23</b>
5.1	Hva er stabiliseringsoperasjoner?	23
5.2	Definisjoner	24
5.3	Hva menes med stabilitet?	25
5.4	Utfordringer	26
5.5	Sivil-militære relasjoner	27
5.6	Strategi og planlegging	29
5.7	Analyseverktøy	31
5.8	Gjennomføring	32
5.9	Motkrefter som kan forhindre stabilitet	33
5.10	Forholdet til befolkningen	35
5.11	Stabilitet og demokrati	37
<b>6</b>	<b>Oppsummering</b>	<b>39</b>
	<b>Referanser</b>	<b>42</b>



## 1 Innledning

Hensikten med denne rapporten er i første rekke å lage et verktøy som kan brukes som ramme for å analysere de utfordringene det internasjonale samfunnet står overfor i internasjonale stabiliseringsoperasjoner i de konkrete operasjonene som iverksettes. Årsaken til dette er at stabiliseringsoperasjoner har blitt en stadig mer sentral oppgave for mange europeiske lands forsvar, og i noen grad også for politiet og for paramilitære styrker for de stater som har slike. Dette gjelder også for Norge. Det er flere grunner til dette. Nye sikkerhetsutfordringer som internasjonal terrorisme og såkalte "fragile" eller "collapsed states" angår alle land i større eller mindre grad. Dette er utfordringer som ikke lar seg løse med tradisjonelle måter å bruke militærmakten på. De lar seg heller ikke løse med militære maktmidler alene, men krever et samspill mellom militære og sivile virkemidler. Erfaringene fra krigene i Irak og Afghanistan har vist at det ikke er nok å vinne den innledende krigen. Det er ofte først etter at denne fasen er avsluttet at de vanskelige militære og politiske utfordringene kommer. Konvensjonell militær maktbruk har vist seg lite egnet til å håndtere slike utfordringer, delvis som et resultat av de endringene mange lands militære systemer har gjennomgått de senere år. Nato har imidlertid påtatt seg nye oppgaver hvor utfordringen er å "vinne freden" mer enn å "vinne krigen". Dette er et ansvar samtlige Nato-land forventes å være med på å dele og bidra til å løse disse oppgavene etter evne.

Samtidig har det også skjedd endringer i fredsoperasjoner i FN-regi. Mens disse operasjonene tidligere stort sett var *fredsbevarende*, i den betydning at de skulle sikre en fredsavtale partene hadde blitt enige om, er de nå i langt større grad *fredsbyggende* eller *fredsskapende*. Det vil si at det er FN selv som skal skape freden, med militære og andre midler. Dette betyr at FN-styrker skal settes inn i situasjoner preget av uro og usikkerhet som går ut over en sivilbefolkning, og eventuelt bekjempe de aktører som har ansvaret for dette. Noen FN-operasjoner har dermed fått en langt "skarpere" karakter enn tidligere.

Forholdet til sivilbefolkningen og sivilt-militært samarbeid har tradisjonelt vært en viktig del av FNs fredsoperasjoner, men har nå også blitt langt viktigere i andre typer militære operasjoner ut fra den erkjennelsen at et best mulig forhold til sivilbefolkningen er helt nødvendig for å "vinne freden". Stabiliseringsoperasjoner krever derfor en "helhetlig tilnærming" hvor både militære og sivile virkemidler tas i bruk for å fremme fred og stabilitet.

Forskjellen mellom konvensjonelle militære operasjoner og fredsoperasjoner i FN-regi er derfor i ferd med å bli utvisket når det gjelder operasjonenes karakter. Derfor er det nå legitimt å bruke samlebegrepet "stabiliseringsoperasjoner" om slik virksomhet, uavhengig om de skjer i regi av FN eller en militær allianse. Det er operasjonens karakter og hensikt, ikke hvor den har sitt utspring, eller hvordan den er legitimert som avgjør om den kan kalles en stabiliseringsoperasjon. Dette betyr likevel ikke at legitimering ikke er viktig. Slike operasjoner er både risikopregede og kan resultere i langvarige engasjementer, samtidig som forbindelseslinjene til egne verdier og interesser kan være svak eller indirekte. Støtte fra opinionen i de land som stiller styrker er derfor helt vesentlig for slike operasjoners suksess.

Deltagelse i denne type operasjoner, og vilje til å være med å ta sin del av byrdene, er i dag sentralt for å sikre den felles solidaritetsfølelse som er viktig for at Nato skal overleve som en sentral sikkerhetspolitisk institusjon. I tillegg er ulike former for stabiliseringsoperasjoner i FN-regi vesentlig for at FN skal fremstå som en mest mulig sentral aktør når det gjelder å fremme et internasjonalt normsystem og internasjonal stabilitet. Deltagelse i denne type operasjoner i FN-regi er derfor viktig for de stater, deriblant Norge, som ønsker å styrke verdensorganisasjonens betydning. I tillegg prioriterer også EU i stadig større grad denne type operasjoner som et ledd i sin strategi for å fremme sin Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP). Også andre regionale institusjoner som AU (Den afrikanske union) prioriterer innsats på dette området (Bogland, Egnell og Lagerström 2008), men er avhengig av tilførsler av ressurser utenfra for å kunne gjøre en effektiv innsats.

Det er både mer snevre nasjonale sikkerhetsinteresser og et ideelt ønske om å fremme internasjonal fred og stabilitet som ligger bak den nye prioriteringen av stabiliseringsoperasjoner. Det er grunn til å tro at deltagelse i FN-operasjoner i større grad er basert på ideelle ambisjoner, selv om fattige land også kan skaffe seg inntekter av slik deltagelse, mens mer realpolitiske hensyn trolig ligger bak deltagelse i Natos og EUs stabiliseringsoperasjoner.

Det situasjonsbilde beslutningstakere skal forholde seg til når de skal vurdere å bruke militære og andre ressurser for å gi sitt bidrag til å skape stabilitet i et gitt område er ofte komplekst. Det gjelder hvilke institusjoner de skal gi sitt bidrag gjennom og sammenhengen mellom ressursbruk og ønsket virkning. Det kan være svært vanskelig å prioritere ressursene slik at man får den ønskede virkning av innsatsen. Dette er grunnen til tittelen "Navigating in the fog of peace", hvor Clausewitz' klassiske "fog of war" blir gitt en annen vri, noe som i noen grad er gjort også av andre tidligere (Rotermund 1999, Rubin et al 2003 og Buchan 2003).

## 2 Utvikling av stabiliseringsoperasjoner

Stabiliseringsoperasjoner slik de fremstår i dag, er et resultat av en utvikling de siste 15-20 årene når det gjelder bruken av militærmakt, både i "fredsoperasjoner" og i mer "konvensjonelle" militære operasjoner. Begge disse typer operasjoner har endret karakter. Fredsoperasjoner har blitt "skarperer" og konvensjonelle militære operasjoner har blitt "mykere", slik at stabiliseringsoperasjoner samler i seg aspekter fra begge typer operasjoner. Rupert Smith setter dette på spissen ved å påstå at "War no longer exist" (R. Smith 2005: 1); i den betydningen at konvensjonell krig i tradisjonell forstand har blitt erstattet med andre former for krig, hvor freds- eller stabiliseringsoperasjoner spiller en viktig rolle (Dandeker and Gow 2000: 58; Egnell 2007: 16).

Dette er en utvikling som dels skyldes endring i den overordnede sikkerhetspolitiske situasjon, dels endret prioritering når det gjelder hva slags utfordringer man ønsker å bruke militære maktmidler for å håndtere, men også samfunnsmessige og teknologiske endringer spiller en viktig rolle (van Creveld 1991, Kaldor 2001). At så mange dimensjoner har betydning fører til at man ikke kan påpeke noen entydig trend, og at utviklingen ikke fremstår som lineær (Gray 2005).



I denne rapporten vil utviklingen av denne prosessen bli beskrevet gjennom tre faser, og med vektlegging av utviklingen i FN på den ene siden, og USA og Nato på den andre, når det gjelder bruken av militærmakt.

## 2.1 Fase 1 – 1990-årene

Et lands forsvar må alltid ha både den mulige framtid og den presserende nåtid i tankene når det prioriterer sin virksomhet ut fra de ressurser som er til disposisjon. Imidlertid påvirkes et lands forsvarsenkning også ofte av erfaringer fra tidligere konflikter, og spesielt den siste (Egnell 2007: 115). Planlegging og doktriner vil derfor ofte komme på etterskudd når det gjelder de utfordringer et forsvar vil stå overfor. En annen viktig faktor er at et forsvar ofte planlegger for den type konflikt det *ønsker* å utkjempe. Dette vil ofte være den type konflikt hvor egne komparative fortrinn kommer til sin rett, mens den type krig man blir involvert i ofte er helt annerledes, fordi konflikter ofte blir startet av aktører som har helt andre komparative fortrinn (Gray 2005, Frantzen 2002). En førsterangs militærmakt planlegger for å møte en annen førsterangs militærmakt, mens den erfaringsmessig ofte møter en tredjerangs militærmakt (Gray 2005). Resultatet blir såkalt asymmetrisk krigføring hvor den sterke ikke får uttelling for sin overveldende militære kapasitet. Det er derfor ikke alltid samsvar mellom de gjeldende doktriner for krigføring og annen bruk av militær makt, og den virkelighet de militære står ovenfor i en reell konflikt.

Doktrineutvikling vil som antydnet som regel være på etterskudd og reflektere erfaringer fra tidligere konflikter. Under den kalde krigen var det en mulig storkonflikt mellom Øst og Vest som dominerte den militære tenkningen. De pågående krigene rundt om i verden ble viet mindre oppmerksomhet i de vestlige land. Det store unntaket med Vietnamkrigen som førte til at planlegging og teoribygging for mindre omfattende konvensjonelle og ikke-konvensjonelle konflikter kom mer i fokus. Det var effektiviteten av militærmakten i relasjon til den potensielle motpart og de strategier som kunne anvendes for å oppnå maksimal effekt, som var viktig. Andre former for anvendelse av militærmakten utenfor landets grenser, spesielt dersom det var snakk om fredsbevarende operasjoner, levde sitt eget liv og hadde lav status i de militære etablissementer (Haaland 2007)

Fram til omkring 1990 var hovedregelen at fredsbevarende styrker skulle operere i samarbeid med de parter som hadde vært i konflikt, og sikre en allerede inngått avtale (Goulding 1993). De skulle derfor også være nøytrale i forhold til partene og ikke bruke maktmidler for å fremtvinge en løsning. Det var først og fremst mindre stater, og ikke stormaktmakter, som stilte soldater til fredsbevarende operasjoner. Slike operasjoner hadde høy legitimitet i hjemmeopinionen i disse landene, fordi de ble satt i relasjon til ideelle målsetninger, men de hadde jevnt over lav anseelse i forsvarskretser hvor det var den tradisjonelle militære virksomheten som gav status og karriere for de offiserer som deltok.

Bruk av militære styrker i denne type militære operasjoner hadde begrenset sikkerhetspolitisk betydning for de stater som stilte soldater. Innsatsen ble satt inn i en idealistisk sammenheng som skulle skape et positivt inntrykk ute samtidig som det skulle fremme et gunstig selvilde hjemme. Så lenge fredsoperasjoner ikke ble sett på som sentrale for de stater og institusjoner som var

viktige for et lands sikkerhetspolitikk, var nytteverdien på det sikkerhetspolitiske området heller begrenset.

Dette begynte å endre seg i begynnelsen av 1990-årene fordi øst-vest motsetningene ikke lenger ble sett på som den sentrale sikkerhetspolitiske dimensjonen. Det ble kaos og konflikter på Balkan, i den ”tredje verden” og delvis i det tidligere Sovjetunionen, som ble sett på som de viktigste sikkerhetsutfordringene det internasjonale samfunn sto overfor. FN hadde et omfattende engasjement gjennom UNPROFOR i Bosnia, som omfattet nærmere 40 000 soldater, men maktet ikke å hindre overgrep mot sivile og kamphandlinger mellom partene. Nato overtok etter hvert dette ansvaret med IFOR og SFOR, som på det meste omfattet 60 000 soldater. Dette var operasjoner som ikke var basert på noen inngått avtale mellom partene, men som skulle kunne bruke militære maktmidler for å fremtvinge en konfliktløsning. (Hansen 2005).

Dette førte til at ulike former for ”fredsoperasjoner” ble sett på som viktigere, ikke bare for det internasjonale system som sådan, men også for de stater og institusjoner som ble ansett som de viktigste ”eksportører” av sikkerhet. Derfor ga deltagelse i slike operasjoner større politisk ”uttelling” enn tidligere.

Disse fredsoperasjonene hadde stort sett høy legitimitet. De var basert på vedtak i FNs Sikkerhetsråd og de var positive i lys av en idealistisk målsetning om å få en ”ny verdensorden” basert både på FN og på samarbeid mellom stormaktene. Operasjonene hadde også solid støtte i opinionen i de fleste land som sendte styrker.

Det var imidlertid likevel skepsis når det gjaldt å involvere seg militært i de konfliktene som oppsto fordi Nato-landenes territorium ikke var direkte truet. Dette så man blant annet ved at Nato og USA lenge nølte med å engasjere seg i konfliktene i det tidligere Jugoslavia. Det var først når det ble satt spørsmålsteget ved Natos rolle som garantist for sikkerhet og stabilitet i Europa, og dermed organisasjonens *raison d'être*, at USA og Nato grep inn. Unntaket var Golfkrigen i 1991 fordi andre viktige nasjonale interesser sto på spill, spesielt trusselen mot oljeforsyningene. Intervensjonene i disse konfliktene ble sett på som legitime: de hadde mer eller mindre klare mandat fra FNs Sikkerhetsråd, og det var forholdsvis bred enighet om hvem som var aggressor.

Det var i første rekke når det gjaldt ulike former for fredsbevarende operasjoner man så en klar utvidelse av den militære virksomheten etter den kalde krigens slutt. Antallet soldater i FNs fredsbevarende operasjoner økte fra noe over 10 000 i 1991 til nærmere 80 000 i 1993. Dette skyldtes i første rekke at inn gripen i et lands indre konflikter ble sett på som mer legitimt enn tidligere, delvis på grunn av normative begrunnelser som humanitær innsats, hjelp til flyktninger og demokratibygging. Slike begrunnelser ble sentrale i argumentasjonen. Karakteren av de operasjonene som ble iverksatt førte en utvidelse av begrepet fredsoperasjoner. Uttrykk som fredsbyggende eller fredsskapende ble anvendt om disse bredere og skarpere operasjonene. Dette bidro til at skillet mellom konvensjonell krig og fredsoperasjoner ble mer og mer utvisket. Militær inn gripen for å gjøre slutt på konflikter og skape stabilitet skjedde nå i stadig større grad mot de involverte partenes vilje. ”Fredsoppretting” ble introdusert som et nytt begrep for denne type operasjoner, samtidig som behovet for en mer aktiv innsats enn fredsbevaring etter en konflikt førte til større vektlegging av fredsbygging eller endog nasjonsbygging. Denne utviklingen har

ført til et økende behov for tvangsmakt og skarpe virkemidler i innsatsen for å skape fred og stabilitet (Hansen 2005).

1990-årene var, sett med den vestlige verdens øyne, først og fremst preget av ulike former for "fredsoperasjoner", særlig i FN-regi, men også Nato kom med i bildet gjennom sine operasjoner på Balkan. På militært hold var erfaringene fra disse konfliktene delvis negative, særlig i USA. Dette gjaldt ikke minst det som ble sett på som en militær ydmykelse i Somalia. I tillegg var det store motforestillinger mot å bruke det militære maktapparatet til fredsoppgaver fordi dette undergravde holdninger som ble sett på som nødvendige for å kunne utkjempes skarpe konflikter på en effektiv måte (Egnell 2007: 113). Det ble også stadig vanskeligere i de fleste vestlige land å få aksept for tap av menneskeliv i konflikter som både var langt fra hjemlandet og som ofte bare hadde indirekte og uklare forbindelser til vedkommende lands sikkerhetsinteresser (Luttwak 1994). Legitimiteten av fredsoperasjoner, spesielt i det amerikanske politiske miljø og militære etablissement, var derfor lav.

Dette var noe av årsaken til at det fra slutten av 1990-årene igjen kom en sterkere vektlegging av konvensjonelle militære konflikter med fokus på teknologi og hvordan man kan utnytte denne til å avgjøre konflikter på et tidligst mulig tidspunkt gjennom "shock and awe" (Ullman and Wade 1996). Samtidig ble tradisjonell bakkekrig og stabiliseringsoperasjoner nedprioritert. Hensikten var å vektlegge de komparative fordelene den vestlige verden har på det teknologiske området, for på denne måten også å redusere egne tap slik at krigføring ble mer politisk akseptabel i hjemmeopinionen. En av erfaringene fra Vietnamkrigen var at et moderne vestlig samfunn bare i liten grad tåler større militære tap med mindre svært sentrale nasjonale interesser er truet (Luttwak 1994).

