

Fremtidens internasjonale operasjoner

Per M. Norheim-Martinsen, Tore Nyhamar, Anders Kjølberg,
Stian Kjeksrud og Jacob Aasland Ravndal

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

10. oktober 2011

FFI-rapport 2011/01697

1172

P: ISBN 978-82-464-1969-5

E: ISBN 978-82-464-1970-1

Emneord

Internasjonale operasjoner

Fremtidsstudier

Scenarioer

Landmakt

Godkjent av

Tore Nyhamar

Prosjektleder

Espen Skjelland

Avdelingssjef

Sammendrag

Denne rapporten presenterer seks nye scenarioklasser for internasjonale operasjoner med operative krav for fremtidens landmakt. Hensikten er å styrke grunnlaget for Forsvarets langtidspanlegging og stimulere til debatt rundt hvilken rolle en småstat som Norge kan og bør spille i fremtidige militære operasjoner utenfor landets grenser.

FFIs støtte til Forsvarets langtidspanlegging tar utgangspunkt i en kontinuerlig vurdering av sikkerhetspolitiske utviklingstrekk. Disse utviklingstrekke beskives i såkalte scenarioklasser. Disse er å forstå som sett av sikkerhetspolitiske utfordringer som har viktige fellestrekk, og som derfor naturlig hører sammen. Scenarioklassene og de konkrete scenarioene som utledes innenfor hver av dem, danner utgangspunkt for vurderinger av ulike strukturløsnings ytelser og dermed Forsvarets evne til å løse spesifikke oppgaver. For de nasjonale oppgavene finnes det et bredt scenariomateriale. Men for utenlandsoperasjoner har det til nå kun blitt vurdert norske bidrag til internasjonale scenarioer utviklet av Nato. Disse scenarioene er i stor grad basert på erfaringer fra lignende operasjoner tidligere. Flere trender og utviklingstrekk peker imidlertid i retning av andre typer operasjoner i fremtiden, i tillegg til at Norge også skal bidra inn i operasjoner i en FN- og EU-ramme. Dette innebærer andre rammevilkår og utfordringer enn de som det planlegges for i dag.

De seks scenarioklassene som presenteres i rapporten er: (1) kortvarig høyintensitetsoperasjon, (2) begrenset COIN-operasjon, (3) militær sikkerhetssektorreform, (4) operasjon i transnasjonal konflikt, (5) megaby-operasjon og (6) kystnær landoperasjon.

Et mål med rapporten har også vært å komme frem til generiske parametre som egner seg til å utlede operative krav for fremtidens landmakt, ettersom disse vil være noe annerledes enn for nasjonale scenarioer. De fire parametrene som hver scenarioklasse diskuteres opp imot er: (I) konfliktintensitet, (II) samtykke, (III) operasjonsmiljø og (IV) styrkeforhold.

Rapporten viser at fremtidens internasjonale operasjoner vil kunne komme til å kreve stadig mer spesialiserte kapasiteter, som SSR-trente offiserer, fleksible enheter trent for urbane oppdrag, kompetanse på kultur og samfunn, etterretning etc. Dette kan bety at overføringsverdien mellom oppgaver ute og hjemme blir mindre, og at det norske målet om strukturlikhet mellom hjemme- og utekapasiteter kommer under press.

English summary

This report presents six new international mission types and corresponding operational requirements for the future Norwegian land forces. The purpose is to strengthen the basis for Norwegian long term defence planning, and to stimulate the debate on what role a small state like Norway can and should play in future international military operations.

The Norwegian Defence Research Establishment's (FFI) support to the Norwegian Defence Forces' long term planning is based on a continuous analysis of international trends and developments that affect Norwegian security. These trends and developments are described in so-called mission types. The mission types are to be seen as categories that share essential common traits, which should, therefore, be seen in conjunction. The mission types, and the concrete mission scenarios that are developed within each of them, form the basis for analyses of different defence structures' performance, and, in turn, the Norwegian Defence Forces' capacity to carry out specific mission tasks. A number of mission types and scenarios have been developed to cater to national needs. Yet when it comes to international operations, Norway has so far only assessed national contributions to various mission types developed by NATO. These mission types are largely based on experiences from similar operations in the past. Yet several trends point towards different types of operations in the future. Norwegian Defence Forces should also be prepared to take part in UN and EU operations. This will involve different settings and challenges than the ones for which we are planning today.

The six mission types presented in the report are: (1) limited duration high intensity operation, (2) limited COIN operation, (3) military security sector reform, (4) operation in a transnational conflict, (5) megacity operation, and (6) littoral land operation.

A key objective of the report has also been to come up with a set of generic parameters for analyzing the operational requirements for Norwegian Land Forces in future international operations, insofar as these requirements will differ somewhat from the national requirements. The four parameters, which are discussed under each mission type, are: (I) conflict intensity, (II) consent, (III) operational environment, and (IV) relative force composition and strength.

The report shows that future international operations will require ever more specialized capabilities, including officers trained for SSR tasks, flexible units trained for urban operations, cultural skills, intelligence, etc. This may imply that the potential for overlap between national and expeditionary capabilities grows smaller, and that the Norwegian objective of having one structure cater to both national and international needs, in turn, is undermined.

Innhold

1	Innledning	7
2	Trender, scenarioer og internasjonale operasjoner	8
3	Generiske parametre for fremtidens operasjoner	11
3.1	Konfliktintensitet	12
3.2	Samtykke	14
3.3	Operasjonsmiljø	16
3.4	Styrkeforhold	18
4	Seks scenarioklasser for internasjonale operasjoner	19
4.1	Kortvarig høyintensitetsoperasjon	19
4.2	Begrenset COIN-operasjon	22
4.3	Militær sikkerhetssektorreform (SSR)	25
4.4	Operasjon i transnasjonal konflikt	27
4.5	Megaby-operasjon	30
4.6	Kystnær landoperasjon	33
5	Konklusjon	36
	Bibliografi	37

1 Innledning

Hensikten med denne rapporten er å styrke grunnlaget for Forsvarets langtidsplanlegging og stimulere til debatt rundt hvilken rolle en småstat som Norge kan og bør spille i fremtidige militære operasjoner utenfor landets grenser. Rapporten er utarbeidet under prosjekt 1172 *Challenges in Peace and Stabilisation Operations (CHIPS II)* og understøtter prosjekt 1143 ”Fremtidens landmakt” og prosjekt 1185 ”Støtte til Forsvarsdepartementets langtidsplanlegging” (SIMFOR III).

Deltagelse i utenlandsoperasjoner har blitt en stadig viktigere oppgave for Forsvaret, og særlig Hæren, de siste årene. Det er likevel de nasjonale oppgavene som har vært dimensjonerende for struktur og kapasiteter, til forskjell fra for eksempel dansk innretting etter den kalde krigen.¹ For Forsvaret har det derfor vært et mål å utvikle *overlappende strukturer* som først og fremst skal dekke de nasjonale behov, men som også egner seg til oppdrag ute. Denne balansegangen mellom territorialforsvar og innsats- eller ekspedisjonsforsvar har vist seg vanskelig i praksis og har ført en til tider opphetet ”hjemme/ute”-diskusjon.² Denne rapporten har ikke til hensikt å gå nærmere inn på denne diskusjonen utover å konstatere at utenlandsoperasjoner har vært og vil bli en sentral oppgave for norsk landmakt. For det første er det en uttalt politisk målsetning at ”Norge skal fortsatt ta et aktivt internasjonalt medansvar gjennom internasjonale operasjoner”.³ For det andre er det lite som tilsier at etterspørselen etter internasjonale militære intervensjoner skulle avta, selv om deres karakter vil endre seg.

FFIs støtte til Forsvarets langtidsplanlegging tar utgangspunkt i en kontinuerlig vurdering av sikkerhetspolitiske utviklingstrekk. Disse utviklingstrekene beskrives i såkalte scenarioklasser. En scenarioklasse er å forstå som et sett av sikkerhetspolitiske utfordringer som har viktige fellestrekk, og som derfor naturlig hører sammen. Scenarioklassene og de konkrete scenarioene som utledes innenfor hver av dem danner utgangspunkt for vurderinger av ulike strukturløsningers ytelse, og dermed Forsvarets evne til å løse spesifikke oppgaver. Det er derfor viktig at scenarioene i størst mulig grad dekker bredden i de oppgaver Forsvaret må kunne løse i fremtiden. De nasjonale scenarioklassene er utviklet av FFI og er ment å gi en uttømmende inndeling av utfallsrommet for sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge.⁴

Når det gjelder internasjonale scenarioer er situasjonen noe annerledes. Her er det nylig vurdert norske bidrag til flere scenarioer innenfor syv scenarioklasser utviklet av Nato. Dette gir etter vår mening et noe begrenset utgangspunkt, blant annet sett i lys av målsetningen om at Forsvaret skal

¹ Se Åse Wahl Gunderson, *Ute, hjemme eller begge deler? En sammenligning av norsk, svensk og dansk forsvarsstruktur*. FFI-rapport, kommer 2011.

² Se for eksempel Tormod Heier, red. *Nytt landskap – nytt forsvar: Norsk militærmakt 1990–2010* (Oslo: Abstrakt forlag, 2011).

³ *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Senterpartiet 2009–2013* (Soria Moria II, 2009), s. 10.

⁴ Se Iver Johansen, *Scenarioklasser i forsvarsstudie 2007: en morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*. FFI-rapport 2006/02664, 2006

kunne bidra inn i operasjoner også i en FN- og EU-ramme. Nato har helt andre rammevilkår enn de andre aktørene. I tillegg bør det nevnes at Natos scenarioklasser gir en noe konservativ analyse av mulige operasjoner da de i stor grad er basert på erfaringer fra lignende operasjoner tidligere. Vår hensikt er å utvide scenariomaterialet for utenlandsoperasjoner gjennom å stimulere til å tenke ”utenfor boksen”. Ved å ta utgangspunkt i sentrale trender og utviklingstrekk ønsker vi å belyse noen mulige utfordringer – men også muligheter – for norsk landmakt som i dag ikke figurerer høyest på agendaen. Rapporten baserer seg her i stor grad FFI-rapporten *Trender, scenarioer og sorte svaner: Utfordringer for fremtidens landmakt*, som bør leses parallelt med denne.⁵ De seks scenarioklassene som presenteres i denne rapporten, går et skritt videre for å konkretisere utfordringer i internasjonale operasjoner spesielt og supplere Natos scenarioer. De utgjør på ingen måte en uttømmende beskrivelse av fremtidens internasjonale operasjoner. Vi har likevel forsøkt å spenne ut et så bredt lerret som mulig.

Et mål med rapporten har vært å komme frem til generiske parametre som egner seg til å utlede operative krav for fremtidens landmakt. Disse vil være noe annerledes enn for nasjonale scenarioer i og med at Forsvaret i utenlandsoperasjoner utgjør kun en liten del av en større innsats. Her har vi ønsket å gi et innspill til debatten rundt hvordan en småstat som Norge kan bidra mer effektivt i internasjonale operasjoner. Det foreligger også en egen FFI-rapport utarbeidet under CHIPS II om småstater i internasjonale operasjoner, som bør leses parallelt med denne.⁶

Rapporten diskuterer i del to kort hvordan trendanalyser og scenarioer kan utfylle hverandre, i tillegg til å beskrive forskningsprosessen som ligger til grunn for rapporten, og kort introdusere de seks scenarioklassene. Del tre presenterer de fire generiske parametrene som så blir brukt til å diskutere konkrete utfordringer og operative krav under hver enkelt scenarioklasse. Del fire tar for seg de seks scenarioklassene.

2 Trender, scenarioer og internasjonale operasjoner

Det er umulig å forutsi fremtiden. Men gitt visse begrensninger kan vi vurdere hvordan trender med en viss grad av sannsynlighet vil kunne påvirke fremtidens trusselbilde.⁷ En trend er ikke noe mer enn en forventning om fremtiden basert på observasjon av utvikling over tid. Vi har ingen garanti for at trenden faktisk vil utspille seg slik det forventes eller for at ikke helt andre trender eller enkeltstående hendelser vil inntreffe. Men ved å tenke gjennom mulige konsekvenser av alternative utviklingsløp blir vi bedre forberedt på å takle også uventede hendelser i fremtiden. Ved ikke å gjøre det antar man i realiteten at verden ikke vil endre seg. Forsvaret har for eksempel nylig avsluttet et krevende oppdrag i Libya i en operasjon de færreste hadde forutsett.

⁵ Per Martin Norheim-Martinsen, *Trender, scenarioer og sorte svaner: Utfordringer for fremtidens landmakt*. FFI-rapport 2011/01667, 2011.

⁶ Tore Nyhamar og Anders Kjølberg, *Småstater i internasjonale operasjoner*. FFI-rapport 2011/01698, 2011.

⁷ For en mer utførlig diskusjon av muligheter og begrensninger ved fremtidsstudier, se Norheim-Martinsen, *Trender, scenarioer og sorte svaner*.

Libya-operasjonen er godt et eksempel på hvor uforutsigbare internasjonale operasjoner kan være. Samtidig viser den at det stadig er behov for å tenke nytt rundt hvilke utfordringer Forsvaret kan måtte håndtere i tiden fremover.

Scenarier utgjør som tidligere nevnt et sentralt verktøy for å teste og dimensjonere en forsvarsstruktur opp imot de oppgaver Forsvaret er pålagt å utføre. De gir klarhet, målbarhet og mulighet til å prioritere. Men det er viktig at det i utviklingen av scenarioene også tas høyde for det uventede og at ikke mulighetsrommet snevres inn til kun å omfatte oppgaver som på kort sikt fremstår som de mest sannsynlige. Tilpasning til en spesifikk konfliktsituasjon, vil redusere evnen til å håndtere andre situasjoner. Det er derfor viktig å utvikle en evne til å takle et bredt spekter med utfordringer nasjonalt så vel som internasjonalt. Bredt anlagte trendanalyser kan gi innspill til andre scenarier enn de vi planlegger for i dag og gi et grunnlag for å teste strukturenes fleksibilitet og robusthet sett opp imot alternative utfordringer. Trendanalyser og scenarier kan i så måte utfylle hverandre ved å bidra til utvikling av mer robuste strukturer og til å motvirke kortsiktighet i Forsvarets planprosesser, samtidig som trendene omsettes i konkrete operative utfordringer gjennom scenarioene.

