



Småstaters møte med irregulære trusler – utfordringer og konsekvenser for Forsvaret



Småstaters møte med irregulære trusler
– utfordringer og konsekvenser
for Forsvaret

Harald Håvoll
Erik Reichborn-Kjennerud

Småstaters møte med irregulære trusler
– utfordringer og konsekvenser
for Forsvaret

Med denne utgivelsen gjenoppstår Forsvarets stabsskoles skriftserie etter nærmere 10 års stilleligge. Skriftserien har til formål å synliggjøre interessante og tidsriktige temaer knyttet til militær virksomhet, uten å fremstå som for teoretisk tung eller uten feste i militære operasjoner. Serien skal være et forum hvor militærteori møter operasjonell virksomhet, med tilgjengeliggjøring som formål. Skriftserien er tenkt å ha 4 utgivelser årlig og skal speile aktivitet og satsingsområder hos Stabsskolens forskjellige avdelinger.

Synspunktene som kommer til uttrykk i skriftserien står for forfatternes egen regning, og er således ikke et uttrykk for Forsvarets eller Forsvarets stabsskoles offisielle syn. Gjengivelse av innholdet i skriftserien, helt eller delvis, må kun skje med forfatternes samtykke.

Redaksjon:

Kommandørkaptein Jan Tore Nilsen og Oberstløytnant Olaf von Porat Erichsen

Henvendelser om skriftserien kan rettes til:

Forsvarets høgskole/Forsvarets stabsskole

Postboks 800 Postmottak

2617 Lillehammer

e-post: fhs.kontakt@mil.no

ISBN 978-82-92566-07-7

Bilder på forsiden: Olaf von Porat Erichsen og Forsvarets mediesenter

Bilde på baksiden: Forsvarets mediesenter

Grafisk design, layout & produksjon:

FAKT RSF-Oslo/Grafisk, Simen Grønseth

Trykk:

Br Fossum

©

Innhold

FORORD	7
SAMMENDRAG	9
INNLEDNING	11
BEGREPER/DEFINISJONER	14
Irregulære trusler, COIN og stabiliseringsoperasjoner	14
Militære kapabiliteter – ressurser – innretning	16
FORUTSETNINGER/AVGRENSINGER	18
Fremtidens konflikter er hybride	18
Høyintens krigføring er dimensjonerende for Forsvaret	19
Målet er effekt i operasjonsområdet	19
Ikke rendyrkede, eksklusive COIN-kapabiliteter	20
TILNÆRMING	21
TEORETISK GRUNNLAG – SENTRALE PRINSIPPER	21
UTLEDETE KAPABILITETER	25
Profesjonskultur og krigerkultur	26
Befolkningscentrert strategi	28
Kontekstforståelse og kulturforståelse	32
Hurtig læring og tilpasning	34
Trening og øving	35
Utdanning og doktrine	36
Oppbygging av vertsnasjonenes sikkerhetskapabiliteter (FID)	38
SMÅSTATERS MULIGHETER OG BEGRENSNINGER	40
Hurtig reaksjonsstyrke	44
Nisjekapabiliteter	45
Nasjonale hybride bidrag	46
Multinasjonale hybride bidrag	47
STATUS I NORGE OG I FORSVARET	48
Læring og tilpasning	48
Kulturforståelse	50
Seleksjon	51
Krigerkulturen	51
Kompetansebygging i Hæren	52
Oppbygging og opplæring av lokale sikkerhetsstyrker	53
Beskyttelse av befolkningen – befolkningscentrert tilnærming	53
KONKLUSJON MED ANBEFALINGER	55

Hurtig læring og tilpasning	55
Doktrine	56
Materiell og organisering	56
Forsvarets innretning	57
Kontekstforståelse/Kulturforståelse	58
Seleksjon	58
Deployeringens varighet	58
Hurtig reaksjonsstyrke	59
Hybride løsninger	59
AVSLUTTENDE KOMMENTAR	62
BIBLIOGRAFI	63
BIOGRAFIER	69

Forord

Denne første utgivelsen i Forsvarets stabsskoles skriftserie er viet utfordringer knyttet til småstaters møte med irregulære trusler. Forfatterne tar utgangspunkt i at denne type trusler utgjør hovedutfordringen for våre militære styrker under dagens internasjonale operasjoner.

Konflikter hvor trusler fra irregulære aktører står sentralt er ofte mer komplekse enn det som tradisjonelt har blitt kalt konvensjonell krigføring. Våre soldater trenger forståelse for hele konteksten de opererer innenfor, ikke kun for militært håndverk, men også hvordan våre sivile partnere og lokale aktører tenker og opptrer. Mange vil hevde at denne forståelsen, inkludert innsikt i den lokale kulturen, er en forutsetning for suksess.

Følgende spørsmål vil drøftes i denne utgivelsen:

Hvilke utfordringer fra irregulære aktører står vi overfor i dag?

Krever denne type operasjoner særskilte kapabiliteter?

Hvordan kan små stater som Norge best bidra i denne type konflikter?

Som en del av den nasjonale satsingen innenfor *Multinational Experiment 6* (MNE 6) har FSTS sammen med FFI og NUPI arrangert seminarer og workshops med *Counterinsurgency* (COIN) og stabiliseringsoperasjoner som tema. Denne utgivelsen er et resultat av dette arbeidet.



Thor Lysenstøen

Oberst

Fung. sjef Forsvarets stabsskole

Sammendrag

Hovedhensikten med denne studien er å fremme tenkning rundt utfordringer forbundet med irregulære trusler i utenlandsoperasjoner, hvilke kapabiliteter slike operasjoner krever og hvordan små stater som Norge, med begrensede ressurser, best kan bidra i slike operasjoner.

Det militære elementets rolle i konflikter som omfatter trusler fra irregulære aktører, typisk opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner, er mer kompleks enn i en tradisjonell konvensjonell krig og stiller derfor andre og mer uvante krav til de kapabiliteter som de militære skal anvende. Beskyttelse av befolkningen er viktigere enn å lokalisere og utslette de irregulære aktørene. En forståelse av hele konteksten, herunder den lokale kulturen, blir en forutsetning for suksess. Å bygge de lokale sikkerhetsstyrkene blir viktigere enn at intervensjonsstyrken selv skal stå for sikkerheten, og fordi enkelte irregulære aktører er svært fleksible og tilpasningsdyktige blir det helt essensielt at de som skal bekjempe disse, selv har evne til hurtig læring og tilpasning. Videre er de militæres hovedoppgave å legge forholdene til rette for at andre virkemidler skal ha effekt. For å kunne iverksette slike operasjoner med en viss mulighet for suksess må den militære komponenten være utstyrt, trent og organisert med disse kravene for øye.

Deltakelse i utenlandsoperasjoner er en oppgave på linje med de nasjonale oppgavene for Forsvaret og er nedfelt i Regjeringens strategiske konsept for Forsvaret. Studien forutsetter at det å kunne levere substansiell operasjonell effekt i disse operasjonene er en forutsetning for deltakelse. Dette krever kapabiliteter som er tilpasset de utfordringer man møter i operasjoner som opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner. Det norske forsvaret er dimensjonert for konvensjonell, høyintensiv krigføring, og nødvendige tilpasninger til operasjoner med irregulære trusler har skjedd ad hoc, fragmentert og gjennom improvisasjoner. Mange av disse har vært ganske vellykte, men har skjedd på tross av og ikke på grunn av en gjennomtenkt plan. Ulempen med dette er at det blir for tilfeldig, ustrukturert og reaktivt med den følge at en tilpasningsdyktig motstander kan tilrive seg initiativet og kan implementere nye handlemåter raskere. En fungerende organisasjon for erfaringslæring og -implementering vil i stor grad kunne kompensere for denne ulempen, men den fungerer ikke i Forsvaret etter intensjonene i dag. En klar anbefaling er at

dette er en forutsetning for all fremtidig deltakelse i utenlandsoperasjoner og må på plass snarest.

Koalisjoner og allianser har en stor utfordring i å kunne koordinere og samkjøre sine operasjoner i en helhetlig innsats på grunn av det store antallet aktører involvert. Små stater kan derfor utgjøre en del av problemet snarere enn løsningen dersom ikke deres bidrag er av et visst omfang – kvalitativt eller kvantitativt. Studien drøfter flere mulige militære bidrag, enkeltstående nasjonale og mulige varianter av multinasjonale bidrag, der flere likesinnede småstater går sammen om å levere substansielle bidrag.

De fleste mulige varianter av bidrag fra småstater generelt og fra Norge spesielt, krever en justering av noen av de eksisterende kapabiliteter – hovedsakelig gjennom tilførsel av kompetanse på den type konflikter som studien fokuserer på – og i mindre grad etablering av helt nye kapabiliteter. Utdanning, trening og tilpasning av tankesettet er de viktigste områdene for endring – for materiell og organisering kreves det ikke justeringer i samme grad. Dette er også personellintensive operasjoner, og kompetente avdelinger av en viss størrelse gir mer effekt enn teknologi og materiell. Studien anbefaler at Forsvaret tilføres mer ressurser og at disse i hovedsak blir brukt til å øke personelloppsetningen, særlig i Hæren. Ved å supplere et infanteribidrag med nisjekapabiliteter og/eller teknologi- og materiellintensive bidrag fra de andre forsvarsgrenene kan selv Norge som småstat kunne levere substansielle bidrag som kan gi relevante operasjonelle og dermed politiske effekter.

Innledning ¹

Et fremtredende trekk ved de siste to tiårs væpnede konflikter har vært at de bare i liten grad har forekommet som konvensjonell strid mellom statlige, regulære, aktører. De aller fleste væpnede konflikter har vært interne, intra-statlige, konflikter, der minst en av aktørene har vært ikke-statlig, irregulær, og som i hovedsak har benyttet ukonvensjonelle metoder.² Disse konfliktene kjennetegnes ved at de forekommer ”blant befolkningen”, som Rupert Smith omtaler dem.³ Flere av disse konfliktene har også omfattet eksterne aktører som enten har intervenert på vegne av det internasjonale samfunn, på vegne av en truet regjering eller som resultat av enkeltstaters egne sikkerhetsinteresser, eller en kombinasjon av disse. Årsakene til mangelen på suksess i ulike intervensjoner har vært mange, der fraværet av politisk vilje og ressurser har vært en viktig faktor, men det har også manglet klare og helhetlige teorier og strategier om hvordan slike operasjoner best utføres. Dette har igjen ført til store mangler både på det strategiske og på det operasjonelle plan, noe som har bidratt til at forholdsvis få kriger blant befolkningen har nådd de politiske målene som var satt. Selv de operasjoner som blir beskrevet som ”suksesser” – Mosambik og Kambodsja er to eksempler – nådde ikke de opprinnelige ambisjonene som var satt.⁴

I 1990-årene opererte vestlige militære i freds- og stabiliseringsoperasjoner i miljøer der situasjonen var antatt å være håndterbar (*permissive environment*). Dette var ofte post-konflikt samfunn der intervensjonsstyrken, hovedsakelig gjennom FN-mandater, var satt til å gjenopprette eller bevare en allerede inngått fredsavtale og hvor styrken så på seg selv som nøytral og upartisk og dermed ikke en del av konflikten. Det ble lagt lite vekt på å forsøke å forstå de konsekvenser en utenforstående intervensjon har for de respektive samfunn. En slik tankegang var også rådende under intervensjonene i både Afghanistan og Irak, og det var ikke før etter mange år, der opprør fulgte den konvensjonelle krigføringen, at vestlige militære hentet frem gammel lærdom for bedre å forstå hvordan man bekjemper opprør. Mangelen på helhetlige teorier og strategier for hvordan man stabiliserer post-konflikt samfunn var tydelig. Det ble klart at

¹ Denne studien er en del av det norske bidraget til Multinational Experiment 6 (MNE6) og er finansiert med støtte fra Forsvarsdepartementet.

² Sarkees & Wayman (2010)

³ Smith (2005)

⁴ Berdal (2009) s.172

å stabilisere en stat som nettopp har kommet ut av en konflikt, er en dyp politisk handling som både virker inkluderende og ekskluderende på samme tid fordi det er sjelden at alle ledere og fraksjoner involvert i en væpnet konflikt ser på fred eller fredsprosesser som like gunstige for egne interesser. Slike prosesser skaper ”vinnere” og ”tapere”, og de som oppfatter seg som ”tapere” av fredsprosesser kan være villige til å gjøre alt de kan, inkludert bruk av våpenmakt, for å spolere disse prosessene. Denne type aktører faller inn under betegnelsen ”spoilers”: ”Leaders and parties who believe that peace emerging from negotiations threatens their power, worldview, and interests, and use violence to undermine attempts to achieve it.”⁵

De vestlige lands overlegenhet i konvensjonelle militære kapabiliteter, sammen med deres begrensede evne til å takle opprørsbekjempelse og andre irregulære trusler, vil med stor sannsynlighet bety at fremtidige konflikter i stadig større grad vil omfatte irregulære aktører, og sågar noen stater, som benytter ukonvensjonelle metoder. Tilstedeværelsen av irregulære trusler i dagens og i den forventede fremtidens omgivelser betyr derfor at dagens og fremtidens forsvar må være like kapable til å møte denne slags utfordringer som de er til å konfrontere konvensjonelle eller regulære trusler. Dette har store konsekvenser for Norges og våre alliertes strategiske tenking og forsvarsstruktur.

Siden Regjeringen har pålagt Forsvaret å delta i utenlandsoperasjoner der irregulære trusler må forventes å forekomme, er hensikten med denne studien å finne ut hvor Norge står i forhold til de kapabiliteter som slik deltakelse fordrer. Argumentet for at temaet er viktig og relevant for Norge finnes hovedsakelig fire steder; 1) Forsvardepartementets strategiske konsept for Forsvaret angir at en av hovedoppgavene for Forsvaret er å delta i utenlandsoperasjoner⁶; 2) Forsvarets Fellesoperative Doktrine (FFOD) fra 2007 beskriver til en viss grad hvilke krav som stilles til de kapabiliteter som Forsvaret må besitte for å kunne utføre utenlandsoperasjoner; 3) det er blant ledende militære og sikkerhetspolitiske observatører en rimelig grad av konsensus om at de fleste fremtidige konflikter vil være hybride, det vil si at de mest sannsynlig vil omfatte hele spekteret av trusler og aktører⁷ og 4) irregulære trusler, opprørsbekjempelse (COIN) og

⁵ Stedman (1997) s.1

⁶ Forsvardepartementet (2009) s.5

⁷ Også offisielle amerikanske dokumenter slår dette fast. Se for eksempel: White House (2010) og US DoD (2010)

stabiliseringsoperasjoner får stadig større fokus i NATO.⁸

In recent draft publications, such as AJP-3B, the term counter-ing irregular activity (including counter insurgency as probably the most demanding variant) is now being introduced as one of the major campaign (sometimes called operational) themes.⁹

Sett i lys av at økt vekt på deltakelse i operasjoner i utlandet er et sentralt sikkerhetspolitisk mål – formulert i Forsvarets strategiske konsept av 2009; for å ”bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av en FN-ledet internasjonal rettsorden”¹⁰ – vil Forsvarets fremtid stadig være rettet mot å takle slike operasjoner samtidig med territorielt forsvar og suverenitetshevdelse. FFOD kategoriserer utenlandsoperasjoner i ”henhold til konfliktspekteret og betegnes som *militære bidrag i fredstid, stabiliseringsoperasjoner, strid mot irregulære styrker og strid mot regulære styrker*”.¹¹ Selv om denne kategoriseringen er ment som et hjelpemiddel for å beskrive hvilke operative metoder, hvilken styrkestruktur og hva slags opptreden som er nødvendig i forskjellige operasjoner, tenderer sikkerhetsomgivelsene i utenlandsoperasjoner mot *irregulære trusler*. Dette betyr at disse kategoriseringene vil være mindre entydige og at Forsvaret må være utdannet, trent og utrustet til innsats i hele konfliktspekteret uansett type operasjon.

Denne studien er et bidrag til det norske MNE-prosjektet¹² og er en oppfølger til et seminar og påfølgende seminarrapport om COIN

⁸ NATO har nylig utgitt ”Bi-SC Counter-Insurgency (COIN) Joint Operational Guidelines (JOG)”, 26. mai 2010, og et utkast til COIN-doktrine (AJP 3.4.4) er produsert og avventer ratifisering (per september 2010).

Dette økte fokus gjelder i høyeste grad også i USA: *The Quadrennial Roles and Missions Report, released in January 2009, cites irregular warfare as one of six core mission areas for the entire joint force....Adaptive adversaries such as terrorists, insurgents, and criminal networks as well as states will increasingly resort to irregular forms of warfare as effective ways to challenge conventional military.* US DoD (2010)

⁹ Se fotnote i NATO Bi-SC (2010) s.5

¹⁰ Forsvarsdepartementet (2009) s.8

¹¹ Forsvarets stabsskole (2007) s.23

¹² MNE står for Multinational Experiment og er en serie med prosjekter for utvikling av, og eksperimentering med, nye operasjonskonsepter. Det pågående prosjektet er det sjette i serien (MNE6) og har fokus på konflikter med irregulære aktører. Det ble startet opp tidlig i 2009 og vil bli avsluttet ved utgangen av 2010. Norge har vært fullverdig deltaker i serien siden 2008 gjennom en nasjonal prosjektgruppe bestående av representanter fra Forsvarets Stabsskole (FSTS), Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

i 2009.¹³ Der seminaret i 2009 fokuserte på opprørsbekjempelse generelt, vil denne studien fokusere på småstaters militære bidrag i konflikter som delvis eller i sin helhet omfatter trusler fra irregulære aktører (irregulære trusler), og hvor hovedvekten er lagt på de mest utfordrende og omfattende av disse operasjonene; opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner. Studien belyser generell teori om opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner, og de nødvendige militære kapabiliteter som kan utledes fra dette. Muligheter og begrensninger for småstaters bidrag generelt, og Norges spesielt, diskuteres – og noen anbefalinger presenteres. Intervjuer med relevante aktører, sammen med diskusjonene som fremkom i en workshop som ble arrangert i Oslo 8. juni 2010, danner hovedgrunnlaget for den videre drøftingen av småstaters utfordringer i møte med irregulære trusler.