De nye utfordringene gjorde seg derfor bare i liten grad gjeldende i den militære utviklingen i de vestlige land med USA i spissen. Dette understreker påstanden om at militære etablissementer planlegger for de konflikter de ønsker å løse fremfor de konflikter en mulig motpart kan tenkes å stille dem overfor (Gray 2005). Man så i stedet en utvikling i effektiviteten av våpnene og våpenbærerene slik at den innsats som skulle til for å ødelegge et mål ble stadig mindre. Denne forbedringen var så omfattende at man snakket om en "revolution in military affairs" (RMA). De mindre Nato-landene tok etter USA så langt ressursene tillot (Heier 2006). Det var derfor utviklingen i den "spisse enden" som preget 90-årenes militære utvikling.

I sum var den militære utviklingen i 1990-årene dominert av to tilsynelatende motstridende trender: (1) En utvidelse både i bredde og dybde når det gjaldt ulike former for fredsoperasjoner, først og fremst i FN-regi. (2) Utvikling av høyteknologisk forsvar i USA, og etter hvert i Nato, med vektlegging av forsvar mot "den mulige andre store" - i USA var dette Kina (Barnett 2004) - for mange mindre Nato-land Russland. Dette var kombinert med en vegring mot å sette soldaters liv i fare.

## **2.2 Fase 2 – fra slutten av 90-årene til 2003**

Et resultat av denne utviklingen var en klar nedgang i antallet soldater i fredsoperasjoner i FN-regi utover i 1990-årene. Antallet soldater gikk ned fra nærmere 80 000 til omkring 15 000. Nedbyggingen av FNs innsats i Bosnia og det øvrige tidligere Jugoslavia var den viktigste årsak.

Men også andre tunge engasjementer ble avvirket eller trappet ned som for eksempel i El Salvador, Kambodsja og flere afrikanske stater, samtidig som ingen nye av tilsvarende størrelsesorden ble iverksatt.

Nato ble etter hvert den store styrkeprodusenten, først og fremst gjennom engasjementet på Balkan gjennom SFOR, og fra 1999, KFOR i Kosovo (Annual Review of Global Peace Operations 2007:1). Erfaringene fra konfliktene på Balkan, vektleggingen av høyteknologisk forsvar, en ny administrasjon i Washington, og sist men ikke minst trusselen fra og kampen mot internasjonal terrorisme, endret i vesentlig grad synet på bruken av militære virkemidler fra slutten 1990-årene.

I USA kom det en reaksjon, også på grunn av erfaringene fra Kosovokrigen. Det var en klar vegring både mot å bruke landets militære styrker i sammenhenger hvor det ikke var Washington alene som bestemte hvordan styrkene skulle brukes ("war by committee"), og mot å binde amerikanske styrker i langvarige bakkeoperasjoner generelt og til ikke-stridende militære engasjementer spesielt. Dette var tendenser som ble forsterket under Bush-administrasjonen fra 2000. "Fredsoperasjoner" ble da også svært stemoderlig behandlet i den amerikanske *Quadrennial Defense Review Report* fra 2001 samtidig som den multilaterale tilnærmingen kom mer i bakgrunnen: "As the military mantra shifts from "shape, respond and prepare ..." to "assure, dissuade, deter, defeat ..." and our political emphasis shifts away from Wilsonian multilateralism, peace operations appear increasingly vestigial to current concerns" (Moore 2003: 3-4).

Det var et effektivt militært høyteknologiforsvar som skulle kunne avgjøre en konflikt raskest mulig, slik at man unngikk langvarige militære engasjementer, som ble bygget opp (Echevarria 2004, Egnell 2007: 108-09). Det er mot denne bakgrunnen man må se reaksjonene på den nye globale sikkerhetspolitiske utfordringen man fikk fra 11. september 2001; internasjonal terrorisme.

USA hadde deltatt tungt i flere av de sentrale fredsoperasjonene i 1990-årene, med over 20 000 soldater i IFOR-operasjonen i Bosnia, 7 000 på det meste i KFOR i Kosovo, og 2/3 av den totale styrken på 37 000 soldater i Somalia i 1992-94. Bush-administrasjonen derimot ønsket å bruke det militære apparatet til å bekjempe internasjonal terrorisme og å innføre demokratier eller pro-vestlige regimer i land som ble sett på som fiendtlige ("axis of evil"), Dette skulle gjøres gjennom å nedkjempe og styrte pro-terrorisme og/eller anti-demokrati regimer. Tidligere hadde det i første rekke vært politiske og økonomiske virkemidler som ble benyttet i slike sammenhenger. Det var mindre oppmerksomhet mot hvordan stabilitet skulle bygges opp etter at det innledende mål var nådd. I følge den tidligere amerikanske forsvarsminister Donald Rumsfeld skulle man bruke 10 dager til å planlegge en operasjon, 30 dager til å avgjøre konflikter og deretter trekke seg ut etter 30 dager (Sherman 2004). Deretter skulle FN eller andre overta ansvaret slik at de amerikanske styrkene ikke ble bundet opp i langvarige konflikter, men frigjort for nye oppdrag. Dette virket i første omgang som en effektiv strategi; Taliban- og Saddam-regimene ble raskt fjernet og seierne kunne erklæres.

### 2.3 Fase 3 – 2003 og framover

Effektiviteten til det moderne høyteknologiske militære apparatet ble klart bevist gjennom at Saddam-regimet i Irak og Taliban-regimet i Afghanistan ble styrtet i løpet av dager, selv om lokale styrker også spilte en viktig rolle i den sistnevnte konflikten. En moderne høyteknologisk krigsmaskin viste derfor sin effektivitet når det gjaldt å vinne en konvensjonell krig mot en underlegen fiende.

Imidlertid viste problemene ved denne tilnærmingen seg både i Afghanistan og i Irak. Problemene oppsto når det gjaldt å skape en ny stabil situasjon etter at fienden var nedkjempet. Denne type militære apparat kunne vinne den innledende krigen, men hadde store problemer når det gjaldt å ”vinne freden”, det vil si å skape den nye politiske situasjon som skulle avløse de styrtede regimer. Wendala Moores utsagn om at ”... Combat operations can obviously achieve regime destruction; effective stability operations of the civil affairs equivalent are essential to reduce the chances that the next regime will also be hostile” har klart vist sin relevans (Moore 2003: 4). Et moderne høyteknologisk militært apparat var derfor nødvendig men ikke tilstrekkelig for å skape den politiske situasjon man ønsket å oppnå. Stabiliseringsoperasjoner var også, i alle fall i en del situasjoner, helt nødvendige for å nå det ønskede sluttresultat. Effektivitet må derfor måles på andre måter enn tidligere, ikke bare, og kanskje heller ikke i første rekke, ut fra bekjempelse av en motpart, men av suksess i retning av å nå et politisk mål.

Dette har ført til at pendelen har svingt bort fra den helt dominerende vektlegging av høyteknologiske operasjoner og mer i retning av å vektlegge mer tradisjonelle bakkeoperasjoner, men i første rekke stabiliseringsoperasjoner. Samtidig blir sammenhengen mellom militære operasjoner og mer langsiktige politiske målsetninger understreket langt sterkere enn før. Andre virkemidler enn de militære har også fått en langt mer sentral plass i stabiliseringsoperasjoner ut fra erkjennelse av at militærmakt alene ikke er tilstrekkelig for å løse de komplekse oppgaver en stabiliseringsoperasjon innebærer. Dette ble understreket av den amerikanske forsvarsminister Robert M. Gates i november 2007 (Fore 2008: 14):

“Economic development, institution-building, and the rule of law, promoting internal reconciliation, good governance, providing basic services to the people, training and equipping indigenous military and police forces, strategic communications, and more – these, along with security, are essential ingredients for long-term success.”

Dette skaper nye problemstillinger både for de militære apparater som har gjennomført en ”transformasjon” i retning av et høyteknologiforsvar, med mindre vekt på bakkestyrker, og for militærteorien som må forholde seg til en langt mer kompleks og flerdimensjonal virkelighet.

Stabiliseringsoperasjoner ble også en viktig del av kampen mot internasjonal terrorisme. Dette skyldes at sosial uro og misnøye gir grobunn for al-Qaida og andre tilsvarende grupperinger, men også at områder utenfor sentralregjeringers kontroll, som i Pakistan og Afghanistan, er aktuelle base- og treningsområder for slike grupperinger.

Denne utviklingen resulterte i endringer i USAs militære doktriner. Department of Defense Directive 3000.05 slår fast at stabiliseringsoperasjoner skal prioriteres på like linje med det som kalles ”major combat operations”. Det strategiske fokus blir utvidet og endret slik at forholdet til

den befolkning som skal påvirkes skal prioriteres heller enn militære operasjoner mot fienden. Det skulle være en utvikling fra en "enemy-centric" til "population-centric" tenkning når man skulle vurdere konsekvensene av militære operasjoner (Report to Congress on the Implementation of DoD Directive 3000.5:1). Hvor lang tid det tar før denne type tenkning gjennomsyrrer det amerikanske militære apparat gjenstår imidlertid å se. Bruddet med tradisjonell militær tenkning vil imidlertid bli stort (Record: 2006).

For Nato har stabiliseringsoperasjoner, spesielt i Afghanistan, i praksis blitt den viktigste oppgaven, viktigere enn forsvar av medlemsstatenes territorium. Organisasjonen har imidlertid bare begrensede ressurser å sette inn for å løse denne svært ressurskrevende utfordringen. Dette skyldes at freds- og stabiliseringsoperasjoner ikke har vært prioritert verken i USA eller i de øvrige Nato-land. Denne type oppgaver er beheftet med en høy grad av risiko, både politisk og når det gjelder mulige tap av menneskeliv. Det er derfor begrensninger når det gjelder både evne og vilje innen Nato-land til å stille mannskaper til denne type operasjoner selv om det kan gi høy politisk uttelling innen organisasjonen. Til tross for dette har Nato likevel kunnet stille 50 000 soldater i Afghanistan i en operasjon som har fått topp prioritet, og som av mange blir sett på som et være eller ikke være når det gjelder Natos fremtid.

Samtidig vokser EUs ambisjoner på dette området, delvis som et resultat av et utbredt ønske i EU om å styrke den felles forsvars- og utenrikspolitikken i unionen og EUs politiske innflytelse i andre deler av verden, delvis på bekostning av Nato som organisasjon. I mai 2008 hadde EU litt over 8 000 soldater ute i ulike fredsoperasjoner. Å kunne stille styrker til EU på dette området er politisk viktig, også for land som står utenfor EU, for å vise solidaritet og å få goodwill.

Omfanget av FN-operasjonene har også vokst dramatisk fra omkring år 2000 og ligger nå på et høyere nivå enn i begynnelsen av 1990-årene, med over 100 000 uniformerte menn og kvinner i FN-tjeneste. Afrika har blitt det største innsatsområdet for FNs ulike fredsoperasjoner.

Det vi har sett er derfor at både Nato og etter hvert også EU i stadig større grad prioriterer ulike former for freds- og stabiliseringsoperasjoner, samtidig som operasjoner i FN-regi har nådd en ny topp. Antallet og viktigheten av denne typen operasjoner er derfor klart økende.

Det er nå lite som tyder på at behovet for innsats til stabiliseringsoperasjoner vil minke i årene fremover, vel og merke dersom de politiske rammevilkår for å iverksette denne typen operasjoner er til stede. Dette er rammevilkår av to typer: internasjonale og nasjonale. De internasjonale rammevilkår bestemmes i første rekke av to ting: Sikkerhetsrådet politiske evne til å legitimere operasjoner, noe som igjen er avhengig av forholdet mellom stormaktene, og mottagerlandenes villighet til å bli "stabilisert". Det kan imidlertid også tenkes stabiliseringsoperasjoner som ikke er legitimert av Sikkerhetsrådet, slik situasjonen i praksis var i Kosovo. Dette stiller igjen strenge krav til de nasjonale rammevilkårene i de land som skal stille styrker, fordi det er nødvendig å ha en god begrunnelse for å benytte et lands styrker utenfor landets egne grenser. Dette er viktigere jo farligere og jo mer ressurskrevende oppdraget er. Men uansett er det lite som tyder på at omfanget av de potensielle oppgavene blir mindre.

Den viktigste utviklingen er kanskje likevel at forskjellen mellom "konvensjonelle" militære operasjoner og "fredsoperasjoner" langt på vei er visket ut, og at de fleste internasjonale militære

operasjoner nå er ”stabiliseringsoperasjoner” hvor konvensjonell krigføring og ulike sivile stabiliserings- og utviklingstiltak foregår i parallell, med de utfordringer dette fører med seg.

### 3 Militærteoretisk utvikling

Når det gjelder å sette stabiliseringsoperasjoner inn i en militærteoretisk ramme er det tre begreper som har vært spesielt viktige: ”Revolution in Military Affairs”, ”Fjerde generasjons krig” og ”asymmetrisk krigføring”. Det er nær sammenheng mellom disse tre områdene fordi utviklingen på de to siste motvirker utviklingen på det første.

#### 3.1 Revolution in military affairs

Som tidligere nevnt la amerikanerne utover i 1990-årene stor vekt på å utvikle et effektivt høyteknologiforsvar som skulle kunne avgjøre konflikter på et tidlig tidspunkt med et minimum av egne tap. Denne omleggingen eller ”transformeringen” var så fundamental at man snakket om en ”revolution in military affairs”, det vil si en dramatisk endring når det gjelder militær teknologi, utstyr, operasjonelle konsepter og militær organisasjon (Boot 2003). Hensikten var gjennom anvendelse av høyteknologivåpen å lamme motpartens evne til forsvar, ikke bare gjennom å ødelegge hans militære apparat, men også den infrastrukturen som var nødvendig for at dette apparatet skulle fungere (Breemer 2000). Selv om det var uenighet om det var grunnlag for å anvende begrepet ”revolusjon” på denne utviklingen (Freedman 1998), var det neppe tvil om at den representerte en langt større vektlegging av teknologi enn i tidligere militær planlegging.

Utviklingen av langtrekkende presisjonsstyrte våpen, informasjonsteknologi og såkalt network-centric warfare er sentrale elementer i denne utviklingen. Ambisjonen var at man gjennom å anvende moderne teknologi og informasjonssystemer skulle kunne avgjøre militære konflikter raskt og med minimale egne tap.

Allerede Golfkrigen i 1991 viste betydningen av teknologisk overlegenhet i en moderne krig når det gjaldt å nedkjempe den militære motstanden fra en annen *stat*. Afghanistan- og Irak-krigene har vist det samme.

Det manglet imidlertid heller ikke på kritiske røster som understreket begrensningene når det gjaldt effektivitet og anvendelighet av denne typen militære apparat (McCabe 1999, Gentry 2002-03, Peters 2006). Denne formen for krigføring var uten tvil meget effektiv så lenge konflikten ble ført på den teknologisk overlegne parts premisser, det vil si konvensjonell krig mellom stater. Problemerkene oppstår når konflikten blir asymmetriske, det vil si at motparten enten er en ikke-statlig aktør og/eller fører en ikke-konvensjonell krig, for eksempel basert på gerilja eller terrorisme. Mange mener at det er denne form for krigføring, og ikke den konvensjonelle, som er, og vil komme til å bli, den viktigste utfordringen de vestlige militære systemer vil stå overfor i framtiden (Peters 2006) selv om det å kunne nedkjempe en annen stats militære evne alltid vil være viktig.

### 3.2 Krigens endrede karakter – Fjerde generasjons krigføring

Selv om det er forholdsvis bred enighet om at krigføringen har endret karakter de siste par tiårene legger ulike forfattere forskjellig vekt på de ulike aspekter av denne endringsprosessen. En av de første som drøftet denne endringsprosessen var den amerikanske militærteoretikeren William Lind som innførte begrepet ”fjerde generasjons krig” (Lind et al. 1989). I følge Lind og hans medforfattere vil høyteknologi og terrorisme være viktige aspekter ved fjerde generasjons krigføring, men i tillegg kommer tre andre vesentlige forhold (Lind et al. 1989:26):

- Ikke-statlig basis for krigføring, som ideologi, religion og kriminalitet
- Angrep på kultur og samfunn
- Media og propaganda blir viktige midler i krigføringen

Fordi vestlige militære styrker var organisert, utstyrt og opplært til å møte andre staters militære styrker, vil det å forholde seg til sub- eller inter-statlige aktører med andre virkemidler og som ikke forholder seg til internasjonale normer for krigføring, by på store utfordringer. Det samme gjelder hvordan man skal forholde seg til motsetninger av kulturell og religiøs karakter, hvor tradisjonell militærmakt er irrelevant, men hvor motsetningene også kan ha en voldelig karakter.

Selve ”slagmarken” har også endret karakter. Skillet mellom slagmark og omgivelser viskes ut og ulike typer militære, og delvis også sivile, operasjoner foregår samtidig. Man fikk de såkalte ”three-block wars”, et begrep som først ble definert av den tidligere sjefen for det amerikanske marinekorpset, general Charles Krulak (Krulak 1999), hvor konflikter preges av kombinasjoner av høy intensitet, lav intensitet og humanitær innsats. Samtidig har man også en situasjon hvor konflikter ofte foregår i stor geografisk og ikke minst psykologisk avstand fra mange av de statene som deltar i konfliktene. Dette skaper spesielle utfordringer fordi det er så viktig at slike operasjoner har støtte og legitimitet i de samfunn som sender soldatene.