Måten dette er blitt gjort på i denne rapporten, er gjennom en dynamisk prosess hvor en gruppe bestående av fem forskere fra CHIPS II med kjernekompetanse på internasjonale operasjoner har studert internasjonale trender på områder som globalisering, demografi, økonomi, vitenskap, teknologi, energi og sikkerhetspolitikk. Denne delen av forskningsprosessen har i stor grad basert seg på det arbeidet som ble gjort i forkant av den tidligere nevnte FFI-rapporten *Trender, scenarier og sorte svaner: Utfordringer for fremtidens landmakt*. Denne rapporten inneholder derfor ikke noen generell beskrivelse av trender, men er en syntese av de trendene som vurderes å kunne ha avgjørende betydning for fremtidens internasjonale operasjoner. Forskergruppen har så i neste trinn koblet sin kunnskap om FN-, Nato-, EU- og koalisjonsoperasjoner med de aktuelle trendene for å avdekke hvordan disse kan tenkes å by på konkrete utfordringer i fremtidige operasjoner.⁸ De trendene og utfordringene som forskergruppen har kommet frem til, er så i fellesskap blitt diskutert og kategorisert i seks såkalte generiske scenarioklasser.

Forskergruppen har i tillegg diskutert seg frem til fire generiske parametre, som hver scenarioklasse diskuteres oppimot. Hver av disse har til hensikt å gjøre det mulig å konkretisere de operative kravene som hver av de enkelte scenarioklassene vil kunne medføre for Forsvaret.

⁸ Se blant annet Tore Nyhamar, red. *Utfordringer og strategi i freds- og stabiliseringsoperasjoner* (Oslo: Abstrakt forlag, 2010), som er et resultat av CHIPS I og som oppsummerer en rekke av utfordringene i dagens internasjonale operasjoner. Se også Stian Kjeksrud og Jacob Aasland Ravndal, "Emerging Lessons from the United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo: Military Contributions to the Protection of Civilians", *African Security Review* 20/2 (2011); Per Martin Norheim-Martinsen, "Our Work Here Is Done: European Union Peacekeeping in Africa", *African Security Review* 20/2 (2011); Per Martin Norheim-Martinsen og Jacob Aasland Ravndal, "Towards Intelligence-Driven Peace Operations? The Evolution of UN and EU Intelligence Structures", *International Peacekeeping* 18/4 (2011); og Kjølborg, Anders, "Stability Operations", i *Winds of Change – Irregular Warfare*, red. Nils Marius Rekkedal (Helsinki: Finnish National Defense University, 2011).

Trendene, parametrene og scenarioklassene er i tillegg diskutert med personer og miljøer utenfor prosjektet.

Forskningsprosessen har ikke inkludert noen systematisk evaluering av Natos scenarioklasser.⁹

1. Kollektivt forsvar
2. Kontraterroreoperasjoner
3. Fredsbevaringsoperasjoner
4. Fredsopprettingsoperasjoner
5. Krisehåndteringsoperasjoner
6. Evakueringsoperasjoner
7. Operasjoner for å sikre økonomiske kommunikasjonslinjer

En slik tilnærming er bevisst unngått nettopp for å stimulere til å tenke alternativt rundt internasjonale operasjoner. Nato beskriver også mer tradisjonelle oppgaver, mens vår metodikk har gitt grunnlag for mer utforskende og utradisjonelle scenarier. Natos scenarioklasser gir en oversikt over mulige operasjonstyper, men sier for eksempel lite konkret om urbane operasjoner. Noe overlapp mellom våre og Natos scenarioklasser er naturlig, men de er i høy grad gjensidig supplerende. De scenarioklassene vi har utviklet, og som diskuteres nærmere i kapittel fire av rapporten, er:

1. *Kortvarig høyintensitetsoperasjon*

Denne scenarioklassen kan sies å være en motreaksjon på stadig mer omfattende mandater i fredsbyggings- og stabiliseringsoperasjoner. Det som i hovedsak skiller slike operasjoner fra dagens freds- og stabiliseringsoperasjoner er det begrensede, om enn ambisiøse, mandatet, som kan omfatte eksempelvis stabilisering av et geografisk område, en by eller et helt land, ved bruk av militær makt i løpet av et forholdsvis kort tidsrom.

2. *Begrenset COIN¹⁰-operasjon*

Denne scenarioklassen beskriver en situasjon hvor det som var planlagt som en høyintensitetsoperasjon går over i stabilisering eller opprørsbekjempelse (COIN). Gitt utfordringene med å stabilisere havarete stater, kan terskelen for å sette i verk langvarige og ressurskrevende operasjoner bli høy i fremtiden. Resultatet kan bli at man søker å begrense den militære innsatsen, samtidig som andre aktører enn de militære får en mer sentral rolle i denne type operasjoner.

⁹ Jan Pay m.fl., *Norske bidrag i utenlandsoperasjoner – en scenariobasert analyse*. FFI-rapport 2010/01330 (BEGRENSET), 2010. Natos scenarioklasser (mission types) oppdateres kontinuerlig.

¹⁰ Counterinsurgency (COIN) = opprørsbekjempelse.

3. *Militær sikkerhetssektorreform (SSR)*

Denne scenarioklassen beskriver en form for begrensede operasjoner hvor man gjør bruk av lokale krefter gjennom målrettede militære SSR-operasjoner. Forsvarsrettet sikkerhetssektor-reform (FSSR) er en type operasjoner som landmakten allerede har vært involvert i særlig gjennom OMLT (Operational Mentor and Liaison Team)-bidraget i Afghanistan. Det kan forventes at denne typen aktiviteter vil øke i omfang siden de vil være mindre mannskapskrevende enn å deployere hele avdelingsbidrag.

4. *Operasjon i transnasjonal konflikt*

Denne scenarioklassen tar utgangspunkt i at noen av de alvorligste konflikter i verden i dag har en grenseoverskridende karakter. Likevel blir mandater som oftest gitt til inngripen i én stat, mens deler av konflikten befinner seg utenfor operasjonsområdet. En trend har derfor vært at man forsøker å gripe inn i de regionale nettverkene, som går på tvers av landegrensene, for å gjøre noe med konfliktenes årsaker. Slike operasjoner skal blokkere for uønsket aktivitet, uønsket og undergravende virksomhet, samtidig som det er viktig å unngå å blokkere nettverk som fremmer sosial og økonomisk utvikling.

5. *Megaby-operasjon*

Denne scenarioklassen rendyrker et forventet grunntrekk ved fremtidens operasjonsmiljøer basert på demografiske trender. Mye tyder på at internasjonale operasjoner vil forflytte seg fra hovedsakelig rurale konfliktmiljøer i dag til urbane konfliktmiljøer i fremtiden. De aller fleste operasjoner vil derfor i fremtiden inneha elementer av urbane operasjoner, med de utfordringer det medfører.

6. *Kystnær landoperasjon*

Den siste scenarioklassen er en naturlig forlengelse av dagens maritime operasjoner i Adenbukta. Utviklingen har her gått i retning av en situasjon der internasjonale tiltak på land før eller siden vil tvinge seg frem for å stoppe piratvirksomheten. Et første steg for å konfrontere problemene på land vil kunne være en begrenset kystnær landoperasjon. Til forskjell fra dagens stabiliserings-operasjoner, vil en slik operasjon måtte gjennomføres i tett samarbeid med maritime styrker, og da fra andre nasjoner enn Norge.

3 Generiske parametre for fremtidens operasjoner

Dette kapitlet diskuterer fire *generiske* parametere som i samtlige fremtidsscenarioer vil være av sentral betydning for operative krav til landmakt i internasjonale operasjoner. Parameterne er i utgangspunktet velkjente, men rapporten drøfter hvordan nye trender kan påvirke de egenskapene de kan anta. Analysen av parametrene bygger på teoretiske arbeider, studier av konkrete operasjoner, feltarbeid og samtaler med deltagere i internasjonale operasjoner.

De fire parametrene vil være styrende for landmaktens hverdag i et hvert fremtidsscenario, også utover de som er presentert i denne rapporten. De fire parameterne beskriver hva slags ferdigheter, egenskaper og kunnskap landmakten forventes å måtte inneha i fremtidens internasjonale operasjoner. De fire parametrene er: (i) konfliktintensitet, (ii) samtykke, (iii)

operasjonsmiljø og (iv) styrkeforhold. Operasjonsmandater innenfor definerte internasjonale rammeverk er for eksempel vurdert, men bevisst utelatt som en egen parameter. De fleste FN-operasjoner får for eksempel i dag kapittel VII-mandat. Det vil si at mandatet i mindre grad enn tidligere legger begrensinger på styrkene som deltar i internasjonale operasjoner.¹¹ Et realistisk mandat for styrken er isteden inkludert i beskrivelsen av hvert enkelt scenario.

Hensikten med å utlede disse fire parametrene er å bidra til diskusjonen om hva slags operative krav som landmakten må oppfylle i fremtidens internasjonale operasjoner. Istedenfor å ta utgangspunkt i allerede eksisterende strukturer og kapasiteter, og vurdere relevansen av disse, var det et behov for å finne nye parametere, slik at vi kunne gi en generisk beskrivelse av fremtidige operative krav. Norge kommer neppe til å gjennomføre noen internasjonal operasjon på egen hånd. Imidlertid har vi tatt som utgangspunkt at landmakten skal kunne gi tellende bidrag og løse forventede oppgaver og utfordringer typiske for de seks scenarioklassene. Beskrivelsene av disse er på ingen måte uttømmende, men derimot ment som et innspill til en vurdering av landmaktens fremtidige struktur- og kapasitetsbehov. Det er et mål at rapportens vurdering av hvilke evner fremtidens landmakt vil trenge leder til en bredere forståelse av hvordan man kan bygge såkalte overlappende strukturer – en landmaktsstruktur som innehar avdelinger og personell som kan benyttes både hjemme og ute.

3.1 Konfliktintensitet

Enhver væpnet konflikt kan plasseres på en skala fra høy til lav intensitet definert som trussel mot egne styrker. I denne rapporten er denne skalaen todelt for å tydeliggjøre forskjellen: Konflikter har enten høy eller lav intensitet. Spørsmålet er hvor det er nyttigst å trekke skillet. Konvensjonell militær strid representerer det ene ytterpunktet for høyintensitetsstrid. Grunnen er at striden står mellom parter som stort sett er organisert på samme vis: De besitter begge et stort register av militære kapasiteter organisert i avdelinger som er forutsatt å samvirke. For landmaktens del er eksempler på kapasiteter infanteri, artilleri, stridsvogner og ingeniørstyrker. Innenfor landmakten blir samvirke mellom avdelinger med disse kapasitetene kalt kombinerte innsatser (*combined arms*)-operasjoner. Hvis det er samvirke mellom flere forsvarsgrener i en operasjon, kalles det fellesoperasjoner (*joint operations*).¹² Et eksempel er landmilitære operasjoner med flystøtte. Slikt samvirke mellom ulike elementer gir *evnen* til å utøve militærmakt mer effektivt og dermed nå høy konfliktintensitet. Det er ikke minst organiseringen for slikt samvirke som har gjort Vestens militære styrker overlegne andre styrker. Heri ligger også den viktigste forskjellen mellom organiserte landstridskrefter og en militis eller andre mindre væpnede grupper.

En konflikt kan imidlertid være en lavintensitetskonflikt i den forstand at motstanderen hverken har evne eller vilje til å involvere seg i regulær strid. I lavintensitetskonflikter vil de internasjonale styrkene typisk være engasjert i ikke-militære oppgaver som ordensoppgaver, støtte til det sivile samfunn og bygging av lokale eller nasjonale institusjoner. I denne typen

¹¹ Stian Kjeksrud, "FNs strategiske dilemma: Bruk av makt for fred", i *Utfordringer og strategi i freds- og stabiliseringsoperasjoner*, red. Tore Nyhamar (Oslo: Abstrakt forlag, 2010).

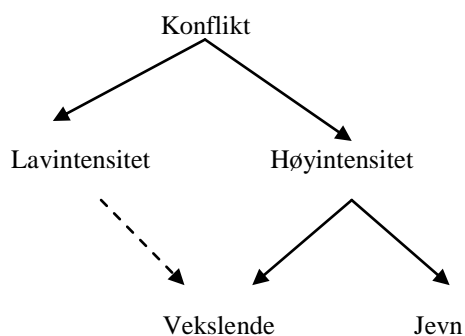
¹² Forsvarets stabsskole, *Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)* (Oslo: Forsvarsstaben, 2007), ss. 71–73, 103ff.

operasjoner vil Vestlige styrker typisk møte motstandere som mangler sentrale kapasiteter for samvirke, som igjen øker den militære slagkraften. Det er illustrerende at internasjonale operasjoner hvor organiserte militære avdelinger møter slike motstandere ofte kalles for *lavintensitetskonflikter*. Siden vestlige styrker har et bredt spekter av kapasiteter og prøver å få dem til samvirke, mens motstandere mangler viktige kapasiteter, kalles dette også *asymmetriske konflikter*. Men siden de fleste konflikter vil bli lavintensitetskonflikter med denne definisjonen, tilslører et slikt skille forskjellen mellom konflikter hvor intervensjonsstyrkens hverdag er preget av muligheten for væpnet angrep og konflikter hvor styrken i liten grad behøver å tenke på denne muligheten.

Det er ikke bare ren evne til voldsutøvelse som påvirker konfliktintensiteten. Hvis *viljen* til å utøve vold er tilstrekkelig sterk, vil aktører i intervensjonsområdet ta i bruk de midler de har. Militært underlegne, men høyt motiverte motstandere, vil typisk søke etter andre midler for å kompensere for at de mangler konvensjonelle militære kapasiteter. Eksempler på slike ukonvensjonelle midler er selvmordsangrep, IED-er (*Improvised Explosive Device*), kidnapping eller gisseltaking, hvor de søker en taktisk overlegen situasjon for å utnytte sine mindre avanserte virkemidler, som håndvåpen og RPG-er og veibomber. Skal konvensjonelt organiserte avdelinger operere effektivt mot slike motstandere, må de gjøre sine styrker mer like motparten. I praksis betyr det å operere i mindre avdelinger med begrensede tunge våpen. Sett fra ståstedet til den individuelle soldat, kan da striden være meget intens og oppleves som alt annet enn lavintensiv. Likevel vil vi her si at konfliktintensiteten er lavere enn i konvensjonell strid. Vestlige styrker vil i møte med en ukonvensjonell motstander ha mulighet for å tilkalle flystøtte eller støtte av pansrede hurtigreaksjonsstyrker, for å trappe opp konflikten når det behøves.

