

IFS Info 3/2000

Per Fr. I. Pharo

Norge på Balkan 1990-1999
"Lessons learned"

Innhold

Om forfatteren	4
Innledning	5
Sesjon 1:	
"Beslutningsprosessene ved norsk internasjonal krisehåndtering"	5
Operative anbefalinger	6
Sesjon 2:	
"NATOs krisehåndtering – Norges rolle"	6
Operative anbefalinger	7
Sesjon 3:	
"Det norske Forsvaret i felt på Balkan"	7
Operative anbefalinger	8
Oppsummering	8
English summary	
Norway in the Balkans 1990-1999: Lessons learned	10

Om forfatteren

Per Fredrik Ilsaas Pharo er cand. philol. fra Universitet i Oslo 1997 på en oppgave om amerikansk utenrikspolitikk. Han har også en Bachelor of Arts 1994 i Government and International Affairs fra Augustana College, Sioux Falls, SD. Pharo har arbeidet med fredsoperasjoner og krisehåndtering i Forsvarsdepartementet, og er for tiden engasjert som forsker ved Institutt for forsvarsstudier for å skrive Norsk forsvarshistorie bd. 5 (1970-2000) i samarbeid med Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes.

Innledning

I april 2000 arrangerte Institutt for forsvarsstudier, Forsvarets hogskole og Forsvarets stabsskole et heldagsseminar om "Norge på Balkan 1990-1999 – lessons learned". Deltagerne var sentrale politikere, embetsmenn, offiserer og forskere. I det nedenstående oppsummeres enkelte sentrale problemstillinger som ble tatt opp. Temavalg, argumentasjon og anbefalinger står for forfatterens egen regning.

Seminaret var inndelt i tre sesjoner med følgende utgangspunkt:

1. Hvordan kan Norge skape en best mulig politikk i kriser tilsvarende den i Kosovo?
2. Hvordan kan vi fremme denne politikken mest mulig effektivt i NATO?
3. Hvordan kan vi yte et best mulig bidrag til NATOs krisehåndtering i felt?

Formålet for alle sesjonene var å komme frem til "lessons learned" fra Norges deltagelse i krisehåndteringen på Balkan, med størst vekt på Kosovo-krisen. Drøftingene skulle fortrinnsvis kunne ut i anbefalinger om hvordan Norges evne til å bidra til å løse denne typen krisehåndtering kan forbedres. Av dette fulgte at oppmerksomheten ble rettet mot institusjoner og prosesser heller enn konkrete aktører og beslutninger.

I denne oppsummeringen vil sesjonene presenteres hver for seg i en kortfattet og abstraherende form. Kun enkelte av de problemstillinger som ble tatt opp, vil bli behandlet. Hver sesjonspresentasjon vil avsluttes med en oppsummering av de operative anbefalingene som ble fremmet.

Sesjon 1: "Beslutningsprosessene ved norsk internasjonal krisehåndtering"

I denne sesjonen ble søkelyset rettet mot analyse-, kommunikasjons- og beslutningsprosessene i norsk internasjonal krisehåndtering. Det

hersket generell enighet i forsamlingen om at disse bør oppdateres i lys av den internasjonale utvikling: Fraværet av en eksistensiell invasjonstrussel, utviklingen i NATO i retning "out-of-area"-operasjoner, behovet for ressurskontroll og suverenitetshevdelse på kontinentalsokkelen og utviklingen av risikosamfunnet i bredt setter nye krav til norske institusjoner.

Det hersket imidlertid ulike syn på om Norge i kriser som den i Kosovo nødvendigvis trenger å utforme en egen, distinkt politikk (se sesjon 2 nedenfor), eller om man primært kan nøye seg med å følge konsensus i Alliansen. Denne uenigheten hadde nødvendigvis konsekvenser for hvordan de enkelte deltakere ønsket å organisere arbeidet i Norge.