En rekke forfattere har presentert oversikter over hvordan krigføringens karakter er endret (Tjøstheim 1998, Kindvall 2005 og Jan Foghelin 2005). Rupert Smith er imidlertid kanskje den som best har systematisert de utfordringene man står overfor i moderne krigføring (Smith 2005). Han mener at det har kommet et paradigmeskifte hvor det han kaller ”the industrial army” blitt avlegs samtidig som dens utstyr og holdninger fortsatt preger bruken av militærmakten. Terrorangrepene i 2001 skapte et nytt trusselbilde, men intet klart konsept om hvordan militærmakt skulle kunne anvendes for å møte denne trusselen. Strategien for bruk av militære maktmidler er basert på bruk av militærmakt mot forhold eller aktører som igjen påvirker terroristenes mulighet til å operere effektivt (Hansen et al. 2006). Dette vanskeliggjør en enhetlig militær strategi i forhold til internasjonal terrorisme som trussel. Hva som er enda mer problematisk, er at noen av disse anvendelsene av militære maktmidler kan være dysfunksjonelle i forhold til hovedmålet: å bekjempe internasjonal terrorisme.

En av hovedgrunnene til dette er hva Rupert Smith kaller det nye militære paradigme ”War amongst the people” (Smith 2005: 269), krig blant befolkningen. Rupert Smith lister seks elementer som han mener inngår i dette paradigmet (*ibid.* 2005):

- The ends for which we fight are changing from the hard objectives that decide a political outcome to those of establishing conditions in which the outcome may be decided.



- We fight among the people, not on a battlefield.
- Our conflicts tend to be timeless, even unending.
- We fight so as to preserve the force rather than risking all to gain the objective
- On each occasion new uses are found for old weapons and organisations which are the products of industrial war.
- The sides are mostly non-state, comprising some form of multinational grouping against some non-state party or parties.

Det vil si at både hensikten med og bruken av militære maktmidler er endret i forhold tidligere, samtidig som de politiske rammene denne militærmakten brukes innenfor er endret. De typer aktører som skal påvirkes er også andre enn tidligere. De er ikke lenger bare og kanskje heller ikke lenger i første rekke, motstandere, men ofte sivile og allierte. I den grad man fremdeles kan bruke uttrykket "slagmark", har denne også en helt annen betydning enn tidligere. I sum er dette en helt annen form for krigføring enn den stater tradisjonelt har planlagt for og bygget opp sitt militære apparat for å møte, og som et lands opinion må forholde seg til.

De militære styrker må også nå i stadig høyere grad forholde seg til ikke-statlige aktører ved gjennomføring av sine oppdrag. Dette gjelder så vel samarbeidspartnere, motparter og tredjeparter som skal påvirkes eller gis støtte. Samarbeidspartnere blir i stabiliseringsoperasjoner ulike internasjonale, ikke-statlige organisasjoner med en struktur og organisasjonskultur som er annerledes enn den militære, og med interesser som i mange sammenhenger bare delvis overlapper med interessene til de militære. Motparter kan være opprørsbevegelser, terrorister, lokale militser eller kriminelle grupperinger. Disse opererer svært ofte ut fra en annen logikk enn de militære og er heller ikke underlagt de regler som gjelder for krigføring. Konfliktene blir derfor asymmetriske langs flere dimensjoner. Viktigst er kanskje likevel de lokalsamfunn de militære skal forholde seg til i en "krig blant befolkningen". Det er den lokale befolkningen som rammes av krigshandlingene, også av de handlingene stabiliseringsstyrkene iverksetter for å nå sine militære mål, og som samtidig skal overbevises om at det som skjer er til deres fordel.

Kombinasjonen av alle disse forholdene krever imidlertid en helt annen type innsikt enn den militære sjefer tradisjonelt har prioritert. Det er denne kombinasjonen av aktører og interesser som dominerer den nye slagmarken og som utgjør en viktig del av den nye "fog of peace".

### 3.3 Bruken av militærmakt

Militærmakt har tradisjonelt blitt sett på som en måte å påtvinge en annen part ens egen vilje (Troxell 2004). Dette skulle først og fremst gjøres gjennom å ødelegge den annen parts *evne* til å motsette seg ens vilje. Dette ville i praksis si evnen til å føre krig. Ideelt sett kunne imidlertid også motpartens vilje brytes ned gjennom å få denne til å innse at det var nytteløst å motsette seg ens vilje. Å vinne en krig, eller bryte ned en motparts vilje er imidlertid ikke et mål i seg selv, men et middel for å få den annen part til å føre en politikk som er i ens egen interesse.

Militærmakt har imidlertid, som det ble påpekt i kapitel 2, i stadig større grad blitt anvendt for å skape fred og/eller stabilitet i stater som av en eller annen grunn har vært eller er involvert i en konflikt av nasjonal eller internasjonal karakter. Dette hadde tradisjonelt form av fredsbevaring,

skjedde stort sett i FN-regi, og forutsatte at de involverte parter mer eller mindre frivillig ga sin godkjenning til dette. Her var hensikten ikke å fremme nasjonale interesser, selv om dette ofte kunne være et delmål, men først og fremst å skape en stabilitet som kom hele det internasjonale system til gode. Militære maktmidler var tidligere i første rekke et instrument som skulle nedkjempe en motstander. Nå blir militærmakt mer og mer brukt som et middel til å skape stabilitet og positiv endring i andre samfunn. Fra å være et virkemiddel for å avverge angrep eller forsvare seg mot eller angripe andre, har militærmakt nå i stadig høyere grad blitt et middel til å fremskaffe politisk endring i andre land (Edmunds 2006).

Den internasjonale utviklingen har ført til at bare få stater i den vestlige verden mener at de står overfor en konkret militær trussel fra andre land. De sikkerhetspolitiske utfordringene knyttes i stadig større grad til ikke-statlige aktører, som internasjonale terroristgrupper, eller konsekvensene av mer generelle destabiliseringstrender i det internasjonale samfunn. Dette har ført til at militære styrker ikke lenger i første rekke skal eksistensielle militære trusler, men brukes til forebygge slike ikke-statlige og globale trusler. Mange stater ser imidlertid en klar sammenheng mellom bruk av sine militære styrker i en internasjonal kontekst og mer konkrete nasjonale sikkerhetsinteresser. Dette kan skje dels ved at man bruker sine militære styrker til å fremme den internasjonale stabiliteten eller de institusjoner og normer som er viktige for å opprettholde og utvikle denne stabiliteten. Men hensikten kan også være mer konkret: å støtte land og institusjoner som er viktige for egen sikkerhet for på denne måten å øke muligheten for selv å få støtte dersom man blir utsatt for overgrep. Militærmakten blir dermed et mer generelt sikkerhetspolitisk virkemiddel. Dette er med på å gjøre stabiliseringsoperasjoner til en viktig militær oppgave også for små land i Europa, som Norge (Kjølborg 2007).

At bruken av militærmakt i større grad ble løsrevet fra å være et middel til å motvirke eksistensielle trusler til å bli et mer generelt sikkerhetspolitisk middel, retter imidlertid søkelyset mot militærmaktens legitimitet. Når militære styrker ikke skal brukes til direkte forsvar av fedrelandet, i hvor høy grad kan det da forsvares at man ofrer og tar menneskeliv? De nye utfordringene omfatter derfor ikke bare militærmaktens effektivitet, men også i stadig høyere grad dens legitimitet.

## **4 Politikk og legitimitet**

Bruken av militære maktmidler vil i stor grad være bestemt av politikk og legitimitet. Politikk er viktig fordi det alltid ligger en beslutning til grunn for anvendelse av militære virkemidler. Fordi deltagelse i internasjonale operasjoner som regel ikke skyldes at ens eget land er truet er det politiske mål, sikkerhetspolitiske eller andre, som skal fremmes ved en slik deltagelse. Fordi deltagelse i internasjonale operasjoner ofte innebærer å ofre og ta liv i en situasjon hvor vitale nasjonale interesser ikke er truet, er det svært viktig at en slik innsats blir sett på som legitim både av den regjering som bestemmer at styrker skal sendes og av det samfunn som må tåle de tap som eventuelt måtte komme.

#### 4.1 Politiske rammevilkår

De politiske rammevilkårene for dagens stabiliseringsoperasjoner bestemmes dels av USAs dominerende rolle i det sikkerhetspolitiske systemet, og hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer USA definerer som viktige, hvilken sikkerhetspolitisk institusjoner USA og andre sentrale aktører mener er vesentlige, og dels av hvilken rolle verdenssamfunnet ønsker at FN skal spille for å opprettholde internasjonal fred og stabilitet. I tillegg har også EU tatt mål av seg til å bli en global sikkerhetspolitisk aktør.

USA har vært, og er fremdeles, den dominerende makt i det internasjonale system. Både organisasjoner og andre land seg til forholde seg, enten ved å tilpasse eller forsøke å motvirke dette. For de land og institusjoner som er avhengig av et godt forhold til USA, er det viktig å føre en politikk hvor de fremstår som samarbeidspartnere og ikke som motparter i Washington. Så lenge stabiliseringsoperasjoner fremstår som viktig for amerikansk sikkerhet og USA selv bare har en begrenset kapasitet på dette området, vil det derfor være viktig for de stater og institusjoner som er avhengig av et godt forhold til USA, å bruke ressurser på dette området. For mange stater vil imidlertid også stabiliseringsoperasjoner i regi av Nato, FN og EU bli ansett som viktige, noe som vil kunne påvirke prioriteringen av ressurser til ulike stabiliseringsoperasjoner.

Nato er fremdeles sikkerhetspolitisk viktig for mange stater, og Natos rolle i stabiliseringsoperasjoner kan vanskelig ses isolert fra USAs. Derfor vil støtte til Nato i denne sammenheng kunne ses på som støtte til USA. På grunn av erfaringene fra krigen i Irak og Afghanistan ser USA nå på Nato-deltagelse i denne type operasjoner som svært viktig. Denne deltagelsen er avgjørende for USAs syn på Nato og dermed også for Natos fremtid som den sentrale sikkerhetspolitiske institusjonen. For de land som fortsatt mener at Nato er viktig for deres sikkerhet, kan derfor deltagelse i stabiliseringsoperasjoner i Nato-regi være et viktig virkemiddel både for å styrke Nato og for å oppnå goodwill i USA. Dette er forhold som fremdeles er sikkerhetspolitisk viktig for mange land, spesielt for de land med naboer de ikke føler seg sikre på, som for enkelte land som har Russland som nabo (Kjølborg 2007).

Freds- og stabiliseringsoperasjoner er imidlertid viktige også for FN og i stadig sterkere grad også for EU. Historisk sett har FN spilt en helt sentral rolle i fredsoperasjoner, og det er mange som ønsker at denne rollen skal opprettholdes og helst styrkes. FNs rolle som sikkerhetspolitisk aktør på den internasjonale arena er imidlertid helt avhengig av medlemsstatenes vilje til å stille ressurser til rådigheten for de operasjoner FN ønsker å iverksette. For de land som ønsker et sterkt FN, er det derfor viktig å være med når de blir forespurt om å stille opp i slike sammenhenger.

EU har store ambisjoner som sikkerhetspolitisk aktør ikke bare i sitt nærområde, men også i andre deler av verden. Også her er medlemslandenes evne og vilje til å stille opp helt avgjørende for suksess. Utenforland kan her, i likhet med hva som er tilfelle for Natos vedkommende, stille styrker til EUs operasjoner for å vise sin solidaritet gjennom å være med på å bidra til det felles mål om fred og stabilitet.

I tillegg til de realpolitiske grunnene til å delta i stabiliseringsoperasjoner er det imidlertid i mange land også et idealistisk engasjement for å fremme utvikling og demokrati, og å forhindre nød og undertrykkelse. Et slikt engasjement kan være avgjørende for å gi operasjonene den støtte

og legitimitet som er nødvendig for å opprettholde et militært engasjement som kan bli kostbart både økonomisk og i tap av liv.

Som vi har sett i forbindelse med konfliktene i Irak og Afghanistan er det et sterkt press fra både USA, andre Nato-land og Nato som institusjon, om å stille soldater til disse risikofylte operasjonene. Kravet om solidaritet og ”burden sharing” er sterkt, spesielt når det gjelder de mest risikable bakkeoperasjonene, hvor ”boots on the ground” ofte er ensbetydende med ”blood on the ground” (Maloney 2007). Det er i slike situasjoner at hjemlig oppslutning er helt essensielt, også for soldatenes sikkerhet, fordi de som er lettest å presse ut, lett kan bli de mest utsatte angrepsmål.

## 4.2 Legitimitet og effektivitet

Begrepet legitimitet kommer i utgangspunktet fra latinsk *legitimare* – ”å gjøre lovlig” – og indikerer at noe blir sett på som lovlig og/eller riktig. Legitimitet skiller seg fra legalitet fordi legalitet utelukkende henspiller på at en handling er i samsvar med lover. Legitimitet impliserer at noe blir akseptert som riktig, uavhengig om det er formelt lovlig eller ikke. Legalitet er som regel en viktig del av legitimitet, men legalitet er ikke alltid nødvendig for at noe blir sett på som legitimt (Hammond 2008: 62). Legitimitet er svært viktig i forbindelse med bruk av militære maktmidler fordi konsekvensene av slik bruk vil kunne være svært alvorlige. Maktbruken må eller bør også bli sett på som legitim av flest mulig av de aktører som påvirkes av denne bruken, både i det land som sender styrker og i det land styrkene blir brukt. Dette impliserer at det er en nær sammenheng mellom legitimitet og effektivitet i stabiliseringsoperasjoner. Jo mer legitim en operasjon er, jo større er sannsynligheten for at den lykkes, under ellers like forhold.

Militærmakt kan settes inn i en situasjon hvor man skal nedkjempe en motstander, og/eller for å skape fred og stabilitet i områder som mangler disse to goder. Styrkene kan operere på vegne av ”det internasjonale samfunn”, noe som i praksis vil si de har et FN-mandat, eller som del av en allianse eller annen sammenslutning av stater, som har interesse av å gripe inn i området. Styrkene kan være invitert inn av den stat det skal gripes inn i, eller de kan gripe inn uten en slik invitasjon fordi ”det internasjonale samfunn” og grupper av stater mener at en slik inngripen er nødvendig. Den siste type inngripen kan bli sett på som berettiget eller ikke av andre stater.

Et grunnleggende internasjonalt prinsipp i denne forbindelse er *ansvar for å beskytte* (Responsibility to Protect). Dette prinsippet tar utgangspunkt tidligere generalsekretær Kofi Annans utfordring til FNs Generalforsamling i 2000 etter folkemordet i Rwanda. Prinsippet fikk sin form i en rapport fra en internasjonal kommisjon om intervensjon og statsuverenitet i 2001 (The Responsibility to Protect 2001). Dette prinsippet ble senere stadfestet ved verdensstoppmøtet i FNs Generalforsamling i 2005. Dette understreker at ikke-intervensjonsprinsippet ikke er absolutt, og at suverenitet også medfører ansvar, og at avsvaret for beskyttelsen av befolkningen i en stat påligger staten selv. Dersom en befolkning lider på grunn av borgerkrig, opprør, undertrykkelse eller statens sammenbrudd, slik at vedkommende stat enten ikke er villig til eller ute av stand til å beskytte sin befolkning, viker prinsippet om ikke-intervensjon til fortrenghet for det internasjonale prinsippet om å beskytte.

Legitimitet er imidlertid ikke den eneste viktige dimensjon når for å vurdere internasjonale stabiliseringsoperasjoner skal vurderes; effektivitet er også viktig. Effektivitet går på evnen til å

nå de aktuelle mål, legitimitet på i hvor stor grad bruken av disse midlene blir akseptert i de relevante fora som blir beskrevet nedenfor. Den relative betydning av disse dimensjonene vil imidlertid variere ut fra hvem som vurderer og hva slags situasjon man står overfor. Hvordan effektiviteten måles vil også variere på tilsvarende måte. Hva som gjør bruk av militære midler legitimt vil også være både situasjonsavhengig og avhengig av hvem som vurderer hva som er legitimt. For eksempel aksepterer den amerikanske og israelske opinionen virkemidler i kampen mot terrorisme som ikke er akseptable i mange europeiske stater. På tilsvarende måte vil grupper i de land det gripes inn i svært ofte ha høyst ulike syn på legitimiteten av denne inngripen. En svært viktig målsetning for enhver stabiliseringsoperasjon er derfor å påvirke holdningene i det land det gripes inn i for at styrkenes innsats oppnår en størst mulig grad av legitimitet hos et bredest mulig spektrum av befolkningen. Å lykkes med dette er en forutsetning for å kunne bidra til stabilitet på en effektiv måte.