Begreper/definisjoner

Irregulære trusler, COIN og stabiliseringsoperasjoner

Det eksisterer ikke en omforent, klar definisjon på begrepet *irregulær aktør/trussel/krigføring*, men i denne studien refererer ordet irregulær til statusen til aktører og ikke til metoder eller handlemåter. Irregulære trusler blir derfor enhver trussel som en irregulær aktør kan fremsette, og irregulær krigføring blir følgelig krigføring der minst en av partene er irregulær. Med irregulær aktør forstås motsetningen til en regulær aktør. En regulær aktør står under kommando av en anerkjent statlig myndighet, er uniformert og oftest organisert i et tradisjonelt hierarki og inndelt i en eller flere våpengrener.¹⁴ De vil som oftest operere etter krigens lover, kjente militære prinsipper og doktriner, og har som regel evne til fellesoperasjoner. En irregulær aktør er ikke under statlig kommando, men er likevel som regel underlagt en eller annen form for ledelse, som en opprørsledelse, en militsleder/krigsherre eller et kriminelt nettverk. De kan operere uniformert, men gjør det ofte ikke, og de er som regel lettere bevæpnet og løsere organisert enn regulære styrker. De vil heller ikke i særlig grad ta hensyn til krigens lover eller andre internasjonale regler.

Så vel regulære som irregulære styrker kan operere **konvensjo-**

¹³ Ravndal (2009)

¹⁴ Forsvarets stabsskole (2007) s.41

nelt eller **ukonvensjonelt**. Konvensjonelle operasjoner brukes her om operasjoner mellom to staters regulære styrker som anvender tradisjonelle militære våpen og taktikk mot primært motstanderens militære styrker. Ukonvensjonelle operasjoner blir da operasjoner som søker å unngå å konfrontere motstanderens militære kampstyrker direkte, men som heller retter sine anslag mot hele spekteret av motstanderens struktur – sivil som militær – og som ikke følger standard taktikker eller lover og regler. Typiske metoder er geriljakrig, undergraving, snikmord av nøkkelpersoner, terror, sabotasje og mer eller mindre åpenbar propaganda. Dette er metoder som en irregulær styrke foretrekker, men også regulære styrker kan benytte seg av ukonvensjonelle metoder.¹⁵

Studiens fokus vil være på det militære bidraget i opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner, men ikke nødvendigvis begrenset til kun disse typene operasjoner. Alle typer operasjoner som omfatter bruk av militær makt mot *irregulære aktører* som anvender væpnet vold, er dekket av tematikken. Grovt sett kan man si at studien omfatter alle typer militære bidrag i operasjoner annet enn regulær, konvensjonell krig. Irregulære trusler/konflikter/utfordringer blir i denne studien altså benyttet som et paraplybegrep som henholdsvis opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner faller inn under.¹⁶

Det er stor overlapp mellom det militære bidraget i stabiliseringsoperasjoner og opprørsbekjempelse, og til og med fredsbevarende oppdrag. Felles for alle operasjonene er at de i større eller mindre grad vil finne sted innenfor et omstridt område der det vil være innslag av irregulære trusler som man må være forberedt på å takle. Den viktigste forskjellen er først og fremst i mandatet; i en opprørsbekjempelse har intervensjonsstyrken valgt side og støtter en styresmakt i bekjempelse av et lokalt/nasjonalt opprør. I freds- og stabiliseringsoppdrag er intervensjonsstyrken i utgangspunktet nøytral og upartisk, og skal sørge for sikkerhet og stabilitet etter at en væpnet konflikt er avsluttet, eller for å forhindre at en spent situasjon får utvikle seg til en væpnet konflikt.¹⁷ I slike operasjoner må man være forberedt på å kunne takle episoder som omfatter bruk av væpnet vold fra så vel regulære som irregulære aktører – styrken

¹⁵ IW JOC beskriver ukonvensjonell krigføring som en av fem operasjoner/aktiviteter for å bekjempe irregulære trusler. US DoD (2010) s.7

¹⁶ Dette er også iht. US DoD (2010), ss.5-8, som benytter paraplybegrepet "Countering Irregular Threats" som COIN og stabiliseringsoperasjon faller inn under. Dette er også i tråd med NATOs syn. Se fotnote nr. 9

¹⁷ Dette er ikke alltid gjeldende, og operasjoner kan fort utvikle seg til at man tar parti/velger side.

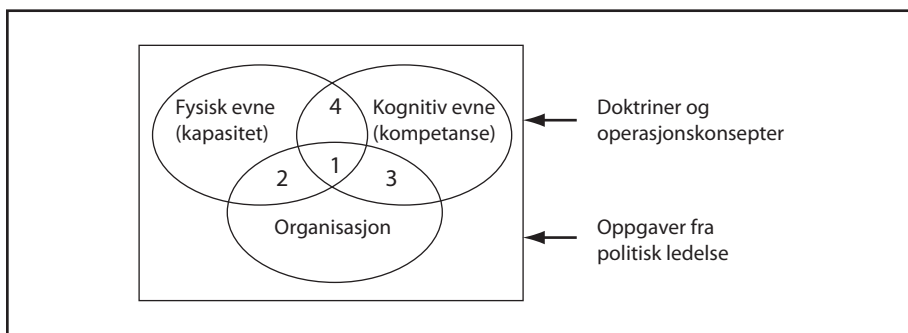
må være eskaleringsrobust – men det blir sett på som noe en søker å unngå. I opprørsbekjempelse, derimot, er væpnet kamp mot opprørere en del av planen fra starten av. Oppgavene og utfordringene det militære bidraget står overfor er likevel nærmest identiske i stabiliseringsoperasjoner og i opprørsbekjempelse, og for denne studiens formål blir derfor disse å betrakte som synonyme.

I denne studien vil **opprør** (insurgency) bli definert som *en organisert gruppe eller bevegelse som utfordrer en lokal styresmakts kontroll over et gitt territorium med virkemidler som inkluderer undergraving (subversjon) og organisert, væpnet vold. Målet er å erstatte det eksisterende regime eller å påvirke det til å endre politikk i tråd med opprørernes målsettinger. Opprørerne har en strategi; de har politiske mål, og rår over visse midler som de anvender på en særskilt måte for å nå disse målene.*

I lys av denne definisjonen er **opprørsbekjempelse** (counterinsurgency) *alle de militære og sivile handlinger (helhetlig tilnærming / comprehensive approach) som kreves for å begrense eller bekjempe opprøret samtidig som man søker å påvirke dets underliggende årsaker.*

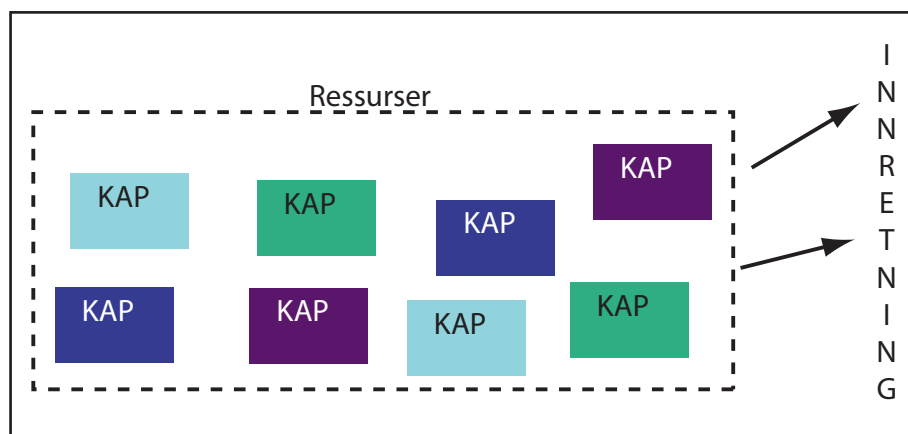
Militære kapabiliteter – ressurser – innretning

I denne studien er det engelske begrepet "capability" fornorsket til *kapabilitet* fordi det innholdsmessig rommer mer enn "kapasitet" og "evne" og dermed gir et mer helhetlig bilde av hva som diskuteres. Som ordet vil bli brukt her, består en militær kapabilitet av tre elementer; **kapasitet** (fysisk evne), **kompetanse** (kognitiv evne) og **organisasjon**.



Figur 1. Militær kapabilitet. I område 1 på figuren er det sammenheng mellom de tre elementene. I 2,3 og 4 er resultatet suboptimalt, og utenfor disse igjen er kapabiliteten ikke-eksisterende (f. eks. ved at man har utstyr, men verken kompetanse til å bruke det eller en organisasjon for å utnytte det i tråd med oppgaver og konsepter).

Det er oppgavene gitt av politiske myndigheter, sammen med gjeldende militærteori og konsepter, som bestemmer hva som er ønskede kapabiliteter. Når militærmakten så, ut fra disse føringene, har det rette materiellet, er utdannet, trent og øvd i å bruke dette materiellet i henhold til konseptene, og er organisert for å maksimalisere effekten av fysisk og kognitiv evne, besitter militærmakten relevante kapabiliteter (område 1 i figur 1). Summen av kapabilitetene benevnes i denne studien som Forsvarets *ressurser*. Det er ikke gitt et lite forsvar som Norges å ha ressurser til å utføre alle typer oppdrag og møte alle trusler alene. Derfor må disse begrensede ressursene spisses, eller dimensjoneres, i en eller noen få retninger – denne dimensjoneringen kaller vi Forsvarets *innretning*.



Figur 2: Forsvarets ressurser og innretning. Fargene skal illustrere henholdsvis maritime, luft, hær og felles kapabiliteter. Pilene skal illustrere at sammensetningen av Forsvarets samlede kapabiliteter, Forsvarets ressurser, normalt kun er innrettet mot en del av oppgavespekteret for å optimalisere effekten mot dette.

Forutsetninger/avgrensinger

Fremtidens konflikter er hybride

Fremtidige væpnede konflikter vil med stor sannsynlighet omfatte et bredt spekter av trusler – regulære som irregulære. Selv i en konflikt med/mellom statlige aktører vil de krigførende anvende styrker som driver så vel konvensjonelle som ukonvensjonelle operasjoner. Videre kan disse aktørene støtte/sponse irregulære grupper til å angripe motstanderen med ukonvensjonelle metoder. I 1999 skrev to kinesiske oberster en avhandling om ”Ubegrenset krigføring”, der utgangspunktet var hvordan en utfordrer (Kina) kunne bekjempe verdens sterkeste (militær-) makt.¹⁸ Svaret var å angripe USA med et bredt spekter av virkemidler, konvensjonelle som ukonvensjonelle, for å ramme sårbare, men svakt beskyttede områder (som økonomi, samfunnsstruktur og infrastruktur). Regulære styrker vil også bli satt inn, ikke som hovedinnsats, men snarere som en avledning og distraksjon fra hovedinnsatsen. Dette er helt i tråd med militær logikk: ikke møt fienden der han er sterkest, men der han er mest sårbare og forventer det minst. En stat som kun disponerer konvensjonelle militære midler må følgelig forvente at en fremtidig motstander vil kunne sette inn ukonvensjonelle tiltak fra både regulære og irregulære aktører, om ikke som sin hovedinnsats så i det minste for å redusere nytten av motstanderens konvensjonelle militære midler.

Frank G. Hoffman var blant dem som introduserte begrepet ”hybrid krig”¹⁹, og som han skriver i sin studie fra 2007:

*It is not just that conventional warfare and interstate conflict is on the decline, there is a fusion of war forms emerging, one that blurs regular and irregular warfare.*²⁰

Videre skriver han at:

*Hybrid threats incorporate a full range of different modes of warfare including conventional capabilities, irregular tactics and formations, terrorist acts including indiscriminate violence and coercion, and criminal disorder. Hybrid Wars can be conducted by both states and a variety of non-state actors.*²¹

¹⁸ Liang & Xiangsui (1999)

¹⁹ For mer om hybrid krigføring, se Daltveit, Greiner & Ydstebø (2010) ss.52-65

²⁰ Hoffman (2007) s.7

²¹ Ibid. s.8

Erfaringene fra Irak og Afghanistan vil mest sannsynlig føre til en større nøkternhet med hensyn til å intervensere militært, fjerne en regjering og innsette en ny, for deretter å ta hovedbyrden med å bygge den nye staten, samtidig som man skal bekjempe et gryende opprør. Det er imidlertid ikke usannsynlig at svake og skjøre stater ber om hjelp til å bekjempe en intern trussel eller at FN ber om en militær innsats for å beskytte en utsatt befolkning (Protection of Civilians²²). Uansett om fremtidens konflikter vil innebære en militær innsats av den type vi har sett i Irak og Afghanistan, eller en mer nedskalert versjon (en *COIN light*), så vil behovet for kapabiliteter for å møte irregulære trusler være til stede.²³ Et tidlig engasjement i å bygge utsatte staters sikkerhetskapabiliteter vil kunne forhindre at man må intervensere med egne styrker på et senere stadium, men dette fordrer at man selv har kompetanse på hvordan man best bekjemper irregulære trusler.

Høyintens krigføring er dimensjonerende for Forsvaret

Forsvaret er den eneste av statens institusjoner som er utstyrt og trent for de mest intense og dødelige situasjoner i krig og konflikt. Dette er Forsvarets *raison d'être* og må nødvendigvis fortsatt være det. Dette forsterkes videre av påstanden om at til tross for at stabiliseringsoperasjoner og opprørsbekjempelse nok kan være mer komplekse situasjoner enn inter-statlig krig, så er det mulig for enkeltpersoner og avdelinger å improvisere seg nedover på intensitetsskalaen med en viss suksess – men ikke oppover. Det er derfor ikke snakk om å endre de grunnleggende forutsetningene for Forsvaret – ikke å bytte ut noe med noe annet – men å utvide Forsvarets ressurspektrum. Utfordringene for en småstats militærmakt i opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner er å kunne takle et større spektrum av trusler og operasjoner – å inneha (med et engelsk uttrykk) ”a *Continuum of Force*”.

Målet er effekt i operasjonsområdet

Studien forutsetter også at de kapabiliteter Forsvaret velger å utvikle, er styrt av ønsket om å oppnå størst mulig operasjonell effekt i de typer operasjoner det blir satt til å bidra i. Den effekten som

²² For en utfyllende studie om dette temaet, se Holt og Taylor (2009)

²³ Gates (2010) s.1

søkes, forutsettes å være slike resultater i operasjonsområdet som best kan omsettes i politiske effekter i forhold til den overordnede målsettingen for operasjonen, og ikke bare en solidaritetsgevinst ved kun å delta. Enhver deltakelse i internasjonale operasjoner vil være grunnlagt på flere motiver, hvorav alle vil være av politisk art. Det er vanskelig å se for seg at Norge vil delta militært i en utenlandsoperasjon kun for å gi våre styrker adekvat militær trening og erfaring. Noen av disse motivene vil være altruistiske, som å hjelpe mennesker i nød, og noen av egeninteresse, som å fjerne trusler mot eget folk/territorium gjennom å bekjempe truslene der de har sitt utspring, vise alliansesolidaritet for å sikre innflytelse på alliansen og dermed sikre hjelp om vi selv skulle bli truet, eller pleie det norske selvbildet. Hva som er argumentene og motivene for Norges internasjonale innsatser, får selvsagt betydning for innretningen av Forsvaret. Dersom vi bare er ute etter en solidaritetsgevinst ved deltakelse, vil selve deltakelsen være viktigere enn resultatene av innsatsen. Følgelig vil det bare være nødvendig med små justeringer på de kapabiliteter vi allerede har, selv om bedre resultater også vil gi mer anerkjennelse. Er derimot motivet å oppnå betydelige resultater og/eller målene ambisiøse, slik som virkelig å gi mennesker beskyttelse, stabilisere og styrke skjøre samfunn eller fjerne en konkret trussel, så er det kun resultater som teller – og siden resultater avhenger av endring i Forsvarets kapabiliteter/ressurser/innretning, så har Norge og andre småstater en reell utfordring.

Ikke rendyrkede, eksklusive COIN-kapabiliteter

Små stater har ikke ressurser til å bygge opp kapabiliteter som er rendyrket for opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner og som ikke er anvendelig til andre operasjonstyper. De må heller satse på å tilpasse de eksisterende kapabilitetene slik at de er anvendelige og gripbare over et større spekter av oppgaver, inkludert opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner, selv om dette kan føre til noe redusert evne til konvensjonell krigføring.²⁴ Dermed blir det heller spørsmål om justeringer av de eksisterende kapabilitetene enn omfattende snuoperasjoner. I tråd med det som er nevnt over, kan det likevel bli snakk om markante justeringer. Ifølge Forsvarets strategiske konsept skal "[Kapabiliteter] som ivaretar nasjonale oppgaver også

²⁴ Frykten for redusert evne til konvensjonell krigføring ved for stort fokus på COIN har resultert i en opphetet debatt om utviklingen av de væpnede styrker, særlig i USA, men også etter hvert blant våre allierte i NATO og delvis i Norge.

kunne bidra i flernasjonale oppgaver”.²⁵ Derfor vil evne til kontinuerlig tilpasning være en forutsetning for et fremtidig relevant forsvar.

Tilnærming

Tilnærmingen i denne studien er som følger:

Etter å ha stadfestet problemet som irregulære trusler i utenlandsoperasjoner utgjør, tar den utgangspunkt i de klassiske og moderne teorier, konsepter og doktriner vedrørende stabiliseringsoperasjoner og opprørsbekjempelse for å utrede generelle prinsipper som det ut fra litteraturen kan hevdes er viktige for å oppnå politisk effekt. Ut fra dette vil studien se på visse utvalgte kapabiliteter som blir omtalt som essensielle for det militære bidraget til slike operasjoner. Med basis i en rekke intervjuer og en workshop drøftes forholdet mellom de kapabiliteter erfaringen og teorien tilsier, og de kapabiliteter som Norge og andre småstater kan bidra med. Ut fra dette vurderes mulighetene og utfordringene Forsvaret står overfor når det gjelder å møte irregulære trusler i utenlandsoperasjoner. Formålet med studien er i all hovedsak å fremme tenking rundt:

- Utfordringer forbundet med irregulære trusler i utenlandsoperasjoner
- Hvilke kapabiliteter slike operasjoner krever
- Hvordan små stater som Norge, med begrensede ressurser, best kan bidra i slike operasjoner.