De som mente at Norge bør utforme sin egen politikk, og fremme denne i NATO så langt det er forenlig med det overordnede hensynet til alliansesolidaritet, gikk inn for at den institusjonaliserte kapasiteten til strategisk analyse måtte styrkes. Dette kunne oppnås blant annet gjennom forhåndsbestemt fristilling av enkeltmedarbeidere for denne typen oppgaver, samt gjennom bedre koordinering og strategisk dialog mellom de involverte etater. Dermed kan man på et tidligst mulig tidspunkt i en konflikt gjennomføre grundige analyser og diskusjoner med vekt på konfliktens kjerne – inkludert spørsmålet om hvilken mulighet det internasjonale samfunn har for å påvirke konfliktens gang og hvilken rolle bruk av eller trusselen om bruk av militær makt kan og bør spille.

De som argumenterte for at Norge i denne typen saker bør unngå særstandpunkter, og heller legge seg nærmest mulig konsensus i NATO, var imidlertid også opptatt av at evnen til koordinering og rask beslutningstaking må styrkes. Dette ble ansett som viktig for å kunne holde tritt med progresjonen i NATOs arbeid, og unngå å sinke dette.

Utover anbefalingen fra enkelte om fristilling av medarbeidere til overordnet analysevirksomhet, og den generelle enighet om at infrastrukturen for kommunikasjon mellom de berørte parter på gradert nivå må styrkes, fremkom det tre konkrete forslag til omorgani-

sering av arbeidet med norsk internasjonal krisehåndtering.

For det første ble det fra ett hold anbefalt opprettet en mindre enhet ved Statsministerens kontor, besatt med personell på rotasjon fra de relevante departementer og etater. Oppgaven til denne enheten bør være a) å holde oversikt over beredskapsplanlegging generelt og b) virke som koordinerende instans ved krisehåndtering i konkrete situasjoner.

Det var enighet om at kompliserte spørsmål raskt bør drøftes og avklares på politisk nivå. I denne sammenheng ble det anbefalt opprettet et krisehåndteringsutvalg på statsrådsnivå, under statsministerens ledelse og med en kjernerepresentasjon fra Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Justisdepartementet og for øvrig med *ad hoc*-representasjon etter krisens natur. Forslaget fikk bred støtte, men enkelte mente at et slikt utvalg ville virke forsinkende, og at politikerne kunne løse denne typen koordineringsproblemer på *ad hoc*-basis uten forhåndsinstitusjonaliserte mekanismer.

Det hersket relativt bred enighet om at Forsvarsdepartementet og deler av Forsvarets overkommando burde integreres i en felles enhet, noe tilsvarende det britiske Ministry of Defence, kombinert med opprettelsen av én nasjonal forsvarskommando med ansvar for utførelse av oppdrag. Det ble blant annet argumentert for at dette ville styrke de fagmilitære evne, vilje og organisatoriske mulighet til å fremme militærstrategisk funderte sikkerhetspolitiske vurderinger, spesielt med hensyn til militærmaktens operative muligheter og begrensninger i konkrete krisesituasjoner.

Operative anbefalinger

- Infrastrukturen for gradert kommunikasjon mellom aktører må forbedres
- Forsvarsdepartementet og deler av Forsvarets overkommando bør slås sammen etter modell av blant annet det britiske Ministry of Defence
- Enkeltmedarbeidere må fritas fra løpende saksbehandling for å kunne konsentrere seg

om dyptpløyende strategisk analyse (noe uenighet)

- Det bør opprettes en egen krisehåndteringsenhet ved Statsministerens kontor (ikke bred diskusjon)
- Det bør opprettes et krisehåndteringsutvalg på statsrådsnivå, ledet av statsministeren med kjernerepresentasjon fra Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet (avvikende synspunkter blant delta kerne)

Sesjon 2: "NATOs krisehåndtering – Norges rolle"

Spørsmålet om hva som bør være målsettingen for norske beslutningstagere i forbindelse med krisehåndtering i NATO, ble vurdert ulikt blant seminardeltakerne. Enkelte viste til at det som tjener NATOs interesser, oftest også vil tjene Norges interesser. Disse mente at Norge burde prioritere arbeidet med a) å bidra til å definere og følge opp en best mulig politikk for NATO samlet sett, og b) å fremme eventuelle norske særstandpunkter i de tilfeller hvor det kan bli eller er sprik innenfor alliansen med hensyn til hva som best tjener NATO. Dette synet baserte seg på tanken om at Norges overordnede interesse ligger i å bevare et sterkt og dynamisk NATO som har bred støtte i befolkningen i medlemslandene, og at landet derfor bør bidra i analysearbeidet som leder frem til utformingen av alliansens politikk. Av dette følger at også Norge bør legge større vekt på langsiktig strategisk analysevirksomhet.