Militærmaktens effektivitet kan måles i relasjon til tre ulike målgrupper: (1) en motpart/fienden som skal bekjempes, motvirkes eller på annen måte påvirkes; (2) andre stater som man ønsker å påvirke for å øke muligheten for selv å få hjelp eller påvirke politisk på annen måte, eller for å oppnå et positivt omdømme som den som yter noe; og (3) de samfunn man skal påvirke gjennom sin militære innsats, enten ved å yte humanitær bistand eller ved å påvirke det sosialt eller politisk. I tillegg kan også effektiviteten måles ut fra i hvilken grad innsatsen påvirker internasjonale forhold og normer som igjen kan ha ønskede konsekvenser.

Legitimitet av militære operasjoner i en stabiliseringskontekst kan også vurderes ut fra ulike perspektiver: (1) er operasjonene legitimert internasjonalt enten gjennom et vedtak i en legitimerende institusjon, i første rekke FNs Sikkerhetsråd, eller gjennom internasjonale normer og prinsipper av allmenngyldig karakter, som humanitær inngripen; (2) har operasjonene legitimitet i den stat som sender styrkene; og (3) blir operasjonene sett på som legitime i den stat styrkene settes inn i, av vedkommende regjering og av det samfunn som styrkene skal forholde seg til.

De nye krigene, spesielt i Irak og Afghanistan, har også vist problemene forbundet med legitimitet og negative konsekvenser av den militære maktbruk både på opinionen i de land som stiller soldater, og på det samfunn som skal påvirkes (Hammond 2008). Bruk av et lands militære styrker i områder og situasjoner med bare indirekte tilknytning til landets vitale interesser har i utgangspunktet lav legitimitet, noe som gjør at den lett kan undergraves. Dette kan skje gjennom tap av egne styrker, men også gjennom negative assosiasjoner i forhold til det land eller de oppgaver man engasjeres i. Ikke alle land som skal støttes står for verdier bidragslandet kan assosiere seg med, f.eks. når det gjelder kampen mot korrupsjon og for menneskerettigheter.

### **4.3 Stabiliseringsoperasjoner og militære verdier**

Konvensjonelle militære operasjoner og fredsoperasjoner overlappet bare i liten grad under den kalde krigen, og fredsoperasjonene hadde lav prestisje i det militære apparat, også i Norge. Stabiliseringsoperasjoner medførte derfor også en kulturell utfordring i mange militære apparater. Dette kom spesielt klart til syne i det amerikanske systemet hvor stabiliseringsoperasjoner i utgangspunktet ble sett på som noe som utfordret identitet og selvbylde. General Hugh Shelton,

sjef for Joints Chiefs of Staff i perioden 1997-2003, formulerte det på følgende måte: "The fundamental purpose of America's Armed Forces is to fight and win wars. Plain and simple" (Moore 2003:5). Dette samsvarer med Samuel Huntingtons definisjon av militære offiserer som "managers of violence" (Huntington 1957, p. 11). Denne rollen har også vært en viktig del av utviklingen av det som kalles en "militær kultur" (Egnell 2007:44) Dette er imidlertid en kultur som har ulike nasjonale varianter (Egnell 2007, Record 2006, Gray 2006a).

Quadrenal Defense Review 2001 nevnte ikke freds- eller stabiliseringsoperasjoner; slagordene var "assure, dissuade, deter, defeat ..." (Moore 2003:3). Før 9/11 ble slike operasjoner riktignok sett på som en moralsk plikt; å avhjelpe lidelser i stater som var rammet av menneske- eller naturskapt katastrofer, men uten direkte tilknytning til vitale amerikanske interesser. Freds- og stabiliseringsoperasjoner ble ansett å ta ressurser bort fra høyere prioriterte "skarpe operasjoner".

Holdningene i det amerikanske systemet til stabiliseringsoperasjoner var derfor stort sett negative "... many U.S. military strategists, both civilian and military, now appear to see stability operations not as the future of the U.S. military, but as an inconvenient bump in the road from the Cold War military to a future "transformed" global force" (Moore 2003: 1). Det gjengse synet var at så snart fienden var beseiret var det militære oppdraget stort sett fullført, selv om enkelte spesielle oppgaver kanskje måtte ivaretas. Liten vekt ble lagt på stabilisering etter en konflikt (Record 2006). Det var "someone else's job", en jobb andre skulle gjøre. De militæres oppgave var å vinne krigen, ikke å vinne freden. (Yates 2006: 21, Alywin-Foster 2005)

Slike holdninger kan føre til at den militære overlegenhet ikke får uttelling i form av større politisk innflytelse. I siste instans kan den militære innsatsen i beste fall være bortkastet selv om den har ført til militære seier, og det samme kan være tilfelle med den militære transformasjon man har sett, ikke bare i USA, de siste årene (Moore 2003: 1). Fredrik Kagan formulerer det på følgende måte i sin viktige artikkel "War and Aftermath": "[the US] has developed and implemented a method of warfare that can produce stunning military victories but does not necessarily accomplish the political goals for which the war was fought" (Kagan 2003).

Det kreves i alle fall i enkelte militære kulturer en omfattende mentalitetsendring fra hovedvektlegging på det å bekjempe en motpart militært, til det å forholde seg til et bredt spektrum av utfordringer hvor den tradisjonelle militære effektivitetstenkningen bare inngår som ett, om enn fremdeles svært viktig, aspekt (Coker 2007). Det er selve rollen som soldat som utfordres. "Superpowers don't do windows" har lenge vært standard uttrykk når det gjelder amerikansk holding til freds- og stabiliseringsoperasjoner (Hillen 1997). Soldatrollen er imidlertid annerledes enn den tidligere. Hva er egentlig en soldat i dag: en som dreper eller en som foretar komplekse avgjørelser? Hvor viktig er nå "fighting spirit" og bekymringen for at denne blir undergravd gjennom deltagelse i fredsoperasjoner? Det har først og fremst vært et amerikansk argument, men man kan ha mistanke om at det er et vikarierende argument fordi denne type operasjoner passer dårlig inn i "American way of war with its emphasis on technological capability, overwhelming logistical edge, and war of annihilation" (Moore 2003:6).

Det essensielle er imidlertid at "skarpe" og "ikke-skarpe" operasjoner nå som oftest foregår samtidig i stabiliseringsoperasjoner, og det er de samme styrkene som skal utføre begge typer oppgaver. Dette er en utfordring ikke bare for de styrker som tidligere hadde en "machokultur",

men også for de som var preget av en mykere ”fredsbevaringskultur”, noe som dominerte den norske militære kulturen i forbindelse med fredsbevarende operasjoner. Det kreves en annen type rekruttering til moderne stabiliseringsoperasjoner enn det som var tilfelle for fredsoperasjoner, med mer vekt på rene militære ferdigheter og trolig også yngre soldatene enn de mer hobbypregede soldatene som tidligere ble brukt i internasjonale operasjoner (Laugen Haaland 2007)

I stabiliseringsoperasjoner er mye av treningen er den samme fordi mannskapene må ha de militære basisferdighetene, men andre typer kunnskap kommer i tillegg. Slike styrker må ikke bare kunne prestere på den harde eller den myke siden, men på begge. Det er ingen liten utfordring mange militære etableringer står overfor, men det er helt nødvendig å møte denne utfordringen dersom det militære apparatet skal fremstå som et effektivt virkemiddel for å fremme en nasjons interesser.

## 5 Stabiliseringsoperasjoner

I dette kapitlet vil vi først komme nærmere inn på hva stabiliseringsoperasjoner er, hvilke typer utfordringer de som iverksetter stabiliseringsoperasjoner står overfor, og hvorfor ulike stater deltar i slike operasjoner. Deretter vil ulike strategier når det gjelder slike operasjoner bli diskutert, samt betydningen av ulike lokale rammevilkår når det gjelder muligheten for at slike operasjoner kan lykkes. Til slutt vil det bli foretatt kategorisering av ulike typer stabiliseringsoperasjoner. Det sier seg selv at denne drøftingen vil være skjematisk og vil måtte foretas på et forholdsvis høyt abstraksjonsnivå.

### 5.1 Hva er stabiliseringsoperasjoner?

Stabiliseringsoperasjoner har til hensikt å motvirke uro og konflikter *innen* en stat, ikke mellom stater. Mange av verdens stater er preget av uro og konflikter (Failed States Index 2007), om enn i ulik grad, men bare et fåtall av disse vil bli et objekt for denne type operasjoner. Hva som fører til at noen stater blir ”utvalgt” og andre ikke, er ikke umiddelbart gitt, men ett viktig kriterium er at utviklingen i vedkommende land truer, eller kan true, viktige interesser av global eller regional karakter. Det er også uklare ”spilleregler” for denne type operasjoner, både når det gjelder hvordan de bør legitimeres og hvor stor grad av maktbruk som bør og kan aksepteres. Antallet institusjoner og organisasjoner som er involvert i stabiliseringsoperasjoner er ofte stort, og de har ofte ulike mål for sin virksomhet, noe som skaper problemer når det gjelder koordinering. I tillegg er suksesskriteriene uklare og avhengige av ambisjon og situasjon (Ayson 2007).

Det er også et uklart skille mellom stabiliseringsoperasjoner og nasjonsbygging, det vil si den totale innsats som settes inn for å bygge opp et lands samfunnsfunksjoner og institusjoner etter en konflikt. Stabiliseringsoperasjoner kan her ses på, ikke bare som ett av flere sett virkemidler som kan være nødvendige i en nasjonsbyggingsprosess, men ofte som en forutsetning: ”The initial priority for any nation-building mission is ... to establish a secure environment in which goods, people and ideas can begin to circulate freely” (Dobbins 2006:37).

Stabiliseringsoperasjoner kan iverksettes etter at hoveddelen av de offensive kamphandlingene er avsluttet, eller de kan inngå fra begynnelsen av som en integrert del av en militær operasjon. Uansett i hvilken fase av en konflikt stabiliseringsoperasjoner inngår har de til hensikt først å dekke en befolknings primærbehov for mat og sikkerhet, deretter å bidra til å sikre et stabilt postkonflikt samfunn.

Stabiliseringsoperasjoner som konsept kan ses på som en del av annen generasjons fredsbevaring eller av komplekse fredsoperasjoner (Brahimi-report 2000, p. 32). Terrorangrepene på USA 11. september 2001 førte imidlertid også til militære konflikter hvor stabiliseringsoperasjoner etter hvert kom til å spille en viktig rolle. Både humanitære hensyn og sikkerhetshensyn har derfor vært med på å gi stabiliseringsoperasjoner den sentrale rolle de har i dag (Ayson 2007: 7-8). Den tette forbindelsen mellom stabiliseringsoperasjoner og nasjonsbygging gjør at erfaringene fra Tyskland og Japan etter Den andre verdenskrig ofte trekkes fram som relevante i en stabiliseringssammenheng. Stabiliseringsoperasjoner knyttes imidlertid også til opprørs- og geriljabekjempelse, som under krigene i Indokina, og tidligere kolonikriger. Stabiliseringsoperasjoner kan derfor sies å ha to ulike historiske røtter.

## 5.2 Definisjoner

Stabiliseringsoperasjoner er et begrep som inngår i hva Wendela Moore (2003: 2) kaller "hazy continuum" av militære operasjoner som alle har til hensikt å forebygge konflikt og/eller etablere en fredelig situasjon etter en konflikt, samtidig som lokalbefolkningens behov for sikkerhet og elementære sosiale behov skal bli dekket. Disse typene av militære operasjoner har derfor en kjerne, men omfatter i tillegg ulike typer aktiviteter eller premisser for virksomhet. Denne uklarheten preger også definisjonene av begrepet stabiliseringsoperasjoner, dels ved at noen legger vekt på hensikten med operasjonene, mens andre legger vekt på hva som karakteriserer de, eller bare på deler av oppgavespektret.

En norsk definisjon av stabiliseringsoperasjoner finnes i Forsvarets fellesoperative doktrine (s. 175) hvor stabiliseringsoperasjoner blir definert ut fra deres målsetning: "En stabiliseringsoperasjon har til hensikt å senke konfliktnivået mellom to eller flere parter for å bevare eller gjenopprette fred. En slik operasjon handler ofte om å sikre at inngåtte avtaler overholdes og å skape sikkerhet for andre virkemidler enn de militære. Den omfatter overvåkning og politilignende oppgaver".

Quinlivan (1995) derimot legger i sin definisjon mer vekt på det rent militære aspekt av operasjonene. Stabiliseringsoperasjoner er da: "operations in which security forces (combining military, paramilitary, and police forces) carry out operations for the restoration and maintenance of order and stability".

En offisiell britisk definisjon kombinerer i større grad disse to forhold: "a Stability Operation 'imposes security and control over an area while employing military capabilities to restore services and support civilian agencies to develop accountable organisations and mechanisms of government. Stability operations involve both coercive and cooperative actions. They may occur before, during, and after offensive and defensive operations, or as the primary objective of a campaign. Stability operations provide an environment in which other instruments of power –



diplomatic and economic – can predominate, in cooperation with a lawful government.” (Land Operations: 15).

To authoritative amerikanske definisjoner kombinerer også hensikt og karakter. Dokumentet *FM3-07 (F100-20) Stability and Support Operations* skriver at slike operasjoner skal: ”Eliminate the roots and causes of instability [ . . . ] During hostilities it can keep armed conflict from spreading as well as assist and encouraged committed partners and allies. [ . . . ] Following hostilities, a stability operation can provide a secure environment in which civil authorities can work to rebuilt lost infrastructure and resume vital services.”

Stability Operations - Joint Operating Concept (side 3) har følgende beskrivelse av stabiliseringsoperasjoner: ”Stability operations establish a safe and secure environment, provide essential social services, emergency infrastructure reconstruction and humanitarian relief in order to facilitate the transition to legitimate local civil governance. The objective is clearly to establish governance that enables a country or regime to provide for its own security, rule of law, social services, and economic activity and eliminate as many of the root causes of the crisis as feasible to reduce the likelihood of the re-emergence of another crisis.”

Dette viser bredden i definisjonene, men også at de stort sett beskriver den samme foreteelsen. Forskjellene ligger hovedsaklig i at de legger ulik vekt på de forskjellige aspektene ved slike operasjoner.

### 5.3 Hva menes med stabilitet?

Hensikten med enhver stabiliseringsoperasjon er altså stabilitet, men hva stabilitet er, er ofte uklart. Stabilitet kan bety to ting:

1. Status quo ante bellum, dvs tilbakeføring til en situasjon slik den var før en konflikt, men dette er i utgangspunktet den situasjon som førte til konflikt dersom konflikten skyldtes indre motsetninger.
2. Oftere ønskes en bedring i forhold status quo, hvor befolkningen får det bedre enn tidligere eller hvor vedkommende land får et konsolidert regime som fører en annen, og mer akseptabel (forhåpentligvis for både den lokal befolkningen og inngriperen) politikk (Marten 2004:1-20).

En nødvendig form for stabilitet er den sikkerhetsmessige, det vil si at det skapes en sikkerhetssituasjon hvor et samfunn igjen kan begynne å fungere ”normalt”. En slik stabilitet er nødvendig, men ofte ikke tilstrekkelig, for å skape en mer varig stabilitet basert på et legitimt styre, helst mest mulig demokratisk. Brahimi-rapporten sier det slik: ”force alone cannot create peace; it can only create the space in which peace may be built” (Brahimi Report 2000: vii).

Stabilisering er ikke i første rekke et sluttprodukt, men en prosess som har blitt definert på følgende måte: ”Stabilization is the effort to create a secure and stable environment and to provide for the basic rule of law. The measures of effectiveness for a stable security situation are (1) the establishment of the rule of law through a competent police, corrections and judicial system; (2) the employment of an efficient civil service and professional bureaucracy; and (3) the

establishment of a professional and disciplined security force accountable to a legitimate civilian authority.” (Rohr 2006: 62)

Ayson, med utgangspunkt i Hedley Bull og Thomas Schelling, argumenterer for at stabilitet ”can be viewed as a consistent pattern of behaviour which converges around some sort of reliable norms. These norms can in turn be seen as informal institutions where behaviour is regulated by recognisable (but often tacit) rules. Stability not only derives from the basic existence of these rules but from the common interests in avoiding the harm should they be violated.” (Ayson 2007: 15). Etablering eller reetablering av normer og regler for adferd som fremmer en ikke-voldlig utvikling, er derfor et svært viktig aspekt ved stabiliseringsoperasjoner. Men det må også sikres at disse normer og regler blir retningsgivende for den fremtidige utviklingen (Gunneriusson 2006).

Stabilitet oppnås derfor ikke bare gjennom opprettelse av institusjoner, fortrinnsvis demokratiske, men også ved at det skapes en felles interesse av at visse normer for adferd blir opprettholdt. Å få i gang den prosessen som skal til for å skape denne felles interessen, er ofte den største utfordringen når det gjelder å fremme stabilitet og nasjonsbygging.

Å gjennomføre en slik prosess i samfunn som har vært gjennom mer eller mindre blodige konflikter, er ingen enkel oppgave. Dette gjelder alle faser i stabiliseringsprosessen, å skape den nødvendige sikkerhet samtidig som man oppnår befolkningens tillit, til å legge grunnlaget for et nytt samfunn som tilfredsstiller befolkningens behov, og et styresett som har befolkningens tillit.