Teoretisk grunnlag – sentrale prinsipper

Hver opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjon er unik og ikke alt kan generaliseres fra teori og andre, tilsvarende operasjoner. Moderne opprørsbekjempelse er på mange områder annerledes enn klassisk opprørsbekjempelse, men noen trekk synes å være konsistente over tid. Den største forskjellen mellom klassisk og moderne COIN er at dagens opprørsbekjempelse i hovedsak utføres av eksterne styrker som støtter en lokal regjering, mens den klassiske situasjonen var enten et nasjonalt opprør mot en nasjonal regjering uten ekstern innblanding (for eksempel Mao i Kina), eller et lokalt opprør mot en

²⁵ Forsvarsdepartementet (2009) s.75

sittende kolonimakt (Algerie, Malaya, Indokina I). Deretter kom en periode hvor en sittende marionettregjering ble støttet utenfra av hovedsakelig én aktør, mot et nasjonalt opprør (Indokina II). Opprørerne var også som regel enhetlige med enten en ideologisk motivasjon (kommunister) og/eller en antikolonial nasjonalistisk agenda. I tillegg til at den eksterne intervensjonen nå er den dominerende aktøren på COIN-siden, er den intervensjonerende part også som regel en koalisjon eller allianse. Motstanderne er heller ikke lenger en enhetlig masse, men et konglomerat av aktører fra religiøst/ideologisk motiverte kadre, via tilfeldige opprørere,²⁶ lokale militser og krigsherrer, og til mer eller mindre organiserte, væpnede kriminelle.

I en opprørsbekjempelse er det militære maktmiddelet bare én del av en større helhetlig tilnærming for å få bukt med et opprør. Dette betyr at militær suksess ikke nødvendigvis kan direkte omsettes i politisk suksess, men at de militære og sivile delene er gjensidig forsterkende mot et politisk mål, og at den militære innsatsens rolle vil være å legge forholdene til rette for at annen innsats skal virke. I slike operasjoner er det befolkningen og ikke fienden som er den kritiske dimensjonen for en vellykket opprørsbekjempelse (befolkningssentrert vs. fiendesentrert tilnærming). Dette er ulikt konvensjonell krigføring, der hovedmålet som regel er å slå fienden militært, og der en militær seier ofte direkte kan omsettes i en politisk seier. I en konvensjonell krig vil de militære operasjonene gjerne ha prioritet, og de andre virkemidlenes rolle er å forsterke effekten av den militære innsatsen.

I opprørsbekjempelsesteori er det lagt vekt på at alle militære aktiviteter – offensive, defensive og bidrag til rekonstruksjon – skal ha som siktemål å levere sikkerhet og stabilitet gjennom å beskytte befolkningen og gi grunnleggende hjelp i det gitte området. Sikkerhet er en forutsetning for utvikling, og utvikling er en forutsetning for varig sikkerhet.

Fysisk sikkerhet er et av de mest grunnleggende menneskelige behov. Det befolkningen i et område med utbredt voldsbruk lengter etter er sikkerhet – de ønsker først og fremst en forutsigbar kontroll med voldsmonopolet. Som flere studier har vist, så synes ikke bygging av skoler, sykehus, brønner osv. alene, uten medfølgende sikkerhet, å ha noen åpenbar betydning for lokalbefolkningens støtte til opprørsbekjempere.²⁷ Befolkningen støtter først og fremst den side som

²⁶ Det David Kilcullen kaller «Accidental Guerillas», se Kilcullen (2009)

²⁷ Se for eksempel Wilder & Gordon (2009) og Thompson (2010)

gir best utsikt til en forutsigbar fysisk sikkerhet. Det er ikke bare slik at opprørerne eller regjeringen står sterkest der de har støtte i befolkningen, men like mye at befolkningen støtter den som virker sterkest. I mange tilfeller er det slik at støtte følger styrke – og ikke omvendt.²⁸

Fysisk makt vil være det som først og fremst sørger for befolkningens sikkerhet, men vil bare ha midlertidig positiv effekt på befolkningens holdninger overfor regjeringen og/eller opprørsbekjemperne dersom ikke situasjonen konsolideres og utnyttes til å etablere et bærekraftig samfunn. Militærmakt kan etablere sikkerhet, men en sikkerhet basert på store sikkerhetsstyrker er ikke bærekraftig i lengden. For å oppnå det må det etableres et samfunn basert på rettferdig lov og orden med lokale politistyrker som fremste garantist.

Suksess er selvfølgelig vanskelig å definere i slike operasjoner, men både teori og empiri viser at summen av forbedret sikkerhet, økonomisk utvikling og forbedret styresett (governance) vanligvis fører til marginalisering av opprørerne inntil et punkt hvor de blir nedkjempet, innlemmet (co-opted) eller redusert til irrelevans.²⁹ En opprørsbekjempelse blir ikke bedre enn den staten den speiler. Når regjeringer ikke kan levere rettferdig styresett på det lokale nivå, så taper de, eller som Bernard Fall skrev allerede i 1965: "A government that is losing to an insurgency is not being out-fought, it's being out-governed."³⁰ Det vil si at de taktiske handlingene kan være så godt utført som bare mulig, men hvis det styresettet de skal forsvare verken er effektivt, rettferdig eller legitimt, vil de aldri kunne oppveie for dette. "... good governments can do counterinsurgency badly, but bad governments can't do it well."³¹

Utgangspunktet for studien er ikke én spesifikk opprørsbekjempelse eller stabiliseringsoperasjon, som for eksempel i Afghanistan, men en slags generisk eller ideal-typisk opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjon. Disse operasjonene varierer naturligvis i sted og tid, noe som innebærer at alle COIN-operasjoner er *sui generis* – av sin egen art. Men til tross for dette er den spesifikke naturen til en operasjon hovedsakelig å finne i den komplekse interaksjonen mellom tre faktorer:

²⁸ Kilcullen (2010) s.151

²⁹ For en empirisk undersøkelse av COIN-suksesser se bl.a. Paul, Clarke & Grill (2010)

³⁰ Fall (1965)

³¹ Kilcullen (2010) s.155

- Omgivelsenes (fysisk, økonomisk, politisk og befolkning) karaktertrekk
- Opprørsgruppen(e)s natur
- Opprørsbekjempern(e)s (styresmakten, dens sikkerhetsstyrker og internasjonale aktører) natur

Den britiske doktrinen for stabiliseringsoperasjoner, JDP 3-40, opererer med ni prinsipper som kjennetegner disse typer konflikter og de krav som stilles til en vellykket stabiliseringsoperasjon (og som derfor ofte vil være gyldige i de fleste slike operasjoner), og NATOs Bi-SC COIN JOC lister ti attributter ved opprørsbekjempelse.³² Det er stor overlapp mellom disse, og ved en sammenslåing gir dette ni prinsipper/attributter for opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner:

1. Politikkens primat
2. Nødvendigheten av å kunne forstå konteksten
3. Fokus på befolkningen
4. Bygg ertsnasjonens legitime styringsevne (governance), samt evne til å ivareta egen sikkerhet.
5. Helhetlig innsats
6. Isoler og nøytraliser irregulære aktører
7. Vær forberedt på en lang konflikt (utholdenhet)
8. Læring og tilpasning
9. Etterretninger driver operasjonene

Helhetlig innsats (unity of effort) er et sentralt prinsipp og blir sett på som en forutsetning for en vellykket opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjon. Det betyr at sivil-militær samhandling må være optimalisert for å oppnå resultater. Imidlertid har dette vist seg å være særdeles vanskelig i praksis og særlig i konflikter der et stort antall aktører skal forestå opprørsbekjempelsen. Ikke minst i Afghanistan har dette blitt tydeliggjort – også for Norge.³³ Dette temaet blir ikke behandlet videre i denne studien fordi fokus er på rent militære bidrag, men det forutsettes at dette har en sentral plass i enhver strategi for opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner.

³² Ministry of Defence (2009) s.xxi og NATO Bi-SC (2010) para 0333, s.3-22

³³ Denne problemstillingen blir behandlet nærmere i Lilland (2010) , Conig et.al. (2009) og Friis & Jarmyr (2008)

Utledele kapabiliteter

For å kunne etterleve disse prinsippene kreves det visse kapabiliteter for den aktøren som skal gjennomføre en opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjon. Studien vil fokusere på et utvalg av disse for så å se hvilke konsekvenser dette har for en småstat som deltar i slike operasjoner. Som tidligere nevnt er det særlig to faktorer som skiller moderne COIN fra den klassiske COIN; 1) den dominerende aktør på COIN-siden er en ekstern aktør, og 2) at denne aktøren som regel er en koalisjon eller allianse. Studier har vist at koalisjoner og allianser er særlig dårlig egnet til opprørsbekjempelse, spesielt hva gjelder helhetlig og langvarig innsats.³⁴ De fordelene en allianse har med hensyn til å kunne generere store ressurser og politisk legitimitet, har en tendens til å bli undergravd av sårbarheten for indre splittelse – innad i hvert medlemsland og medlemslandene imellom – fordi intervensjoner av de typene vi her snakker om sjelden kommer som respons på en eksistensiell trussel mot koalisjonen eller dens deltakerland. Dermed får nasjonale interesser, særegenheter og begrensninger større spillerom enn om konflikten hadde vært av eksistensiell natur. Av samme grunn (ikke-eksistensiell konflikt) vil støtten for det enkelte lands bidrag avta i hjemlandet etter hvert som tiden går og åpenbare (positive) resultater uteblir, noe som ikke er uvanlig i opprørsbekjempelse.

COIN er blitt kalt ”Phd-warfare” på grunn av den kompleksiteten opprørsbekjemperen står overfor. Derfor vil det ofte være det kognitive elementet, kompetansen, av kapabilitetenes tre elementer (kapasitet, kompetanse og organisasjon), som vil utgjøre den største utfordringen. Det vil sannsynligvis være påkrevd med noe endring i materiell og organisasjon, dog ikke like omfattende som innenfor kompetansebygging (utdanning, trening, øving). Oppbygging av kompetanse og justering av tankesettet (”mindset”) vil kreve størst endring. Derfor er dette emnet viet stor plass i denne studien.

Denne studien fokuserer på følgende prinsipper og deres avledele kapabiliteter fordi disse synes mest relevante for den militære delen av opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner og for småstaters bidrag. Dette hovedsakelig fordi de to første er basisen og forutsetningen for alle operasjoner i en opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjon, og den siste fordi det er essensielt for ”exit-strategien”, men også fordi det synes som om små stater her kan få mest igjen for sin

³⁴ Se for eksempel, Ringsmose & Thruelsen (2010)

begrensete innsats/ressurser:

- Befolkningscentrert strategi
- Isolere og nøytralisere irregulære aktører
- Kontekstforståelse
- Læring og tilpasning
- Bygging av lokale sikkerhetsstyrker

Før disse utledete kapabilitetene diskuteres, er det nødvendig å si noe om det som utgjør en sentral del av all militær kompetanseoppbygging – den militære krigerkultur eller krigerånd og profesjonskulturen som denne er en del av.

Profesjonskultur og krigerkultur

Utviklingen og indoktrineringen av en militær etos, en *krigerkultur*, er en sentral del av all militær grunnutdanning. Dette er nødvendig for å få mennesker som kommer rett fra et trygt og behagelig sivil liv, til å bli forberedt på svært stressende og til tider livsfarlige situasjoner. Denne krigerånden er også forutsetningen for operasjoner over hele konfliktspekteret og er i dag nedfelt i Forsvarets doktrine; et ønske og driv om å oppsøke fienden og utslette ham, med fokus på kreativitet, initiativ og rettet, men kontrollert aggressivitet mot fienden.³⁵ Den foretrukne metoden er å benytte hurtig bevegelse (manøver) sammen med overveldende ildkraft levert på så lang avstand som praktisk mulig, og helst over lengre avstand enn fienden kan levere sin ildkraft. I manøverkrig gjelder regelen om at det verste er å ikke gjøre noe. Det betraktes som bedre å gjøre noe halvgodt umiddelbart enn å gjøre noe perfekt senere; ”ikke bare sitt der – gjør noe!”

Denne studien tar utgangspunkt i at krigerkulturen er en nødvendig del av *profesjonskulturen*.³⁶ Profesjonskulturen rommer alt som er grunnleggende nødvendig for at en soldat/offiser, og de enhetene hvor disse inngår, skal kunne utføre sine oppdrag på en mest mulig vellykket og profesjonell måte. Krigerkulturen er en forutsetning for en militær profesjonskultur, men jo større del av profesjonskulturen krigerkulturen fyller, jo mindre fleksibel blir organisasjonen og jo mindre spekter av oppgaver kan soldatene/offiserene utføre.

³⁵ Forsvarets stabsskole (2007) s.56 og 61

³⁶ Se ibid. kapittel 6 for mer om profesjonskultur og profesjonsidentitet i Forsvaret

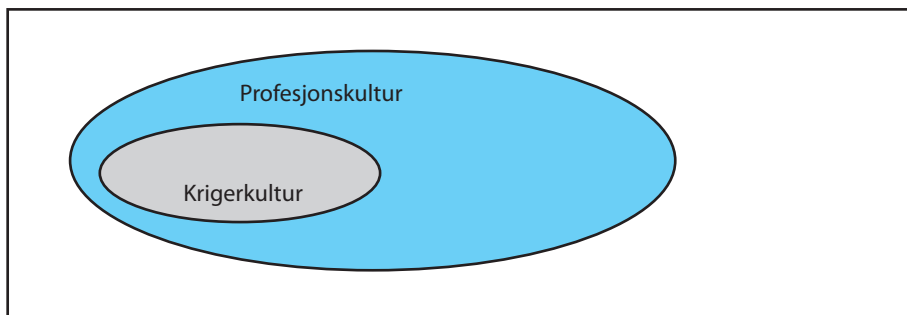


Fig. 3. Forholdet mellom krigerkultur og profesjonskultur. Dersom krigerkulturen utgjør størstedelen av profesjonskulturen, er det stort sett bare høyintensiv konvensjonell krig personellet egner seg til.

Gitt at evne til å føre høyintensive kriger er dimensjonerende og grunnlaget for alle militære organisasjoner, må utviklingen og dyrkingen av en slik kultur fortsatt dominere grunnutdanningen av soldater og offiserer. Dette krever mye tid og ressurser å utvikle og holde på. Krigerånden må være sterk for å være effektiv, men ikke så sterk at den ikke kan tilpasses. I så fall blir den et hinder for suksess snarere enn en forutsetning. Å kombinere de to ytterpunktene i en krigerånd er meget utfordrende, men ikke umulig.

I opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner er denne krigerkulturen nødvendig og kommer godt med i direkte strid med opprørere, men kan bli en svøpe i andre situasjoner. De fleste situasjoner sikkerhetsstyrker vil oppleve i opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner er ikke direkte stridssituasjoner, og en instinktiv reaksjon på en stresset situasjon ut fra den innpodete krigerkulturen kan få svært negative konsekvenser for oppdraget. Opprørere kjenner til vår krigerkultur og vil søke å fremprovosere disse instinktive reaksjonene i en overreaksjon som går ut over sivile. Rupert Smith kaller dette "Strategy of Provocations".³⁷

I de fleste tilfeller i slike konflikter er det derimot antitesen til krigerkulturen som er den riktige atferden; tilbakeholden, tålmodig og forutsigbar.³⁸ Tid er kanskje den viktigste ressursen i opprørsbekjempelse, noe opprørerne vanligvis har mye mer av enn COIN-styrkene. Regelen er snarere at det er bedre å gjøre det riktige i morgen enn noe overilet i dag: "Bare sitt der – ikke gjør noe!". Den tradisjonelle krigerånden er altså nødvendig, men profesjonskulturen må i tillegg omfatte noe mer enn bare det å være kriger.

³⁷ Smith (2005) ss.169-170

³⁸ Styrkene bør være forutsigbar overfor den befolkningen de skal beskytte, men likevel være uforutsigbar overfor motstanderne.

Tidligere COMISAF, general McChrystal, identifiserte den konvensjonelle krigføringskulturen som en del av problemet i Afghanistan og så på det som essensielt å forandre denne. Mens atferd kan bli modifisert gjennom trening, trenger man omfattende utdanning på alle nivåer for å endre denne kulturen fra konvensjonelle operasjoner til COIN-operasjoner, som er karakterisert av en fin balanse mellom tilbakeholdenhet og det å være på offensiven.³⁹

Befolkningssentrert strategi

Sikkerhet mot fysiske overgrep er blant de mest grunnleggende behov mennesket har. For å få en befolkning til å støtte en regjeringens kamp mot et opprør må opprørsbekjemperne i det minste kunne sørge for denne sikkerheten. Det ultimate fokus for alle opprørsbekjempelser/stabiliseringsoperasjoner blir følgelig å gi den relevante del av befolkningen sikkerhet. Operasjoner for å isolere og nøytralisere irregulære aktører er en nødvendig aktivitet for å oppnå dette. Det er ikke et mål i seg selv å uskadeliggjøre opprørere, men et middel til å sikre befolkningen.⁴⁰ Det betyr at balansen mellom offensive og defensive operasjoner må ha dette som utgangspunkt. Det er ikke nødvendigvis slik i disse typer konflikter at 1 opprører drept er 1 opprører mindre. I steder som Afghanistan kan 1 opprører drept snarere bety 10 nye opprørere rekruttert.⁴¹

Sikkerhet oppnås ved en samordnet innsats av sivile og militære virkemidler, men først og fremst gjennom sikkerhetsstyrkenes handlinger (militære og politi). Målet i en opprørsbekjempelse er ikke å utslette alle opprørere eller irregulære aktører, men å gjøre deres innflytelse marginal eller irrelevant. Det viktigste bidraget for å beskytte befolkningen kommer i form av statiske, defensive og stabiliserende styrker som lever og opererer blant befolkningen de skal beskytte. Dette er også en klar oppfordring i COMISAF Counterinsurgency Guidance fra august 2010: **”Live among the people. We can’t commute to the fight.”**⁴² Kun når COIN-styrkenes sikkerhet blir befolkningens sikkerhet, og vice versa, vil opprørsbekjemperne oppnå

³⁹ Allied Joint Force Command Headquarters (2010) ss.3-6

⁴⁰ Å sikre hele befolkningen er et ideelt mål, men sjelden et realistisk mål fordi COIN-styrken i de fleste tilfellene ikke vil disponere nok ressurser til dette. Da må den ut fra kunnskap om lokale forhold fokusere på å sikre den delen av befolkningen som gir mest effekt når det gjelder å nå operasjonens politiske mål.