Med høy intensitet mener vi derfor konflikter hvor intervensjonsstyrken må trappe opp bruken av tunge våpen eller våpen fra andre våpengrener, eller hvor den havner i strid tilstrekkelig ofte *til å dominere den operative hverdagen til styrken*. Faktorer som kan påvirke en slik hverdag er typisk varighet og hyppighet av strid, motstanderens offensive/defensive tilnærming, våpen involvert, ROE, opplevd risiko/farlighet og hvilken grad av risikopause soldatene får, det være seg trygg leir hver natt, perm hjemme i Norge hver måned, trygt å ferdes på markedet i byen etc. Dagens operasjoner forutsetter ofte evnen til å gjennomføre for eksempel ordensoppgave og støtte til det sivile samfunn *samtidig* med at man er forberedt på strid og gjennomfører stridsoperasjoner.

Situasjoner hvor styrkene ikke befinner seg hovedsakelig i enten lav eller høy konfliktintensitet, men veksler mellom dem, kaller vi vekslende høyintensitetskonflikt. Denne type av veksling mellom fredelig og krigersk modus er ekstremt krevende for avdelingene og den enkelte soldat, både praktisk og mentalt. Det vil være noe lettere der hvor operasjonen hovedsakelig har lav intensitet, men inneholder isolerte lommer av motstand hvor høyintensitetsstrid er relevant, og *vice versa*. Vi kan illustrere de ulike muligheter slik:



Figur 3.1 Variasjoner i konfliktintensitet

3.2 Samtykke

Et viktig forhold som vil prege hverdagen til en internasjonal styrke og påvirke dens muligheter til å løse oppdraget, er om aktører i operasjonsområde samtykker til deres tilstedeværelse og planer. En første viktig trend er at samtykke fra nye grupper er blitt viktigere i internasjonale operasjoner. Tidligere var samtykke fra styresmaktene det avgjørende. I moderne operasjoner har samtykke fra ulike lag av befolkningen – eller nødvendigheten av å vinne såkalt *hearts and minds* – kommet til. Samtykke har blitt et mer *komplekst* begrep. En annen viktig trend er at samtykke har blitt noe som kan endre seg i løpet av og som følge av operasjonen. Internasjonale styrker har i økende grad blitt oppmerksom på behovet for å håndtere (*manage*) samtykke fra ulike grupper i operasjonsområdet. Samtykke har dermed også blitt et *dynamisk, påvirkelig* begrep. I moderne operasjoner kan intervensjonsstyrken måtte håndtere samtykke til mange aktører samtidig; det har blitt en del av oppdraget. Dette byr på flere utfordringer.

Det er to hovedgrupper av aktører som kan gi samtykke. Den første er nasjonalt politisk nivå, hvor innstillingen til landets myndigheter er viktigst. Den andre hovedgruppen er befolkningen. Graden av samtykke til internasjonal inngripen i konflikter kan variere mellom grupper og over tid. I tillegg varierer intervensjonsstyrkens behov for samtykke. I en militær aksjon for å endre regime, er det selvsagt ingen utsikt til at regimet som skal fjernes samtykker. På den annen side kan det knapt tenkes at en internasjonal styrke bidrar til oppbyggingen av statsmakten i et område hvis ikke de styrende samtykker i å motta slik hjelp.

Samtykke fra landets myndigheter er alltid viktig og noen ganger en avgjørende forutsetning for å sette i gang en internasjonal operasjon. Politisk samtykke fra nasjonale aktører er ikke noe enkelt begrep, og det er ofte omstridt.¹³ Tre viktige elementer som nasjonale politiske aktører kan samtykke til, er: selve deployeringen av utenlandske styrker på eget territorium; den politiske prosessen som er nedfelt i avtalen som den internasjonale styrken skal iverksette; og mandatet til styrken. Samtykke til hver av disse tre elementene henger sammen, men er ikke identiske. Selv i havarerte stater vil det som regel eksistere en myndighet som kan samtykke til at internasjonale styrker kommer inn, men problemet er at myndigheten kan ha minimal betydning i operasjonsområdet. Der kan det være helt andre politiske aktører hvis samtykke er nødvendig

¹³ Se f.eks. Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations, 2011* (Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 2011), s. 12.

både for deployering og for at styrken lykkes. Da blir håndteringen av samtykke til hva og av hvem helt avgjørende.

Medlemmer av det internasjonale samfunn, norske myndigheter inkludert, vil kvie seg for å sende styrker til et område hvor de dominerende aktører ikke ønsker at de skal komme. Det finnes både folkerettslige og praktiske hensyn som tilsier at samtykke er ønskelig og endog nødvendig. Unntaket er intervensjoner for å fjerne et sittende regime.

Der hvor internasjonale styrker skal støtte en politisk prosess, er det å vurdere om den vil føre til stabilt styre ingen lett oppgave. I Irak var situasjonen svært kritisk i 2006, men regimet har siden greid å konsolidere seg. I Afghanistan så det ganske lyst ut i 2002, men den politiske prosessen siden gjør at det ser mer problematisk ut i dag. Endelig kan styresmaktene være villige til å gå med på et politisk kompromiss. Men dersom den internasjonale styrken har iverksettingen av vidtgående, samfunnsomdannende reformer som en del av mandatet, kan de la være å samtykke til dette. Både i Afghanistan og Irak har de internasjonale styrkene senket ambisjonsnivået da samtykke fra viktige politiske grupper og fra befolkningen har uteblitt.

Befolkningens innstilling er viktig, men spørsmålet er om det er mest hensiktsmessig å se en fredsavtale som en avtale mellom de stridende parter eller som en avtale med befolkningen. I utgangspunktet må en internasjonal styrke forholde seg til de partene i en konflikt som har makt. Samtykke fra lokale makthavere er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for at styrken løser oppdraget. For det første er lokale makthavere påvirket av befolkningens innstilling. For det andre er befolkningens samtykke nødvendig der hvor lokalt eller nasjonalt styre har brutt sammen. Graden av befolkningens samtykke er åpenbart ikke noen konstant størrelse, og å påvirke den i positiv retning er et eksplisitt mål for en styrke som gjennomfører en COIN-operasjon og som regel en implisitt forutsetning for de fleste operasjoner.

Innstillingen til befolkningen er påvirket av om de føler at de og deres skikker blir respektert. Videre vil befolkningens samtykke være preget av i hvilken grad deres interesser fremmes eller hindres av den internasjonale styrkens nærvær og handlinger. Befolkningen er ingen enhetlig størrelse. Den vil omfatte ulike etniske grupper, som kan ha ulik innstilling til den internasjonale styrken og det den prøver å gjøre. Hvis mandatet til den internasjonale styrken er å innføre demokrati, vil majoritetsgrupper og minoritetsgrupper ha ulik innstilling til de internasjonale styrkene. Hvis mandatet er å gjeninnføre lov og orden, vil de brede lag av befolkningen og de kriminelle ha ulik innstilling til den internasjonale styrken. Dette er grupper som gir taktisk samtykke, i motsetning til nasjonale politiske aktører som i større grad har makt til å hindre hele oppdraget. Sistnevnte vil vi kalle samtykke på politisk strategisk nivå.

Det finnes mekanismer som kobler samtykke på ulike nivåer sammen. For eksempel kan oppbygging av sikkerhetsstyrker som regimet bifaller være upopulært og motarbeides av befolkningen som bare ser dette som støtte til et undertrykkelsesapparat de har dårlige erfaringer med. Et annet eksempel er dersom effektiv støtte fra den internasjonale styrken til staten har som utilsiktet konsekvens å underminere staten fordi den blir oppfattet å være i for nært samarbeid

med utenlandske krefter. Forenklet kan de nødvendige former for samtykke i ulike typer av operasjoner fremstilles slik:

		Samtykke av styresmakter	
		Ja	Nei
Samtykke av sivilbefolkning	Ja	Støtte til regime	Regime-endring
	Nei	Opprørsbekjempelse	Gjenoppbygging av havarert stat

Tabell 3.1 Typer av samtykke i ulike operasjoner

3.3 Operasjonsmiljø

Operasjonsmiljøet blir tradisjonelt definert som de fysiske forhold en innsatsstyrke må forholde seg til ved gjennomføringen av sine operasjoner. En viktig ny trend er at en slik styrke i økende grad må forholde seg til en lokalbefolkning (jf. kapittel 3.2). Forhold ved befolkningen vil derfor utgjøre en viktig del av operasjonsmiljøet. Disse forholdene kalles gjerne *human terrain*, definert som "[t]he aggregate of socio-cultural traits present at a specific temporal, geo-spatial unit."¹⁴

Et grunntrekk i internasjonale operasjoner er at operasjonsmiljøet i varierende grad vil avvike fra de forhold innsatsstyrkene er vant til å trene og operere i. For motparten vil det derimot være det miljøet de er vant med å operere i. Operasjonsmiljøet vil derfor i utgangspunktet kreve større tilpasninger hos innsatsstyrken enn for de lokale parter i den aktuelle konflikten, selv om for eksempel enkelte topografiske forhold også kan favorisere en innsatsstyrke. Hvor store disse utfordringene blir, og hvor avgjørende de vil være for hvordan konflikten forløper, vil variere med de lokale forhold. De viktigste fysiske faktorene i et operasjonsmiljø er geografi, infrastruktur, bosetningsmønster, topografi og klima.

Geografi er viktig i to sammenhenger: Den første er avstanden fra de stater som stiller ressurser til operasjonsområdet. Avstand medfører krav til evne til strategisk forflytning av styrker, og ikke minst våpen og annet utstyr. Den andre er tilgjengeligheten til innsatsområdet via havner og flyplasser med tilstrekkelig kapasitet. Tilgangen til Afghanistan, et land uten adgang til havet, er langt vanskeligere enn til et land med kyst. Politiske forhold kan forsterke de geografiske forholdene. Når forbindelsen over land fra Pakistan til Afghanistan er sårbar overfor angrep, eller foregår gjennom politisk ustabile land i Sentral-Asia, trekker dette ressurser og skaper usikkerhet som kan påvirke operasjonene.

¹⁴ Erik B. Eldridge og Andrew J. Neboshynsky, "Quantifying Human Terrain" (Naval Postgraduate School 2008), s. 19.

Infrastrukturen i operasjonsområdet kan skape enda større utfordringer for innsatsstyrken. Den internasjonale innsatsen foregår ofte i land med svakt utbygget infrastruktur. Problemene forsterkes dersom innsats er påkrevet i utkantområder hvor infrastrukturen som regel er dårligere utbygget enn i de sentrale områdene. Det er spesielt veinettet som er viktig. Utbygging og beskyttelse av infrastruktur kan derfor bli en viktig oppgave i stabiliseringsoperasjoner.

Bosetningsmønster ble tidligere ikke sett på som vesentlig i internasjonale operasjoner fordi operasjonene bare sjelden foregikk i urbane områder. En dramatisk konsentrasjon av befolkningen i ”megabyer” i store deler av verden kan endre dette. En konsekvens kan bli en generell forflytning av internasjonale operasjoner, som til nå har foregått hovedsakelig i rurale områder, inn mot urbane områder, med de operative konsekvenser det innebærer. Vi finner derfor grunn til å reddykke urbane operasjoner i en egen scenarioklasse (se kapittel 4.5).

Topografi beskriver hvilken type landskap som er dominerende: sletter/savanner, ørkener, skoger/jungler, sump- eller kystområder, fjell eller dyrket mark. Enkelte former for landskap gir fordeler til irregulære operasjoner, mens andre landskap favoriserer konvensjonelle styrker. Afghanistans ufremkommelige fjellområder kan gi Talibans soldater en fordel fordi de ikke bærer med seg så mye utstyr som vestlige soldater gjerne gjør. Tradisjonelt gir jungler, og i noen grad fjell, opprørstyrker fordeler fordi det er lettere å skjule seg, både når styrken ligger i dekning i et område og hvis den trekker seg tilbake fra det. Sletter og ørkener gir derimot konvensjonelle styrker en fordel, særlig dersom de har luftstøtte. Opprørsstyrkene blir et lett synlig mål som forholdsvis enkelt kan ødelegges med langtrekkende presisjonsvåpen, selv om mottiltak som å kamuflere kjøretøy og soldater som sivile, i noe grad kan benyttes.

Klimaet i et operasjonsområde kan også spille en rolle. Klimaet vil ofte være på opprørernes side fordi de er tilpasset forholdene de daglig lever under. Soldater fra helt andre himmelstrøk kan stå overfor utfordringer av forskjellig karakter. Tidligere var tropiske sykdommer en stor utfordring, men dette kan i dag i stor grad håndteres med vaksiner. I tillegg kan deler av det militære utstyret få problemer når det settes inn uvante klimatiske forhold. Kjøretøy og våpen kan for eksempel få problemer av sanden eller temperaturen i ørkenstrøk, men dette kan til en viss grad håndteres ved tekniske modifikasjoner før deployering eller ekstra vedlikehold under operasjonen. Slike utfordringer trekker imidlertid ressurser og kan legge begrensninger på operasjonsmønster, rekkevidde etc. Ligger operasjonsområde høyt, reduserer det for eksempel rekkevidde og løfteevne til helikopter.

Kultur og normer er dessuten viktig. Atferd som virker støtende, eller politikk som kan ses på som en trussel mot kulturelle verdier, skaper negative holdninger både til innsatsstyrken og til det regime som skal støttes. Kunnskap om sosioøkonomiske forhold er viktig fordi bruk av økonomiske og sosiale virkemidler lett kan skape motsetninger i et samfunn, og dermed generere nye konflikter, i stedet for å løse gamle.¹⁵ Kunnskap om etniske og andre forhold som bestemmer

¹⁵ Andrew Wilder og Stuart Gordon, “Money Can’t Buy America Love”, *Foreign Policy*, 1(2009), http://www.hks.harvard.edu/cchrp/sbhrp/forum/article_0002/FPMArticle.pdf, http://foreignpolicy.com/articles/2009/12/01/money_cant_buy_america_love?=full

enkeltpersoners identitet er også viktig fordi støtte til én part ofte kan føre til konflikt med en annen.