## 5.4 utfordringer

Stabiliseringsoperasjoner møter mange typer utfordringer i alle faser av stabiliseringsprosessen. Ayson presenterer en liste på syv faser som beskriver den prosessen vellykkete stabiliseringsoperasjoner går gjennom. Punktene er som følger (Ayson 2007: 18):

1. *Diagnose*; det blir erkjent av omverdenen at det eksisterer et problem det eventuelt bør gjøres noe med.
2. *Beslutning*; en stabiliseringsstyrke blir opprettet, legitimert og/eller ledet av FN, en regional organisasjon eller en gruppe av villige stater.
3. *Intervensjon*; en stabiliseringsstyrke skaper sikkerhet gjennom å slå ned motstand og gjennomføre strenge tiltak mot de som truer sikkerheten.
4. *Militær stabilitet*; normer og regler mot maktbruk blir respektert og sikre omgivelser dermed skapt.
5. *Gjenoppbygging*; den militære sikkerhet har skapt en situasjon hvor de samfunnsmessige og politiske problemene som skapte konflikter kan bli håndtert gjennom et samspill av indre politiske prosesser og ytre støtte av politisk og økonomisk karakter. Statlige og samfunnsmessige institusjoner bygges opp eller gjenoppbygges.
6. *Politisk stabilitet*; det er skapt en stat med fungerende institusjoner som har bred legitimitet.
7. *Uttrekning*; stabiliseringen er fullført, og de eksterne styrker som har vært med på å skape sikkerhet, kan trekkes ut.

Stabiliseringsprosessen kan mislykkes i alle faser av denne prosessen. Problemene er kanskje ikke erkjent før de har utviklet seg så langt at de blir uhåndterbare; det oppnås ikke enighet om å sette inn en styrke eller det er manglende vilje til å stille ressurser til rådighet. De innsatte styrkene kan også mislykkes i sitt forsøk på å nedkjempe motstand mot intervensjonen, eller uroen fortsetter slik at det ikke skapes noen reell militær stabilitet. Videre kan lokale politiske grupperinger ikke komme til enighet eller omverdenen kan svikte når det gjelder å gi politisk og økonomisk støtte i oppbyggingsfasen. Også de politiske institusjoner som skapes kan ha begrenset legitimitet i store deler av befolkningen enten fordi politiske ledere misbruker sin makt eller fordi ulike former for misnøye utnyttes av krefter som vil undergrave den tilsynelatende stabilitet som er oppnådd. Resultatet kan bli manglende uttrekning eller at nye operasjoner må gjennomføres på et senere tidspunkt.

## 5.5 Sivil-militære relasjoner

En annen type utfordring som stabiliseringsoperasjoner byr på er forholdet mellom det militære og det sivile element i operasjonene. Som vi allerede har påpekt er en kombinasjon av sivile og militære virkemidler i en helhetlig tilnærming helt avgjørende for suksess i denne type operasjoner. Dette er ukontroversielt, og en slik helhetlig tilnærming legges da også til grunn i både i Nato, FN og EU, om enn med ulik relativ betydning av de to dimensjonene og med vekslende hell. Problemene oppstår imidlertid når denne tilnærmingen skal implementeres i innsatsområdene, og i første rekke mellom de militære og de ikke-statlige organisasjonene som driver ulike former for humanitært arbeid. Dette er med på ytterligere å øke vanskelighetene ved planlegging og implementering av stabiliseringsoperasjoner og dermed understreke omfanget av "Fog of Peace".

Bakgrunnen for motsetningene ligger delvis i operasjonenes endrede karakter og de ulike målsetningene militære og ikke-statlige humanitære organisasjoner har for sitt engasjement. Tradisjonelle fredsbevarende operasjoner ble iverksatt etter at de lokale partene hadde blitt enige om en avtale og i samarbeid med disse. Både de militære styrker og de sivile hjelpeorganisasjoner skulle være, og ønsket å være, nøytrale i forhold til partene i den lokale konflikten. Stabiliseringsoperasjoner, spesielt i en fredsopprettingsmodus, forutsetter ofte ikke upartiskhet i forhold til partene, samtidig som det miljøet organisasjonene opererer i er preget av konflikt og vold, noe som i vesentlig grad vanskeliggjør de humanitære organisasjonens arbeid. Resultatet er at disse organisasjonene, for å kunne yte sin innsats, i stor grad er avhengige av at de militære lykkes i sitt stabiliseringsarbeid. På samme måte er de militære mer og mer avhengige av de humanitære organisasjonenes virksomhet for å kunne lykkes i å skape det tillitsforholdet til befolkningen som er nødvendig for å skape en stabil situasjon. De militære styrkene og de humanitære organisasjonene er derfor gjensidig avhengige av hverandre for å kunne gjøre sin jobb.

Tilsynelatende skulle dette være et godt grunnlag for samarbeid, men så enkelt er det ikke. De militære og de humanitære organisasjonene legger ulike premisser til grunn for sin virksomhet. Mens de militære i stadig større grad opererer i en fredsopprettingsmodus som i praksis medfører at en av partene blir støttet, er det viktig for de internasjonale humanitære organisasjonene å

oppretholde sin tradisjonelle nøytralitet. Mens de militære ofte søker å knytte tette bånd til organisasjonene for å kunne lykkes i sitt stabiliseringsarbeid, slik at disse blir et virkemiddel i stabiliseringsbestrebelsene, ønsker organisasjonene å distansere seg fra de militære av hensyn til sin nøytralitet, en nøytralitet som er helt avgjørende for deres virksomhet i en konfliktsituasjon. For de militære styrkene vil en nær tilknytning til humanitære aspekter kunne øke deres legitimitet i befolkningen. For de humanitære organisasjonene derimot vil en slik tilknytning lett kunne svekke deres legitimitet, både i befolkningen og internasjonalt, som organisasjoner som skal drive sin virksomhet uavhengig av staters påvirkning. Nøytralitet i forhold til konflikter er også helt avgjørende for deres fremtidige rolle i internasjonale konfliktområder.

Relasjonene mellom de militære og de sivile humanitære organisasjonene er også viktige for deres sikkerhet (Seybolt 2007: 135-176). For de militære er tilknytning til disse organisasjonene i all hovedsak positiv sett fra et sikkerhetssynspunkt. Jo mer de kan assosieres med krefter som oppfattes som positive av lokalbefolkningen, jo mindre utsatt for angrep blir de. For de humanitære organisasjonene er bildet mer sammensatt. De er avhengige av den sikkerhet de militære gir for å kunne operere, men å assosieres med de militære gjør dem også mer utsatt. Dette skyldes at de krefter som de militære skal nedkjempe vil kunne se på organisasjonene som en del av trusselen for dem. Dermed vil organisasjonene kunne bli mer utsatt for angrep jo tettere de er knyttet til de militære.

Sivile organisasjoner har også et annet tidsperspektiv enn de militære. De militære styrkene skal løse en konkret tidsbegrenset oppgave: å gjenopprette eller skape sikkerhet. De sivile organisasjonene derimot har både et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. De skal løse de konkrete humanitære utfordringene, men også legge grunnlaget for fremtidig sosial og økonomisk utvikling (Arbuckle 2007). De og sivile og de militære organisasjonene har også ofte ulike organisasjonskultur, mens den militære siden i utgangspunktet er hierarkisk organisert, har sivile ikke-statlige organisasjoner en langt flatere struktur ved vekt på lokale beslutninger. Dette er også med på å vanskeliggjøre samarbeid.

Motsetningene går også på *oppgaver*. De militære kan i enkelte anledninger ønske å bruke ressurser på humanitær innsats blant en lokalbefolkning, dels for å oppnå goodwill og dermed øke egen sikkerhet, dels av humanitære grunner for å hjelpe mennesker i nød. Ved å gjøre dette trækker de imidlertid i det sivile hjelpeapparatets bed og skillet mellom humanitært arbeid og militær virksomhet brytes ned. De sivile hjelpeorganisasjonene ønsker å opprettholde dette skillet først og fremst for å understreke sin nøytralitet, en holdning som ofte møter begrenset forståelse i det militære system.

Selv om militære og sivile ressurser skal samordnes for å skape stabilitet og demokratisk utvikling i et land, byr derfor denne samordningen på store utfordringer når den skal implementeres i praktisk politikk. Dette gjelder spesielt i forholdet mellom de militære og de sivile hjelpeorganisasjonene. Partene skal riktignok arbeide mot samme mål, men prinsipielle praktiske problemer kan i praksis vanskeliggjøre en helhetlig løsning på stabiliseringsproblemene.

Sivile blir imidlertid også trukket inn på andre områder i forbindelse med internasjonale stabiliseringsoperasjoner. Stadig flere oppgaver som tidligere ble utført av militære enheter blir nå utført av sivile firmaer, spesielt gjelder dette områder som vakthold og logistikk (Avant 2005).

Ikke-militære ressurspersoner blir også trukket inn som rådgivere i forbindelse med operasjoner fordi de innehar ekspertise som kan være en mangelvare i militære etablissementer. Dette gjelder for eksempel antropologer med kunnskap om de aktuelle innsatsområdene. Begge disse kategoriene blir stadig mer avgjørende for å gjennomføre internasjonale stabiliseringsoperasjoner. Bruk av sivile firmaer har skapt en juridisk gråsonerom i enkelte situasjoner, spesielt i Irak, har vist seg uheldig, for eksempel den meget omtalte "Blackwater-episoden", hvor en rekke sivile irakere ble drept av sivilt ansatte i et slikt firma (Johnston and Broder 2007). Bruk av sivile ressurspersoner er mindre kontroversielt, men det har vært kritisert fra vitenskaplig hold at antropologer stiller sin kunnskap til disposisjon for den krigføringen i Irak og Afghanistan, for eksempel gjennom å være del av PRT'ene (Provincial Reconstruction Team) i Afghanistan (Marlowe 2007). Forskjellige land har ulik politikk når det gjelder hvordan PRT-er er sammensatt og hvilken rolle sivile spiller i denne forbindelse.

## 5.6 Strategi og planlegging

Når det gjelder stabiliseringsoperasjoner er det svært viktig både å vite hvor man skal, hvilke midler man har til rådighet, og hvordan man skal komme dit (Hattotuwa 2005). Dette er imidlertid ideelle fordringer som er langt fra den realitet beslutningstakere befinner seg i. Når en strategi for stabilisering skal formuleres er det derfor nødvendig ikke bare å ta hensyn til de mer eller mindre ideelle målsetningene til de som intervensjonerer, men også de realiteter man møter. Det er derfor viktig å ha oversikt over hva slags samfunn man griper inn i, herunder hvilke verdier, normer og strukturer som preger dette samfunnet. Det er også viktig å ha kunnskap om de parter man har å forholde seg til i det området man intervensjonerer i. Hvilke interesser disse partene har, om de ser på de verdier inngriperne står for som en trussel ikke bare mot deres maktposisjon, men også mot det rådende sosiale system de baserer denne makten på, er også helt vesentlig å ha kunnskap om. Det samme gjelder hvilke ressurser disse partene har når det gjelder å støtte opp under eller å motarbeide de som intervensjonerer.

Det er heller ikke gitt at de land som deltar i intervensjonen har sammenfallende interesser når det gjelder å stille soldater. Ullike land kan også legge forskjellige begrensninger på hvordan deres styrker kan brukes ("caveats"). Det siste har vært et stort problem i forbindelse med innsatsen i Afghanistan fordi de militære ledere ikke fritt disponerer sine ressurser i forhold til de utfordringer de vil kunne stå overfor (Hunter 2008).

De syv fasene som vi tidligere (kapitel 5.4) har inndelt stabiliseringsoperasjoner i kan i planleggingssammenheng deles i to hovedfaser (Ward 2007: 44):

- Den innledende fase hvor de presserende og grunnleggende behov hos befolkningen skal dekkes. Dette gjelder i første rekke sikkerhet, mat og husly.
- Implementeringsfasen hvor statens og samfunnets strukturer og institusjoner må gjenoppbygges og de økonomiske hjulene må begynne å rulle igjen.

Det er viktig å understreke at disse fasene er overlappende, og at man i må begynne å planlegge for fase to allerede under første fase.

I den første fasen er det neppe store problemer når det gjelder hvilke verdier og idealer som skal legges til grunn for det man gjør. Her er det militære og humanitære hensyn som bestemmer hva man gjør. Det er i den andre fasen man må ta standpunkt til hva slags institusjoner og samfunnsverdier som skal prioriteres.

Ward (2007: 44) mener at stabiliseringsoperasjoner består av tre forskjellige operasjonslinjer som går parallelt:

1. The *security line of operation* som består av de aktiviteter og de institusjoner som skal skape indre og ytre sikkerhet for den stat og det samfunn som dette angår.
2. The *economic line of operation* som består av de aktiviteter og de institusjoner som skal sørge for at befolkningens primære behov blir dekket, og sette det aktuelle samfunn i stand til selv å dekke disse behov gjennom å legge grunnlaget for å bygge opp igjen økonomien.
3. The *societal line of operation* som både er mest kompleks og samtidig mest situasjonsavhengig, og som består i å skape en styreform ("good governance") som sørger for at befolkningens behov blir tilgodesett, og som kan sørge for at det skapes en stabil situasjon hvor befolkningen ikke lenger er truet av nye konflikter.

Stabilitet er derfor knyttet til *sikkerhet*, dekking av *primærbehov*, gjenoppbygging av *økonomi*, og å skape et *legitimt politisk styre*. For å nå disse mål er det som nevnt nødvendig å ta hensyn både til karakteren av det samfunn man opererer i og skal påvirke, og de interesser sentrale aktører i dette samfunnet har. Målet må være å sette et nytt regime i stand til å løse disse oppgavene på egen hånd slik at man gjør sitt nærvær unødvendig, noe som alltid bør være den endelige målsetning. De som planlegger en stabiliseringsoperasjon må derfor ta i betraktning både de to fasene av operasjonen og de tre hovedlinjene eller hovedkomponentene i operasjonen.

Det er samspillet og sammenhengen mellom de to fasene av en stabiliseringsoperasjon som ofte er den store utfordringen. Når den første fasen er over er det ikke lenger de militære styrker som spiller hovedrollen, men de ulike politiske og økonomiske tiltakene av forskjellig karakter, selv om det militære nærvær ofte er essensielt for at disse tiltakene skal lykkes. (Ayson: 21 og Flavin 2003). Hvordan en slik uttrekking best skal iverksettes slik at ikke det som er oppnådd kommer i fare er også en viktig utfordring (Wright and Creig 2008).

De ulike utfordringene kan sammenfattes i en liste som William Flavin har utarbeidet med forutsetninger som bør være til stede for at en stabiliseringsoperasjon skal være vellykket (Flavin 2003: 96):

- conducting early interagency planning
- establishing workable objectives, goals, and end states
- providing for adequate intelligence and signalling
- ensuring unity of effort
- harmonizing the civil with the military effort
- establishing the appropriate post-conflict organization

## 5.7 Analyseverktøy

Det faktum at så mange ulike forhold ikke bare påvirker planlegging og iverksettelse av stabiliseringsoperasjoner, men også vurderinger om i hvilken grad slike operasjoner er en suksess stiller store krav til analyseverktøyet. Hva er det som bør bestemmes hvor og når vi deltar, hvilke midler er det som kan og bør brukes og hvordan skal man måle suksess?

For å analysere stabiliseringsoperasjoner er det nødvendig å ha et utgangspunkt som er bredt nok til å ta hensyn til alle de ulike forhold som innvirker på muligheten for suksess i denne type operasjoner. Det utgangspunkt som i størst grad oppfyller dette, er den såkalte effektbaserte tilnærming (*effect based operations – EBO*). Dette er et konsept som ble utviklet i USA og som brukes på svært ulike måter avhengig av det nivå innen forsvaret som anvender det. Den mest generelle definisjonen, hentet fra den tidligere marineoffiser og nå analytiker, Edward A. Smith, er som følger: ”*coordinated sets of actions directed at shaping the behavior of friends, foes, and neutrals in peace, crisis, and war*” (E. Smith 2002: 108). Dette er en svært bred definisjon, men den er fruktbar i lys av den sikkerhetspolitiske setting det er naturlig å se stabiliseringsoperasjoner som en del av.

Dette medfører at vi skal vurdere hvordan stabiliseringsoperasjoner påvirker hele den politiske setting denne operasjonen er en del av, ikke bare det samfunn som skal stabiliseres, og de aktører som påvirker denne stabiliseringsprosessen, men også de aktører et land eventuelt vil påvirke sikkerhetspolitisk gjennom sin deltagelse i denne type operasjoner.

Begrepet EBO ble senere byttet ut med EBAO – Effect Based Approach to Operations – for å understreke at det er en tilnærming til, eller en måte å angripe et problem på.