⁴¹ ISAF Headquarters (2009) s.2

⁴² Petraeus (2010) s.1

den nødvendige grad av legitimitet hos befolkningen slik at de fleste går fra å være nøytrale, eller passive støttespillere til opprørerne, til å støtte opprørsbekjempere.

Defensive operasjoner har imidlertid begrenset effekt dersom opprørerne får bevege seg relativt fritt og uforstyrret utenom de "sikrede" områdene. De kan da i ro og mak forberede neste anslag, og i større grad selv bestemme tid og sted. Derfor må bekjempelsen også omfatte offensive og mobile styrker som jakter på opprørernes skjulesteder og tvinger dem til stadig å være i bevegelse. Opprørerne får dermed ikke muligheten til i samme grad å hvile, bygge ny styrke og planlegge nye angrep. En styrke som er i bevegelse er også mer utsatt for å bli oppdaget og angrepet enn en som kan ligge i skjul. Videre vil de være begrenset i sin mulighet til å ta kontakt med lokalbefolkningen for støtte og etterretninger, eller til å true og presse befolkningen fra å støtte opprørsbekjempere. Den harde kjernen av opprørerne vil ofte være uforsonlige og må derfor fysisk angripes og utslettes eller uskadeliggjøres på annen måte. Det å uskadeliggjøre opprørere vil også ha den ekstra effekten at befolkningen får inntrykk av at opprørsbekjempere er den sterkeste part og dermed lettere å gi sin støtte.⁴³

En av de klassiske forfatterne innenfor COIN-litteraturen, David Galula, har skrevet at opprørsbekjempelse er 20 % militær og 80 % sivil innsats.⁴⁴ Ut fra litteraturen kan man videre tolke seg til at det innenfor den militære innsatsen bør gjelde samme forhold mellom mobile, offensive operasjoner og statiske, defensive, slik at 20 % er offensiv og 80 % defensiv.⁴⁵ Som nevnt er det den sterke koblingen og synergien mellom de to typer operasjoner som er viktig. Den ene typen har liten effekt uten den andre, men en for sterk vekt på offensive operasjoner på bekostning av de statiske/defensive fører lett til at COIN-styrken feilaktig fokuserer på *opprørerne* i stedet for på *opprøret*.

⁴³ Denne effekten er Taliban i Pakistan seg svært bevisst. De er villige til å ta en betydelig risiko for å fjerne sine døde kamerater fra slagmarken etter en trefning for å hindre at lokalbefolkningen observerer dem. (Epost-utveksling med pakistansk oberstløytnant i Frontier Corps).

⁴⁴ Galula skriver riktignok at det er 20 % militær og 80 % politisk innsats, men denne studien tolker det som 80 % sivil innsats, ellers vil man kunne påstå at den militære innsatsen ikke er politisk, men leser man Galula ser man raskt at det ikke er slik. Galula understreker sterkt at opprør og opprørsbekjempelse er en politisk kamp. Se Galula (2006).

⁴⁵ Tallene må ikke tas for bokstavelig – de er mer å anse som en indikasjon på forholdet mellom sivil og militær, og mellom defensiv og offensiv, innsats. Den virkelige fordelingen må uansett tilpasses konteksten.

De **offensive** operasjonene bør utføres av små, mobile enheter med begrenset behov for logistikk. Dette vil være typiske oppdrag for spesialstyrker støttet av overvåking, transport og presisjonsengasjement fra luftstyrker. Overvåkingen skal kompensere for den begrensede lokalkunnskapen (geografisk), helikoptertransport skal øke bevegeligheten og kompensere for det begrensede antall styrker i forhold til området som skal dekket, og presisjonsengasjement fra luften skal kompensere for små enheters begrensede ildkraft. På grunn av få spesialstyrker tilgjengelig er det imidlertid en trend at regulære hærstyrker må øke sine kapabiliteter til å kunne delta i, og supplere, spesialstyrkene i offensive operasjoner.

In general, countering irregular threats will require distributed, small-unit operations and scalable, tailorable, integrated military-civilian teams with a mix of mutually supporting SOF [Special Operations Forces] and GPF [General Purpose Forces].⁴⁶

Regulære hærstyrker, sammen med politi og paramilitære, vil utgjøre hele den **defensive** og statiske styrken. Imidlertid krever opprørsbekjempelse at også de regulære styrkene har høy kompetanse over et spekter av oppgaver. Disse styrkene vil daglig kunne stå overfor truende situasjoner der valget mellom mulige handlingsmønstre må fattes i løpet av sekunder og der feil valg på taktisk nivå får de mest negative konsekvenser på strategisk nivå. Siden det er i hovedsak disse styrkene som skal operere blant befolkningen og opparbeide deres fortrolighet, må styrkene disponere lingvister og ha en nødvendig forståelse av den lokale kulturen og konteksten.

Lorenzo Zambenardi har beskrevet noen av utfordringene og kompleksiteten i opprørsbekjempelse gjennom det han kaller "Counterinsurgency's Impossible Trilemma". I disse typer konflikter er det ifølge Zambenardi umulig samtidig å 1) oppnå full styrkebeskyttelse, 2) skille mellom fiendtlige stridende og ikke-stridende og 3) fysisk bekjempe opprørerne. Man kan i beste fall oppnå to av disse på bekostning av det tredje. For eksempel kan man beskytte egne styrker og være tilbakeholdne med bruk av væpnet makt for ikke å ramme sivilbefolkningen, men da får man ikke gjort noe med opprørerne. Man kan fysisk gå etter opprørerne gjennom tett samkvem med lokalbefolkningen slik at man klarer å skille ut hvem som er opprørere, men da må man gi avkall på mye av styrkebeskyttelsen

⁴⁶ US DoD (2010) s.34

ved at man lever blant befolkningen. Dette kan igjen føre til flere tap av soldater som i så fall vil kunne undergrave den hjemlige støtten til operasjonen. En siste mulighet er at man kan opprettholde egenbeskyttelse samtidig som man går etter opprørerne, men det vil gå på beskostning av sivilbefolkningen fordi man da er avhengig av mye og ikke-diskriminerende ildkraft levert på avstand. Konsekvensen av denne innsikten er at jo mer opprørsbekjemperne beskytter seg selv, jo mindre i stand er de til å løse det overordnede oppdraget.⁴⁷

Operasjoner utført av militært personell for å gjenopprette essensielle tjenester som vann-, strøm- og matforsyninger, i områder der opprøret er redusert, men der det fremdeles er for farlig eller umulig for de sivile virkemidlene å operere – **rekonstruksjon** – har som hovedformål å sikre befolkningens grunnleggende behov og dermed støtte for styresmaktene og slik marginalisere opprøret politisk, sosialt og økonomisk. Logikken her er enkel. Jo mer styresmaktene og deres allierte blir sett på som effektive til å levere essensielle tjenester til befolkningen, desto mer sannsynlig er det at de vil foretrekke dem fremfor opprørerne og dermed også hjelpe dem med nyttig etterretning for å få bukt med opprøret og hindre at det gjenoppstår.⁴⁸ En nyere studie viser at den militære bruken av sivile midler til små, hurtige prosjekter med umiddelbar virkning tilsynelatende har en voldsreducerende effekt, men at store og langsiktige prosjekter ikke har den samme effekten.⁴⁹ Selv om denne studien bare er gjort på Irak, ser det ut til at slike Quick Impact Projects (QIPs), implementert gjennom Commander's Emergency Response Program (CERP), kan være en effektiv modell for umiddelbar rekonstruksjon som bidrar til taktiske og operasjonelle effekter, som styrkebeskyttelse og etterretning, dog ikke nødvendigvis langsiktige strategiske effekter.⁵⁰

En tilsvarende studie fra Afghanistan viser imidlertid liten eller ingen effekt av bistand og hjelp til rekonstruksjon på økt støtte fra befolkningen til intervensjonsstyrken.⁵¹ Dermed kan den enkle logikken vise seg å være for enkel. Det kan synes som om effekten av slike prosjekter er svært kontekstavhengig og at den er spesielt svak dersom ikke opprørsbekjemperne samtidig kan gi befolkningen en rimelig grad av forutsigbar sikkerhet. Disse prosjektene blir som regel iverksatt uten koordinering med sivile aktører eller strategisk

⁴⁷ Zambarnardi (2010) s.2

⁴⁸ Som nevnt over vil fysisk sikkerhet som er forventet å eksistere over tid, ha større umiddelbar effekt enn etablering av essensielle tjenester.

⁴⁹ Berman, Felner & Shapiro (2010)

⁵⁰ Thompson (2010)

⁵¹ Wilder & Gordon (2009)

ledelse og løper derfor en stor risiko for i beste fall ikke å understøtte den overordnede planen – i verste fall kan de virke direkte undergravende på denne.⁵²

Til tross for at effekten av lokale hurtige prosjekter ikke er entydig, virker likevel nødvendigheten av at lokalbefolkningen ser raske resultater åpenbar. Mange langsiktige utviklingsprosjekter vil ikke begynne å vise håndgripelige resultater før etter en viss tid – og på den tiden kan den lokale tålmodigheten ha tatt slutt. Det ideelle synes å være en kombinasjon av de to typer prosjekter (kortsiktige og langsiktige) – og at de alle er en integrert del av samme plan basert på solid kontekstforståelse.

Fordi kampen står om befolkningens, og i særdeleshet nøkkelpersoners, persepsjon, blir kampen om narrativen den viktigste kampen i COIN. Det handler om hvilken ”fortelling” (narrativ) som vinner mest gehør i den relevante del av befolkningen. Alle handlinger må ha dette som utgangspunkt slik at operasjonene understøtter narrativen – og ikke omvendt. Dette krever en god forståelse av konteksten, det vil si både omgivelsene, den lokale kulturen og eget oppdrag og målsettinger.

Kontekstforståelse og kulturforståelse

På det filosofiske plan må man forstå hva opprør er før man kan forstå hva opprørsbekjempelse innebærer. Videre må man på det strategiske nivå forstå det spesifikke opprøret før man kan legge en strategi for dets bekjempelse. På det operasjonelle og taktiske nivå må man kjenne til den lokale kultur, de lokale maktforhold og befolkningens problemer og ønsker før man kan velge de rette handlinger for å understøtte strategien.⁵³ Konteksten omfatter altså alle faktorer som innvirker på konflikten, lokalt, regionalt og globalt – inkludert forhold i opprørsbekjempernes hjemland. Med kulturforståelse menes i denne studien den lokale kultur i operasjonsområdet, og den utgjør dermed en del av konteksten.

Opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner krever et større spekter av roller enn det rene kampoperasjoner krever. For å fylle

⁵² Ibid.

⁵³ Det ligger implisitt i dette at forståelse av lokal kultur, maktforhold og befolkningens behov også må ligge til grunn for det strategiske nivåets vurderinger.

disse rollene kreves det en større bredde og utvalg av kompetanse. I tillegg til det som kreves for stridsoperasjoner, kreves det en evne til å sette inn ”mykere” tiltak og til å kunne forstå når det er riktig å sette inn det ene eller det andre, å samarbeide med andre nasjonale militære enheter, og med sivile enheter og organisasjoner, å forstå betydningen av informasjon og å samarbeide med media, å kunne engasjere lokale ledere og opinionsskapere, kunne opptre som megler og kunne forhandle effektivt med sentrale maktpersoner, og kunne måle fremgang i slike komplekse omgivelser. Denne kompetansen bygger på en høy grad av forståelse innenfor områder som den politiske konteksten; juridiske, moralske og etiske problemstillinger; kultur og religion; samfunnsstrukturer; gode styringssett; forholdet mellom de militære og det sivile samfunn; menneskerettigheter og sikkerhet; legitimitet; militærmaktens muligheter og begrensninger, og motstanderens og befolkningens psykologi.

Dette betyr at utfordringene for den enkelte og for avdelinger ikke nødvendigvis er tøffere enn i regulær strid, men sannsynligvis mer kompleks, og noe som krever en mye større grad av kontekstforståelse for å lykkes. Slik kontekstforståelse må man ha for å kunne utforme en helhetlig strategi, en operasjonell plan og for at de taktiske operasjonene skal kunne understøtte de politiske målene. Det er summen av økt generell individuell kompetanse, sammen med enkeltindividers spesialkompetanse ut over de konvensjonelle militære ferdighetene, som gjør en avdeling særlig egnet til COIN. Dette betyr ikke at hvert enkelt individ må besitte kompetanse på alle felt, men at avdelingen som helhet disponerer evnen til å gjennomføre alle de ulike oppgavene en opprørsbekjempelse fordrer, slik at helheten blir større enn summen av de enkelte delene.

I konvensjonell krigføring er det informasjon om fienden som er viktig, i opprørsbekjempelse derimot er det forståelse av befolkningen og de strategiske omgivelsene som er viktigst. Forståelse av konteksten man opererer i er viktig hovedsakelig fordi den hjelper soldatene til å operere på en måte som understøtter narrativen og de overordnede målene, og den er essensiell for å innhente etterretning og informasjon for å kunne utføre effektive operasjoner. Ingen COIN-strategi er bedre enn nivået på kontekstforståelsen den er basert på.

Kontekstforståelse handler imidlertid ikke bare om å forstå de omgivelsene man går inn i, den lokale kulturen, men vel så mye om å forstå seg selv og hvilken plass og rolle man har i den overordnede planen. Uten en slik forståelse står man i fare for å utføre handlinger

ger som kan virke fornuftige på det lokale, taktiske plan, men som på det overordnede plan kan bidra til å undergrave strategien. Å knytte den taktiske anvendelsen av styrkene opp mot strategiske og politiske mål er en av hovedutfordringene i opprørsbekjempelse og krever en samlet forståelse av så vel den sivile som den militære rolle i den helhetlige tilnærmingen.⁵⁴ Kontekstforståelsen må bygges opp før utreise, men den blir aldri god nok og må forbedres gjennom hele operasjonen. Det vil si at man må etablere evne til kontinuerlig analyse av situasjonen og resultatene en oppnår – slik at man lærer av sine erfaringer.

Hurtig læring og tilpasning

Kampen mellom opprørere og opprørsbekjempere er en kamp om hvem som lærer og tilpasser seg raskest. Som FM 3-24 klart slår fast: “Learning organizations defeat insurgencies; bureaucratic hierarchies do not.”⁵⁵ I konvensjonell manøverkrig vil seierherren være den som kan ta beslutninger og deretter handle raskest (gå gjennom beslutningssløyfen raskest, eller det den amerikanske militærteoretikeren John Boyd kalte ”OODA-loopen” fra ordene Observe, Orient, Decide, Act). I opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner er dette nærmest irrelevant på alle nivåer så nær som det stridstekniske, fordi det er en lavfrekvent konflikt. Det som er relevant er hvem som kan gå gjennom læringsløyfen raskest; hvem som har den beste lærende organisasjonen som raskt kan implementere nødvendige endringer i strategi, organisasjon og taktikk basert på den siste operasjonelle erfaringen. Opprørsbekjempelse er en darwinistisk og asymmetrisk konkurranse. De opprørerne som overlever de første trefninger vil ha lært og tilpasset seg – de som ikke har lært og tilpasset seg har blitt utslettet. De overlevende vil fortsette å lære og tilpasse seg kontinuerlig, og bli stadig mer kompetente i den dødelige kampen som kjenner seg mange opprør.⁵⁶ Ut fra denne erkjennelsen oppstår paradokset om at jo mer vellykket et tiltak fra opprørsbekjemperne er, jo fortere blir det utdatert. Uten en systematisert evaluering og analyse av en situasjon i kontinuerlig endring, utført av kompetent personell så vel i felten som i hjemlandet (*Reachback*), kan opprørsbekjemperne risikere ubehagelige overraskelser. Dersom erfaringslæringen er

⁵⁴ Dette forutsetter en fornuftig strategi. Selv de beste taktikker og klokeste handlinger på lokalt nivå vil ikke hjelpe hvis strategien er feil.

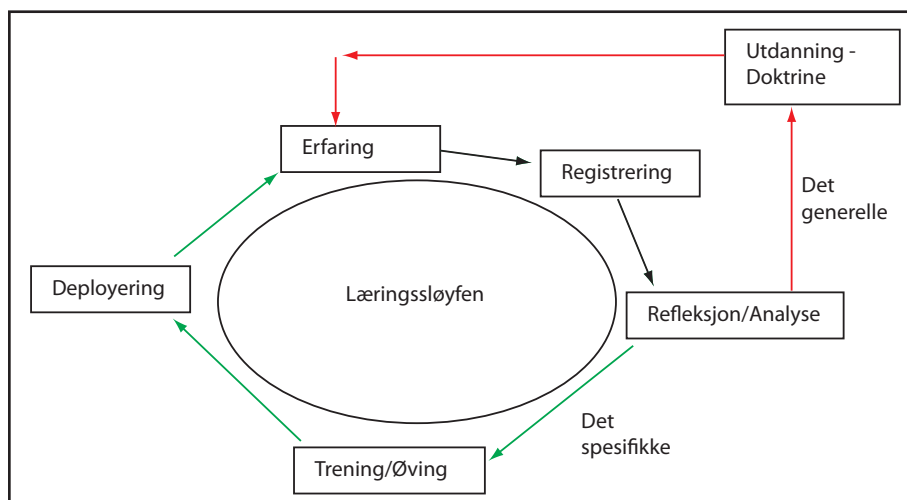
⁵⁵ US Army (2007) s.x

⁵⁶ Håvoll (2008) s.17

tilfeldig og ad hoc, er det store sjanser for at vellykte taktikker blir etablert som anbefalt handlingsmåte og overført muntlig mellom kontingenter. I mellomtiden kan opprørerne ha tilpasset seg etter det initiale tilbakeslaget slik at den opprinnelig vellykte taktikken nå har blitt den minst gunstige handlemåten.