Andre hevdet at Norge bør nøye seg med å opptre som en lojal og nyttig alliert i denne typen spørsmål, og at forsøk fra norsk side på å fremme egne synspunkter i spørsmål som ikke direkte berører norske interesser, utelukkende vil ha negative konsekvenser, spesielt i forhold til våre store allierte. I henhold til dette synet bør målet for norske beslutningstakere være å forfekte standpunkter som ligger nærmest mulig konsensus blant NATOs medlemsland.

Uansett ambisjonsnivå var det bred enighet

om forutsetningene for at Norge skulle kunne utøve innflytelse. Den viktigste faktoren ble sett å være hvorvidt norske interesser er direkte berørt. I slike tilfelle var det enighet om at Norge kan ha betydelig innflytelse. Dette vil imidlertid sjelden være tilfellet i forbindelse med "out-of-area"-operasjoner. Dersom Norge ønsker innflytelse på NATOs politikk i slike tilfelle, var det enighet om at fire kriterier er sentrale:

1. Norske beslutningstagere må presentere helhetlige, kreative, realistiske og operative anbefalinger.
2. Norske innspill må komme tidlig, før de formelle møter og før de mest sentrale land i alliansen har bundet seg til bestemte posisjoner.
3. Offisielle og uoffisielle kanaler – også bilaterale – må utnyttes til fulle, og politisk ledelse må i den sammenheng spille en nøkkelrolle.
4. Norge må selv kunne yte bidrag til å iverksette de anbefalinger som fremmes.

Det ble også påpekt at Norge kan øve betydelig innflytelse ved systematisk å plassere dyktige medarbeidere sentralt i NATO-hierarkiet. Dette personellet bør så utnyttes systematisk, noe som fordrer større bevissthet med hensyn til utvelgelse av personellet, og jevnlig direkte kontakt mellom dette personellet og norske beslutningstagere hjemme og i NATO-delegasjonen. Det må også arbeides mer bevisst og langsiktig med personellutvikling, spesielt for å gi norske offiserer muligheten til å utvikle operativ spisskompetanse som kan nyttes i NATOs fellesoperasjoner.

Operative anbefalinger

- Norges primære mål må være å bidra til å definere og arbeide for NATOs samlede fellesinteresser, samt å bli oppfattet som en lojal og verdifull alliert.
- Egne synspunkter utarbeidet på bakgrunn av selvstendig analyse bør fremmes på et tidlig tidspunkt i en eventuell konflikt.

- Uoffisielle kanaler – inkludert bilaterale – bør utnyttes i størst mulig grad.
- Det må planlegges helhetlig og systematisk for å få plassert nordmenn i sentrale stillinger i NATO-hierarkiet.
- Norsk personell i NATO-stillinger bør utnyttes mer bevisst, og utvelgelsen av personellet må foretas med sikte på at de skal spille en aktiv rolle.
- Bedre militære kapasiteter må utvikles dersom større innflytelse ønskes (se under sesjon 3)

Sesjon 3:

"Det norske Forsvaret i felt på Balkan"

Det hersket generell enighet på seminaret om at den senere tids internasjonale utvikling, i kombinasjon med erkjennelsen av knappe økonomiske ressurser, fordrer en omlegging av det norske forsvaret. Forsvarets organisasjon og struktur må reduseres drastisk, og den spisse ende må dimensjoneres på basis av nasjonale krisehåndteringsbehov og ut fra de behov som følger av våre allianseforpliktelser, spesielt med hensyn til "out-of-area"-operasjoner.