En avgjørende utvikling langs parameteren operasjonsmiljø er dermed at betydningen av kunnskap om samfunn, kultur og holdninger har økt i forhold til betydningen av tekniske og materielle hjelpemidler.¹⁶ For å etablere en strategi for bruk av ”ikke-kinetiske” virkemidler i en konflikt, er det nødvendig å foreta en realistisk vurdering av hvordan reaksjonen på disse virkemidlene vil være i ulike målgrupper. Kultur, normer, sosioøkonomiske og etniske forhold er derfor en viktig del av det operative miljø en internasjonal styrke må forholde seg til. Kunnskap om disse forholdene er derfor sentralt for de styrker som settes inn. Denne kunnskapen må imidlertid sees opp imot forhold som er unike for hvert enkelt operasjonsmiljø og som vanskelig lar seg definere i konkrete parameterverdier.

3.4 Styrkeforhold

Å gå inn med en tilstrekkelig stor styrke er en grunnleggende forutsetning for at en internasjonal operasjon skal lykkes. Styrkeforholdet kan måles både i forhold til den aktuelle motpart og i forhold til den befolkning eller område som skal kontrolleres eller beskyttes. Hva som er en tilstrekkelig styrke er avhengig av operasjonens målsetning.

Særlig i en COIN-operasjon vil styrkeforholdet mellom opprørsstyrker på den ene siden og intervensjonsstyrken og dens lokale allierte på den annen domineres av at intervensjonsstyrken som regel vil være den sterke part når det kommer til personell og utstyr. Det er likevel vanskelig å kvantifisere dette styrkeforholdet fordi opprørsbevegelser gjerne består av en kjerne med mange mer eller mindre nært tilknyttede grupper. Denne overlegenheten er uansett en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å lykkes med operasjonen. En hovedgrunn til dette er at intervensjonsstyrken har en mer krevende oppgave enn opprørerne. Det er vanskeligere å skape orden enn å skape kaos. Intervensjonsstyrken og deres allierte må i tillegg til å bekjempe opprørere også beskytte befolkningen. Siden opprørere kan velge tid og sted for sine angrep, blir dette en svært ressurskrevende oppgave.

Det er derfor ofte mer relevant å vurdere styrkenivået ut fra antallet intervensjonsstyrker og allierte sett i forhold til de oppgaver som skal løses. Størrelsen på den befolkning som skal kontrolleres eller beskyttes er her avgjørende. I tradisjonelle fredsbevarende operasjoner, hvor partene aksepterte det militære nærværet, var oppgaven langt på vei begrenset til overvåking av partene. Bruk av tvangsmakt var derfor ofte ikke nødvendig. Historiske erfaringer indikerer at 4 til 10 soldater pr 1000 innbyggere i et innsatsområde er tilstrekkelig i slike operasjoner.¹⁷ Dersom oppgaven er opprørsbekjempelse, antas styrkebehovet å være langt høyere, omtrent 20 soldater pr

¹⁶ Jacob Kipp, “The Human Terrain System: A Cord for the 21st Century”, *Military Review*, september–oktober (2006): s. 12.

¹⁷ James T. Quinlivan, “Burden of Victory: The Painful Arithmetic of Stability Operations”, *Rand Review* (2003).

1000 innbyggere. Disse tallene er nødvendigvis omtrentlige fordi effektiviteten av ulike typer lokale styrker kan variere sterkt (mer om dette i kapittel 4.2).

Et annet moment er at en internasjonal innsatsstyrke kan ofte ikke tåle store tap før det vil kunne undergrave støtten til operasjonen i hjemmeopinionen, og dermed føre til krav om tilbaketrekning. Dette understreker betydningen av overlegent teknologinivå, overlegen operativ evne og vektlegging av styrkebeskyttelse i internasjonale operasjoner.

Enhver form for opprørsbekjempelse eller stabilisering i et folkerikt land vil være en tids-, ressurs- og mannskapskrevende oppgave som i de fleste tilfeller krever omfattende lokal støtte for å lykkes. Å bygge opp slik støtte både kvantitets- og kvalitetsmessig vil derfor være en sentral oppgave dersom et tilfredsstillende styrkeforhold skal oppnås. Dette problemet blir delvis forsøkt løst ved å knytte til seg lokale aktører, slik at de styrker som er til disposisjon øker, samtidig som den andel av befolkningen som trengs å beskyttes eller kontrolleres blir mindre. Et viktig virkemiddel i denne forbindelse er også ulike former for sikkerhetssektorreform. Dette alternativet blir rendyrket i scenarioklassen ”Militær SSR-operasjon” (se kapittel 4.3).

Styrkeforhold er uansett ikke en absolutt kvantifiserbar størrelse, men en parameter som må sees i forhold til særlig motstander og befolkningen som skal beskyttes, men også operasjonens målsetning og kvalitative forhold ved både den intervenerende styrken og lokale aktører.

4 Seks scenarioklasser for internasjonale operasjoner

Dette kapittelet tar for seg hver av de seks scenarioklassene som ble presentert i kapittel to. Hver scenarioklasse tar utgangspunkt i et sett med trender og mulige utfordringer, før de drøftes oppimot hver av de fire parametrene. På bakgrunn av analysen skisseres deretter noen typiske operative krav.

4.1 Kortvarig høyintensitetsoperasjon

En sentral trend i moderne freds- og stabiliseringsoperasjoner er ambisiøse målsetninger om å forandre andre stater fra innsiden gjennom sivil og militær tilstedeværelse over lang tid. FN-operasjonen i DR Kongo har som et eksempel hatt opp mot 48 definerte oppgaver som går ut på alt fra å støtte arbeidet med å fremme menneskerettigheter, sikkerhetssektorreform, støtte gjennomføringen av nasjonale valg, gjenoppbygging av infrastruktur med mer. Ambisjonene i denne og flere andre sentrale operasjoner er i ferd med å senkes. Trendene går i retning av mer begrensede operasjoner der den militære målsetningen kan være lettere å nå.

Dagens utfordringer for landmilitære bidrag til disse ambisiøse operasjonene er ofte knyttet til to sentrale utfordringer: 1) Hvordan benytte militær makt til å (gjenopp-)bygge havarerte stater fra innsiden, og 2) hvordan samarbeide med sivile aktører i denne prosessen. Det finnes ingen fasitsvar på disse spørsmålene. Etter et tiår med mye diskusjon om hvordan sivile og militære aktører kan integreres under en samlende målsetning, går det i retning av klarere skillelinjer

mellom oppgavene. En konsekvens av dette vil være at militære aktører tar et steg tilbake fra integreringsprosessen og fokuserer på de oppgavene militære styrker tradisjonelt er best på, nemlig å avskrekke potensielle motstandere, ødelegge ting og angripe motstandere gjennom organisert bruk av vold.

Fremtidens internasjonale operasjoner vil dermed kunne innebære landmilitære operasjoner som en del av kortvarige høyintensitetsoperasjoner for å dempe politisk og sosial uro, beskytte sivile fra overgrep, gi militær støtte til legitime opprørsbevegelser, gjennomføre begrensede redningsaksjoner av egne borgere eller soldater eller fjerne et regime (se CORE-operasjoner under kapittel 4.2). Det som i hovedsak skiller en slik operasjon fra dagens freds- og stabiliseringsoperasjoner, er nettopp det begrensede, om enn ambisiøse, mandatet. Det innebærer at operasjonene *ikke* vil få et omfattende mandat med mål om demokratisering og statsbygging som overliggende målsettinger. Det kan derimot være en forventning om å bidra til stabilisering av et geografisk område, en by eller et helt land, ved bruk av militær makt i løpet av forholdsvis kort tid. Slike operasjoner kan foretas som en brohodeoperasjon, der den begrensede operasjonen fungerer som en tilrettelegger for en påfølgende innsats fra FN-systemet eller andre sivil-militære eksterne eller lokale aktører. EUs Operasjon Artemis i DR Kongo i 2003 er et eksempel hvor franske og svenske spesialstyrker ble satt inn for å stabilisere et begrenset område, Bunia by, for så å trekke seg raskt ut igjen og overføre ansvaret til FN-styrken som allerede hadde operert en god stund i området. Et annet eksempel finner vi i Haiti i 2004, da en USA-ledet koalisjon av stater intervenerte for å stanse et gryende opprør før de overførte ansvaret til FN-operasjonen MINUSTAH. En slik operasjon vil også kunne inkludere oppgaver med lavere intensitet, som for eksempel oppfølging av internasjonale sanksjonsregimer ved kontroll av grenseoverganger og transportruter på land og til havs og overvåking og håndhevelse av såkalte *no-fly zones* samt maritime blokader. Kortvarige høyintensitetsoperasjoner kan også komme i form av redningsoppdrag i konfliktområder. Et eksempel er da britiske SAS styrker i 2000 reddet ut britiske soldater kidnappet av rebellgruppen ”West Side Boys” i jungelen i Sierra Leone.

Konfliktintensitet. Konfliktintensiteten i denne typen operasjoner vil være høy. Dette fordi man må kunne forvente at voldsnivået har vært høyt for å kunne legitimere internasjonal bruk av makt uten samtykke fra en vertsnasjon. Situasjonen i Libya i mars 2011 viste at terskelen for å intervensere i et selvstendig land fortsetter å være høy, men åpenbare brudd på menneskerettighetene og krigens folkerett vil i enkelte situasjoner kunne skape internasjonal konsensus om å gripe inn militært.

Samtykke. I en kortvarig høyintensitetsoperasjon vil norske styrker operere uten samtykke fra de nasjonale styresmaktene. Det forutsettes at intervensjonen har støtte blant en stor del av sivilbefolkningen, men det vil ofte være vanskelig å vite dette sikkert før operasjonen er i gang. Det innebærer at man ved intervensjonens begynnelse vil ha lite kjennskap til hvilke strømninger som er førende blant sivilbefolkningen. Dette er heller ikke en fast verdi, da samtykke vil forandres etter hvert som konflikten utvikler seg. Det å operere uten samtykke fra styresmaktene vil by på særegne utfordringer for den intervenerende styrken. I og med at styresmaktene fortsatt vil kontrollere, helt eller delvis, sikkerhetsinstitusjoner som hær, politi, etterretningstjenester og

militis, vil de i den innledende fasen av operasjonen være i stand til å bruke disse til å yte motstand mot intervensjonsstyrken. Oppdraget vil dermed kunne innebære landmilitær strid mot regulære hærstyrker, militser og leiesoldater. Samtykke fra majoriteten av sivilbefolkningen, og kanskje også deler av de eksisterende sikkerhetsstyrkene, vil være en viktig styrkemultiplikator, men med det vil også kreve evne til å kommunisere direkte med disse partnerne.

Operasjonsmiljø. Kortvarige høyintensitetsoperasjoner vil ofte foregå i urbane områder. Hovedstaden eller andre større byer i nærheten vil gjerne danne tyngdepunktet for motstanden fra det sittende lederskapet. Operasjonsmiljøet vil imidlertid kunne variere, men som regel vil det eksistere fungerende infrastruktur som kan benyttes av intervensjonsstyrken og av landets styresmakter. Se megaby-scenarioklassen (kapittel 4.5) for en mer detaljert beskrivelse av de operative utfordringene urban krigføring kan medføre.

Styrkeforhold. En internasjonal intervensjon av denne typen vil være teknologisk og militært overlegen de motstandere den møter, noe som ikke garanterer annet enn nettopp det, teknologisk og militær overlegenhet. Den internasjonale intervensjonen vil ofte være i mindretall sett i forhold til antall styrker i de nasjonale sikkerhetsstyrkene, og alltid være for få i forhold til å sikre sivilbefolkningen. De nasjonale styrkene vil ha fordelene av en høy grad av lokalkunnskap, men siden det er antatt at store deler av lokalbefolkningen vil støtte den internasjonale begrensede intervensjonen vil dette i noe grad veie opp for denne mangelen. Operasjonen vil kreve høy grad av interoperabilitet med større internasjonale forband og samtidig evne til å samarbeide med lavteknologiske lokale styrker, enten fra sivilbefolkningen, eller fra deler av de eksisterende sikkerhetsstyrkene.

Operative krav. Fleksibilitet og robusthet er kjernekapasiteter for denne scenarioklassen. Avdelingsbidrag, slik som mekaniserte og pansrede infanterienheter, vakt- og sikringsstyrker, spesialstyrker, logistikk og transportenheter, vil alle kunne være relevante kapasiteter for en slik type intervensjon. Luftkapasiteter som transport- og angrepshelikoptre, rekognoseringsfly og jagerfly, vil kunne være av særlig relevans for de innledende fasene av operasjonen. Bakkestyrkene må kunne samarbeide tett med disse. I tillegg vil det stilles store krav til å kunne oppnå god situasjonsforståelse i løpet av kort tid og innenfor et operasjonsområde som utvikler seg raskt og som vil være uforutsigbart fra dag til dag. Dette krever bred etterretningsinnsats på samtlige kommandonivåer. Uavhengig av hvilken rolle et norsk landmilitært bidrag skal utføre vil det være nødvendig med et høyt nivå av styrkebeskyttelse, i tillegg robuste engasjementsregler og kapasitet til å svare på voldshandlinger rettet direkte mot de norske styrkene, mot sivilbefolkningen eller andre allierte på bakken. Et norsk landmilitært bidrag vil dermed måtte være godt fysisk beskyttet i form av skjul, dekning, pansring og bevæpning. Dette må balanseres opp mot evnen til å operere tett med allierte, høyteknologiske, aktører, og av og til også lokale lavteknologiske bevæpnede grupperinger, i både defensive og offensive faser av operasjonen. Språkkompetanse vil være et sentralt operativt krav.

4.2 Begrenset COIN-operasjon

En sentral trend de siste årene har vært at militære styrker igjen har blitt engasjert i opprørsbekjempelse (COIN). Historisk sett har COIN vært en viktig militær oppgave for en rekke stater i forbindelse med opprør i (tidligere) kolonier. Opprørsbekjempelsene i Malaya og Algerie blir fremdeles trukket frem som eksempler til å lære av. Under Den kalde krigen ble opprør gjerne støttet av den strategiske motpart og utgjorde dermed en del av supermaktskonflikten.