Trening og øving

En grunnleggende forutsetning for å kunne omstille seg fra en type krigføring til en annen, enten ved en total endring i innretning, eller mer aktuelt; en utvidelse og komplementering av kompetansespekteret, er å ha en fleksibel og tilpasningsdyktig utdannings-, trenings- og doktrineorganisasjon. Eller sagt med andre ord; evne til rask taktisk tilpasning samt endring i innretning må institusjonaliseres i organisasjonen. Det mest kritiske elementet er at personellet og enhetene har en forutsetning og en kultur for å komme opp med



Figur 4: Læringsløyfen. Taktiske og operasjonelle erfaringer bør registreres (skrives ned eller lagres på annen måte) relativt umiddelbart etter at den er gjort (hendelser har en tendens til å bli "pyntet på" med tiden – man har etter hvert en tendens til å justere hendelsen fra "slik den var" til "slik den burde vært"). Deretter må kompetente analytikere analysere og sortere erfaringene i hhv slike som er gyldige for den spesifikke operasjonen, og det som kan generaliseres og er gyldig over tid og over flere typer operasjoner. Dette siste formidles til utdanningsinstitusjonene og til doktrinmiljøet der det vil bidra til å forberede offiserene på hvordan de skal tenke om de forskjellige operasjonene. Det relevante spesifikke ved erfaringen pløyes raskt tilbake til pre-deployment trening og øving for den pågående operasjonen. Ideelt sett vil da offiserer utdannet på basis av generelle erfaringer og utledet teori, koble dette med den spesifikke erfaringen – og etter hvert også med sin egen erfaring.

innovative svar på nye og ukjente utfordringer i felten. Deretter må *treningen* raskt kunne tilpasses utviklingen i en operasjon – doktrine og utdanning er prosesser som er mer langsiktige og som bør søke å trekke ut generelle lærdommer fra en operasjon snarere enn de spesifikke, taktiske erfaringer, som uansett vil være særskilte for den aktuelle operasjonen.

En feiloppfatning er at dersom en avdeling er godt trent i generelle militære basisferdigheter, så er den også godt forberedt til opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner. Forutsetningen om at man kan improvisere seg nedover på intensitetsskalaen, men ikke oppover, må ikke tolkes som at en avdeling som er trent i høyintensiv krigføring, også uten videre kan utføre opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner med suksess, for dette krever en justering i tankesett.

Utdanning og doktrine

Mens trening er å forberede personell, enten individuelt eller kollektivt, på å utføre spesifikke oppgaver i gitte situasjoner, så handler *utdanning* om å utvikle deres mentale evner og forståelse. Trening handler derfor om forberedelse til det forutsigbare og ventede, mens utdanningen skal forberede dem for det uforutsigbare og til å takle konseptuelle utfordringer.

Det er ideelt sett et symbiotisk forhold mellom utdanning, trening og doktrine. Uten at utdanningen er satt i sammenheng med trening og doktrineutvikling, er det en fare for at læringen i en organisasjon blir tilfeldig, eksperimentell og ad hoc – ofte basert på erfaringer fra den siste operasjonen der lærdommer som bare er gyldige for akkurat den situasjonen blir generalisert til neste operasjon. Videre vil en slik adhoc-tilnærming til deltakelse i operasjoner som involverer irregulære trusler, sannsynligvis føre til at lærdommene glemmes for så å måtte læres på nytt neste gang man møter slike trusler. Man glir inn i en ”Fugl Føniks”-syklus der lærdom som er høstet tidligere, stadig må læres på ny.

This includes getting involved in an irregular war and recognizing the major changes that need to be made while resisting that change. Then, reluctantly, the military is forced to redevelop lost IW [Irregular Warfare] capability and when the operation is over, it is declared a “one time event” whereby the capability

*is reduced or eliminated; only to have to be resurrected in the future.*⁵⁷

Et for ensidig fokus på trening uten at denne blir satt i sammenheng med utdanning og doktrineutvikling, har en tendens til å føre til at man fokuserer for mye på opprørs-*bekjempelsen* og for lite på *oppøret*. Militær utdanning har ikke som formål å utvikle kunnskap for kunnskapens skyld, men å utvikle evne til refleksjon og vurdering av konkrete situasjoner. Utdanningens formål er ikke å lære offiserer hva de skal tenke, men *hvordan* de skal tenke. Militær utdanning og doktrineutvikling er prosesser som grunnlag for *praksis*.

En sentral forutsetning for å kunne lære og tilpasse seg er å kunne måle og evaluere hva som virker og hva som ikke gjør det. Dette er særdeles krevende i opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner på grunn av de komplekse sammenhengene. Den naturlige refleksjonen er å måle på det som høyere nivå ber om å bli målt, å måle det som er lettest målbart – ofte på lett observerbare mengder, å måle på ”input” snarere enn ”output” eller ”outcome” (om tingene blir gjort riktig, heller enn om de riktige tingene blir gjort) og å måle nå snarere enn senere.⁵⁸ Tradisjonelt har de militære hatt en tendens til å fokusere på prosesser og selve utførelsen snarere enn de langsiktige effektene. Det å kunne observere og vurdere effekter på komplekse, sosiale systemer krever en kvalitativ snarere enn en kvantitativ tilnærming.⁵⁹

Læring og tilpasning må baseres på stadig bedre forståelse av kontekst og hvilken effekt opprørsbekjempelsen har i forhold til målsettingene. Analysearbeidet som grunnlag for kontekstforståelsen på utøvende nivå må gjøres av eksperter som arbeider med problematikken over lang tid og helst vekselvis arbeider med dette deployert og fra en ”reachback”-posisjon.⁶⁰ Nøkkelen er kontinuitet i analyse og forståelse, det vil si at evaluering blir viktig for å trekke konklusjonene, som er hurtig læring – og iverksette tiltak, som er tilpasning. Dette må skje på alle nivåer, strategisk i forhold til strategisk mål, handlemåte og ressurser, på operasjonelt nivå i forhold til langsiktig plan og virkemidler, og på taktisk og stridsteknisk nivå.

⁵⁷ Athanasia (2007) s.1

⁵⁸ ”output” er effekten av en handling – ”outcome” er den samlede effekten av en serie handlinger med samme formål.

⁵⁹ Se kapittel 2 i Kilcullen (2010) for en meget god gjennomgang av problemet med å måle effekter i COIN- operasjoner

⁶⁰ ”Reachback” refererer seg til at det er etablert personer eller avdelinger i hjemlandet som kontinuerlig jobber med et tema og som de som er deployert kan kontakte fra felten og både gi informasjon til og motta analyser fra.

Dette vil koste ressurser, men er avgjørende fordi det å unnlate å gjøre dette kan bli kostbart.

Oppbygging av vertsnasjonenes sikkerhetskapabiliteter (FID)

...arguably, the most important military component in the War on terror is not the fighting we do ourselves, but how well we enable and empower our partners to defend and govern their own countries.⁶¹

En av hovedkomponentene i en COIN-strategi er å bygge opp vertsnasjonens evne til fysisk å sikre egen befolkning, styre effektivt og legitimt, samt sikre befolkningens grunnleggende behov og rettigheter. Det viktigste bidraget til å oppnå dette skjer ved å bygge opp en fungerende sikkerhetsstyrke i vertsnasjonen. De utenlandske styrkenes rolle er her hovedsakelig å bygge opp vertsnasjonenes sikkerhetskapabiliteter fra det politisk-strategiske til det taktiske nivå slik at de kan gjenopprette monopolet på legitim voldsbruk. I en overgangsfase kan disse også bli brukt til gjenoppbygging av essensielle tjenester. Ideelt sett bør sivile stå for rekonstruksjon og umiddelbar hjelp til sivilbefolkningen, men en grunnleggende forutsetning for at lokale krefter skal kunne styre effektivt uten ekstern hjelp, er at de har evne til dette og at de vinner legitimitet i befolkningen. Evnen kan eksterne styrker bidra med å bygge, og evne er også en forutsetning for legitimitet – men legitimiteten kommer først når befolkningen ser at denne evnen blir benyttet til deres beste. Det er i denne sammenheng derfor ofte bedre at lokale militære brukes til gjenoppbygging av essensielle tjenester enn at utenlandske sivile gjør det. Dette er imidlertid en nødløsning inntil også en lokal sivil kapabilitet er bygd opp.

Hvis denne byggingen av lokal evne til å ivareta egen sikkerhet er vellykket, vil dette kunne muliggjøre de eksterne styrkenes tilbaketrekning og dermed bidra til å avslutte det militære engasjementet i en opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjon. Amerikanerne bruker terminologien *Foreign Internal Defense* (FID)⁶² for å beskrive den assistansen militæret gir til en vertsnasjon for å befri deres samfunn for, eller beskytte det mot, interne irregulære trusler, gjennom en

⁶¹ Forsvarsminister Robert Gates sitert i, *Joint Center for International Security Force Assistance* (2008).

⁶² Joint Chiefs of Staff (2010)

vertsnasjons såkalte program for *Internal Defense and Development* (IDAD). En IDAD er ideelt sett en plan for å forhindre at for eksempel et opprør får utvikle seg, men er også en aktiv fremgangsmåte skulle dette ikke fungere. FID er ulikt *Security Force Assistance* (SFA) – selv om likheten i den militære innsatsen kan være stor – da den hovedsakelig dreier seg om oppbygging av sivile og militære kapabiliteter til å bekjempe interne irregulære trusler, mens SFA kun er militær assistanse gitt i respons til både interne og eksterne trusler.⁶³ Selv om FID tradisjonelt har vært en oppgave for spesialstyrker, har det i de siste årene også blitt en av kjerneoppgavene til konvensjonelle hærstyrker.⁶⁴

FID er et langtidsprosjekt som krever vedvarende engasjement fra både sivil og militær sektor, der vertsnasjonens evne til å utføre sikkerhetsfunksjoner for befolkningen er hovedfokus. Dette omfatter alt fra militære styrker til politi, grensestyrker og andre relevante elementer av en vertsnasjons sikkerhetsapparat. Historisk sett har vestlige militære vært flinke til å bygge opp de operasjonelle kapabilitetene til vertsnasjonens sikkerhetsstyrker, men det har ikke vært rettet nok oppmerksomhet mot de institusjonelle kapabilitetene eller de menneskelige ressursene som trengs til å opprettholde en vertsnasjons samlede styrings- og sikkerhetskapabiliteter over tid. Dette krever en helhetlig strategi hvor sivile og militære jobber tett sammen.

I de nåværende operasjonene i Irak og Afghanistan er det blitt lagt stor vekt på oppbyggingen av lokale sikkerhetsstyrker. Dette har gjort tilbaketrekkingen fra Irak politisk mulig, og man ser på situasjonen i Afghanistan på noenlunde samme måte. Dette er også et område der de mindre bidragsyterne gjør, og kan i større grad gjøre, en betydelig innsats – gitt at de besitter de nødvendige forutsetninger. Oppbygging av slike kapabiliteter er ikke enkelt, og det krever en stor grad av kulturell forståelse fra dem som forestår opplæringen, samtidig som det er viktig at de selv også er utdannet, trent og utstyrt til å ta seg av irregulære trusler. En typisk feil som begås er å bygge de lokale sikkerhetsstyrkene opp som et speilbilde av egne styrker, der hovedfokus er, og alltid har vært, konvensjonell, høyintensiv krigføring. De lokale styrkene må imidlertid bli bygd opp på en måte som er rettet mot problemet de befinner seg i, som David Kilcullen skriver i sin siste bok:

⁶³ For en utfyllende diskusjon rund dette, se Department of the Army, Headquarters (2009) ss. 1-4 – 1-7

⁶⁴ Se for eksempel US Army (2007) s.6-3

The natural tendency is to build forces in our own image, with the aim of eventually handing our role over to them. This is a mistake. Instead, local indigenous forces need to mirror the enemy's capabilities and seek to supplant the insurgent's role. This does not mean they should be "irregular" in the sense of being brutal, or outside proper control. Rather, they should move, equip, and organize like the insurgents – but have access to our support...⁶⁵

Med andre ord; for å lære bort COIN-kompetanse, må man selv inneha COIN-kompetanse – og kompetanse er dyrt, men inkompetanse er dyrere.

Småstaters muligheter og begrensninger

Små stater har begrensede ressurser og dermed også begrenset evne til å påvirke overordnede beslutninger i multilaterale og internasjonale fora. Det er derfor viktig at disse ressursene tilpasses slik at de gir slike stater større muligheter for å påvirke de faktorene som er viktige for dem. Jo mer relevant effekt disse kan levere, jo mer vil det tjene disse statenes målsettinger.

Småstaters involvering i internasjonale konflikter vil som regel være styrt av varierende og vikarierende motiver, hvorav å bli sett som en verdifull samarbeidspartner er et fremtredende, men sjelden det eneste, motiv. Flere tungtveiende motiver vil også spille en rolle, som et geniunt ønske om å bidra til sikkerhet og utvikling for en prøvet befolkning, forhindre kaos som kan gi opphav til internasjonal terrorisme og å bidra til en internasjonal rettsorden. Uansett hva motivene er, så vil graden av ønsket politisk effekt øke proporsjonalt med evnen til å levere konkrete og relevante operasjonelle effekter i innsatsområdet. For det militære bidragets del vil dette dreie seg om deres evne til å sikre den lokale befolkningen, til å muliggjøre den sivile innsatsen som skal bygge et rettferdig styresett og et bærekraftig samfunn, og til å bidra med umiddelbar rekonstruksjon av nødvendig infrastruktur samtidig som man bygger opp vertsnasjonens sikkerhetsstyrker.

Det er ikke bare mulige gevinster som vil telle med når deltakelse i en internasjonal intervensjon skal vurderes, og i hvilket omfang

⁶⁵ Kilcullen (2010) s.42

en småstat eventuelt skal delta. Potensielle så vel som reelle kostnader, økonomiske så vel som i menneskelig, utgjør en viktig del av regnestykket.⁶⁶ Dersom det ikke står vitale interesser på spill vil alle stater fort kunne oppleve at gevinstene ikke står i forhold til de politiske kostnadene, og små stater vil som regel være mer sårbare for effektene av dette enn større og mektigere stater.

En småstat vil uansett ha begrenset innflytelse på de store internasjonale beslutningene, særlig dersom staten heller ikke har en historie eller kultur for å tenke strategisk og utvikle nasjonale strategier for sin utenriks- og sikkerhetspolitikk (Grand Strategies). Norge kan stå som et eksempel på en slik småstat der midlene ofte bestemmer strategiene, snarere enn at målene får bestemme midlene og metoden.⁶⁷ Myndighetene tilpasser målene til de midlene man til enhver tid råer over, noe som også er en dyd av nødvendighet, men jo mer begrenset utvalg av midler, jo mer begrenset blir strategien. Viljen til å tenke langsiktig og stadig tilpasse og utvikle midlene til målene synes begrenset, med redusert handlingsrom og marginal innflytelse på beslutningene i en aktuell situasjon som resultat. Selv en småstat kan ha betydelig innflytelse dersom den kan stille relevante og etterspurte kapabiliteter. Jo bedre kvaliteten er på disse kapabilitetene og jo større bredde det er på dem, jo større sannsynlighet er det for å oppnå operasjonelle resultater som kan omsettes i politiske resultater, og over et større spekter av situasjoner.

I en større multilateral operasjon der mange små og mellomstore stater også deltar, vil disse til en viss grad være like mye en del av problemet som en del av løsningen. Som nevnt tidligere i studien, er evnen til helhetlig innsats en forutsetning for en vellykket opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjon. Og jo flere deltakende stater som vil ha et ord med i laget, jo vanskeligere er det å få til en slik helhetlig innsats – noe som særlig NATOs operasjon i Afghanistan har vist. For at en gitt småstats deltakelse skal oppveie denne negative effekten, må den være av en viss substans – enten i kvantitet eller i kvalitet.

Erfaringene fra de siste års konflikter, særlig i Irak og Afghanistan, vil mest sannsynlig ha en dempende effekt på iveren etter å delta i større prosjekter, der i hovedsak vestlige stater intervenerer militært for å bekjempe et opprør, for deretter å forsøke å bygge et stabilt sam-

⁶⁶ Samlet vil alle kostnadene utgjøre politiske kostnader for en regjering som har besluttet å delta i en internasjonal operasjon.

⁶⁷ Intervju med general Sverre Diesen

funn og styresett. Selv om kampanjene i Irak og Afghanistan skulle gå over i historien som særtilfeller, er det likevel rimelig å anta at fremtidige operasjoner vil kreve de samme typer kapabiliteter. Om enn i noe mindre skala må de fortsatt kunne bidra til å bygge opp lokal kapasitet, interagere med lokalbefolkningen, møte irregulære trusler, operere i et språklig og kulturelt fremmed miljø og etablere bærekraftig sikkerhet for befolkningen.⁶⁸

Dette betyr at småstater, som Norge, ikke kan velge bort deltakelse i internasjonale operasjoner i sin helhet, fordi det å bekjempe overgrep og urettferdighet er en refleks hos enkelte av disse statene. Videre opplever de ofte et press fra opinionen om å gjøre noe når større grupper får sine sentrale menneskeretter truet på grunn av kaos og ustabilitet. I tillegg til disse mer idealistiske motivene vil realpolitiske motiver, som alliansesolidaritet og bekjempelse av mulige trusler mot eget land/samfunn tale for fortsatt engasjement i internasjonale operasjoner.⁶⁹

Heller ikke en tilbakevending til tradisjonell fredsbevaring, der nøytralitet og upartiskhet er en sentral premiss, er aktuell politikk. Erfaringene fra fredsoperasjoner på 90-tallet viste med tydelighet nødvendigheten av å disponere en robust militær styrke med robust mandat skulle oppdragets hensikt oppnås. For at denne styrken skal være effektiv, må den noen ganger bli brukt på en måte som kan oppfattes som partisk av minst en av partene, i minst en del av tiden eller i minst en del av operasjonsområdet.⁷⁰ Selv i det som vil kunne bli definert som en fredsoperasjon, må det militære bidraget være robust nok til å kunne takle irregulære trusler, som ”spoilers”, og det krever tilsvarende kapabiliteter som i en opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjon.