Samtidig ble det understreket at Forsvaret på flere områder har kompetanse som har vist seg meget verdifull i operasjoner på Balkan. I fredsbevaring og ved lette fredsopprettingsoppdrag har norsk mekanisert infanteri gjort en innsats som har vært fullt på høyde med våre alliertes, både i Bosnia, Kosovo og Makedonia. Målt i antall tjenestegjørende per innbygger har Norges bidrag dessuten vært det høyeste i NATO.

Forsvaret har også bidratt med enkelte spesialfunksjoner som har fått betydelig positiv alliert oppmerksomhet. Dette gjelder 720-helikopterskvadronen som opererte i Bosnia midt på 1990-tallet, samt spesialstyrker og etterretningselementer. Det var enighet om at Norge må satse på denne typen kapasiteter også i fremtiden. Særskilt ble det påpekt at spesialstyrkene utgjør et så viktig og kostnadseffektivt bidrag at tilgangen på kvalifisert personell, ikke økonomiske hensyn, bør være dimensjonerende for størrelsen på Hærens jegerkommando og

Marinejegerkommandoen (Forsvarets spesialkommando).

Den største svakheten ved Norges evne til deltagelse i internasjonale operasjoner, slik dette er kommet til uttrykk under krisehåndteringen på Balkan, gjelder reaksjonsevne og robusthet for Hærens manøverelementer. Mest eklatant kom dette til uttrykk da det tok over tre måneder før Telemark bataljon var på plass i Kosovo. Problemet ville ha vært enda mer påtrengende dersom NATO hadde måttet forberede seg på en bakkeinvasjon av Kosovo. I en slik situasjon ville Norge ikke hatt kapasitet til å stille med manøverenheter overhodet.

Med hensyn til Hærens større bidrag på Balkan – bataljonsengasjementene i Bosnia og Kosovo – ble det understreket at den rent militære delen av oppdraget – å opprette og opprettholde militær kontroll med det tildelte territorium – var relativt uproblematisk. De største utfordringene var forholdet til det sivile samfunn. Disse utfordringene har mer preg av politioppgaver – å opprettholde et minimum av lov og orden – enn av militære oppgaver. På denne bakgrunn var det enighet om at det burde vurderes å knytte et sivilpoliti-element til våre reaksjonsstyrker på hærsiden i fremtiden.

I tilknytning til samme problemstilling ble det understreket at betydningen av effektivt sivilmilitært samarbeid er en av de viktigste lærdommene fra Norges Balkan-engasjement (for øvrig også fra Libanon-engasjementet). Denne typen innsats er viktig ikke minst fordi det bidrar til å styrke troppenes anseelse i lokalbefolkningen, noe som igjen er viktig for personellsikkerheten. Det var enighet blant deltakerne om at norske kontingenter må gis bedre opplæring i dette, og at de må tildeles tilstrekkelige ressurser til å ha en viss grad av fleksibilitet i denne retning.

Med hensyn til alliansesamarbeid ble det understreket at det økte kravet til interoperabilitet forutsetter tildeling av mye større ressurser de nærmeste årene. Dette gjelder spesielt for enheter der høyteknologi utgjør en viktig komponent, samt for informasjon, kommando, kontroll og kommunikasjon. På disse områdene er det norske forsvaret, i

likhet med forsvaret til de fleste andre europeiske allierte, for dårlig.

Det ble også pekt på betydningen av en enhetlig militær kultur ved flernasjonalt samarbeid i felt. Det bød for eksempel på problemer at de første polske kontingentene til den nordisk-polske brigaden i SFOR i stor grad var preget av Warszawapaktens militære kultur, som ga svært lite rom for delegering av ansvar og selvstendige initiativ i de lavere ledd. Dette forbedret seg etter hvert, og mot slutten var samarbeidet nærmest knirkefritt.