Dagens utfordringer er preget av internasjonale operasjoner i havarerte stater. En havarert stat er en stat som ikke makter å løse sine primærfunksjoner knyttet til politiske og administrative beslutningssystemer, noe som i sin tur fører til svekket indre sikkerhet og sviktende kontroll av grenser.¹⁸ En koalisjon som har gått inn for å stabilisere et begrenset geografisk område eller stanset et gryende opprør, kan vanskelig trekke seg ut og etterlate seg kaos. Enkelte operasjoner har for eksempel startet som *counter-regime operations* (heretter CORE-operasjoner). Men det som var planlagt som en høyintensitetsoperasjon, og som ble diskutert under forrige scenario-klasse, kan ofte vise seg å gå over i opprørsbekjempelse. Det var nettopp dette som skjedde i de sovjetiske og vestlige intervensjonene i Afghanistan og i krigen i Irak. CORE-operasjoner kan tilsynelatende være vellykkede, men bære kimen i seg til nye utfordringer. Tilhengere av det tidligere regimet kan iverksette opprør, som i Afghanistan, eller det nye regimet kan splittes. Dette kan i sin tur føre til en intervensjon fra omverdenen for å støtte et nytt regime og stabilisere landet. Dette er situasjonen som danner grunnlag for denne scenarioklassen. Begrensede COIN-operasjoner utgjør derfor typisk den andre fasen i en tofase konflikt (CORE pluss COIN) iverksatt enten av en koalisjon av villige eller av en internasjonal institusjon.

Fremtidens internasjonale operasjoner vil i stor grad være knyttet til havarerte stater, men da trolig i stater som ikke innfrir forventninger når det gjelder demokrati og styresett. I en situasjon der befolkningen i et land ser at opprør i andre land fører til regimeendring og demokratisk utvikling vil dette kunne føre til krav om en tilsvarende utvikling også i deres land. Det skapes også forventninger om at politiske endringer vil føre til en positiv økonomisk og sosial utvikling. Resultatet kan bli spredning av opprør, slik som vi har sett både i det tidligere Sovjetunionen og senest i den arabiske verden. Stater som ikke har et system for legitime maktskifter, er derfor potensielt havarerte stater selv om de tilsynelatende er stabile: det er en *ustabil stabilitet* basert på makt og ikke på legitimitet. Dette er situasjonen i store deler av den arabiske verden, Sentral-Asia og deler av Øst-Asia. Demokrati derimot innebærer en institusjonell mekanisme for maktskifter, som ideelt sett gjør styresettet stabilt, uavhengig av regjeringsskifter. En dyptgripende stabilisering vil derfor innebære oppbygging av en eller annen form for demokratisk styresett. Erfaringene fra Afghanistan og Irak viser hvor vanskelig dette kan være. Det må derfor forventes at terskelen for å sette i verk langvarige og ressurskrevende statsbyggingsoperasjoner, vil være forholdsvis høy i fremtiden. Det er grunn til å tro at begrensede, humanitært legitimerede operasjoner i konfliktområder vil bli mer fremtredende. Operasjoner som har til hensikt å skape stabilitet i et område for å hindre at dette området blir utgangspunkt for trusler mot den øvrige

¹⁸ Ashraf Ghani og Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World* (New York & Oxford: Oxford University Press, 2009), s. 19ff.

verden, enten i form av terrorisme, pirateri eller flyktningstrømmer, er imidlertid også aktuelle. Selv om ambisjonene er lavere, kan man likevel aldri utelukke muligheten for at denne type operasjoner gradvis preges av ”mission creep” idet stadig nye utfordringer vil dukke opp.

Konfliktintensitet. Konfliktintensiteten vil i utgangspunktet variere, men den forutsettes å være på et høyt nivå for å legitimere internasjonal innsats. Konflikter kan ha karakter av borgerkrig eller opprør. Det er imidlertid ikke noe klart skille mellom en borgerkrig og et opprør i en havarert stat fordi regjeringen per definisjon vil være så svak at den ligner på andre væpnede grupper når det gjelder tilgang til og bruk av militære ressurser. Også et opprør kan ha et høyt konfliktnivå med store sivile lidelser som følge, selv om opprørere ikke kan trekke på de militære og andre ressurser som en part i en borgerkrig ofte har. Det sentrale poenget er at intensiteten i et opprør vil variere meget i tid og rom, noe som representerer en utfordring for en intervensjonsstyrke som skal operere i området. Soldater fra vestlige land, som i hovedsak nå er profesjonelle, bør i utgangspunkt være godt forberedt på å møte militære utfordringer i høyintensitetskonflikter. Et problem er imidlertid at de utfordringer de til vanlig er utstyrt og trent for å møte ofte ikke sammenfaller med dem de møter i havarerte stater. Kun deler av den kompetansen som ofte behøves er overlappende med den som trengs for et lands nasjonale forsvar. Nasjonale forsvar i vestlige land som Norge er strukturert for å møte symmetriske høyintensitetskonflikter, mens internasjonale operasjoner i langt større grad er asymmetriske konflikter med varierende konfliktintensitet. I tillegg må det tas høyde for at det totale antallet soldater som ideelt kreves for denne type operasjoner, er flere ganger større enn det antallet som til enhver tid vil være utstasjonert i innsatsområdet.¹⁹ Ikke minst karakteriseres opprørsbekjempelse av et behov for en kombinasjon og koordinering av ulike midler og aktører nettopp fordi en oppbygning av *hele* statsmakten er sentral i bekjempelsen av et opprør. Det kreves derfor kunnskap både om de ulike aktuelle aktører og deres holdninger, interesser og preferanser, hva sammenhengen er mellom de ulike virkemidlene og hvilke resultater som kan oppnås. Hvor viktig dette blir i fremtidige COIN-operasjoner med mer begrensede ambisjoner, er usikkert. Beskyttelse av sivilbefolkningen, en oppgave som i mange tilfeller krever et omfattende militært nærvær, vil imidlertid alltid være en sentral oppgave i en COIN-operasjon.

Samtykke. På et overordnet politisk nivå er spørsmålet i hvilken grad partene i en konflikt aksepterer den aktuelle inngripen fra omverdenen. På det lokale nivå handler det om hvordan samfunnet reagerer på det fremmede kulturelle nærværet intervensjonen innebærer. Den første dimensjonen er i utgangspunktet uproblematisk: enten er nærværet akseptert politisk, eller så er det ikke. Er hensikten å bekjempe et opprør må man regne med at nærværet er akseptert av regjeringen som skal støttes, men ikke av opprørerne. Dersom hensikten er å støtte et opprør mot en regjering, blir situasjonen omvendt. Dette utelukker imidlertid ikke at det etter hvert oppstår motsetninger mellom en intervensjonsstyrke og den part som skal støttes, noe vi har sett i Afghanistan og i DR Kongo. Den kulturelle utfordringen ligger i den lokale reaksjonen på innsatsstyrkens verdier, adferd, normer, og religion. Dette kan by på store utfordringer dersom omverdenen ønsker å gjennomføre tiltak det ikke er basis for i lokalsamfunnet. Utfordringen blir

¹⁹ Ola Aabakken, ”Utenlandsoperasjoner: Ferdigpakket nisjefyll eller militærmakt i løs vekt?” FFI-Rapport 2006/01729, 2006, s. 13.

imidlertid mindre presserende dersom ambisjonsnivået i internasjonale operasjoner senkes, slik at gjennomgripende samfunnsendringer ikke lenger blir et middel eller et mål.

Operasjonsmiljø. Infrastruktur, geografi og klima er parametere som kan være viktige i enkelte COIN-operasjoner. Avstanden til det aktuelle innsatsområdet og muligheten til å få inn forsyninger utenfra vil ha stor betydning. Tilgjengelighet er et nøkkelord. Havarerte stater befinner seg ofte i regioner langt vekk fra de land som stiller styrker, noe som stiller store krav til strategiske forflytninger av mannskap og utstyr. Slike stater har også i langt de fleste tilfeller en dårlig utbygget infrastruktur, noe som medfører vanskeligheter med utstasjonering og forsyninger. Dette stiller store krav til logistikkorganisasjonen, spesielt dersom de opprør som skal bekjempes foregår i utkantområder i stater med stort areal. Fordi havarerte stater ofte befinner i områder med tropisk klima, kan dette føre til spesielle utfordringer. Disse utfordringene gjelder først og fremst mannskapene, dels på grunn av temperaturene, men særlig på grunn av faren for ulike tropiske sykdommer. Også utstyret kan måtte tilpasses andre klimatiske forhold enn det ellers opereres i.

Styrkeforhold. I COIN-operasjoner er styrkeforhold viktig både i forhold til antall opprørere som skal bekjempes og størrelsen på den befolkning som skal beskyttes. Når det gjelder antall styrker, militært utstyr og treningsnivå, vil intervensjonsstyrken og dens lokale allierte nesten alltid utgjøre den overlegne part, mens opprørerne vil ha en asymmetrisk strategi for å motvirke og nøytralisere denne overlegenheten. Intervensjonsstyrkens evne til å beskytte befolkningen mot trusler og overgrep vil imidlertid ofte være langt viktigere enn det militære styrkeforholdet. Derfor er antall soldater per 1000 innbyggere i et land med opprør ofte et bedre mål på reell evne til å lykkes i en operasjon (se kapittel 3.4). I en høyintensitets-konflikt er 20 soldater og politi per 1000 innbyggere antydning å være nødvendig.²⁰ Et forholdstall mye lavere enn dette vil redusere muligheten for å lykkes under ellers like forhold. Dette betyr likevel ikke at militære styrkeforhold ikke er viktige: De vil ha betydning for styrkenes evne til å bekjempe opprørere militært og for tapstallene i operasjonen.

Operative krav. De land som deltar i stabiliseringsoperasjoner er svært ulike når det gjelder ressurser, ambisjonsnivå og innsatstype. I fremtidige internasjonale operasjoner i havarerte stater vil Norge ofte stille med nisjebidrag heller enn å ta *lead*, selv om PRT eller lignende konsepter som kan innbære et begrenset lederansvar, også kan bli aktuelle. Et land som stiller et nisjebidrag i en COIN-operasjon har ikke et overordnet ansvar for et område, men må sørge for at de ressurser det stiller holder mål, både kvalitets- og mengdemessig i forhold til behovet i det aktuelle området. Selv om det å stille nisjebidrag ikke krever samme kunnskapsbredde når det gjelder stabiliseringsoperasjoner generelt og om innsatsområdet sammenlignet med et land som har lederansvar, er basiskunnskap om et områdes kultur og samfunn likevel nødvendig for at ikke uheldige enkelthendelser skal ødelegge for operasjonen som sådan. Å stille med nisjekapasiteter krever imidlertid først og fremst ressurser på det aktuelle funksjonelle området. Spesialstyrker er et eksempel på en styrkekapasitet som er aktuell som et nisjebidrag med høyt ambisjonsnivå. Dersom et lands ansvar strekker seg over tid, kreves en bred ressurs- og mannskapsbasis. Dette

²⁰ Quinlivan, "Burden of Victory".

kan være utfordrende fordi en uforholdsmessig stor del av et lands ressurser på de aktuelle områdene blir bundet opp i operasjonen.

4.3 Militær sikkerhetssektorreform (SSR)

En sentral trend i moderne freds- og stabiliseringsoperasjoner har vært store multinasjonale sivil-militære programmer med mål om å bygge, trene, lede, overvåke (mentorere) og støtte lokale sikkerhetsstrukturer, ofte kalt sikkerhetssektorreform (SSR). Avvæpning, demobilisering og reintegrering (DDR) av tidligere regjeringssoldater og opprørere blir ofte gjennomført som en del av den innledende fasen av langsiktige SSR-prosesser. SSR tar for seg alt fra avvæpning av opprørsgrupper ved bruk av militærmakt, til demokratisering og reform av militære styrker, politi, rettsvesen og fengselsvesen. SSR inneholder et bredt spekter av komplekse oppgaver, noe som har bidratt til forskjellige og til dels motstridende oppfatninger om hvordan man bør tilnærme seg SSR.

Dagens utfordringer for landmilitære bidrag til SSR går i retning av en mer spisset tilnærming, der man raskt trener opp lokale styrker, enten i eller utenfor regjeringsstrukturen, for å komme opp på et minimumsnivå der de kan takle eksisterende trusler på en bedre måte. Det stilles ofte høye krav til hurtig reform, hvor mye dreier seg om å skape en evne til å omsette (vestlig) militær kunnskap til lokal operativ kapasitet innen kort tid. FN-operasjonen i DR Kongo, MONUSCO, har hatt en nesten umulig oppgave i det den skal reformere den nasjonale hæren, samtidig som den skal støtte den i å gjennomføre offensive operasjoner mot opprørsgrupper. Prosessene foregår i parallell. På toppen av det hele består hæren i stor grad av tidligere opprørere, noe som har gjort SSR-prosessen til en stor belastning for FN-styrken og en sivilbefolkning som ofte blir utsatt for overgrep av regjeringssoldatene. ISAF-operasjonen i Afghanistan inneholder en lignende variant av SSR, såkalt forsvarsrettet sikkerhetssektorreform (FSSR). Denne typen operasjoner er landmakten allerede involvert i gjennom OMLT (Operational Mentor and Liaison Team)-bidraget i Afghanistan. I tillegg kan det nevnes at Norge, blant annet ved forskere fra FFI, har bidratt til FSSR på Balkan, hvor målet har vært støtte til langtidsplanlegging og forsvarsreform i en post-konfliktfase.

Fremtidens internasjonale operasjoner vil innebære landmilitær støtte til FSSR rettet mot lokale styrker. Denne typen oppdrag kan komme til å øke i både omfang og kompleksitet. Omfanget vil kunne øke siden det er mindre mannskapskrevende enn å sende ut tyngre avdelingsbidrag med de støttebehov det medfører. I tillegg ser man at Natos fremtidsscenarioer trekker frem bruk og trening av lokale styrker som en viktig del av fremtidens internasjonale operasjoner. Denne oppgaven blir dermed også viktig for Norge. Utfordringene man står overfor i pågående operasjoner gjør det også fristende å la vertsnasjonen stå for en større del av den skarpe utøvelsen av et stabiliseringsoppdrag i fremtiden, både for å unngå tap av (vestlige) liv og for å oppnå legitimitet for operasjonen som helhet. Det betyr *ikke* at dette er en enkel type operasjon for fremtidens landmakt. Oppgavene som lokale styrker skal utføre vil fortsatt være meget komplekse og ofte dreie seg om opprørsbekjempelse med de utfordringer dette medfører (se kapittel 4.2). Denne type oppdrag vil også være en stor belastning for den enkelte offiser som sendes ut. Militær sikkerhetssektorreform vil innebære å bidra med små lag av offiserer, eller enkelt-

offiserer, som skal bistå en vertsnasjon i reform og oppbygging av nasjonale militære styrker. Det kan ligge en forventning om at offiserene er med styrkene når de trener og er ute på skarpe oppdrag. Dette øker risikoen for offiserene. Krav til styrkebeskyttelse må nødvendigvis senkes. Samtidig er denne type innsats avhengig av tilgang på offiserer med lang erfaring og spesialkompetanse på SSR-oppgaver. Fraværet av disse offiserene vil særlig ramme de militære utdanningsinstitusjonene hjemme.