Et beslektet begrep er ”helhetlig tilnærming” (*comprehensive approach*), som i større grad vektlegger samarbeid mellom sivile og militære institusjoner. *Comprehensive approach* eller helhetlig tilnærming, ser derfor i større grad enn den opprinnelige EBO-tenkningen det militære aspekt bare som en del av en større operasjon, mens man innen EBO-tenkningen ofte hadde en tendens til å sette de rent militære mål og midler i sentrum. Det er begrepet helhetlig tilnærming er det som ofte brukes i Nato og EU, og kanskje spesielt på politisk nivå. Nato er imidlertid en i hovedsak militær organisasjon, og dens ressurser på det ikke-militære området har vist seg vanskelig å utnytte. En annet begrep som dekker stort sett det samme, er ”integreerte operasjoner” (*integrated missions*), et begrep som ble utviklet i FN. Her er det gjerne *hensikten* med operasjonen som understrekes: Gjeninnføre lov og orden, beskytte sivilbefolkningen og legge forholdene til rette for en langsiktig og positiv utvikling. EU vektlegger også *sivilt-militært samarbeid* i forbindelse med stabiliseringsoperasjoner. Fordi FN og EU har sin hovedtyngde tyngde på det politiske og økonomiske området, ikke på det militære, spiller det sivile aspekt av operasjonene her en større rolle enn det militære. Grovt sett kan man likevel si at de tre begrepene i teorien dekker de samme problemområdene, men med ulikt fokus på de enkelte delene av dette.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å ha en slik overordnet målsetning for bruk av militære og andre virkemidler. utfordringene ligger på flere plan når man skal utvikle EBAO fra teori til praksis. På den militære siden krever det en ny måte å tenke på når det gjelder bruken av de militære virkemidlene, fra en tradisjonell vektlegging av ødeleggelse av visse mål, til en helhetlig tilnærming hvor bruken av midlene blir satt inn i en større sammenheng. Offiserer bør da helst

være både politikere og antropologer, samtidig som de helst bør ha fullstendig innsikt i hvordan ikke bare lokalbefolkning og motparter tenker, men også allierte og hjemmeopinion. Hvordan ”effekter” blir valgt ut, og hvordan de blir prioritert, er også viktig. Kortsiktige hensyn av rent militær karakter kan lett bli dominerende for de lavere ledd i systemet som står overfor presserende problemer som må løses. Utfordringene er mange, men det er bevisstgjøringen om dette som gjør EBAO og tilsvarende tilnærminger viktige.

## 5.8 Gjennomføring

Det sies ofte at ingen militære planer overlever det første møte med fienden, og det er rimelig å tro at dette også gjelder stabiliseringsoperasjoner. Dette skyldes dels at det er vanskelig å forutse omfanget, og ikke minst karakteren, av den motstand man møter, men også vanskeligheten med å vurdere hvordan de samfunn det gripes inn i reagerer både på den maktbruk som brukes fra omverdenen og på den motstand som settes inn mot denne eksterne maktbruken. Det vanskeligste er imidlertid kanskje å gjennomføre de endringer i stat og samfunn inngriperne mener er nødvendig for å oppnå den ønskede stabilitet. Det er spesielt sammenhengen mellom kamphandlingene og stats- og samfunnsbyggingen som er essensiell (Lockey 2006). Brahimi-rapporten understreker også den nære forbindelsen mellom fredsskapers innsats og muligheten for politisk og økonomisk oppbygging: ”it is the task of the operation’s peacekeepers to support the political, social and economic changes that create a secure environment that is self-sustaining. Only such an environment offers a ready exit to peacekeeping forces, unless the international community is willing to tolerate recurrence of conflict when such forces depart”. (Brahimi-report 2000: 5). I oppbyggingen av det sivile samfunn etter at de avgjørende kamphandlingene er over er det imidlertid ikke lenger den militære innsats som en viktigst. Selv om den fremdeles er helt nødvendig er det den økonomiske og politiske støtte og utvikling som bestemmer om operasjonen totalt vil lykkes. Skjer ikke en slik oppfølging kan, eller trolig vil, den militære innsatsen være bortkastet. Hovedsaken er å skape en god sirkel fordi manglende politisk og økonomisk utvikling og stabilitet kan medføre vold og mangel på sikkerhet (Goldstone and Ulfelder 2004: 9)

Omfanget av motstandsbekjempelse, og dermed også av tap og ødeleggelse hos den befolkning og det samfunn som skal påvirkes og stabiliseres, vil variere sterkt fra situasjon til situasjon. Det to hovedfasene som er nevnt i kapittel 5.6 trenger heller ikke å være atskilt i tid, de vil i mange konflikter foregå samtidig slik at det ikke er noe klart tidsmessig skille. Hvor sterkt synet på de som invaderer blir preget av graden av ødeleggelse samfunnet blir påført, vil imidlertid også være avhengig av legitimiteten av det regime det ble grepet inn mot. F. eks. hadde naziststyret i Tyskland lav legitimitet ikke bare på grunn av det totalitære styret, men også på grunn av de militære nederlagene. Dette førte til at synet på vestmaktene, men ikke på Sovjetunionen, var positivt til tross for store ødeleggelser og tap, noe som gjorde stabilisering og politisk gjenreisning lettere. Det samme var tilfelle for Japan,

Når det gjelder muligheten til å skape en ønsket stabil situasjon er det selvfølgelig mange forhold som spiller inn. Dette gjelder blant annet omfanget av de ressurser, både militære og økonomiske som settes inn, situasjonen i det området som skal påvirkes, både økonomisk og politisk, men



også samfunnsmessig og kulturelt, bredden og styrken av de krefter som føler sine interesser truet, samt den tillit og respekt inngriperne har i den befolkning som skal påvirkes.

## 5.9 Motkrefter som kan forhindre stabilitet

Det er også viktig å se på de motkreftene som vil kunne bli satt inn for å hindre operasjonen i å lykkes. De krefter og grupper som søker å forhindre at stabiliseringsoperasjoner lykkes kalles gjerne "spoilere" ("spoilers"), det vil si de som stikker kjepper i hjulene for stabiliseringsstyrkene. Spoilere kan ønske å forhindre en ny stabilitet enten fordi den endrer en maktsituasjon som er til deres fordel, eller det kan være krefter som baserer sin posisjon på motstanden mot intervensjonen (Zupan and Schönegg eds. 2006). De kan også være grupper som mener at deres legitime krav og interesser ikke blir tatt hensyn til i stabiliseringsprosessen. Spoilere kan være av tre forskjellige kategorier ( Stability Operations - Joint Operating Concept 2004: 12-14):

1. *Totale spoilere*: De som så godt de kan, med de midler de har til sin disposisjon, vil søke å forhindre at det skapes et nytt stabilt samfunn. Dette kan være de krefter eller aktører omverdenens inngriperen er satt inn for å bekjempe, eller som ser seg best tjent med en størst mulig grad av kaos, som for eksempel kriminelle grupper. Det kan også være ekstreme grupper av religiøs eller politisk karakter som ønsker et nytt regime basert på deres verdier.

2. *Begrensede spoilere*: Dette kan være både grupper eller personer, militære eller sivile, med tilknytning til det tidligere regimet, som er redde for å miste økonomiske og/eller sosiale privilegier under et nytt regime. Deres motstand retter seg derfor ikke mot endring som sådan, men er rettet inn mot å beholde fordeler av ulike slag. Det kan også være tradisjonelle ledere av regional, etnisk eller religiøs karakter, som er redde for å miste politisk, samfunnsmessig eller religiøs makt, eller som er bekymret for de verdier et nytt regime eller de som griper inn står for. Begrensede spoilere kan også være grupper som mener at deres interesser ikke blir tatt hensyn til i den politiske prosessen som foregår, de kan derfor være interessert i å forstyrre denne for å vise den makt de har. Disse typer spoilere har begrensede målsetninger og står ikke i noen null-sum situasjon i forhold til inngriperne eller et nytt regime slik de totale spoilerne gjør, fordi de er sektororientert og derfor ofte innstilt på å komme fram til løsninger der deres spesielle interesser tilgodeses.

3. *Eksterne spoilere*: Dette er stater eller andre politiske aktører utenfor det aktuelle konfliktområdet. Dette kan være stater som føler at deres interesser ikke blir tatt hensyn i den internasjonale prosessen i forbindelse med igangsettelse og fremdrift av stabiliseringsoperasjoner. Dette kan både være stormakter og regionale makter. Det kan også være stater som ikke ser det i sin interesse at det blir opprettet stabile forhold og/eller opprettes et nytt regime i denne staten. Når det gjelder slike eksterne spoilere kan de ha interesser knyttet til det regime eller den situasjon inngriperne forsøke å endre, eller det kan være stater som av andre grunner ikke ønsker at inngriperne skal lykkes, enten fordi de som står for intervensjonen da blir styrket eller fordi vedkommende stat føler at deres egen relative posisjon blir svekket. Eksterne ikke-statlige aktører, som internasjonale terroristgrupper, kan se den staten som blir forsøkt stabilisert som en arena for sin kamp mot de som søker å stabilisere, eller de kan ønske å bruke hele eller deler av denne statens territorium som et base- eller treningsområde og derfor søker å forhindre at dette område blir kontrollert av potensielle motparter. Diasporagrupper fra den stat det intervenseres i

kan også i enkelte situasjoner opptre som spoilere fordi disse på grunn av sin avstand fra de politiske realiteter ofte støtter ekstreme standpunkter og har liten sans for kompromisser (Newman and Richmond 2006).

Stephen Stedman opererer med en lignende kategorisering (Stedman 1997). Stedman skiller også mellom totale og begrensede spoilere, men skiller ikke mellom eksterne og interne. I tillegg har han med en kategori han kaller ”grådige”, men som vel i de fleste situasjoner må karakteriseres som ”begrensede”. En ytterligere nyansering av problemstillingene omkring spoilere har blitt utviklet av Kelly Greenhill og Solomon Major (Greenhill and Major 2007). Hvilken type spoilere som er viktigst vil avhenge av den konkrete situasjon i det enkelte land det blir inter文uert i, men vil også være avhengig av hvilke fase av stabiliseringsoperasjonen man er i.

Spoilere kan bruke et bredt spektrum av strategier, fra ikke-samarbeid via påvirkning av de som ønsker å samarbeide, til trusler om, eller bruk av, vold. Siden spoilere svært ofte er et avgjørende hinder for en fredsprosess, er det viktig å ha en klar strategi for hvordan man skal forholde seg til dem. Hvilken strategi som er mest hensiktsmessig, vil være avhengig av om man står overfor totale eller begrensede spoilere, hvilke midler de anvender for å forhindre stabiliseringsprosessen, og selvfølgelig også av hvilken styrke og potensielle oppslutning spoilerne har. Stedman går langt i å anbefale at man bør gi så mye konsesjoner som mulig til begrensede spoilere, belønne eller straffe de ”grådige”, men bruke tvang og vold mot de totale spoilerne (Stedman 1997). Generelt bør man integrere flest mulige grupper og interesser i fredsprosessen både fordi det svekker motstanden mot prosessen, og fordi det øker legitimiteten av det endelige resultatet. På den annen side vil det også kunne være situasjoner hvor begrensede spoilere ikke kan inkorporeres fordi deres krav ikke kan aksepteres eller bli sett på som legitime av sentrale aktører i fredsprosessen. Går man for langt i å kompromisse med de begrensede spoilerne kan dette gå ut over stabiliseringsstyrkenes legitimitet både i de land som sender styrkene og de land styrkene opererer i.

Unntaket er situasjoner hvor de holdninger de begrensede spoilere står for har større legitimitet i det landet styrkene opererer i enn i de samfunn som sender styrker eller de er så mektige at de må bli tatt hensyn til. For eksempel kan stabiliseringsstyrker være avhengig av støtte fra krigsherrer som kanskje kontrollerer narkotikahandel.

I områder hvor det er en godt organisert motstander som skal nedkjempes, som i Irak og i Afghanistan, er det de totale spoilere som representerer den store utfordringen. Det er imidlertid i denne type situasjoner også svært viktig å forholde seg til begrensede spoilere på en måte som gjør at disse ikke ser sine interesser best tjent med å alliere seg med de totale spoilerne.

Eksterne spoilere er det vanskeligere å forholde seg til fordi de kan søke å svekke den intervenerende styrke gjennom å sette spørsmålstejn ved dens legitimitet eller å påvirke land til ikke å stille styrker til dens disposisjon. I utgangspunktet er det viktig å få flest mulig sentrale internasjonale aktører med fordi dette gir stabiliseringsprosessen større legitimitet internasjonalt. Eksterne spoilere kan også gi støtte til interne spoilere, både de totale spoilere, som al-Qaida i Irak, og ved å oppmuntre de begrensede spoilere til å fortsette sin motstand. Ikke-statlige totale spoilere, som terroristgrupper, blir imidlertid i de fleste situasjoner ikke sett på som aktører med

legitime interesser i prosessen, og må forhindres i å påvirke prosessen og/eller bekjempes (Zupan and Schöneegg eds. 2006:3).

Det er ikke i utgangspunktet gitt hvem som blir spoilere i en stabiliseringsprosess og hvem som blir nøytrale eller samarbeidspartnere. Det hele er en dynamisk situasjon hvor partenes interesser og strategier hele tiden endres. Hvilken politikk stabiliseringsstyrken har, spesielt når det gjelder å inkludere potensielle spoilere i den politiske prosessen, er viktig i denne forbindelse. Politikken kan også skifte fra sak til sak.

### 5.10 Forholdet til befolkningen

Enhver bruk av militære maktmidler har som formål å påvirke en annen parts vilje slik at han ikke lenger motsetter seg inngripernes ønsker. Militære styrker kan kanskje "vinne krigen" ved å nedkjempe en annen stats militære kapasitet, men skal de "vinne freden" er det forholdet til sivilbefolkningen som er avgjørende. Derfor er slagordet "hearts and minds" så viktig. En militærmakt som står i en annen stat kan tvinge en sivilbefolkning til ikke lenger å motarbeide den, men dette er en måte å få gjennom sin vilje på som både er kostbar og i enda høyere grad er usikker, og kanskje kortsiktig, i sin virkning. Det ideelle er å overbevise en sivilbefolkning om at det som skjer er i deres egen interesse. Men for at dette virkelig skal få positiv uttelling for den som driver en stabiliseringsoperasjon er det også viktig at befolkningen tror at den vil bli beskyttet mot de krefter som motarbeider de målsetninger stabiliseringsstyrken har satt seg.

Holdninger i en befolkning skapes i en sosial kontekst, gjennom kommunikasjon med andre. I denne sammenheng er ulike typer opinionsledere viktige. Deres holdninger vil dessuten kommuniseres nedover og påvirke synet på den internasjonale innsatsen. Slike opinionsledere vil derfor være en naturlig målgruppe for påvirkning fra stabiliseringsoperasjonen. I tradisjonelle samfunn er dette som regel stamme-, klan- og familieoverhoder. Hensikten er å påvirke slik at de ikke blir spoilere, men samarbeidspartnere.

Man må forvente at *sikkerhet* står sentralt for enhver befolkning som skal vurdere hvordan den skal forholde seg i en konflikt (Fail 2002). Et viktig forhold i denne forbindelse er at de som intervenerer overtar det overordnede ansvar for å opprettholde sikkerheten, noe som igjen medfører at de internasjonale styrkene vil bruke maktmidler, som riktignok er rettet mot spoilere, men som i mange tilfelle også vil ramme uskyldige.

Sikkerhet er viktig både for de eksterne aktører som vil påvirke utviklingen, og for den lokale befolkningen. Sikkerhet er både et mål i seg selv og en nødvendig forutsetning for de skapende virksomheter som er nødvendige for å gjenoppbygge stat og samfunn.

Sikkerhet er imidlertid et diffust begrep både fordi det er en følelse og fordi det har så mange dimensjoner. Sikkerhet er en følelse av "trygghet" og fravær av usikkerhet. Begrepet "human security", eller "menneskelig sikkerhet", blir ofte brukt i forbindelse med denne form for sikkerhet på det menneskelig plan (Paris 2001, Weissberg 2003). John D. Cockell sier at "peacebuilding is a sustained process of preventing internal threats to human security from causing protracted, violent conflict" (Paris 2001:93) og understreker med dette at sikring av "human security" er et sentralt element i en hver fredsbyggingsprosess. UNDP skiller i 1994

mellom følgende hovedaspekter av human security (Paris 2001): sikkerhet fra den daglige usikkerhet som omfatter sult, sykdom og undertrykkelse, og usikkerhet som skyldes spesielle inntrådte omstendigheter som krig og andre natur- og menneskeforskyldte katastrofer. Det er på dette siste området fredsoperasjoner skal skape sikkerhet.

Stabiliseringsstyrken må derfor skape trygghet for lokalbefolkningen mot fysiske overgrep fra ulike kategorier av spoilere, og sørge for at forholdene blir lagt tilrette for at den får dekket dens primærbehov som kan være truet som et resultat av konflikter. De som velger å samarbeide med, eller gjøre seg avhengige av, fredsstyrken foretar også et valg og gjør en investering. Ved ikke å samarbeide med spoilere kan de komme i en situasjon som kan være usikker og farlig dersom de ikke fredsstyrkene ivaretar deres sikkerhet. De må derfor få *tillit* til fredsstyrkene.