Operative anbefalinger

- Interoperabilitet med våre allierte må styrkes, spesielt for høyteknologiske enheter.
- Reaksjonstiden må reduseres og robustheten økes for våre hærstyrker.
- Spesialstyrkene bør utvides i så stor grad som personelltilgangen tillater.
- Sivilpolitikapasiteten bør styrkes.
- Enheter i fredsoperasjoner må råde over betydelige midler til bruk i sivilt-militært samarbeid, og dette feltet må vies økt oppmerksomhet i opplæringen

Oppsummering

Med hensyn til beslutningsprosessene i Norge, ble diskusjonene konsentrert om reformer på tre områder. Det hersket ulike meninger om det burde opprettes et regjeringens krisehåndteringsutvalg under statsministerens ledelse. Enkelte understreket behovet for gjennom et slikt tiltak å skape større effektivitet og enhet i norsk politikk, mens andre advarte mot at det ble opprettet nok et 'lag' av byråkrati, og tok i stedet til orde for at koordinering fortsatt burde foregå i linjeorganisasjonen. Det ble også fremmet et forslag om å opprette en ny permanent koordinerende enhet ved Statsministerens kontor.

Derimot var det bred enighet om at Forsvarsdepartementet og deler av Forsvarets overkommando burde integreres i en samlet enhet med ansvar for alle forsvarssegmentets analyser og innspill i beslutningsprosessene. Et sentralt

formål med dette ville være å styrke de militærfaglige bidrag til den samlede norske analysevirksomheten, spesielt integreringen av de operative og etterretningsmessige aspekter.

Med hensyn til hvordan norsk politikk kan fremmes best mulig i NATO, var det generell enighet om at Norge som småstat nødvendigvis vil ha begrenset påvirkningskraft i saker som ikke direkte angår norske interesser. Å opptre som en lojal og verdifull alliert bør være første prioritet. Like fullt fremkom det ulike synspunkter med hensyn til hvilket ambisjonsnivå Norge burde velge. Enkelte anbefalte at Norge i større grad burde konsentrere seg om arbeidet med å utforme en best mulig politikk for NATO – på basis av NATOs betydning for Norge og ut fra tesen om at "det som er bra for NATO samlet sett, vil oftest være bra også for Norge". Andre mente at Norges situasjon tilsier at det er unødvendig og potensielt skadelig for Norge å fremme egne synspunkter i denne typen spørsmål.

Det ble imidlertid fra flere hold påpekt at Norge for å oppnå innflytelse, måtte komme med innspill tidlig i beslutningsprosessene, ha klare og operasjonaliserbare policy-anbefalinger og utnytte aktivt både formelle og uformelle – også bilaterale – kanaler i NATO-systemet. Det ble også konstatert at en forutsetning for å oppnå innflytelse, er å være i stand til å stille med relativt sett betydelige styrkebidrag.

Innflytelse kan også oppnås ved å ha dyktige norske medarbeidere sentralt plassert i NATO-systemet. Det ble fra flere hold hevdet at Norge burde utvikle en samlet plan for dette og utnytte dette potensialet bedre, både ved å være mer bevisst ved valget av det personell som blir sendt ut, og ved å opprette direkte om enn uformelle kanaler mellom disse medarbeiderne og beslutningstakere i Norge.

Det hersket gjennomgående enighet om at Forsvaret må legges om blant annet før at Norges skal kunne yte et best mulig bidrag til NATOs krisehåndtering i felt, og at internasjonale operasjoner og nasjonal krisehåndtering må dimensjonere Forsvarets spisse ende. Med hensyn til spesialstyrker ble det hevdet at dette

er et så verdifullt, høyprofilert og kosteffektivt bidrag at personelltilgang, ikke økonomiske hensyn, bør være den begrensende faktor for størrelsen på disse enhetene.

Det var enighet om betydningen av at det internasjonale samfunn råder over robuste politikkapasiteter når fredsoperasjoner igangsettes, og muligheten for å knytte en sivil-politi komponent til Hærens reaksjonsstyrke ble nevnt som et mulig norsk bidrag til dette. Betydningen av et effektivt sivilt-militært samarbeid ved fredsoperasjoner ble understreket, samtidig som det ble påpekt at militære enheter verken kan eller bør overta de humanitære organisasjonenes arbeidsfelt.