Konfliktintensitet. Konfliktintensiteten i SSR-oppgaver vil generelt være lav, siden sikkerhets-situasjonen vil bli vurdert som god nok til å drive trening, utdanning og mentorering av sikkerhetsstyrker. Det er imidlertid viktig at man tar lærdom fra Afghanistan og DR Kongo og ikke forsøker å bygge opp en styrke med den ene hånden, samtidig som man river den ned med den andre ved å sende rekrutter for tidlig ut i aktiv tjeneste, hvilket ofte innebærer opprørskrig. Lav konfliktintensitet tillater generelt lettere landmilitære bidrag. Styrkebeskyttelse krever dessuten mindre ressurser sammenlignet med hva et for eksempel et større avdelingsbidrag til Afghanistan krever.

Samtykke. Denne typen operasjon vil som oftest gjennomføres med samtykke fra en vertsnasjon, da det dreier seg om å trene opp nye, eller eventuelt reformere eksisterende, sikkerhetstjenester. Det er mer usikkert om lokalbefolkningen vil samtykke, da sikkerhetsstyrker i land som har hatt ustabile og undertrykkende regimer ofte har benyttet sikkerhetsstyrker som et verktøy for å holde befolkningen nede.

Operasjonsmiljø. Sikkerhetssektorreform vil finne sted i stater som er inne i en reformfase der sentrale statsfunksjoner og institusjoner enten er under ombygging eller utbygging. Det betyr at man opererer i en stat som nylig har gjennomgått omfattende politiske reformer, eller som mangler fungerende statlige institusjoner i utgangspunktet. Balkan er et godt eksempel på førstnevnte, mens underutviklede stater i Afrika som DRC og Liberia er eksempler på det andre. De to typene representerer imidlertid ganske ulike operasjonsmiljøer. I utviklede land med allerede eksisterende strukturer, vil utfordringene ofte være å reformere tankesettet blant representanter for sikkerhetssektoren, i tillegg til å gi administrativ støtte. I stater med begrenset infrastruktur og manglende statlige institusjoner vil operasjonsmiljøet i større grad preges av at alt må bygges fra grunnen av. Dette stiller større krav til innsatsen både i form av tid, ressurser og omfang. Det vil også være vanskeligere å koordinere med nasjonale myndigheter og rekruttere det nødvendige antallet soldater og offiserer.

Styrkeforhold. Bidrag til forsvarsrettet sikkerhetssektorreform vil innebære at offiserer opererer som en del av små treningsteam, ofte multinasjonale, eller som enkeltoffiserer tillagt en lokal avdeling. Så fremt offiserene er forventet å være med på skarpe oppdrag vil styrkeforholdet være bestemt av forholdene mellom de lokale styrkene som trenes og deres eventuelle motstandere.

Operative krav. Denne type operasjon vil kreve et såkalt nisjebidrag av erfarne offiserer med kunnskap om generelle militære ferdigheter opp til et visst avdelingsnivå. Disse må besitte egenskaper som går ut over det man i dag forventer norske offiserer skal være utdannet til og trent til å

takle. Det vil kreve vilje og evne til å operere som en enkeltperson, eller som en del av et lite team, i en fremmed kultur, i en fremmed avdeling og ofte ved hjelp av tolk på grunn av et fremmed språk. Det vil kunne bli stilt krav om at offiserene følger sine klientavdelinger i tjeneste, i hvert fall i den første tiden etter at avdelinger er trent. Det vil her være vanskelig å oppnå god styrkebeskyttelse, da det gjerne begrenser seg til personlig bevæpning i tillegg til det vertsnasjonens styrker har til rådighet. Det vil være en fordel å sende små lag av offiserer som har tidligere erfaring med å arbeide sammen i krevende miljøer.

4.4 Operasjon i transnasjonal konflikt

En sentral trend i moderne freds- og stabiliseringsoperasjoner er at konfliktene har årsaker og virkninger i mer enn ett land. Noen av de alvorligste konflikter i verden i dag har en slik grenseoverskridende karakter: Pasjtunområdet i Sør-Afghanistan, Nord-Pakistan og to områder med egen status – Federaly Administered Tribal Areas (FATA) og North West Frontier Province (NWFP); konflikten(e) i det østlige DR Kongo omfatter Rwanda og Burundi, Uganda den Sentralafrikanske republikk. Slike konflikter kommer lettest ut av kontroll i grenseområder som er vanskelig tilgjengelig for statsmakten fordi geografien er krevende og infrastrukturen dårlig.

Begrepet AfPak ble gjort kjent – muligens oppfunnet – da Richard Holbrooke begynte å bruke det. Han forklarte behovet for begrepet slik:

First of all, we often call the problem AfPak, as in Afghanistan Pakistan. This is not just an effort to save eight syllables. It is an attempt to indicate and imprint in our DNA the fact that there is one theater of war, straddling an ill-defined border, the Durand Line, and that on the western side of that border, NATO and other forces are able to operate.²¹

Hvis konfliktene er tilstrekkelig sammenvevd, utgjør de *ett* operasjonsområde, selv om deler av dette kan være utilgjengelig for de internasjonale styrkene fordi det befinner seg på den andre siden av en statsgrense. Det er veldokumentert at en avgjørende, generell faktor for om et opprør lykkes, er om de har tilgang til et friområde. Da kan opprøreren kontrollere sine tap ved å trekke seg tilbake.

Dagens utfordringer for landmilitære bidrag til disse operasjonene er ofte knyttet til stater som går på tvers av naturlige nettverk i regionen. Nettverkene kan være basert på handel, produksjon, kommunikasjon eller sosial tilhørighet. Nettverkene kan både skape konflikt og vedlikeholde konflikt, og er ofte årsaken til at regionale konflikter oppstår og vedvarer.²² For eksempel deler Durandlinjen (grensen mellom Afghanistan og Pakistan) vilkårlig den pasjtunske folkegruppen. I operasjonene i Afghanistan har de pasjtunske områdene i Afghanistan åpenbart gitt opprøret styrke og livskraft. Et annet aktuelt eksempel er konflikten i Darfur. I mai 2007 sendte franske

²¹ William Saffire, "World Wide Web of Words". *New York Times* (2009), s. 10.

²² Kristian Berg Harpviken, "Troubled Regions and Failing States: Introduction", i *Troubled Regions and Failing States: The Clustering and Contagion of Armed Conflicts*, red. Kristian Berg Harpviken (Bingley: Emerald, 2010), s. 10.

myndigheter en anmodning til EUs medlemsland om å ”gjøre et eller annet i det østlige Tsjad”.²³ Bakgrunnen var den humanitære krisen i Darfurprovinsen i Sudan, som hadde drevet mange mennesker på flukt til Tsjad og den Sentralafrikanske republikk. Operasjonen hadde mandat til å beskytte flyktninger fra Darfur i Sudan i begge nabolandene samtidig – en regional operasjon som svar på et regionalt problem. Generelt er den ofte svake statskapasiteten i slike områder et symptom på at statsgrensene er dårlig tilpasset regionens økonomiske og sosiale behov. En utfordring er at handel over landegrensene er ønsket. Operasjonen skal derfor blokkere for uønsket og undergravende virksomhet (smugling av narkotika, diamanter, mennesker eller gull), samtidig som det er viktig å unngå å blokkere nettverk som fremmer sosial og økonomisk utvikling.²⁴ I denne scenarioklassen vil utfordringene ha rot i gjensidig forsterkende forbindelser som løper gjennom regionen. Det kan være strømmer av flyktninger, som dem som går begge veier mellom Rwanda og DR Kongo. I kjølvannet av flyktningstrømmene følger ofte militser. Militsstyrkene bidrar til og lever av smuglernetverk av narkotika (Afghanistan) eller gull og diamanter (Afrika). I sum både bidrar og forsterker aktiviteten i disse nettverkene til at statlig kontroll svekkes eller kollapser helt eller delvis i området. Dagens utfordring er at mandater oftest blir gitt til inngripen i én stat, og dermed gjør at deler av konflikten befinner seg utenfor operasjonsområdet. For eksempel kan ikke koalisjonen gjøre noe med lokal sosial misnøye i FATA og NWFP grunnet den pakistanske statens manglende evne og vilje til å føre en effektiv politikk. Grunnleggende konflikt drivere kan dermed ikke påvirkes direkte. Håndtering av konflikten blir da den internasjonale styrkens reelle oppgave, men utsiktene eller håpet om å løse den vil være begrenset.

I fremtidens internasjonale operasjoner vil FN kunne bruke regionale sikkerhetsorganisasjoner for å legitimere inngripen i transnasjonale konflikter og til å dekke behovet for forbedret regional kapasitet. Fremveksten av ikke mindre enn 38 regionale organisasjoner som har en rolle i sikkerhet, er et resultat av regionale konflikter og et erkjent behov for å gjøre noe med dem.²⁵ FN erkjenner også fenomenet og har tatt i bruk den muligheten som ligger i FN-traktaten. I kapittel VIII *Regional Arrangements*, paragraf 52, gis regionale organisasjoner en rolle i bilegging av lokale konflikter, mens paragraf 53 oppmuntrer Sikkerhetsrådet til å ”bruke regionale ordninger eller organisasjoner til å gjennomføre tiltak under sin autoritet”.²⁶ Det kan bli aktuelt for norske styrker å bidra inn i slike operasjoner for eksempel under ledelse av AU eller andre regionale sikkerhetsorganisasjoner. *Lead nation* og andre partnerland kan i så fall være andre enn de vi normalt samarbeider med. FN kan også komme til å lempe på kravene til inngripen i flere stater dersom konsekvensen er å stå og se på store menneskelige lidelser. Utfordringene i slike

²³ Per Martin Norheim-Martinsen, “Our Work Here Is Done: European Union Peacekeeping in Africa”, s. 24.

²⁴ Ståle Ulriksen, “Webs of War: Manageing Regional Conflict Formation in West and Central Africa”, i *Troubled Regions and Failing States: The Clustering and Contagion of Armed Conflicts*, red. Kristian Berg Harpviken (Bingley: Emerald, 2010), s. 362ff.

²⁵ Rodrigo Tavares, *Regional Security: The Capacity of International Organizations* (London, New York: Routledge, 2009), s. 2.

²⁶ ———, “Regional Security: Demarcating Theoretical and Empirical Borders”, i *Troubled Regions and Failing States: The Clustering and Contagion of Armed Conflicts*, red. Kristian Berg Harpviken (Bingley: Emerald, 2010), ss. 163–64.

operasjoner vil særlig være knyttet til ulike ROE i ulike deler av operasjonsområde og logistikk og styrkebehov, samtidig som det blir flere kulturer å forholde seg til. Det karakteristiske for transnasjonale konflikter er at de skapes og vedlikeholdes av *nettverkene* som definerer regionen. Tyngdepunktet for operasjonene blir følgelig å påvirke aktiviteten i nettverkene, slik at statene kan gjenvinne kontrollen i området.

Konfliktintensitet. Konfliktintensiteten er lav i transnasjonal-konfliktscenarier. Nettverkene består av milits med relativt små styrker, dårlig trening og uten tunge eller sofistiserte våpen. Helt i den lavere enden av skalaen for militær evne har vi rene kriminelle bander som riktignok vil være bevæpnet, men som verken er motivert for eller innrettet på regulær strid. Selv om slike operasjoner byr på meget begrensede militære stridsutfordringer, er de langt fra ufarlige å operere i. Milits og kriminelle grupper består av bevæpnede individer, som har lav terskel for voldsbruk mot aktører som truer deres virksomhet. Siden den internasjonale styrken nettopp har som oppdrag å undertrykke aktiviteten i deres nettverk for å påvirke de grunnleggende årsakene til konflikten, må styrken være utstyrt for og forberedt på å møte motstand fra voldelige individer bevæpnet med håndvåpen. Styrken må derfor ha mandat, utstyr og avdelinger tilgjengelig som gjør at den kan eskalere konflikten. Det er en tilleggsutfordring at individer og grupper i et nettverk ofte vil søke å skjule hva de driver med ved å gå i ett med sivilbefolkningen. Da må styrken unngå utilsiktet skade og ta sikte på å behandle sivilbefolkningen korrekt, samtidig som den er forberedt og utstyrt for å gå i strid med smågrupper når den minst venter det.

Samtykke. En grunnleggende utfordring er at graden av samtykke varierer. Når styrken har en nettverkssentrisk tilnærming vil den måtte forholde seg til utfordringer i flere stater, med ulike begrensninger og dermed ulike ROE. I Tsjad i 2007 fikk EU bare operere fordi Frankrike hadde sterke bilaterale bånd til regimet. En begrensning kan følgelig være at bare noen stater har lov til eller faktisk opererer i hver enkelt stat. Skal nettverkene overvåkes eller forfølges effektivt, vil dette kreve høy grad av koordinering fra styrkene til de deltagende land. På lokalt nivå vil graden av samtykke blant befolkningen i utgangspunktet være god. De fleste tjener lite eller ingenting på virksomheten til nettverkene, tvert imot skaper de både problemer og hindrer annen virksomhet. Igjen kan samtykke variere. For det første vil ulike individer og områder ha ulik grad av tilknytning til nettverkene. De individer og områder som har dem som levebrød vil selvsagt motsette seg at virksomheten forstyrres. For det andre er det viktig å minne om at nettverk kan både ha positive og negative effekter. Handelsnettverk er negative hvis de også brukes til å frakte narkotika eller bloddiamanter, men de er positive hvis de bidrar til økonomisk vekst. Derfor må styrken ikke bryte båndene, bare de negative konsekvenser av dem. Samtykke vil avta i en grad som umuliggjør å utføre oppdraget hvis styrken bryter nettverkene helt. Det er den uønskede virksomheten i nettverkene som skal bekjempes. Hvis styrken kan bidra til å avblokkere nettverk med positive ringvirkninger, kan den bidra til å styrke statskapasiteten i regionen.