Tillit er noe det tar lang tid å bygge opp, men som det går fort å bryte ned. Samtidig kan det være sterke krefter som søker både å forhindre at tillit blir bygget, og som ønsker at den brytes ned. Derfor er holdningene hos de som skal påvirkes til de styrker som griper inn så viktig. Disse holdningene preges dels av politikken i stort, men ofte i vel så stor grad av den daglige kontakten med den lokale befolkningen. Derfor er linken mellom det taktiske og strategiske nivå i slike operasjoner tett. Hendelser på det lokale nivå kan underminere, eller i alle fall bli forsøkt brukt til å underminere, den generelle tilliten. Dette understreker i sin tur betydningen av kunnskap om lokal kultur og samfunnsforhold.

Befolkningen må imidlertid ha tillit til at inngriperne arbeider for deres sak og at de har evne til å gi beskyttelse mot spoilere. Denne kapasiteten må være slik at styrkene ikke bare har evne til å tvinge motparten ut av et begrenset område, men også kunne forhindre at motparten kommer tilbake når styrken ikke lenger opprettholder nærvær i området. Bare dersom dette er tilfelle vil en befolkning ha tilstrekkelig trygghet til å satse sin fremtid på den utvikling stabiliseringsstyrkene ønsker å legge til rette for. Dersom tilliten på disse to områdene ikke er til stede vil en stabiliseringsoperasjon ha små muligheter til å lykkes.

Denne tilliten vil måtte baseres på en synlig bedring av sikkerhetssituasjonen på de forskjellige områdene, noe som innebærer at stabiliseringsstyrkene har bevist evne til å håndtere de situasjoner som har oppstått både når det gjelder å forsvare befolkningen mot overgrep og å sikre den på andre områder. Bare dersom dette skjer får den tillit og respekt.

Hensikten med stabiliseringsoperasjoner er å skape en situasjon hvor de inngripende styrker blir unødvendige slik at de nasjonale myndighetene selv kan opprettholde den stabilitet de eksterne aktører har bidratt til å skape. Det vil derfor alltid foreligge en mer eller mindre eksplisitt uttrekingsstrategi for de parter som griper inn utenfra. Problemet i forhold til tillit er i hvilken grad befolkningen mener at de lokale aktører som skal overta sikkerhetsansvaret, makter å opprettholde sikkerheten når eksterne styrker er trukket ut og om de som overtar har tilstrekkelig legitimitet til at befolkningen stoler på dem. Derfor er både kapasitetsbygging og utvikling av holdninger i sikkerhetssektoren viktige oppgaver for stabiliseringsstyrkene.

Dersom befolkningen ikke tror de lokale styrker makter å opprettholde sikkerhet og stabilitet vil befolkningen i stedet for å samarbeide med den lokale administrasjon tilpasse seg en fremtidig situasjon hvor de som har motarbeidet stabiliseringen, spoilerne, kan bli de aktører de må forholde seg til.

## 5.11 Stabilitet og demokrati

Stabiliserings- og fredsprosesser har gjerne et liberal-demokratisk siktepunkt som innebærer institusjonsbygging, demokratisering, garanti for menneskerettigheter, rettsstat og, i alle fall i noen grad, markedsøkonomi (Newman and Richmond 2006: 3). De som ikke er villige til å gå inn for dette fremstår derfor som spoilere. I litteraturen omkring stabiliseringsoperasjoner legges det derfor stor vekt på at en av de viktigste delmålsetningene for operasjonene er å etablere eller re-etablere en demokratisk styreform i den stat det interverneres i. Det er delvis satt likhetstegn mellom stabilitet og demokrati. Denne sammenhengen er politisk viktig også for de stater som stiller styrker til stabiliseringsoperasjoner, i alle fall dersom de selv er demokratiske stater.

Vektleggingen av demokrati i forbindelse med stabiliseringsoperasjoner hviler på to grunnleggende prinsipper: (1) Demokrati er en universell norm som alle land er moralsk forpliktet til å hevde. (2) Demokrati skaper fred fordi demokratier ikke kriger mot hverandre. I tillegg er det trolig for mange vestlige land, og da spesielt stormakter, en tro på at utbredelse av demokrati og vestlige verdier fremmer nasjonale interesser og gir mulighet for politiske innflytelse i de land som blir påvirket (De Castro Santos and Yassine 2008). Et tankekors er imidlertid om demokrati er noe som kan og bør pådyttes et annet land med militære midler.

Hvor grunnleggende de to utgangsprinsippene er, blir det imidlertid fra enkelte reist tvil om. Demokrati, menneskerettigheter, markedsøkonomi og så videre, blir likevel ikke nødvendigvis sett på universelle normer, selv om FNs menneskerettighetskonvensjon noe som gir menneskerettighetene en universell gjennomslagskraft.

Disse normene er heller ikke alltid appliserbare i konfliktfylte og/eller splittede stater (Newman and Richmond 2006: 3-4). Fredsprosesser representerer alltid et kompromiss mellom ideelle prinsipper på den ene siden og politiske realiteter på den andre. (von Hippel 2000). I 1990-årene var det en omfattende diskusjon om de såkalte (øst)-asiatiske verdier i følge enkelte østasiatiske politikere skulle fremstå som et alternativ til de vestlige verdier når det gjaldt politiske og økonomiske normer. Dette synspunktet ble delvis underbygget av den suksess flere østasiatiske land hadde på det økonomiske og delvis også på det politiske området. Lignende argumenter har senere blitt fremmet i Russland og Kina, men uten å oppnå omfattende internasjonale støtte. Intervjuundersøkelser viser også at sentrale demokratiske verdier står sterkt også i Øst-Asia (Dalton and Ong 2003). Synet på at demokrati og respekt for menneskerettigheter er universelle normer står derfor sterkt.

Problemet er imidlertid at det er langt fra sikkert at det demokratiet som blir skapt virkelig kan skape en stabil og positiv utvikling i det aktuelle landet. Det er ingen nødvendig og entydig sammenheng mellom stabilitet og demokrati.

Stabilitet er basert på legitimitet og makt, og jo mer grunnfestet legitimiteten er jo mindre rolle spiller makten for å opprettholde stabilitet. I utgangspunktet burde et demokrati være den styreform som gir den mest grunnleggende politiske legitimitet, men det er ikke gitt at demokratiske styreformer i mange post-konflikt stater fungerer slik at demokratiet har allmenn legitimitet, noe som har konsekvenser for muligheten til å etablere stabile sosiale og politiske forhold. Styreformer basert på andre politiske normer og identiteter kan stå sterkt i ikke-vestlige samfunn, samtidig som betydningen av makt er større fordi institusjoner spiller en mindre rolle

enn personlige maktrelasjoner. Hva som er viktigst, politisk rettigheter for individet eller større økonomisk trygghet for en befolkning, er et stadig tilbakevendende diskusjonstema.

De mest stabile regimer er erfaringsmessig lukkede diktaturer og etablerte, modne demokratier (Goldstone and Ulfelder 2004: 15). Umodne eller nye demokratier og liberaliserende diktaturer er ofte ustabile. Umodne demokratier er ustabile fordi institusjonenes funksjon ofte er uklar, og det samme er maktfordelingen mellom disse. Spillereglene i det politiske spill er fremdeles uklare og åpne for tolkning, og det er ofte slik at politiske ledere som har overtatt gjennom tilsynelatende demokratiske valg, viser liten vilje til å gi fra seg denne makten igjen dersom folkets dom skulle bli annerledes i neste valg (Zakaria 1997).

I liberaliserende diktaturer skapes det ofte urealistiske forventninger om hvor langt det styrende sjikt er villig til å gå når det gjelder å gi avkall på makt. Skuffelse kan i slike situasjoner lett føre til opptøyer og ustabilitet.

I situasjoner hvor omverdenen griper inn for å støtte opp under et regime som er opprettholdt av tradisjonelle maktstrukturer, slik situasjonen er i et land som Afghanistan, vil det også være en vanskelig balansegang mellom stabilitet og demokrati. De som griper inn kan ikke presse det regime de skal støtte opp under så langt i demokratisk retning at dets maktposisjon blir undergravd. De som griper inn må forholde seg til de maktstrukturer som eksisterer, uavhengig av deres demokratiske grunnlag, men eventuelt prøve å endre disse strukturene så langt det er mulig innen de rammer som eksisterer i det enkelte land. Krigsherrer, korrupte embetsmenn og klanledere kan i mange sammenhenger være nødvendige allierte, i alle fall i det som kan framstilles som en overgangsperiode før et mer demokratisk regime kan bli forsøkt opprettet.

Demokrati kan i mange land også bare være en fasade, mens det er underliggende strukturer og skiller i samfunnet som er de vesentlige. Det kan f.eks. være klan- eller føydalstater hvor politisk tilknytning og stemmegivning bestemmes av klantilhørighet eller føyodalherrens holdning, eller politiske partier kan være overbygninger over etniske eller geografiske identiteter. Denne type demokratiske regimer fungerer på andre måter enn i den vestlige verden og gir ikke det samme grunnlag for stabilitet, fordi reell stabilitet er avhengig av at et regime har legitimitet også hos de som taper et valg.

Et spesielt problem i forbindelse med post-konflikt stabilisering og demokrati er at de partier og politiske bevegelser som dominerer etter en konflikt ofte er basert på de motsetninger og identiteter som enten skapte denne konflikten eller som var dominerende under konflikten. I stedet for å skape en ny start kan derfor et tidlig demokratisk valg sementere tidligere motsetninger. Sjansen for at dette skjer er større jo tidligere i etterkant av en konflikt valg avholdes. De parter som griper inn i en konflikt vil ha tilbøyelighet til å ønske å trekke seg ut snarest mulig og dermed gå inn for tidlige valg for å få på plass en ny regjering. Ofte vil det være bedre å vente med slike valg til det er skapt nye interesser og identiteter som kan danne grunnlag for en politikk som kan slå bro over gamle motsetninger. Dette har ført til at det nå er mindre tilbøyelighet til å arrangere tidlige valg i et post-konflikt samfunn.

Det er i en stabiliseringssammenheng også viktig å ha et politisk system hvor institusjoner balanserer hverandre, og ikke system som medfører at en institusjon får en dominerende makt. Jo mer maktfordeling mellom ulike institusjoner, jo større er muligheten for at flere grupper får del i

den politiske ledelsen av et land. Dette vil igjen kunne føre til at regimet får bredere legitimitet og at fallhøyden for de som taper et valg blir mindre, noe som igjen kan føre til større respekt for demokratiske spilleregler. En "winner takes all" situasjon kan føre til at demokratiet taper. På den annen side kan en slik balansering og maktfordeling gå ut over systemets effektivitet, slik at en balansegang mellom legitimitet og effektivitet alltid er nødvendig.

Dersom i utgangspunktet demokratisk valgte ledere klamrer seg til makten enten ved ikke å arrangere flere valg, eller ikke å respektere folkets dom, slik vi har sett i flere afrikanske land, vil dette ofte føre til uro og voldsbruk. Dette er noen av årsakene til at innføring av et demokratisk regime ikke nødvendigvis fører til stabilitet. Derfor vil man få situasjoner hvor det på nytt kan bli behov for stabilisering utenfra.

## 6 Oppsummering

Stabiliseringsoperasjoner kan ses på som et svar på de sikkerhetspolitiske utfordringer verden generelt og den vestlige verden spesielt står overfor i dag. Hvordan militære maktmidler brukes er imidlertid også et resultat av samfunnsmessige og teknologiske forutsetninger hos de land som bruker disse maktmidlene, samt de interesser som skal fremmes både av stater, internasjonal institusjoner og substatlige aktører.

Etter den kalde krigens slutt var det ikke lenger en mulig konflikt mellom stormaktene som var den viktigste sikkerhetspolitiske utfordring, men ulike former for konflikter i det man tidligere hadde kalt den tredje verden, og da spesielt indre konflikter i stater i disse deler av verden. Slike konflikter truet ikke den vestlige verdens sikkerhet i tradisjonell forstand, men representerte en rekke utfordringer som falt innenfor det såkalte "utvidede sikkerhetsbegrepet". Samtidig var ikke FNs Sikkerhetsråd lenger lammet av øst-vest motsetninger, noe som muliggjorde en langt sterkere FN-innsats i å løse denne type konflikter, også på måter som medførte mer omfattende bruk av militære maktmidler.

Utviklingen av den vestlige verdens, og spesielt USAs, forsvar var preget av nye teknologiske fremskritt og en stadig mer bevisst anvendelse av denne teknologien for å skape mer integrerte militære systemer. Dette viste seg å være meget effektivt når det gjaldt å avgjøre konvensjonelle mellomstatlige kriger mot svake motstandere utenfor Natos tradisjonelle ansvarsområde. Nato utviklet seg i stadig større grad fra å være en kollektiv forsvarsorganisasjon som skulle forsvare medlemsstatenes territorium, til å bli en kollektiv sikkerhetsorganisasjon som på vegne av "verdenssamfunnet" skulle kunne stoppe aggressorer eller avhjelpe humanitære kriser hvor som helst i verden. Utviklingen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk medførte at også EU fikk omfattende ambisjoner på dette området. Så vel FN som Nato og EU påtok seg derfor oppgaver som mer og mer hadde karakter av stabiliseringsoperasjoner.

Under president George W. Bush kom to nye forhold inn som var med på å påvirke utviklingen av stabiliseringsoperasjoner: kampen mot internasjonal terrorisme og ambisjonen mot å bruke militærmakt for å styrte uønskede regimer. Det militære apparat USA hadde utviklet var godt egnet til å styrte regimer, men viste seg langt mindre egnet til å skape stabilitet i etterkant av dette. Dette førte igjen til et amerikansk behov for støtte fra enkeltland og fra Nato. Fordi de fleste

Nato-medlemmer av forskjellige grunner er interesserte i å opprettholde Nato som en vital sikkerhetspolitisk institusjon var de villige til å yte bidrag, selv om dette i flere land medførte interne problemer fordi innsatsen ikke var direkte knyttet til den nasjonale sikkerhet. Dette førte til at smertegrensen for tap var lav.

Resultatet av denne utviklingen er at stabiliseringsoperasjoner nå fremstår som en sentral oppgave ikke bare for USA og Nato, men også for FN og EU.

Stabiliseringsoperasjoner representerer vanskelige utfordringer for militære etablissementer fordi de får to svært forskjellige roller: å bekjempe regimer eller grupper som motsetter seg inngriperne, og å skape den sikkerhet som gjør det mulig for et nytt regime å (gjen)oppbygge samfunn, institusjoner og økonomi. Dette er oppgave som utføres samtidig, men som må ses i sammenheng både av de som skal utføre oppgavene. Denne sammenknytningen kan både gjøre det vanskelig å skape tillit i befolkningen og føre til at motstanderne mot inngriperne kan utnytte den overlaster lokalbefolkningen blir utsatt for som et resultat av kamphandlingene. Lokale forhold og interesser påvirker derfor i stor grad muligheten for å lykkes. Oppbyggingsfasen krever også en nær sammenheng mellom militære og sivile virkemidler for å lykkes, og dermed også et tett samarbeid mellom de sivile og militære aktørene. Dette kan være vanskelig å få til på grunn av at interessene ikke alltid er sammenfallende og holdninger og organisasjonskultur kan være svært forskjellig.

Stabiliseringsoperasjoner er på mange måter langt mer krevende enn tradisjonelle militære operasjoner fordi de krever en langt bredere forståelse av sammenhengen mellom de virkemidler man har til sin disposisjon og de mål som skal oppnås, enn det som er tilfelle med andre typer operasjoner. Mens tradisjonelle militære operasjoner i første rekke hadde, og har, som hensikt å ødelegge og å tvinge, skal stabiliseringsoperasjon bygge opp og vinne tillit. Tillit er som allerede påpekt noe skjørt som lett kan brytes ned og som da møysommelig må bygges opp igjen. Dette legger et tungt ansvar på alle ledd i systemet.

Likevel er det ledelse og planlegging av slike operasjoner som er kanskje det mest krevende i forhold til tradisjonelle militære operasjoner. Det kreves en langt bredere og kunnskapsbase, samarbeid med både militære og sivile organer, ikke bare i den alliansen man deltar i, men også med de lokale krefter som skal påvirkes. I tillegg kreves omfattende kunnskap om det samfunn som skal påvirkes, slik at ikke bare første ordens virkninger tas med i betraktningen. Det kreves også en bevisst politikk overfor media og en skeptisk hjemmeopinion, fordi dette er operasjoner som ofte bare har indirekte betydning for sentrale nasjonale interesser, og derfor kan ha lav legitimitet, og som i tillegg kan bli langvarige. Spesielt sikkerheten for egne styrker blir i denne forbindelse et sentralt element.

Hensikten med stabiliseringsoperasjoner er som regel å skape stabilitet og demokrati, men det er forhold som ikke alltid lar seg kombinere. Dette skyldes blant annet at de som griper inn må ta hensyn til lokale maktforhold og normer, og ledere som ikke alltid ønsker en demokratisk utvikling og at de ulike institusjoners forhold til hverandre ofte er uavklart. Selv om en stabiliseringsoperasjon kan legge forholdene til rette for en positiv utvikling, er det opp til lokale krefter å ta vare på denne muligheten.