Ut fra dette kan noen foreløpige konklusjoner trekkes: 1) Det vil forekomme konflikter som omfatter irregulære aktører også i fremtiden og 2) Norge og andre vestlige småstater vil mest sannsynlig bli involvert militært, men disse operasjonene vil 3) være av begrenset omfang og ha begrensede ambisjoner og 4) de enkelte deltakerland i intervensjonen vil sannsynligvis ikke bli tildelt et område som det får hovedansvaret for.⁷¹ Fremtidige intervensjoner vil mest sannsyn-

⁶⁸ Ucko (2010) s.12

⁶⁹ Dette gjelder når idealistiske og realistiske motiver forsterker hverandre. Ofte er det imidlertid slik at realpolitiske interesser har en tendens til å virke dempende på idealpolitiske impulser.

⁷⁰ Ucko (2010) s.6

lig enten være rent unilaterale fra en stormakt, eller så vil de være multilaterale i så vel beslutninger som i gjennomføring – med de fordeler og ulemper dette vil medføre.

Hvordan kan så mindre stater, og dermed juniorpartnere i en koalisjon, best bidra for å møte sine doble ambisjoner om militære bidrag som gir mest mulig militær effekt i den pågående operasjonen og samtidig mest mulig politisk effekt ut over denne? Utfordringene små og mellomstore stater står overfor, ligger i å kombinere signifikans med håndterbarhet. Det vil si at bidragene skal være både relevante i forhold til det som etterspørres, og være innenfor tilgjengelige ressurser – i omfang og/eller i tid. Ikke minst må bidragene anses som politisk bærekraftige i hjemlig opinion.

Opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner er personellintensive operasjoner. Selv om hver konflikt er spesiell og at dette tilsier at type og omfang av innsats varierer, så opereres det, som et ideelt forhold mellom opprørsbekjempere og befolkning, med minst 20 opprørsbekjempere per 1000 innbyggere.⁷² Deler av den klassiske litteraturen opererer med et ideelt forholdstall på 10-20 opprørsbekjempere per opprører.⁷³ ”Boots on the ground”, eller masse, er altså en sentral kapasitet i disse operasjonene, sågar mer sentral enn i konvensjonell krigføring.

*The number of forces required to carry out security tasks in stabilisation may exceed those needed during conventional combat operations.*⁷⁴

Derfor vil ofte godt trent og lette infanterienheter være det som er mest etterspurt i stabiliseringsoperasjoner, og dermed et verdifullt bidrag fra små og mellomstore stater. Etter omstruktureringene og transformasjonen av vestlige forsvar fra personellintensive til kapitalintensive organisasjoner de siste 10-15 årene er det imidlertid begrenset med ”masse” tilgjengelig som bidrag fra de mindre statene. Selv relativt beskjedne styrkebidrag på bataljons størrelse kan være uoverkommelig når det skal bibeholdes over lang tid – og styrker ut over denne størrelsesorden (for eksempel brigader) er helt urealistisk.

⁷¹ Denne faktoren er ikke behandlet i denne studien, men det synes å være en samstemt holdning om dette både innenfor NATO og blant sentrale norske aktører (FD, UD, akademia osv.) basert på erfaringene fra Afghanistan.

⁷² US Army (2007) pkt. 1-67

⁷³ Galula (2006) s.21

⁷⁴ Ministry of Defence (2009) s.5-7

Dette skyldes i hovedsak at det å holde en permanent avdeling i en operasjon krever at det bidragsytende landet totalt rår over mange tilsvarende avdelinger. Britene opererer med det de kaller "the 5-rule", det vil si at man for å holde en militær enhet/avdeling ute i en internasjonal operasjon, må disponere minst fem slike avdelinger.

Kvalitet fremfor kvantitet har vært et argument i den omstillingen som har foregått og som fortsatt pågår. Imidlertid er det noen ganger kvalitet i kvantitet, og det finnes også et kvantitativt minstenivå der det ikke betyr noe om kvaliteten stiger til stadig nye høyder dersom kvantiteten faller under dette nivået. En fornuftig balanse mellom kvalitet og kvantitet er også målet for små staters bidrag til internasjonale operasjoner. Det følgende er noen forslag til mulige bidrag og satsingsområder for småstater.

Hurtig reaksjonsstyrke

Opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner er langdryge konflikter som krever utholdenhet, militært som politisk. Små stater med sine begrensede ressurser er særlig sårbare for slitasje fra langvarig innsats. For disse kan satsing på en hurtig reaksjonsstyrke (QRF) være et alternativ, selv om det kanskje ikke bidrar til langvarig effekt i operasjonsområdet.

Hurtige reaksjonsstyrker kan være en "billigløsning" for småstater. Dette er kapabiliteter som er etterspurt og som dermed kan gi en viss anerkjennelse. Disse styrkene vil bli brukt til å gå inn i et konfliktområde tidlig for å sikre områder for senere mottak av den militære og den sivile hovedstyrken, typisk flyplasser, havner og annen infrastruktur, samt for å gi akutt beskyttelse til en gruppe som er utsatt for en overhengende trussel om voldelige overgrep. Så snart hovedstyrken er på plass og har overtatt ansvaret, kan QRF-styrken trekkes hjem.⁷⁵ Fordelen er at siden disse stort sett bare driver med kjente, konvensjonelle operasjoner, som å besette og holde nøkkelpunkter, har de ikke det samme behovet for å forholde seg til lokalbefolkningen og den lokale kulturen. Det vil si at de kan trenes og utstyres slik militære avdelinger alltid har blitt og slipper å måtte forholde seg til den "plagsomme" tilleggsutdanningen og

⁷⁵ En annen type hurtige reaksjonsstyrker er slike som er i beredskap i operasjonsområdet for hurtig respons på akutte situasjoner. Denne typen QRF er imidlertid mye dyrere å opprettholde siden den er kontinuerlig deployert og gevinsten ved hurtig ut - hurtig hjem uteblir.

-treningen som opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner krever. Videre vil innsatsen være av så kort varighet at den slitasjen og politiske belastningen et langvarig engasjement bringer med seg, mest sannsynlig uteblir. Riktignok koster en QRF-avdeling mer å sette opp og holde i beredskap enn andre avdelinger, men det blir uansett billigere enn å ha en avdeling på bataljons størrelse permanent i et konfliktområde i 8-10 år eller mer. Politisk sett burde dette derfor være et attraktivt alternativ siden det gir politisk gevinst til relativt lav kostnad, politisk som økonomisk. Men selv om et QRF-bidrag vil kunne gi umiddelbare politiske gevinster, så er det sannsynlig at det over tid vil virke motsatt. Byrdefordeling handler ikke bare om ressursfordeling, men vel så mye om å fordele risikoer og politisk belastning. En ensidig satsing på hurtige reaksjonsstyrker vil lett kunne bli oppfattet, kanskje rettmessig, som et forsøk på å være gratispassasjer.

Nisjekapabiliteter

Et annet "billig" alternativ eller supplement til QRF-styrker er å satse på å kunne bidra med etterspurte spesialkapabiliteter, såkalte nisjekapabiliteter. Som tidligere nevnt i denne studien, vil ikke rendyrkede kapabiliteter for opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner være en opsjon for små stater, men selv små stater holder seg med et balansert forsvar. Et balansert forsvar består normalt av de fleste kapabiliteter som kreves for å drive konvensjonelle fellesoperasjoner, og flere av disse kapabilitetene kan trekkes ut fra den hjemlige oppsetningen og "plugges" inn i en multinasjonal oppsetning. Typiske kapabiliteter som er anvendbare i så vel opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner som konvensjonelle konflikter, er spesialstyrker, helikoptertransport, kampfly, luftbåren overvåking, sanitet, støtteavdelinger (CSS - Combat Service Support) og etterretning. Felles for disse er imidlertid at de i en opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjon er mest egnet til den offensive delen av operasjonene – og som tidligere nevnt bør denne ideelt sett være av mye mindre omfang enn de statiske og defensive operasjonene.

Fordi de fleste land holder seg med tilnærmet identiske, balanserte forsvar, vil det ofte være stor overlapp i sammensetningene og dermed mye tilgjengelig av den samme typen kapabiliteter. Siden de fleste vestlige forsvar fortsatt er utstyrt, organisert og trent på tilnærmet samme måte, nemlig for tradisjonell høyintensiv krigføring, vil en

småstats bidrag lett kunne ”drukne” i den store sammenhengen – både fordi bidraget er lite i omfang og særlig dersom det også er av begrenset relevans for den typen operasjoner som studien omhandler. Verken QRF eller konvensjonelle nisjekapabiliteter alene gir den politiske effekt som det bidragsytende landet ønsker, så disse må erstattes av, eller suppleres med, noe annet.

Nasjonale hybride bidrag

For å øke sin relevans i opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner kan enkelte kapabiliteter gis en tilleggskompetanse på å takle irregulære trusler, eller en småstat kan øke antallet eller omfanget av enkelte kapabiliteter ut over det som det rent militært er behov for til eget forsvar. Kapabiliteter som det ofte er underskudd på i opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner, er de som primært skal stå for det defensive og stabiliserende bidraget. I tillegg til infanterienheter kan det være helikoptre, militærpoliti/lov-og-ordenpersonell, lingvister, eksperter på lokal kultur, etterretningspersonell, ingeniører, eksperter på eksplosiver og eksplosivrydding, transport og logistikk – og instruktører og opplæringspersonell til lokale sikkerhetsstyrker. En småstat som kan supplere et infanteribidrag – selv om dette er beskjedent – eller et QRF-bidrag med nisjekapabiliteter med høy kompetanse i opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner, vil kunne tilfredsstille det doble krav om lokal militær effekt og overordnet politisk effekt. Det å stille med bare QRF eller med bare tradisjonelle nisjekapabiliteter vil gi liten operasjonell og politisk effekt. Det signaliserer snarere en begrenset ambisjon om politisk støtte ved deltakelsen.

Ut fra dette kan vi antyde noen mulige sammensetninger av militære bidrag til konflikter med irregulære trusler:

Lett – QRF, eventuelt kombinert med konvensjonelle nisjekapabiliteter. Dette krever minimalt med omstillinger, få ekstra ressurser og lite endring i utdanning og trening. Til gjengjeld gir slike bidrag svært begrenset operasjonell og politisk effekt. Videre bidrar dette valget ikke til å forberede den aktuelle bidragsytende staten på irregulære trusler.

Tungt – Et hovedbidrag med høy kompetanse på opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner, som en infanterienhet på bataljons

størrelse forsterket med språk, kultur og etterretningsekspertise – sammen med nisjekapabiliteter med tilsvarende kompetanse, som spesialstyrker og opplæringspersonell. Dette krever for de fleste småstater betydelig tilførsel av ressurser, alternativt kraftige omprioriteringer med påfølgende omstillinger, men sannsynligheten for å oppnå stor operasjonell og politisk effekt er markant styrket.

Middels – En kombinasjon av for eksempel en infanterienhet som er mindre enn en bataljon – for eksempel en kompanistridsgruppe med COIN-kompetanse – pluss mer konvensjonelle nisjekapabiliteter som luftbårne kapabiliteter, kampstøtteenheter, sanitet osv., men ikke nødvendigvis samtidig. Et alternativ er å deployere QRF i den initiale fasen, for så å supplere med nisjekapabiliteter med høy kompetanse i opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner i senere faser. Dette gjelder særlig personell til opplæring og trening av lokale sikkerhetskapabiliteter, som er svært etterspurt blant våre allierte. Flere mulige kombinasjoner kan utledes. Denne løsningen krever noe tilførsel av ressurser og noe endring i innretning, men uten de helt dramatiske omleggingene. Den vil også kunne gi en tilfredsstillende grad av militær og politisk effekt. Konklusjonen er at alle kombinasjoner av mulige bidrag som skal gi operasjonell og politisk effekt, krever en grad av COIN-kompetanse i organisasjonen.

Multinasjonale hybride bidrag

Selv med vårt nåværende bidrag til operasjonene i Afghanistan, et bidrag som kan karakteriseres som ”middels” etter kategoriseringen over, er Forsvaret strukket så langt det kan tåle. Etter manges mening er det strukket for langt til å vedlikeholdes over tid. Selv et ”middels” bidrag vil kunne kreve økte ressurser og en omstilling mange småstater ikke vil eller makter å få til. Da gjenstår i realiteten to muligheter: et ”lett” nasjonalt bidrag eller å gå sammen med andre, likesinnede småstater i å sette opp og delta med mer substansielle bidrag. Dette gjennomføres til en viss grad i dag også i Afghanistan gjennom blant annet samarbeidet mellom Norge og Latvia i Faryab. Et utvidet samarbeid mellom småstater etter modell av for eksempel NORDEF⁷⁶ kan være en vei å gå. Innenfor et slikt multinasjonalt bidrag kan enkeltstater stille med deler av det som til sammen vil utgjøre et ”tungt” bidrag, som en kompanistridsgruppe som grunnlag for en felles bataljonsenhet, luftbidrag, sjøkapabiliteter der dette er

⁷⁶ Nordic Defence Cooperation

aktuelt, og diverse nisjekapabiliteter.

Status i Norge og i Forsvaret

For å tilpasse og utvikle Forsvaret til å møte irregulære trusler må en erkjennelse av nødvendigheten av dette gjennomsyre organisasjonen. Dette ser ikke ut til å være tilfelle ennå. De irregulære truslene har blitt betraktet som en distraksjon fra det egentlige fokuset, som har vært konvensjonelle operasjoner og suverenitetshevdelse. Det kan virke som om det råder en holdning om at dette bare er en forbigående trend, og at så fort Afghanistan-operasjonen er slutt, vil vi være tilbake i vår mer komfortable hverdag. Dette kan være et feiltrinn, for som Leo Trotskij, med en lett omskrivning, minner oss om:

You may not be interested in [Irregular Threats] – but [Irregular Threats] are for sure interested in You.

Læring og tilpasning

Denne kapabiliteten behandles først fordi den er så grunnleggende viktig i alle operasjoner som omfatter irregulære aktører, og fordi dette er noe som Forsvaret (i Norge, så vel som i andre småstater) kan gjøre noe med, uavhengig av hva en eventuell motstander foretar seg. Det viser seg også at det er på dette området Forsvaret har kommet kortest i forhold til de kapabilitetene som er omtalt tidligere i studien.

Mye er blitt gjort og gjøres allerede i Forsvaret – mest på utdanningssiden – men hva gjelder hurtig læring og tilpasning blir det for fragmentert, tilfeldig og adhoc-preget. Forsvarets stabsskole (FSTS) har hatt opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner som pensum i stadig større omfang de siste tre-fire årene, og Krigsskolen (KS) på Linderud har hatt dette eller beslektede emner (LIC – Low Intensity Conflict) som pensum de siste ti-tolv årene. Også på Luftkrigsskolen (LKSK) er det et visst fokus på temaet, blant annet var COIN emnet for det årlige Luftmaktseminaret i februar 2010. Sjøkrigsskolen (SKSK) har noe undervisning i COIN for sine kyst- og marinejegerkadetter. Imidlertid baseres mesteparten av denne undervisningen seg på utenlandske kilder, hovedsakelig den klassiske og nyere litteraturen om opprørsbekjempelse. Som beskrevet i en artikkel av to forskere på Institutt for forsvarsstudier er heller

ikke de norske doktrinene (i hovedsak FFOD) skrevet på grunnlag av egne (norske) erfaringer, men på grunnlag av studier av andre lands erfaringer slik disse fremkommer i doktriner og annen generell litteratur om de forskjellige temaene.⁷⁷ Dette til tross for at Norge har deltatt i skarpe internasjonale operasjoner i over 15 år, og det lenge har eksistert en formell organisasjon i Forsvaret for å samle inn, systematisere, analysere og formidle ”Lessons Learned” (LL) fra de norske militære bidragene i disse operasjonene. Problemet er at denne organisasjonen aldri har fungert etter formålet, hovedsakelig på grunn av manglende prioritering fra Forsvarets ledelse.

Det tidligere Forsvarets kompetansesenter for internasjonal virksomhet (FOKIV) hadde ansvaret for dette feltet inntil 2004, da Senter for militær erfaring (SME) ble etablert, og ansvarsområdet og personellet i Erfaring og analysekontoret i FOKIV ble overført til denne organisasjonen. SME ble også fysisk lokalisert til Forsvarets operative hovedkvarter (FOHK) i Stavanger for å komme nærmere det operative miljøet.⁷⁸ FOKIV hadde bygd opp en database som grunnlag for denne aktiviteten, men databasen inneholder kun rapporter (Lessons Identified). Som sådan utgjør den et nødvendig utgangspunkt for analyser og lærdommer, men de viktige neste skrittene i prosessen, analyse, konklusjoner og videreformidling, kom aldri skikkelig i gang. Dette skyldtes i hovedsak at FOHK prioriterte andre oppgaver høyere og satte personell fra LL-arbeidet til å gjøre andre ting.

I 2009 ble SME flyttet tilbake til Oslo og Akershus festning og lagt under Forsvarets skolesenter (FSS)⁷⁹ for å knytte organisasjonen tettere opp til utdannings- og doktrinemiljøet der. Situasjonen for SME har imidlertid ikke endret seg til det bedre av denne grunn. Per juni 2010 var fem av sju stillinger vakante, og sjefen for avdelingen, som ble utnevnt i forbindelse med flyttingen og omorganiseringen, har fått andre tilleggsoppgaver til det som skulle være hovedfokuset – erfaringslæring.

Etter at fire norske soldater ble drept i Almar i Afghanistan denne sommeren (2010), ble det iverksatt et arbeid i Hæren for å gjøre noe med erfaringsoverføring både hva gjelder organisasjon, prosedyrer/måten man opererer på og materiell. Dette kom som en adhoc-preget respons på at en slik kapabilitet manglet i Forsvaret, til tross for at

⁷⁷ Bjerga & Haaland (2010)

⁷⁸ FOKIV var lokalisert i Oslo.