Operasjonsmiljø. Operasjonsmiljøet har typisk en krevende geografi fordi det er her staten mister kontroll og fordi det er i utilgjengelige områder kriminelle kan skjule seg. Det kan være tale om ørken (Sudan), fjell (Afpak), vanskelig tilgjengelig jungel (DR Kongo) eller byer (Port-au-Prince, Haiti, se kapittel 4.5). Operasjonsmiljøet er preget av at oppdraget går ut på å overvåke og

kontrollere langtrekkende kommunikasjonslinjer. Styrken skal ikke ta kontroll på noe bestemt område eller beskytte og holde områder. Styrkens operasjonsmiljø følger av at oppdraget er overvåking av nettverk i krevende terreng.

Innsatstype. Operasjonen forutsetter ikke større forband. Men operasjonsområdet er stort og omfatter flere, forskjelligartede kulturer og språk. God logistikk vil være en forutsetning for å kunne operere. Helikoptere, kjøretøyer etc. er ikke bare en styrkemultiplikator, men kan være en nødvendig forutsetning for operasjonen.

Styrkeforhold. I transnasjonale konflikter kan intervensjonsstyrken ikke forvente å møte større avdelinger enn kompani, mens tropps- og lagstørrelse vil være mer typisk. Motpartens styrker vil mangle militær evne i form av tyngre våpen og samtrening. Det er milits og væpnede smågrupper helt ned til individnivå som er motstanderen.

Operative krav. Etterretningskapasitet og mobilitet er kjernekapasiteter i denne typen operasjoner. Operasjonene vil være etterretningsintensive fordi kunnskap om nettverkens operasjonsmåte vil være avgjørende for innsatsen. Hvis nettverkene driver kriminell virksomhet, vil de ta forholdsregler som gjør dem vanskeligere å trenge inn i. Samarbeid med politiresurser (jf. INTERPOL, EUROPOL, lokalt politi eller internasjonale politistyrker på bakken) kan være aktuelt. Dette vil stille krav til sivil-militært samarbeid. Samtidig forsterker omgivelsene til nettverkene i dette scenarioet kravene til etterretning fordi de strekker seg over flere stater eller regioner. Dette kan gjøre det nødvendig med kunnskap om helt ulike områder med helt ulike språk. Generelt vil alle kapasiteter som gir mobilitet være nyttig og prioriteres fremfor ildkraft og pansring. Det kreves kjøretøyer og lett pansrede kjøretøyer til å frakte tropper hurtig og relativt langt i områder med krevende terreng og dårlig infrastruktur. På luftsiden vil helikopter, transport- og overvåkningsfly være etterspurte kapasiteter.

4.5 Megaby-operasjon

En sentral trend de siste 20 årene har vært at militære operasjoner stadig oftere finner sted i byer. Dette er på de fleste måter en lite velkommen trend. Erfaringene fra andre verdenskrig (Berlin, Stalingard) viser at regulær strid i urbane områder er svært krevende. I en lang periode prøvde man derfor å unngå denne typen strid. Men de siste 20 årenes urbaniseringstakt har gjort det stadig vanskeligere å unngå strid i urbane områder, som i Beirut (1982), Los Angeles (1992), Mogadishu (1993), Gaza (2009), Grozny (1995, 2000), Baghdad (2003) og Fallujah (2004).²⁷ Denne trenden mot urbane operasjoner vil bli forsterket i årene fremover. Siden 2010 har mer enn 50 % av verdens befolkning bodd i byer. Denne andelen forventes å øke til rundt 70 % i 2050. Trenden er spesielt sterk i Asia og Afrika, som i dag inneholder de fleste av verdens 19 megabyer, det vil si byer med mer enn 10 millioner innbyggere.²⁸ I Sub-Sahara Afrika forventes over en milliard mennesker å bo i byer i 2050 (fra en andel på 35 % i dag til 67 %). På verdensbasis vil

²⁷ Alexandre Vautravers, "Military Operations in Urban Areas", *International Review of the Red Cross* 92/878 (2010): s. 439.

²⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_metropolitan_areas_by_population, besøkt 10.02.11.

antallet megabyer øke til over 25 allerede innen 2025, men kun én av dem (Paris) vil vokse frem i den vestlige verden.²⁹

Dagens utfordringer for landmilitære styrker er ikke hovedsakelig knyttet til urban krigføring i tradisjonell forstand. Trenden er heller at rask urbanisering kan ha en destabiliserende effekt på mange stater. Særlig de urbaniserende statene i Sub-Sahara Afrika kjennetegnes av raskt voksende byer med dårlig styring, planløs spredning eller såkalt ”urban sprawl”, voksende slumområder og store ulikheter mellom fattig og rik. Slike miljøer er sårbare for vold, gjengkriminalitet og opprør. De kjennetegnes også av mangel på oversikt og kontroll, noe som igjen kan åpne for at radikale grupperinger, terrornettverk og organiserte kriminelle kan få fotfeste og operere uforstyrret. Havarete megabyer kan bli en like sentral utfordring i fremtiden som havarete stater er i dag. Faren for at sårbare byer kan kollapse helt eller bli gjenstand for omfattende systemsvikt som følge av naturkatastrofer, strømstans, mangel på lov og orden, forsyningssvikt og lignende, vil ha omfattende sikkerhetsmessige og humanitære konsekvenser. De fleste flyktninger kommer i dag også fra byer og søker derfor mot andre byer for beskyttelse. Beskyttelse av sivile er allerede i dag et hovedmål i de fleste FN-operasjoner. Ikke minst er det aktuelt i den pågående operasjonen i Libya, hvor begrensingene ved bruk av militær luftmakt har kommet til syne i det de stridende parter trekker inn i byene.

Fremtidens internasjonale operasjoner vil derfor forflytte seg fra hovedsakelig rurale konfliktmiljøer i dag til mer urbane konfliktmiljøer i fremtiden. Dette vil ha omfattende konsekvenser for landmakt hva gjelder taktikk, doktrine, utrustning og treningsnivå for operasjoner i urbane områder, men også for kravene til effektivt sivil-militært samvirke i ofte svært komplekse konfliktmiljøer. Fremtidens million- eller megabyer vil typisk kunne inneholde lommer av tung væpnet motstand, lovløse områder hvor gjenger råder, men også områder med relativ stabilitet, gjerne i umiddelbar nærhet til hverandre. Internasjonale styrker vil derfor måtte veksle mellom lov og orden-oppgaver og mer krevende stridsoppdrag innenfor et og samme operasjonsområde. FNs operasjon MINUSTAH på Haiti viste at militære styrker kan være effektive virkemidler mot gjengkriminalitet. Det samme kan sies å ha vært tilfelle i Rio de Janeiro og Mexico City, begge millionbyer. De siste eksemplene illustrerer hvordan land som Brasil, som er *lead nation* for MINUSTAH og en viktig bidragsyter til FN-operasjoner, har bygget opp kompetanse og erfaring tilpasset denne typen operasjoner. Norske styrker har til sammenlikning liten erfaring med urbane operasjoner og kan heller ikke sies å ha hatt et tungt fokus på å bygge opp slik kompetanse i senere tid. Vi ser imidlertid at denne trenden har snudd eller er i ferd med å snu i andre stater.³⁰

Konfliktintensitet. Mange av eksemplene vi har sett på urbane konflikter de siste årene har vært preget av et høyt konfliktnivå (jf. Gaza 2009, Fallujah 2004, Baghdad 2003 og Grozny 1995/2000). Det er ikke denne typen operasjoner som vil bli aktuelle for norske styrker å delta i. Til det mangler Forsvaret kompetanse. Utfordringen vil heller ligge i at mer tradisjonelle freds- og stabiliseringsoperasjoner, som til nå har foregått hovedsakelig i rurale konfliktmiljøer i typisk underutviklede stater, vil flytte seg inn i byer. Konfliktintensiteten vil her, i motsetning til

²⁹ National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World* (2008), s. 23.

³⁰ Kf. Vautravers, ”Military Operations in Urban Areas”, ss. 449–50.

eksemplene over, hovedsakelig være lav. Motstanden vil bestå av relativt små styrker med begrensende militære ressurser. Men muligheten til å mobilisere store folkemasser på kort tid vil gjøre at enhver taktisk operasjon vil være preget av mangel på oversikt og kunne eskalere raskt. Hovedutfordringen vil likevel ikke være de mer tradisjonelle væpnede militsgrupper under ledelse av krigsherrer, som kjemper om kontroll over byene, men ofte mer eller mindre organiserte kriminelle nettverk under ledelse av "crime lords", som profiterer på myndighetenes mangel på kontroll. Skillet mellom militser, terrorgrupper, organiserte kriminelle eller sågar korrupte myndighetspersoner vil her være uklart. Målet med operasjonen vil ofte være å gjenopprette myndighetskontroll, men potensielle spoilere og motiver for å hindre dette vil være mange. Selv om slike operasjoner byr på begrensede militære stridsutfordringer, gir det urbane stridsmiljøet den forsvarende part fordelene. Til tross for generelt lav konfliktintensitet, vil megaby-scenarier derfor by på krevende taktiske utfordringer ettersom situasjoner endrer seg raskt og det kan være vanskelig å få oversikt eller nå frem med forsterkninger. Mogadishu (1993) kan tjene som et eksempel på disse utfordringene. Balansen mellom tilstrekkelig bruk av makt for å beskytte egne styrker og faren for å skade sivile vil være en hovedutfordring.

Samtykke. Operasjoner i megabyer vil kunne komme i stand som et tilsvar på en negativ utvikling som har foregått over tid, men hvor den utløsende faktor kan være en hendelse, for eksempel en naturkatastrofe, opptøyer eller flyktningstrømmer fra andre områder, som trigger en situasjon hvor utviklingen kommer ut av kontroll. Den intervenerende part vil ofte måtte forholde seg til lokale aktører med begrenset vilje til å samarbeide fordi det blant annet kan finnes motsetninger mellom lokale og statlige myndigheter, som til syvende og sist vil være de som samtykker til en operasjon. Dette kan vanskeliggjøre samarbeid med lokale myndigheter. Internasjonale styrker vil kun i begrenset grad kunne få kontroll over og holde en millionby over tid. Utstrakt samarbeid og lokalt eierskap vil være en forutsetning for at operasjonen lykkes. Samtidig vil mye av motivet for å intervensere i en konflikt være at fremvoksende megabyer vil kunne bli et arnested for illegal økonomisk aktivitet, terrorplanlegging og rekruttering ofte understøttet av avanserte kommunikasjons- og informasjonsnettverk, kapasiteter for å utføre og skjule nettverksangrep etc. I slike tilfeller, hvor omverdenen opplever at mangel på myndighetskontroll fører til uønsket aktivitet som kan ramme på tvers av landegrensener, vil statlige myndigheter i gjeldende land kunne motsette seg internasjonal tilstedeværelse. Nettopp et lavt generelt konfliktnivå vil da kunne være et hinder for vestlig intervensjon.

Operasjonsmiljø. Det urbane operasjonsmiljøet er svært krevende og kjennetegnes av striden foregår i tre dimensjoner: *på* bakken; *under* bakken i kjellere, T-baner og tunell- og kloakk-systemer; og *over* bakken i øvre etasjer og på hustak. Det vil som regel være mange sivile til stede, stridsavstandene er korte og man er tett på konflikten til enhver tid. Gater, hushjørner og andre fysiske hindringer gir et svært kanalisierende lende, samtidig som mulighetene for skjul og dekning for forsvarerne er mange. Dreier det seg om høyintensitets urban strid, finnes det erfaringer og metoder å bygge på. Men i en lavintensitets situasjon vil man ikke kunne benytte seg av mange av disse metodene. Det kan da være aktuelt å se nærmere på hva stater som Brasil og Mexico har utviklet av metoder for lavintensitets urbane konflikter.

Styrkeforhold. En typisk internasjonal operasjon i en megaby vil ikke stå overfor en avansert eller organisert militær motstander. Urbane operasjoner i den øvre delen av skalaen vil måtte overlates til stater med tung militær kapasitet for og erfaring fra urban krigføring, som USA, Storbritannia eller Frankrike. Samtidig vil terskelen hos disse statene til å gå inn i tunge urbane operasjoner være meget høy på grunn av de velkjente utfordringene forbundet med dem. Problemet vil imidlertid kunne være at begrensede operasjoner, for eksempel strategiske bruk av militær luftmakt eller geografisk avgrensede operasjoner, fører til at de stridende parter sammen med strømmer av flyktninger trekker inn mot byene for å søke beskyttelse. De fleste operasjoner vil på et tidspunkt, eller i en eller annen form, kreve kapasiteter for urban krigføring. Derfor vil slike operasjoner også bli mer aktuelle for norske styrker. Mangelen på oversikt og de raske endringene som preger urbane konfliktmiljøer vil kreve en evne til å eskalere innsatsen.

Operative krav. Denne typen operasjoner vil være etterretningsintensive for å oppnå selv et lavt nivå av situasjonsforståelse, skille sivile fra stridende, unngå at situasjoner eskaleres etc. Omfattende kontakt med sivilbefolkningen er en forutsetning for å lykkes. De taktiske etterretningskapasitetene må være i stand til å støtte en dynamisk planleggingsprosess som vil være i konstant forandring. Dersom situasjonen eskaleres, kreves panser og våpen som fungerer på korte stridsavstander. Generelt kreves lette og raske kjøretøy som sørger for trossmobilitet i trange byrom, kombinert med et minimumsnivå av pansring mot IED-er og lette panservernvåpen (RPG-er o.l.). Operasjonsmønstre og taktikk må ta hensyn til krav om å unngå ødeleggelse på infrastruktur, da dette ofte vil komme i konflikt med et overordnet mål om stabilisering. Tradisjonell kommunikasjon (radioer), kommando og kontroll vil ofte ikke virke. Fleksibilitet og evne til å operere selvstendig og over tid i små forband (patrolje, lag, tropp) er en forutsetning. Norske landstyrker må ha evne til å operere til fots på gatenivå og inne i bygningsmasser på tropps- og lagsnivå i uoversiktlige bymiljøer, med korte skuddhold og mye skjul, men lite dekning. Styrkene må også kunne operere sammen med luftstyrker, som kan bidra med observasjons- og ildstøtte fra høyden, slik som droner og stridshelikopter.