De stater og institusjoner som planlegger og deltar i stabiliseringsoperasjoner søker å oppnå *effekter*. Disse kan være i form av nedkjemping av motstand og etablering av stabilitet i innsatsområdet, eller i form av utenriks- eller sikkerhetspolitisk gevinst for seg selv. Muligheten for positive effekter både i det område som skal stabiliseres og for de stater og institusjoner som engasjerer seg er imidlertid svært avhengig ikke bare av de intensjoner som ligger bak og de ressurser som settes inn, men i langt større grad av situasjonen i det land det gripes inn i. Det er forholdet mellom innsats og lokale utfordringer som bestemmer muligheten for suksess.

## Referanser

Bøker, rapporter, artikler og papers:

Alywin-Foster, N.R.F. (2005), "Changing the Army for Counterinsurgency Operations", *Military Review*, Vol. 85, No. 6, November-December 2005: 27-40.

*Annual Review of Global Peace Operations 2007*. Briefing paper. A Project of the Center on International Cooperation at New York University.

Arbuckle, James V (2007), "No job for a soldier?", *Nato Review*, Autumn 2007.

<http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/english/analysis1.html> Sist besøkt 02.09.08

Avant, Deborah (2005), *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*, New York, Cambridge University Press.

Ayson, Robert (2007), *When is it Safe to Leave? – Finding Stability in Stabilization Operations*, Paper for International Studies Association Annual Convention, Chicago, March 2007.

Barnett, Thomas P.M. (2004), *The Pentagon's New Map*. New York; G.P. Putnam's sons.

Bekkestad, Erland (2006), "Effektbaserte operasjoner under *Operation Iraqi Freedom*". i

Dan Öberg (Red.), *Essäer i krigsvetenskap III – Kriget som mänsklig verksamhet*. Stockholm; Försvarshögskolan 2006.

Binnendijk, Hans and Stuart E. Johnson (eds.) (2004), *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*. Washington, DC, Center for Technology and National Security Policy, National Defense University Press.

Bogland, Karin, Robert Egnell og Maria Lagerström (2008), *Afrikanska Unionen – en studie med inriktning på konflikthantering*, Stockholm; Totalforsvarets Forskningsinstitut, FOI-R-2481-SE.

Boot, Max (2003), "The New American Way of War", *Foreign Affairs*, Vol. 82, no. 4, July/August 2003:60-73

Breemer Jan S. (2000), *War as We Knew It – The Real Revolution in Military Affairs / Understanding Paralysis in Military Operations*, Occasional Paper No. 19, Center for Strategy and Technology, Air War College.

Buchan Glenn C. (2003), *Future Directions in Warfare: Good and Bad Analysis, Dubious Rhetoric, and the "Fog of Peace"*. RAND Corporation 2003.

Castro Santos, Maria Helena de and Amena Yassine (2008), *Exporting Democracy: Kantian Peace or Western Hegemony Expression*. Paper presented at the ISA Conference, San Francisco 2008).

Coker, Christopher (2007), *The Warrior Ethos: The Military Culture and the War on Terror*, London; Routledge.

Creveld, Martin van (1991), *The Transformation of War*, New York; Free Press.

- Dalton, Russel J. and Nhu-Ngoc T. Ong (2003), *Authority Orientation and Democratic Attitudes in East Asia: A Test of the "Asian Values" Hypothesis*. Irvine, CA, Center for the Study of Democracy.
- Dandeker Christopher and James Gow (2000), "Military Culture and Strategic Peacekeeping", i Erwin A. Smith (ed.), *Peace Operations Between War and Peace*, London, Frank Cass: 58-79.
- Deptula, David (2001), *Effect-Based Operations: Change in the Nature of Warfare*. Arlington, Virginia; Aerospace Education Foundation.
- Dobbins, James (2006), "Preparing for Nation-Building", *Survival*, Vol. 48, No. 3: 27-40.
- Downie, Richard D. (2005), "Defining Integrated Operations", *Joint Forces Quarterly*, Vol. 38: 10-13
- Echevarria II, Antulio J. (2004), *Toward an American Way of Warfare*. Carlisle, PA; Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Edmunds, Timothy (2006), "What are armed forces for? The changing nature of military roles in Europe", *International Affairs* (London), Vol. 82 (6): 1059-1075.
- Egnell, Claes Robert (2007), *The Missing Link. Civil-Military Aspects of Effectiveness in Complex Irregular Warfare*, PhD Thesis. London, King's College
- Fail, Scott (2002), "Building Better Foundations: Security in Postconflict Reconstruction", *The Washington Quarterly* Vol 25 no. 4, Autumn 2002: 97-109
- Failed States Index 2007*, The Fund for Peace.
- Flavin, William (2003), "Planning for Conflict Termination and Post-Conflict Success", *Parameters*, Vol. XXXIII, no. 3, Autumn 23: 93-112.
- Foghelin, Jan (2005) *RMA, NCW, EBO, Transformation..... "One damned thing after another. What is next?"* Paper presented at 22nd International Symposium on Military Operational Research, August 29 – September 2 2005.
- Fore, Henrietta Holsman (2008), "Aligning "Soft" with "Hard" Power", *Parameters*, Vol XXXVIII, no 2 Summer 2008: 14-24.
- Frantzen, Henning A. (2002), "Proper war" and "war in reality" – *The changing concept of war*". *IFS Info 6/02*.
- Freedman, Lawrence (1998), *The Revolution in Strategic Affairs*. Adelphi Paper No. 319.
- Gentry, John A. (2002), "Doomed to Fail: America's Blind Faith in Military Technology", *Parameters*, Vol XXXII, no. 4, Winter 2002-03: 88-103
- Goldstone, Jack A. and Jay Ulfelder (2004), "How to Construct Stable Democracies", *The Washington Quarterly*, Vol. 28 no. 1 pp. 9-20
- Goulding, Marrack (1993), "The Evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs*, Vol. 69, No. 3, July 1993: 451-64

- Gray, Colin S., (2005), "How Has War Changed Since the End of the Cold War?" *Parameters*, Vol XXXV, no. 1, Spring 2005: 14-26.
- Gray, Colin S., (2006a), *Irregular Enemies and the Essence of Strategy: Can the American Way of War Adapt*. Carlisle, PA; US Army War College.
- Gray, Colin S., (2006b), "Stability Operations in Strategic Perspective: A Skeptical View", *Parameters*, Vol. XXXVI no. 2, Summer 2006. p. 4-14.
- Greenhill Kelly M. and Solomon Major (2007), "The Perils of Profiling. Civil War Spoilers and the Collapse of Intrastate Peace Accords", *International Security*, Vol. 31, No.3, Winter 2006/07): 7-40.
- Gunneriusson, Håkan (2006), "Fälterspektiv – Ett sätt att tänka för att uppnå slutmålet vid en väpnad insats", i Mikael Börjesson et al (red.), *Fältanteckningar. Utbildnings- och kultursosiologiska texter tillägnade Donald Broady*: 267-276.
- Hammond, James W. (2008), "Legitimacy and Military Operations", *Military Review*, Vol. LXXXVIII no. 4, July-August 2008: 61-71.
- Hansen, Annika (2005), *Fredsoperasjoner – opphav, utvikling og utfordringer*. Oslo; Den norske atlantehavskomite, KortInfo nr. 6 2005.
- Hattotuwa, Sanjana (2005), *Towards a new cartography: Mapping a peace process*. Paul Harris Research Paper, University of Queensland, October 2005.
- Heier, Tormod (2006), *Influence and Marginalization. Norway's Adaptation to US Transformation Efforts in NATO, 1998-2004*. Dr. Polit. dissertation, University of Oslo.
- Hillen, John (1997), "Superpowers Don't Do Windows", *Orbis* Vol. 41 (2), Spring 1997: 241-258.
- Hippel, Karin von (2000), "Democracy by Force: A Renewed Commitment to Nation Building", *The Washington Quarterly*, Vol. 23, no. 1, Winter 2000: 95-112.
- Ho, Joshua (2003), *The Advent of a New Way of War: Theory and Practice of Effect Based Operations*. Singapore, Institute of Defence and Strategic Studies Singapore. Working Paper No. 57, December 2003.
- Huntington, Samuel (1957), *The Soldier and the State – The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge; Belknap Press.
- Hunter, Robert E. (2008), "NATO Caveats Can Be Made To Work Better for the Alliance", *European Affairs*, Winter/Spring 2008.  
[http://www.europeanaffairs.org/current\\_issue/2008\\_winter\\_spring/2008\\_winter\\_spring\\_03.php4](http://www.europeanaffairs.org/current_issue/2008_winter_spring/2008_winter_spring_03.php4)  
 Sist besøkt 23.07.08
- Haaland, Torunn Laugen (2007), "Participation in Peace Support Operations for Small Countries: The Case of Norway", *International Peacekeeping*, Vol. 14, No. 4. August 2007: 493-509.
- Johnston, David and John M. Broder (2007), "F.B.I. Says Guards Killed 14 Iraqis without Cause", *The New York Times* 14.11.07

- Kagan, Frederick (2003), "War and Aftermath – Beware technology that disconnects war from politics", *Policy Review*, August/September 2003.  
<http://www.hoover.org/publications/policyreview/3448101html>  
 Sist besøkt 230708
- Kaldor, Mary (2001), *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge; Polity Press.
- Karlsruud, Øivind (2006), *Effektbaserte operasjoner – drøfting av begrepet og mulige konsekvenser for Forsvaret*. Kjeller, Forsvarets forskningsinstitutt; FFI/NOTAT-2006/01094.
- Kindvall, Göran (2005), *Effektbaserade operationer*, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, FOI-R-14.54-SE
- Kjølborg, Anders (2007), *Livet i hegemonens skygge – en småstats sikkerhetslogikk*, Kjeller, Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-rapport 2007/01626.
- Krulak, Charles C. (1999), "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War", *Marines Magazine*, January 1999. [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic\\_corporal.htm](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm) Sist besøkt 23.07.08.
- Lind, William S. *et al* (1989), "The Changing Face of War: Into the Fourth Generation", *Marine Corps Gazette*, Oct. 1989: 22-26
- Lockey, Jon (2006), Preventing Shocking Awe: The Challenge after Victory, US Army War College 2006. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/ksil404.pdf>  
 Sist besøkt 230708
- Luttwak, Edward (1994), "Where are the Great Powers? At home with the kids", *Foreign Affairs*, Vol 73, no 4, July-August 1994: 23-29.
- Maloney, Sean M. (2007), "Blood on the Ground: Canada and the Southern Campaign in Afghanistan", *Defense & Security Analysis*, Vol. 23, No. 4, December 2007: 405-417,
- Marlowe, Ann (2007), "Anthropology Goes To War", *Weekly Standard* 26 November 2007.
- Marten, Kimberly Zisk (2004), *Enforcing the Peace. Learning from the Imperial Past*, New York, Columbia University Press.
- McCabe, Thomas R. (1999), "The Counterrevolution in Military Affairs", *Air & Space Chronicles*, May 1999. <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/cc/McCabe2.html>  
 Sist besøkt 230708.
- Moore, Wendela C. (2003), *Stability Operations: A Core Warfighting Capability*, National Defense University, National War College. <http://stinet.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=AD441674&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf> Sist besøkt 230708
- Newman, Edward og Oliver Richmond (2006), *The Impact of Spoilers on Peace Processes and Peacebuilding*, United Nations University, Policy Brief, number 2, 2006.  
<http://www.unu.edu/publications/briefs/policy-briefs/2006/PB2-06.pdf> Sist besøkt 230708

- Paris, Roland (2001), "Human Security. Paradigm Shift or Hot Air", *International Security*, Vol. 26 no. 2, Fall 2001: 87-102.
- Peters, Ralph (2006), "The Counterrevolution in Military Affairs – Fashionable thinking about defense ignores the great threats of our time", *The Weekly Standard*, Volume 011, Issue 20, 02/06/2006. <http://www.weeklystandard.com/content/Public/Articles/000/000/006/649qrsob.asp> Sist besøkt 230708.
- Quinlivan, James T, (1995), "Force Requirements in Stability Operations", *Parameters*, Vol. XXV, no. 4, Winter 1995: 59-69.
- Record, Jeffrey (2006), *The American Way of Warfare – Cultural Barriers to Successful Counterinsurgency*. Cato Institute; Policy Analysis no. 577. [http://www.cato.org/pub\\_display.php?pub\\_id=6440](http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=6440) Sist besøkt 230708
- Rohr, Carl C. (2006), *Progressive Reconstruction. A Methodology for Stabilization and Reconstruction Operations*. Thesis: Naval Postgraduate School, Monterey, California. <http://smallwarsjournal.com/documents/rohrnpsthesis.pdf> Sist besøkt 23.07.08
- Rubin, Barnett R., Humayun Hamidzada og Abby Stoddard (2003), *Through the Fog of Peace Building: Evaluating the Reconstruction of Afghanistan*. New York University, Center on International Cooperation, Paying for Essential Series, Juni 2003. <http://www.pkti.org/pdf/THROUGH%20THE20FOG2.pdf>. Sist besøkt 230708.
- Rotermund, Manfred K. (1999), *The Fog of Peace: Finding the End-State of Hostilities*. US Army War College, Carlisle, PA. Strategic Studies Institute Monographs november 1999. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB305.pdf> Sist besøkt 230708
- Serafino, Nina N. (2006), *Peacekeeping and Related Stability Operations: Issues of U.S. Military Involvement*. Washington DC, Congressional Research Service, The Library of Congress. CRS Issue Brief for Congress. <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/IB94040.pdf> Sist besøkt 230708
- Seybolt, Taylor B. (2007), *Humanitarian Military Intervention – The Conditions for Success and Failure*, SIPRI, Oxford University Press.
- Sherman, Jason (2004), "Rumsfeld's New Speed Goals", *Defence News*, 12 April 2004.
- Smith, E. (2002), *Effect Based Operations, applying network centric warfare in peace, crisis and war*, CCRP publications series [http://dodcorp.org/publications/pdf/Smith\\_EBO.PDF](http://dodcorp.org/publications/pdf/Smith_EBO.PDF)
- Smith, Rupert (2005), *The Utility of Force. The Art of War in the Modern War*. London; Allen Lane.
- Stedman, Stephen John (1997), "Spoiler Problems in Peace Processes", *International Security*, Vol. 22 No. 2, Fall 1997: 5-53.
- Tjøstheim, Inge (1998), "Militærmaktens betydning i dag og i fremtiden" i Kjøllberg og Bull (red.) *Sikkerhetspolitisk tenkning i en ny tid*.,: 75-108. Oslo, Europaprogrammet
- Troxell, John F. (2004), "Military Power and the Use of Force", I J. Boone Bartholomees, jr (ed.), *Guide to National Security Policy and Strategy*, U.S. Army War College: 187-210.

Ullman, Harlan K. and James P. Wade (1996), *Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance*, National Defense University. [http://www.dodccp.org/files/Ullman\\_Shock.pdf](http://www.dodccp.org/files/Ullman_Shock.pdf) Sist besøkt 25.07.08.

Vego, Milan N. (2006), "Effect-Based Operations: A Critique", *Joint Forces Quarterly*, Issue 41, 2nd quarter 2006, p. 51-57.

Ward, William E. (2007), "Towards a Horizon of Hope. Considerations for Long-term Stability in Postconflict Situations", *Joint Forces Quarterly*, Issue 35, 2nd quarter 2007, p. 41-45.

Weissberg, Matthew (2003), "Conceptualizing Human Security", *Swords & Ploughshares*, Vol. XIII, No. 1, Spring 2003: 3-11.

[http://www.american.edu/academic.depts/sis/students/sword/Back\\_Issues/1.pdf](http://www.american.edu/academic.depts/sis/students/sword/Back_Issues/1.pdf) Sist besøkt 25.07.08

Wright, Thorin M., and J. Michael Greig (2008), *Cut and Ran? An Analysis of the Termination of Peacekeeping Operations*. Paper presentert ved ISA-konferansen, Chicago 2008.

Yates, Lawrence A. (2006), *The US Military's Experience in Stability Operations, 1789-2005*. Fort Leavenworth, Kansas; Combat Studies Institute Press. Global War on Terrorism. Occasional Paper 15. <http://www-cgsc.army.mil/carl/download/csipuls/yates.pdf> Siste besøkt 25.07.08.

Zakaria, Fareed (1997), "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, Vol. 76, Issue 6, November/December 1997: 22-43

Zupan, Natascha and Günther Schönegg, eds (2006), Workshop Report: Dealing with Spoilers in Peace Processes. International Workshop, 26-27 September 2006, Bonn, Germany.

### **Offentlige dokumenter**

*Department of Defense Directive Number 3000.05 November 28, 2005. Subject: Military Support for Stability, Security, transition, and Reconstruction (SSTR) Operations.*

*FM 3-07(FM 100-20) Stability Operations and Support Operations, Headquarters, Department of the Army, February 2003*

*Development of NATO's Effect-Based Approach to Operations*

*Forsvarets fellesoperative doktrine*

*Land Operations. Army Doctrine Publication, Shrivenham, May 2005.*

*Report to Congress on the Implementation of DoD Directive 3000.5 Military Support for Stability, Security, Transition and Reconstruction (SSTR) Operations. April 1. 2007.*

*The Responsibility to Protect (2001)*

*Stability Operations – Joint Operating Concept, Department of Defense, September 2004.*