⁷⁹ FSS heter i dag Forsvarets høgskole.

den eksisterte på papiret. Det er for tidlig å si noe om hvilken effekt dette vil få, men på grunn av manglene i SME, samt den marginale organisasjonen som finnes både i FOHK, på Hærens våpenskole og i FLO, er det grunn til å frykte at effekten av dette tiltaket også blir begrenset.

Problemet synes å være at det er enkeltpersoners kunnskaper, initiativ og påvirkningsevne som avgjør i hvilken grad utfordringen med irregulære trusler tas seriøst i de forskjellige delene av Forsvaret. Doktrine, utdanning og trening rettet mot opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner er ikke institusjonalisert i organisasjonen, og flere av deltakerne på workshopen og noen av dem som ble intervjuet, ga uttrykk for at det mangler tydelige signaler fra toppen av organisasjonen. Når vi i tillegg har svakheter ved kontekst- og effektforståelsen og heller ikke prioriterer evne til å omsette ”lessons identified” til ”lessons learned”, blir dette en systemsvakhet eller -feil. Hvorfor vi i Norge ikke klarer å få til en fungerende organisasjon for erfaringslæring, etter så mange år og så mange forsøk, er en egen studie verdt. Denne studien begrenser seg til å erkjenne dette faktum og nødvendigheten av å få rettet på det.

Kulturforståelse

Erfaringene fra det siste tiårs deltakelse i internasjonale operasjoner, og da særlig i Afghanistan, har bidratt til en stadig sterkere erkjennelse av at kunnskap om den lokale kulturen er en forutsetning for å oppnå relevante militære effekter. Kulturforståelse inngår nå både i utdanningen av offiserer og i treningen før utreise for spesifikke oppdrag. Hærens Krigsskole (KS) på Linderud og Sjøkrigsskolen (SKSK) i Bergen har gjennomført kulturforståelsesfag de siste årene, der faget ”interkulturell kommunikasjon/forståelse” har vært en integrert del av pensum fra respektivt 2005 og skoleåret 08/09. Treningen og oppøvingen av kontingentene som skal til Afghanistan har også dette på sitt program, men som en NUPI-studie fra 2010 viser,⁸⁰ så synes dette imidlertid å være fragmentert og usystematisk. Dette er noe av de samme problemene som har blitt avdekket for erfaringslæring under arbeidet med vår studie. En av utfordringene er at opplæring i kulturforståelse ikke er systematisert og strukturert i Forsvaret. Hver enkelt avdeling forestår sin egen opplæring etter egen forståelse av behov og krav, og hvilke tiltak som skal fylle disse. Den interne

⁸⁰ Holo & Andreassen (2010)

kompetansen i Forsvaret er begrenset og spredt, og det mangler et koordinerende og samlende element som er avgjørende for et slikt fag . På grunn av at det ikke finnes en samlet oversikt over den kompetansen som eksisterer, nyttes det i stor grad sivile eksperter, noe som ofte gjør at særlig treningen før utreise blir for generell for det spesifikke oppdraget, og dermed får begrenset militær relevans.⁸¹

Seleksjon

Det er ikke alle gitt å kunne tilegne seg denne kompetansen – noen har bedre forutsetninger enn andre, og noen burde ikke delta i det hele tatt. Ønsker man å unngå flest mulige negative hendelser og øke sannsynligheten for å lykkes med sitt forehavende i opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner, må personellet selekteres med disse kravene særskilt for øye. Intervjuene og workshopen ga ikke noe entydig svar på hvordan status er i Norge på dette området. Det ble påpekt at utvelgelsen av ledere for de enkelte bidrag i Afghanistan er et resultat av en nøye og bevisst vurdering fra flere hold, inkludert Generalinspektøren for Hæren (GIH). Andre igjen påpekte at i prosessen med å fylle enkelte kontingenter var ikke kompetanse på opprørsbekjempelse eller stabiliseringsoperasjoner nødvendigvis noe som ble vektlagt.

Krigrerkulturen

Flere pekte på nødvendigheten av å modifisere den grunnleggende krigerkulturen eller å forsterke profesjonskulturen med kompetanse ut over krigerkulturen. Eksempler ble gitt fra øvelser der scenarioet var opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjon og oppdraget å beskytte en befolkning, men der de utpekte lederne iverksatte ”oppsøk og ødelegg”-operasjoner så snart de fikk en indikasjon på hvor de væpnede motstanderne befant seg. Dette ble beskrevet som et typisk eksempel på den aggressive og fiendefokuserte holdningen som er en forutsetning for konvensjonelle operasjoner og dyrket frem gjennom innpoding av en krigerkultur. Men det er også et eksempel på at disse personene ikke har fått utvidet sitt repertoar gjennom nødvendig utdanning og trening i opprørsbekjempelse og

⁸¹ Ibid

stabiliseringsoperasjoner.⁸² Debatten rundt uttalelsene fra enkelte elementer fra Telemark bataljon (TMBN) høsten 2010 gir en illustrasjon på denne problematikken. Den viser at krigerkulturen er godt innpodet i mange soldater, men også at den fyller en for stor del av profesjonskulturen hos enkelte til at disse kan gi meningsfulle bidrag i en COIN-operasjon. En del av uttalelsene som fremkom, gir også indikasjoner på at elementer av det norske bidraget ikke alltid opererer i tråd med en del av anbefalingene i COMISAF COIN Guidance.⁸³

Kompetansebygging i Hæren

Våre funn tyder på at Hæren ikke har kapasitet til å drive kompetansebygging særlig ut over de grunnleggende basisferdighetene. Hæren er nå på et eksistensminimum både med hensyn til å kunne opprettholde kapabilitet i ”combined arms”-operasjoner, og evne til å integrere disse i fellesoperasjoner.⁸⁴ Basisferdigheter er en forutsetning for i det hele tatt å kunne stille i enhver operasjon. Imidlertid vil en avdeling som kun behersker sine militære basisferdigheter, i beste fall kunne gjøre en ”grei nok” jobb i en opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjon, men ha begrenset evne til å bidra til fremgang i tråd med målsettingen. I verste fall kan de forsterke en negativ utvikling. Det at vi har oppnådd begrensede resultater i vårt område i Faryab etter ni år kan ha mange årsaker, hvorav særlig beskjedne ressurser i forhold til størrelsen på området har spilt en viktig rolle. Men det er likevel ikke urimelig å anta at manglende kompetanse i opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner kan ha bidratt til dette – særlig de første fem-seks årene.⁸⁵

⁸² Den danske dokumentarfilmen ”Armadillo” viser hva som kan skje når en avdeling som må sies å kunne sitt militære håndverk, men som på grunn av kombinasjonen av en sterk krigerkultur og et fiendesentrert fokus, ikke produserer noen resultater av betydning for den overordnede målsettingen – kun en håndfull drepte opprørere.

⁸³ Denne kommentaren er utelukkende basert på det som har fremkommet i media, og det tas klart forbehold om at dette bare er et smalt utsnitt av hele problemkomplekset og kun kan gjelde et fåtall personer.

⁸⁴ ”Combined arms” er det engelske uttrykket for evnen til å kombinere ulike våpensystemer innenfor en våpengren, særlig Hæren. Fellesoperasjoner er å integrere og samordne innsats fra flere våpengrener. Se Forsvarets stabsskole (2007)

⁸⁵ Dette gjelder absolutt ikke bare det militære bidraget, men det er det som behandles i denne studien.

Oppbygging og opplæring av lokale sikkerhetsstyrker

Opplæring og oppbygging av lokale sikkerhetsstyrker har blitt et norsk satsingsområde og er mye etterspurt blant våre allierte. De norske soldater og befal som bidrar med opplæring og veiledning i Afghanistan i dag får sin egen trening, opplæring og sertifisering i henhold til et NATO-program for OMLT (Operational Mentor and Liaison Teams). Dette programmet omfatter undervisning i COIN-prinsipper, men er i hovedsak rettet mot å bygge kapabiliteter for konvensjonelle operasjoner.⁸⁶

Dette er ikke helt tilfredsstillende, for dersom de lokale sikkerhetsstyrkene skal bli i stand til på egen hånd å få kontroll med et opprør, må de få kapabiliteter som er tilpasset den lokale konflikten – de må speile opprørerne og ikke en vestlig militæravdeling som forestår treningen. Når vi selv ikke gjør det så bra, er det ikke sikkert at en lokal styrke som opererer etter våre ideer og konsepter, vil gjøre det noe bedre – selv om de ofte vil ha fordelene av å snakke språket, forstå kulturen og å kunne bli mer akseptert i de lokales øyne. Oppbyggingen og treningen av den afghanske hæren (ANA) er dessverre et eksempel på dette. ANAs struktur er en tro kopi av en regulær og konvensjonell vestlig hær. Fokus for treningen er på kommando og kontroll (K2), operasjonsplanlegging og logistikk, snarere enn COIN-spesifikke emner. Dette er i hovedsak et resultat av amerikansk innflytelse tidlig i prosessen med å etablere en afghansk hær og er nå kommet så langt at det ikke er mulig å endre noe vesentlig på dette. Det OMLT-ene i Afghanistan derfor i større grad burde fokusere på nå, er å tilføre forståelse for de utfordringer og muligheter en sikkerhetsstyrke vil ha i en opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjon som i Afghanistan. Fremtidige FID/OMLT-bidrag bør ha et mye sterkere fokus på irregulære trusler og hjelpe de lokale sikkerhetsstyrkene til å bygge kapabiliteter tilpasset denne utfordringen.

Beskyttelse av befolkningen – befolkningscentrert tilnærming

Fokuset i Norge på egne tap i Afghanistan presser myndighetene og Forsvaret til å prioritere styrkebeskyttelse fremfor operative resultater.⁸⁷ Mer styrkebeskyttelse betyr mindre bevegelighet og mer

⁸⁶ Samtale med oblt Frode Ommundsen

⁸⁷ Ref. det som er skrevet tidligere i studien om ”The Impossible Trilemma”.

avhengighet av tunge kjøretøyer, som igjen er avhengig av rimelig veistandard, noe som igjen fører til at vi fjerner oss fra dem vi skal beskytte. Dette gjør det også lettere for opprørerne å forutse COIN-styrkenes bevegelser og planlegge sine anslag. Å etterleve prinsippene i opprørsbekjempelse er vanskelig og krevende – kanskje for vanskelig og risikabelt for en intervensjonsstyrke sammensatt av mange nasjonale bidrag der de færreste ser på konflikten som noe som truer vitale interesser. Dette dilemmaet demonstreres tydelig i den pågående konflikten i Afghanistan. COMISAFs strategi har de siste årene blitt mer og mer influert av COIN-prinsipper og – tenking. I COMISAFs siste retningslinjer sies det helt klart:

*Walk. Stop by, don't drive by. Patrol on foot whenever possible and engage the population. Take off your sunglasses. Situational awareness can only be gained by interacting face-to-face, not separated by ballistic glass or Oakleys.*⁸⁸

Denne oppfordringen illustrerer ikke bare at styrkene må ut av kjøretøyene og engasjere befolkningen for å oppnå tilstrekkelig tillit og for å kunne beskytte den, men også at holdningen og fremtoningen til COIN-styrkene avgjør i hvilken grad denne tilliten oppnås. ”Kule” og macho soldater i solbriller av siste mote og full ”body armour” virker avvisende og fremmedgjørende på lokalbefolkningen. Denne såpass klare anbefalingen fra den strategiske ledelsen og det faktum at relativt få enheter vil eller klarer å følge dette opp, illustrerer hvor komplisert det er å drive opprørsbekjempelse for en ekstern, multinasjonal intervensjonsstyrke. Det er imidlertid ikke prinsippene eller tenkingen rundt COIN det er noe i veien med, som noen i den norske politiske diskursen synes å mene, men viljen og evnen til å etterleve disse.⁸⁹ Man kan være fristet til å spørre om hvilke av de ni prinsippene listet over som ikke er anvendbar på konflikten i Afghanistan. Det er vel snarere slik at det har vært for lite COIN i USA og NATOs strategi i Afghanistan – og ikke for mye. Imidlertid har nok konflikten i Afghanistan også vist at en rendyrket COIN-kampanje kan være et utopisk mål for en ekstern intervensjonsstyrke – det er rett og slett for stort gap mellom ideal og realiteter.

En ensidig prioritering av styrkebeskyttelse gir også opphav til

⁸⁸ Petraeus (2010) s.3

⁸⁹ Bl.a. uttrykte Kai Eide dette på et seminar i regi av Polyteknisk Forening i september 2010, men også flere tjenestemenn i UD har gitt uttrykk for det samme (uten at de ville bli referert).

spekulasjoner om at deltakelse for deltakelsens skyld er myndighetenes egentlige motiv for sitt bidrag. Siden beskyttelse av eget personell er viktigere enn konkrete resultater på bakken, kan det vel ikke være de andre motivene som teller mest? Svaret er, som ellers, mer komplekst enn som så, og ytterst politisk. Småstaters bidrag i slike operasjoner er spesielt utsatt for varierende oppslutning i hjemlig opinion og politisk system, og resultatet av en fremprovosert, tidlig uttrekning vil ha større negative effekter på den overordnede strategien enn det de manglende lokale resultatene representerer. Problemet oppstår, som i Afghanistan, når dette gjelder mange aktører over flere områder. Når mange bidragsytende land prioriterer styrkebeskyttelse på grunn av hjemlig opinion, så vil den aggregerte effekten av manglende lokale resultater kunne bli svært ødeleggende for den overordnede strategien.

Konklusjon med anbefalinger

Etter ni år med operative bidrag til ISAF har Forsvaret etter hvert samlet betydelig erfaring og kompetanse på opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner, på taktisk nivå og i utdanningsinstitusjonene. Problemet er at denne erfaringen er fragmentert og ikke blir satt inn i en større sammenheng. Hovedgrunnen til dette er en bristfellig læringsorganisasjon der erfaringsoverføring skjer tilfeldig og ad hoc. Denne typen operasjoner krever en utvidelse av kompetansen, i dybden så vel som i bredden, til dem som skal lede og utføre militære oppdrag. Gitt at fremtiden er hybrid, så krever hybride trusler hybride svar. Det vil si at Forsvaret som organisasjon må tilpasse seg denne virkeligheten skal det kunne delta meningsfullt i utenlandsoperasjoner, slik Regjeringen ønsker. Dette bør erkjennes i hele organisasjonen, men først og fremst på øverste nivå slik at endringsimpulsen kommer som pålegg fra Forsvarets ledelse. Først da vil organisasjonen reagere med å systematisere og institusjonalisere justering av kapabiliteter som er bedre rustet til å møte irregulære utfordringer.

Hurtig læring og tilpasning

Et sentralt bidrag i så måte er å prioritere en fungerende organisasjon for erfaringslæring. Dette er en grunnleggende forutsetning for å utvikle relevante kapabiliteter som kan møte et større spekter av

utfordringer, samtidig som det er en forutsetning for å kunne hurtig tilpasse en pågående operasjon til en stadig skiftende og dynamisk motstander. Dette må skje på alle nivåer, strategisk i forhold til strategiske mål, handlemåte og ressurser, på operasjonelt nivå i forhold til langsiktig plan og virkemidler, og på taktisk og stridsteknisk nivå.

Doktrine

Proessen med å vurdere doktrinehierarkiet i Norge er allerede i gang, og eventuelle behov for oppdateringer av eksisterende og utvikling av nye doktriner er en del av denne prosessen. Flere av deltakerne på workshopen etterlyste en egen doktrine for COIN, ikke bare for dokumentets egen del, men fordi prosessen vil samle og øke kompetansen innenfor dette feltet. Studien har avdekket at det er et sterkt behov for å styrke kompetansen på denne type konflikter i hele Forsvaret, og utviklingen av en doktrine og eventuelt en etablering av et kompetansesenter vil bidra til dette.

Materiell og organisering

I opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner er som nevnt personell en viktigere ressurs enn materiell. Forsvaret har tradisjonelt hatt fokus på teknologi og plattformer, både i utviklingen av egen organisasjon og når en motstanders system skal analyseres. I opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner er menneskene i egen organisasjon en større ressurs enn materiellet, og når operasjonsmiljøet/konteksten skal analyseres, er det relasjonene mellom enhetene i det systemet som konteksten utgjør som er viktig – ikke enhetene i seg selv. Materiell og teknologi er en viktig og nødvendig styrkemultiplikator også i COIN, men denne studien anbefaler heller at Norge prioriterer å øke personelloppsetningen, særlig i Hæren, og at kontekst- og kulturforståelse får en større plass i utdanningen og treningen av disse. I en operasjon anbefales det å organisere seg i flere mindre og lettere avdelinger som vil bedre mobiliteten og muligheten for interaksjon med lokalbefolkningen.⁹⁰

⁹⁰ Vi minner om at studien gjelder generelt og ikke spesifikt f. eks. Afghanistan.

Forsvarets innretning

Som småstat med begrensede ressurser og begrenset strategisk kultur bør Norge tilpasse Forsvarets ressurser til bedre å kunne takle irregulære utfordringer. Det man taper på dybde i noen kapabiliteter, tar man igjen i bredde, noe som vil gi regjeringen større handlingsrom i møte med en uforutsigbar fremtid.

Dersom hensikten skal være å kunne produsere relevante effekter i forhold til en operasjons mål, bør det bygges kompetanse som gir de som skal operere et større spekter av handlingsmuligheter, og ikke bare de som basisferdigheter og krigerkulturen tillater. Dette krever tid, ressurser og fokus. Økt ressurstilgang, særlig til Hæren, er en forutsetning for denne oppbyggingen. Kan ikke økte ressurser tilføres, vil det kreve (om)prioriteringer, selv om det vil gå noe på bekostning av evnen til å utføre større konvensjonelle fellesoperasjoner.⁹¹ Evne til å drive høyintensiv krigføring i en "combined arms"-operasjon er imidlertid fortsatt en bærebjelke i Hæren, og denne kapabiliteten må ikke raseres til fordel for en hær som først og fremst skal drive med defensive operasjoner i opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner. Den samme militære logikken som nevnt over, vil da også slå inn: Dersom vi er sterke på irregulære konflikter, men svake på høyintensiv, konvensjonell krigføring, vil det være naturlig for en motstander å sette inn sine tiltak på sistnevnte område. Er myndighetene ikke villige til å tilføre de nødvendige ressurser for å styrke Forsvarets evne til å møte trusler over et større spektrum, så må de klart gå ut med sin prioritering.