På overordnet nivå hersket det enighet om at Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske institusjoner og kapasiteter bør moderniseres i lys av den generelle utvikling i det internasjonale system, i NATO og i våre nærområder. En slik modernisering er en forutsetning for at Norge skal kunne oppfattes som en lojal og verdifull alliert i NATO, samtidig som vi skal være i stand til å forsvare egne interesser.

Det ble også understreket av enkelte seminar-deltakere at norske beslutningstagere, blant annet for å kunne bidra effektivt i denne typen konflikter, må drive en mer aktiv informasjonsvirksomhet og legitimeringsvirksomhet enn hva som var tilfellet under Balkan-krisene på 1990-tallet. Samtidig ble det advart mot en overdreven tro på at det er mulig å kontrollere medievinningen og informasjonsstrømmen i denne typen kriser. Også *ad hoc*-håndtering av media ble ansett å være nærmest uunngåelig.

English summary

Norway in the Balkans 1990-1999: Lessons learned

The paper is based on confidential discussions at a seminar for politicians, officers, academics, and high ranking civil servants – "Norway and the Balkan Crises 1990-1999 – Lessons Learned" – coordinated by the Norwegian Institute for Defence Studies, the Norwegian Staff College, and the National Defence College in April 2000. The choice of topics, arguments, and conclusions of this paper is the responsibility of the author alone.

The participants were asked – based on their experiences in handling the Balkan crises in the 1990s – to consider three basic questions:

1. How is Norway to fulfill its policy-making potential during such crises?
2. How can Norwegian decision makers best further these policies in NATO?
3. How can Norway make the best possible contribution to NATO crisis management in the field?

As to more effective policy-making, five recommendations were made, with varying degrees of consensus: It was agreed that the infrastructure for classified communication will have to be improved; there was near unanimity that Norwegian Ministry of Defence and the Chief of Defence should be integrated, modeled on the UK Ministry of Defence; it was argued that hand-picked personnel at the relevant ministries should have the opportunity to focus solely on strategic analysis of potential or evolving crises; a suggestion – which met with no direct opposition – was made that a crisis management unit for coordination and central control should be established at the prime minister's office; and it was strongly argued by some that a crisis management committee, headed by the prime minister, should be established with core representation from the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Defence, and the Ministry of Justice – the suggestion was opposed by some.

As to furthering Norwegian policies in NATO, it was agreed that Norway's primary goals should be to contribute to defining, and working to realize, the common interests of the Alliance, and to be perceived as a loyal and useful ally. As to more concrete steps, five suggestions were made: national policies – formed on the basis of independent analysis – should be pushed, in a flexible manner, at the earliest possible point during a conflict; unofficial channels of influence – including bilateral ones – should be exploited to the greatest degree possible; high priority should be put on placing Norwegian personnel in positions of influence in the NATO bureaucracies; this personnel should be hand-picked with an eye to their ability to play an important and constructive role, and contacts should be established to the relevant national bureaucracies; and Norwegian military capabilities need to be improved if influence on Alliance policies is desired.

As to contributions to NATO crisis management in the field, there was unanimous agreement on five specific points: interoperability should be improved, particularly for high-tech units; reaction time must be reduced and forces must be made more robust; the volume of special forces should be increased to the extent that the access to potential personnel allows for; the capacity of army units for civilian policing should be improved – possibly a civilian police unit should be attached to the Army's rapid reaction unit; and units in peace support operations should have at their disposal sizeable resources for civilian-military cooperation, forces must also receive training for this kind of work.

IFS Info 3/2000

Per Fr. I. Pharo

Norge på Balkan 1990-1999
"Lessons learned"

IFS

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Per Fr. I. Pharo

Institutt for forsvarsstudier
Norwegian Institute for Defence Studies

Oslo mil/Akershus
N-0015 OSLO
Norway

Tlf. + 47 23 09 31 05
Fax + 47 23 09 33 79