4.6 Kystnær landoperasjon

En sentral trend i moderne freds- og stabiliseringsoperasjoner er bekjempelse av piratvirksomhet til havs. Frem til i dag har det inkludert multinasjonale bidrag fra sjøforsvar og flyvåpen, samt fra spesialstyrker. Norge som en av verdens viktigste sjøfartsnasjoner ønsker å støtte slike maritime operasjoner, og det er forventet at Forsvaret vil lede en av operasjonene i Aden-bukta i nær fremtid. Det er stor vilje blant flere nasjoner til å delta i slike operasjoner, men det er i ferd med å tegne seg et bilde av at det ikke er nok med militære bidrag til sjøs og i lufta. Derfor må fremtidens landmakt også være i stand til å takle oppdrag til støtte for slike operasjoner.

Dagens utfordringer for landmilitære bidrag i denne type operasjoner er oftest knyttet til spesialstyrker som sørger for en viktig operativ evne til ”skarp” oppbringning av mindre piratfartøy og kontroll av større moderskip. Årsakene som gjør pirateri mulig å gjennomføre i så stor skala i tilfellet Somalia og Aden-bukta finnes på land. Somalia omtales ofte som den mest havarete staten i verden. Til tross for at FN-mandatene som ligger til grunn for internasjonal innsats i

Aden-bukta, tillater operativ virksomhet på land, er det få nasjoner som faktisk ønsker å involvere seg på bakken. I de tilfeller det er blitt gjort har det vært kortvarige spesialstyrkeoperasjoner for å frigjøre vestlige gisler og jakte på pirater på flukt. Den manglende viljen skyldes delvis tidligere erfaring fra internasjonale operasjoner i Somalia, og delvis generell frykt for å ta tak i komplekse årsaksforhold i Somalia. Dersom man skal ha noe håp om å stoppe piratenes virksomhet på lang sikt, vil imidlertid landmilitære tiltak kunne bli nødvendige.

Fremtidens internasjonale operasjoner vil dermed innebære begrensede kystnære landoperasjoner. I første omgang for direkte å støtte bekjempelse av piratvirksomhet, men også for å stabilisere, sikre og vokte landområder i direkte tilknytning til *choke-points* til sjøs. Denne type operasjoner kan sees som en naturlig forlengelse av dagens operasjoner i Adenbukta. En markant forskjell fra dagens stabiliseringsoperasjoner vil være at operasjonen vil måtte gjennomføres i tett samarbeid med maritime styrker, sannsynligvis fra mange andre nasjoner enn Norge. I tillegg vil den begrensede operasjonen ha som hovedmål å hindre piraters tilgang på hav og havner, ikke bygge institusjoner og støtte utviklingen av et godt styresett som man har sett forsøk på de siste årene i Afghanistan. Denne type operasjoner bør ikke kun knyttes til Adenbukta og land- og havområder i direkte tilknytning til denne. Flere av dagens globale *choke-point* har fremtidig konfliktpotensial. Dette konfliktpotensialet vil kunne øke i det ressurstilfanget av olje, gass og fisk synker, behovet for energi og mat øker ved befolkningsvekst og handelstrafikken av alle typer varer til havs øker.

Konfliktintensitet. Konfliktintensiteten vil generelt være lav i denne operasjonstypen, men med lommer av høy intensitet fra irregulære aktører. Operasjonen vil finne sted i et land der nasjonale styresmakter ikke har kontroll over de kystnære landområdene. Dette innebærer at det foreligger en pågående væpnet konflikt av en viss størrelse som intervensjonsstyrkene vil bli involvert i enten de ønsker det eller ikke. Det betyr også at lokale/nasjonale konflikter raskt kan forflytte seg inn i operasjonsområdet til intervensjonsstyrkene, særlig dersom én eller flere av partene er økonomisk avhengig av den pågående piratvirksomheten i området. Styrkebeskyttelse blir derfor en sentral del av oppdraget, og det vil stilles store krav til bred og rettidig situasjonsforståelse. Dersom kamphandlinger skulle oppstå mellom de landbaserte intervensjonsstyrkene og lokale opprørsgrupper vil man kunne få støtte fra de maritime styrkene til sjøs i form av ildkraft, evakueringsmuligheter og etterretningsinnhenting.

Samtykke. I den grad det eksisterer legitime styresmakter for operasjonsområdet vil de trolig gi samtykke til begrensede kystnære landoperasjoner rettet mot bekjempelse av piratvirksomhet i statens tilstøtende havområder som de selv ikke har kapasitet til å håndtere. På den andre siden vil det være mangel på samtykke fra andre væpnede grupperinger med ambisjon om å ta kontroll over deler av operasjonsområdet. Det vil ikke alltid være åpenbart hvem som representerer de mest legitime politiske grupperingene i et operasjonsområde der opprørere kjemper mot et sittende regime. Dermed vil det også være uklart hvem som skal gi samtykke til operasjonen. Sivilbefolkningen kan også forventes å være delt når det gjelder samtykke.

Operasjonsmiljø. Operasjonsmiljøet preges først og fremst av å være nær kysten i et lite utviklet område. Det innebærer at lange strekninger med ikke-urbane landområder med manglende infrastruktur som må overvåkes og patruljeres. Dette representerer en stor utfordring ettersom styrkebeskyttelse er viktig i denne operasjonstypen, samtidig som det vil være nødvendig å spre styrkene over store landområder. Fleksibilitet og rask forflytningsevne blir derfor viktig. Dette kan gjøres via sjøen og luftrommet. Helikoptre til patruljering, evakuering og ildstøtte eller MPA(Martime Patrol Aircraft)-kapasitet for overvåkning av større havområder vil være av stor nytte. Videre vil det stilles store krav til inter-operabilitet mellom sjø- og landstyrker som sannsynligvis også kommer fra ulike nasjoner med de konsekvenser det har for språk og evne til samhandling i spente situasjoner.

Styrkeforhold. Styrkeforholdene vil være avhengige av hvorvidt elementer fra lokale væpnede konflikter beveger seg inn i operasjonsområdet eller ikke. Så lenge operasjonen kun skal forholde seg til pirater vil styrkeforholdene karakteriseres som klart asymmetriske i favør av intervensjonsstyrken. Motstandere vil være relativt få i antall, spredt utover store områder, dårlig organisert, dårlig trent, og ikke ha tilgang på høyteknologiske eller avanserte våpen. Dersom det oppstår kamphandlinger mellom intervensjonsstyrkene og lokale opprørsgrupper, vil styrkeforholdene være av en annen karakter. Slike grupperinger kan være godt trent, ha høy kammoral og være overlegne i antall styrker. Selv om de er teknologisk underlegne vil de kunne representere en betydelig trussel for operasjonen. Dette betyr at styrkebidragene må innrettes etter lokale forhold, og dersom det er fare for at lokale konflikter beveger seg inn i operasjonsområdet, må styrkene ha evne og kapasitet til å håndtere dette. Da er det også viktig å være klar over de mange og alvorlige implikasjonene en eventuell krigføring med lokale grupperinger potensielt kan ha for operasjonen som helhet, både når det gjelder støtte i lokalbefolkningen, konfliktintensitet og operative krav.

Operative krav. Avdelingsbidrag bestående av mekaniserte og lett pansrede infanterienheter med god vakt- og sikringskapasitet, vil være relevante. Spesialstyrker fra landmakten vil også være nyttige, først og fremst for å sørge for en bred situasjonsforståelse fra landområdet og evne til å takle spesifikke trusler fra piratene på land. Kravet om rettidig situasjonsforståelse fører til behov for en bred tilnærming til informasjonsinnhenting og etterretningsanalyse. Denne operasjonstypen vil også stille store krav til enhetenes evne til å jobbe tett med både egne og andre alliertes styrker, på tvers av våpengrenene, og de må inneha evne til å eskalere bruken av militærmakt på kort tid.

5 Konklusjon

Ved å utvikle seks generiske scenarioklasser og teste dem opp mot fire generiske parametre, har denne rapporten tatt et første steg i retning av å analysere hvilke operative krav og begrensinger, men også muligheter, som Forsvaret kan stå overfor i fremtidens internasjonale operasjoner. I neste trinn vil det være opp til forsvarplanleggere å kvantifisere og kvalifisere hva Forsvaret har og eventuelt bør utvikle av kapasiteter for mulige utenlandsoppdrag i fremtiden. Vi må uansett ta forbehold om at helt andre utviklingstrekk, situasjoner og operasjoner kan gjøre seg gjeldende. Hensikten med denne rapporten har i første rekke vært å stimulere til å tenke nytt rundt Forsvarets deltakelse i internasjonale operasjoner.

Det vi kan si på generelt grunnlag, er at fremtidens internasjonale operasjoner vil kunne komme til å kreve stadig mer spesialiserte kapasiteter, som SSR-trente offiserer, fleksible enheter trent for urbane oppdrag, kompetanse på kultur og samfunn, etterretning etc. Dette kan igjen bety at strukturellhet blir stadig vanskeligere å oppnå mellom hjemme- og utekapasiteter. Dersom man også kobler dette oppimot kravet om at også mindre stater som Norge, bør kunne bidra med mer effektive bidrag i internasjonale operasjoner, ser vi konturene av en stadig spissing inn mot oppgaver som ikke nødvendigvis er kompatible med hjemlige oppgaver. Spørsmål som etter hvert vil tvinge seg frem er: Bør utenlandsoperasjoner få en dimensjonerende rolle for hele eller deler av landmaksstrukturen? Kan og må vi i så fall akseptere at deler av landmakten fortrinnsvis vil ha en effekt ute, og da på bekostning av hjemmekapasiteter? Vil vi måtte spesialisere oss ytterligere for å fortsette å være relevante innenfor Nato, FN og EUs operasjoner?

Ved å fortsette å utvide scenariomaterialet for utenlandsoperasjoner, vil vi få et bedre grunnlag for å svare på disse spørsmålene, samtidig som det stimuleres til en mer strategisk tilnærming til hvordan en småstat som Norge kan bidra mest effektivt inn i internasjonale operasjoner.

Bibliografi

- Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Center on International Cooperation. *Annual Review of Global Peace Operations, 2011*. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 2011.
- Eldridge, Erik B. og Andrew J. Neboshynsky. "Quantifying Human Terrain". Naval Postgraduate School, 2008.
- Ghani, Ashraf og Clare Lockhart. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. New York & Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Gunderson, Åse Wahl. *Ute, hjemme eller begge deler? En sammenligning av norsk, svensk og dansk forsvarsstruktur*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-rapport, kommer 2011.
- Harpviken, Kristian Berg. "Troubled Regions and Failing States: Introduction". I *Troubled Regions and Failing States: The Clustering and Contagion of Armed Conflicts*, red. Kristian Berg Harpviken, ss. 1-26. Bingley: Emerald, 2010.
- Heier, Tormod, red. *Nytt landskap – nytt forsvar: Norsk militærmakt 1990–2010*. Oslo: Abstrakt forlag, 2011.
- Johansen, Iver. *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-rapport 2006/02664, 2006.
- Kipp, Jacob "The Human Terrain System: A Cord for the 21st Century". *Military Review* september–oktober (2006).
- Kjeksrud, Stian. "FNs strategiske dilemma: Bruk av makt for fred". I *Utfordringer og strategi i freds- og stabiliseringsoperasjoner*, red. Tore Nyhamar. Oslo: Abstrakt forlag, 2010.
- Kjeksrud, Stian og Jacob Aasland Ravndal. "Emerging Lessons from the United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo: Military Contributions to the Protection of Civilians". *African Security Review* 20/2 (2011): ss. 3–16.
- Kjølberg, Anders. "Stability Operations". I *Winds of Change – Irregular Warfare*, red. Nils Marius Rekkedal. Helsinki: Finnish National Defense University, 2011.
- National Intelligence Council. *Global Trends 2025: A Transformed World*, 2008.
- Norheim-Martinsen, Per Martin. "Our Work Here Is Done: European Union Peacekeeping in Africa". *African Security Review* 20/2 (2011): ss. 17–28.
- . *Trender, scenarioer og sorte svaner: Utfordringer for fremtidens landmakt*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-rapport, 2011/01667, 2011.
- Norheim-Martinsen, Per Martin og Jacob Aasland Ravndal. "Towards Intelligence-Driven Peace Operations? The Evolution of UN and EU Intelligence Structures". *International Peacekeeping* 18/4 (2011): ss. 454–67.
- Nyhamar, Tore, red. *Utfordringer og strategi i freds- og stabiliseringsoperasjoner*. Oslo: Abstrakt forlag, 2010.

- Nyhamar, Tore og Anders Kjølberg. *Småstater i internasjonale operasjoner*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-rapport 2011/01698, 2011.
- Jan Pay m.fl. *Norske bidrag i utenlandsoperasjoner – en scenariobasert analyse*. Kjeller, Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-rapport 2010/01330 (BEGRENSET), 2010.
- Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Senterpartiet 2009–2013*. Oslo: Soria Moria II, 2009.
- Quinlivan, James T. “Burden of Victory: The Painful Arithmetic of Stability Operations”. *Rand Review* (2003).
- Saffire, William. “World Wide Web of Words”. *New York Times*, 2009.
- Forsvarets stabsskole. *Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)*. Oslo: Forsvarsstaben, 2007.
- Tavares, Rodrigo. “Regional Security: Demarcating Theoretical and Empirical Borders”. I *Troubled Regions and Failing States: The Clustering and Contagion of Armed Conflicts*, red. Kristian Berg Harpviken, ss. 153–70. Bingley: Emerald, 2010.
- . *Regional Security: The Capacity of International Organizations*. London, New York: Routledge, 2009.
- Ulriksen, Ståle. “Webs of War: Managing Regional Conflict Formation in West and Central Africa”. I *Troubled Regions and Failing States: The Clustering and Contagion of Armed Conflicts*, red. Kristian Berg Harpviken, 355–80. Bingley: Emerald, 2010.
- Vautravers, Alexandre. “Military Operations in Urban Areas”. *International Review of the Red Cross* 92/878 (2010): ss. 437–52.
- Wilder, Andrew and Stuart Gordon. “Money Can’t Buy America Love”. *Foreign Policy* 1(2009), http://www.hks.harvard.edu/cchp/sbhrap/forum/article_0002/FPMArticle.pdf.
- Aabakken, Ola. ”Utenlandsoperasjoner: ferdigpakket nisjefyll eller militærmakt i løs vekt?”. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-rapport 2006/01729, 2006.