Sannsynligheten for å bli involvert i høyintensiv krigføring er liten, men konsekvensene desto større. Sannsynligheten for å bli involvert i en konflikt som omfatter irregulære aktører er stor, men konsekvensene mindre (for det norske samfunnet og staten Norge). Risikoen for de to typer konflikter er altså rimelig lik, men en vekt på konsekvens fremfor sannsynlighet tilsier at evne til fellesoperasjoner blir dimensjonerende på bekostning av opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner dersom ikke mer ressurser kan tilføres. Dette vil imidlertid øke faren for ubehagelige overraskelser i møte

⁹¹ Det forutsettes her at det fortsatt er noe å gå på før kritisk masse er nådd hva gjelder evne til fellesoperasjoner. Som beskrevet tidligere i studien, mener noen at Forsvaret allerede har nådd kritisk masse og at en ytterligere reduksjon i kapabiliteten betyr en de facto total rasing av den. I så fall må enten flere ressurser tilføres eller et politisk dristig valg om å se bort fra irregulære trusler tas.

med irregulære aktører i fremtidige konflikter og vil få negative konsekvenser for Forsvaret som politisk virkemiddel.

Kontekstforståelse/kulturforståelse

Den kompetanse det bør legges særlig vekt på er kontekstforståelse, herunder forståelse av lokal kultur og språk. I dag fokuseres det for lite på kulturforståelse i en militær kontekst før utreise til utenlandsoperasjoner, noe som gjør at personellet møter situasjoner de ikke er forberedt på før de står midt oppe i dem. Forsvarets utdanningsinstitusjoner må gi befalet en grunnleggende forståelse av betydningen av dette og kunne gi et teoretisk grunnlag som gir den enkelte bedre forutsetning for å forstå den spesifikke kulturen i en gitt operasjon. Treningen før utreise bør utvides for å kunne gi et minimum av den kompetansen som kreves, og omfatte kulturforståelse for det spesifikke området man skal inn i.

Seleksjon

Opptak til grunnleggende utdanning i Forsvaret, samt seleksjon av nøkkelpersonell til utenlandsoperasjoner, bør ha disse kompetansekravene som utgangspunkt. Det vil si at personer med forutsetninger over et bredt spekter av egenskaper foretrekkes fremfor personer med særlig legning innenfor et smalere spekter, som for eksempel krigerånd.

Deployeringens varighet

Seks måneders kontingenter er for korte til å gi personellet tid til å sette seg inn i de lokale forholdene, kunne evaluere effekter gjennom utvikling over tid, forhindre overilte og kortsiktige handlinger fordi noen ønsker å gjøre en forskjell i løpet av sin korte tid i operasjonsområdet, og for til en viss grad å kunne redusere opprørernes forsprang i læringssløyfen. Lengre deployeringer for hele styrken kan vise seg praktisk vanskelig å få til av personellmessige årsaker, men en mellømløsning må være at nøkkelpersonell, typisk taktisk og operativ ledelse, etterretningspersonell og instruktører for lokale sikkerhetsstyrker, står i minst 12 måneder.

Hurtig reaksjonsstyrke

Studien anbefaler ikke å velge QRF-løsningen til tross for de argumentene som støtter en slik løsning. Siden studien forutsetter at de fleste fremtidige konflikter vil omfatte irregulære trusler, vil satsing på QRF-bidrag kunne bli en sovepute for å opprettholde status quo. Den institusjonelle tregheten og naturlige motstand mot endringer vil ikke bli utfordret sterkt nok i dette tilfellet. Forsvaret må uansett tilpasse seg irregulære trusler – og jo snarere, jo bedre.

Hybride løsninger

Studien anbefaler en kombinert løsning, enten et rent nasjonalt ”middels” bidrag eller som bidrag til en ”tung” multinasjonal løsning. Fordelen med den nasjonale løsningen er at den kan gi stor politisk effekt, men mer begrenset operasjonell effekt. En multinasjonal løsning, derimot, vil med større sannsynlighet kunne gi stor operasjonell effekt, men med mulighet for at det enkelte bidragsytende land blir mindre synlig. Dersom det er operasjonell effekt som er hovedmotive, tilsier dette at en multinasjonal løsning velges hvis mulig, selv om enhetlig innsats er vanskeligere å skape i en multinasjonal enn i en nasjonal ramme.

Det følgende er mer detaljert om konkrete bidrag som Norges og små staters militære kan bidra med i irregulære konflikter:

Offensive operasjoner: bør utføres av små og svært mobile enheter – typisk spesialstyrker. Fortsatt satsing på disse vil gi svært etterspurte og relevante kapabiliteter. Avdelinger som TMBN vil også kunne delta i offensive operasjoner, men da som støtte til spesialstyrker. Selvstendige offensive operasjoner kan bli aktuelt, men først når COIN-kompetanse er bygd opp. I en offensiv modus kan det bli aktuelt å ”pansre ned” for å operere i mindre og lettere forband.

Defensive operasjoner: Opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner er personellkrevende, og hovedtyngden av bidraget i de statiske operasjonene må komme fra de store bidragsytende land – eller aller helst fra vertsnasjonen når oppbyggingen av de nasjonale sikkerhetsstyrkene har nådd et tilfredsstillende nivå. Små stater kan bare i begrenset omfang bidra med kvantitet og må derfor satse på kvalitet. Personell med høy kompetanse på språk, kultur, etterret-

ning, rekonstruksjon og innenfor sivile samfunnsområder vil kunne gi større effekt på løsning av oppdraget enn rent militære avdelinger, som uansett vil finnes i begrenset antall. Personell rekruttert fra HV og reserveoffiserskorpset vil kunne være interessante på grunn av sin kombinasjon av militær utdanning og variert sivil yrkesbakgrunn. Enkeltpersoner eller mindre enheter med høy kompetanse innenfor opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner som kan "plug and play" inn i større internasjonale forband, vil være verdifulle bidrag.

Felles for alle militære enheter i en opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjon er at det innenfor basisferdighetene må legges vekt på nærstrid. De aller fleste stridssituasjoner i opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner skjer på kort hold med lette våpen og der man må kunne skille mellom stridende og ikke-stridende. Dette er vanskelig når striden foregår på langt hold.

Rekonstruksjon: Den norske modellen er å skille de militære oppdragene tydelig fra de sivile. Imidlertid blir dette ikke praktisert av mange andre land, og både erfaring og teori tilsier at de militære må ha ressurser til å kunne iverksette hurtig rekonstruksjon av lokale samfunn (som det amerikanske CERP)⁹². Som nevnt i diskusjonen forutsetter dette svært god forståelse av de lokale forhold og det å kunne se disse tiltakene i lys av den overordnede strategien. Det politiske pålegget som ligger i den norske modellen, samt den foreløpig begrensede kontekst- og kulturforståelse, tilsier at dette inntil videre ikke bør være høyt prioritert. Dessuten er dette mest aktuelt hvis operasjonsområdet er inndelt i teiger som forskjellige bidragsytende land får ansvaret for, og som nevnt tidligere i studien har erfaringene fra Afghanistan gjort dette mindre sannsynlig i fremtidige innsatser. På lengre sikt, og som et resultat av oppbyggingen av kompetanse på opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner, kan dette imidlertid være en ressurs som vil kunne gi effekter også i en multilateral ramme.

FID: *Lokalt eierskap* er et gjennomgående mantra i opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner, og overgang til at vertsnasjonen tar ansvaret for alt fra sikkerhet til gjenoppbygging er de eksterne aktørenes "end state" og "exit" strategi. Fokuserst støtte til å bygge lokale sikkerhetsstyrker er derfor fortsatt en kapabilitet som gir mye effekt for relativt liten innsats og som er svært etterspurt. Dette er klart et område der små stater kan bidra uten å

⁹² Ifølge norsk politisk ledelse vinner imidlertid den norske modellen stadig større gehør hos mange av våre allierte.

måtte sette av betydelige personellressurser. Det anbefales derfor at Norge fortsetter å satse, og til og med øker sin innsats, på dette området. Forutsetningen er, som nevnt over, at de som skal stå for denne opplæringen, selv har stor kompetanse på hva som kreves i konflikter med irregulære aktører. Et forslag kan være å bygge opp et eget senter for opprørsbekjempelse/stabiliseringsoperasjoner i Forsvaret, med en egen avdeling med fokus på FID/OMLT. Dette fordi dagens ordning, der befal til denne rollen trekkes ut av den hjemlige strukturen, svekker denne betydelig når bidraget til OMLT er av et visst omfang, som i Afghanistan i dag.⁹³ En egen FID/OMLT-avdeling vil redusere denne belastningen. Det har blant våre allierte blitt diskutert om det bør opprettes stående "Advisory Forces" som skal ta seg av denne type oppdrag fordi en vertsnasjons sikkerhetsstyrker blir betraktet som nøkkelen til suksess. For NATO sin del snakkes det om en egen Military Advisory Force (MAF) og i USA om et Army Advisory Corps.⁹⁴ I dagens Afghanistan blir den afghanske hæren forsynt med soldater raskere enn NATO klarer å supplere OMLTs for å utdanne, trene og veilede dem. Dette er ikke unikt for Afghanistan, og slike rådgivere er etterspurte i konflikter verden over. En norsk FID/OMLT-avdeling som vil kunne stilles til disposisjon for en MAF, vil kunne utgjøre et relevant og solid norsk bidrag til etterspurte NATO-kapabiliteter.

⁹³ Per sommer 2010 er 47 nordmenn deployert til Kandak OMLT i Masar-e-Sharif.

⁹⁴ Se blant annet Korski & Williams (2009) og Nagl (2007).

Avsluttende kommentar

Selv om operasjonene i Irak og Afghanistan trolig vil føre til en større nøkternhet med hensyn til hva som er oppnåelig ved bruk av militærmakt for å stabilisere krigsherjede samfunn, vil både behovet og aspirasjonene for slike operasjoner vedvare. Så lenge bidrag til internasjonal fred og stabilitet forblir et norsk sikkerhetspolitisk mål, er det viktig at Forsvaret, i samråd med politikere, tenker ut hvordan de best kan forbedre sine kapabiliteter til å kjempe "blant befolkningen" på en måte som både gir operasjonell effekt og som samtidig er politisk holdbart over lengre tid. Dette betyr i all hovedsak at man må rekonstruere en rolle for Forsvaret, og spesielt den konvensjonelle hæren, som et sikkerhetspolitisk virkemiddel til bruk i utenlandsoperasjoner. Mye kan bli oppnådd ved å institusjonalisere de erfaringene som er gjort gjennom ni år i Afghanistan, men opprørsbekjempelse, stabiliseringsoperasjoner og fredsbevarende oppdrag krever en utvikling av det kognitive domenet og en forandring i tenkemåten, fra det konvensjonelle fokuset på fienden og dens kapabiliteter til et fokus på befolkningen og den menneskelige dimensjonen ved krigføring. Dette krever komplementære kompetanser som lenge har vært neglisjert, eller underprioritert i Forsvaret, men som er essensielle i kriger "blant befolkningen". Konseptet opprørsbekjempelse søker ikke å utfordre – slik mange kritikere har ment – militærets evne til konvensjonell krigføring, men å komplementere denne evnen for best å konsolidere taktiske og operasjonelle suksesser i utenlandsoperasjoner slik at de kan bli omsatt i strategiske suksesser. Gitt at fremtidens konflikter med stor sannsynlighet vil omfatte en rekke forskjellige irregulære aktører som tar i bruk ukonvensjonelle metoder, betyr dette at Forsvaret må være rustet til å takle slike trusler og ikke bare trusler av mer konvensjonell art. I så henseende må Forsvaret ha evnen til kontinuerlig og rask tilpasning både fordi en slik evne gjør behovet for å forutse fremtiden mindre akutt, og fordi det gjør det lettere å bekjempe tilpansningsdyktige motstandere. Norges ønske om å spille en meningsfull rolle i utenlandsoperasjoner i fremtiden gjør at det er ingen vei utenom å institusjonalisere kompetanse i opprørsbekjempelse og stabiliseringsoperasjoner i Forsvaret.

Bibliografi

Doktriner og konsepter

Allied Joint Force Command Headquarters, *ISAF (COIN) Mission Specific Training Guidelines*, Brunsum, V5, 15 June 2010

British Army Field Manual, *Countering Insurgency*, Army Code 71876, October 2009

French Army Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, *Winning the Battle, Building Peace: Land Forces in Present and Future Conflicts*, FT-01 (ENG), January 2007

Bureau of Political-Military Affairs, *US Government Counterinsurgency Guide*, Department of State, 13 January 2009

Department of the Army, Headquarters (2009), *FM 3-07.1 Security Force Assistance*, Washington, DC, 1 May 2009

Forsvardepartementet, *Evne til Innsats: Strategisk Konsept for Forsvaret*, Forsvardepartementet, 1. september 2009

Forsvarets stabsskole, *Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)*, Forsvarsstaben, 2007

Joint Center for International Security Force Assistance, *Commander's Handbook for Security Force Assistance*, Fort Leavenworth, Kansas, 14 July 2008

Joint Chiefs of Staff, US Joint Publication 3-24, *Counterinsurgency Operations*, 5 October 2009

Joint Chiefs of Staff, *Foreign Internal Defense*, US Joint Publication 3-22, 12 July 2010

Ministry of Defence, Development, Concepts and Doctrine Centre, *Security and Stabilisation: The Military Contribution*, Joint Doctrine Publication 3-40 (JDP 3-40) Ministry of Defence, November 2009

Modernisation and Strategic Planning, *Adaptive Campaigning 09: Army's Future Land Operating Concept*, Future Land Warfare and Strategy Branch, Australian Army Headquarters, December 2009

NATO Allied Joint Publication, AJP-3.4.4 *Counterinsurgency (COIN)* (Study draft 2)

NATO Allied Joint Publication, AJP-3.2 *Allied Joint Doctrine for Land Operations*.

NATO Bi-SC Joint Operational Guidelines 10/01, *Counterinsurgency (COIN)*, May 2010

Petraeus, David H., *COMISAF's Counterinsurgency Guidance*, COMISAF/CDR USFOR-A, 1 August 2010

ISAF Headquarters, *ISAF Commander's Counterinsurgency Guide*, COMISAF/USFOR-A, 10 November 2009

US DoD, Joint Operating Concept, *Irregular Warfare: Countering Irregular Threats*, Version 2.0, 17 May 2010

US Army, FM 3-24, Marine Corps Warfighting Publication No 3-33.5, *Counterinsurgency Field Manual*, Chicago University Press edition, 2007

US Army, FM 3-07 *Stability Operations*, October 2008

White House, *National Security Strategy*, The White House: Washington, DC, May 2010

Bøker og artikler

Athanasia, Austin, G., "Development of US Irregular Warfare Capabilities", *The Journal of the JAPCC*, Edition 6, Additional Article, 2007

Berdal, Mats, *Building Peace After War*, Adelphi Paper 407, Routledge/IISS: London, 2009

Betz, David, "Redesigning Land Forces for Wars Amongst the People", *Contemporary Security Policy*, Volume 28, August 2007.

Berman, Eli, Felter Joseph H., & Shapiro, Jacob N., “Constructive COIN: How Development Can Fight Radicals”, *Foreign Affairs*, Snapshot, June 1, 2010.

Bjerga, Kjell Inge & Haaland, Torunn Laugen, ”Development of Military Doctrine: The particular Case of Small States”, *Journal of Strategic Studies*, 33:4, 2010

de Conig, Cedric, Lurås, Helge, Schia, Nils Nagelhus & Ulriksen, Ståle, “Norway’s Whole-of-Government Approach and its Engagement with Afghanistan”, *Security in Practice* 8, NUPI Report, NUPI: Oslo

Daltveit, Egil, Greiner, Jan Fredrik & Ydstebø, Palle, *Trender i militære operasjoner*, FFI-rapport 2010/00692, Forsvarets forskningsinstitutt, 26. april 2010

Fall, Bernard, B., “The Theory and Practice of Insurgency and Counterinsurgency”, *Naval War College Review*, U.S. Naval War College: Newport Rhode Island, April 1965

Friis, Karsten & Jarmyr, Pia (red), *Comprehensive Approach: Challenges and Opportunities in Complex Crisis Management*, NUPI Report, Security in Practice, No. 11, 2008

Gates, Robert M., “Helping Others Defend Themselves: The Future of U.S. Security Assistance”, *Foreign Affairs*, May/June 2010

Galula, David, *Counterinsurgency Warfare – Theory and Practice*, Praeger Security International, 2006

Gray, Colin S., “Irregular Warfare: One Nature, Many Characters”, *Strategic Studies Quarterly*, Winter 2007

Hoffman, Frank, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Potomac Institute for Policy Studies, 2007

Holt, Victoria og Taylor, Glyn, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Success, Setbacks and Remaining Challenges*, United Nations: New York, 2009

Holo, Trine & Andreassen, Morten D., *Kultur på ville veier : En gjennomgang av Forsvarets satsing på kulturforståelse*, Security in Practice 11, NUPI rapport, NUPI: Oslo, 2010

Håvoll, Harald, "COIN Revisited: Lessons of the Classical Literature on Counterinsurgency and its Applicability to the Afghan Hybrid Insurgency", *Norwegian Institute of International Affairs*, 2008

Kilcullen, David, *Counterinsurgency*, Hurst and Company: London, 2010

Kilcullen, David, *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Mist of a Big One*, Hurst and Company: London, 2009

Kilcullen, David J., "Twenty-Eight Articles: Fundamentals of Company-level Counterinsurgency", *Defense and the National Interest*, Edition 1, March 2006

Kilcullen, David J., "Three Pillars of Counterinsurgency", *Remarks delivered at the U.S. Government Counterinsurgency Conference*, Washington D.C., 28 September 2006

Kitson, Gen Sir Frank, *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency, Peacekeeping*, London Faber, 1971

Korski, Daniel og Williams, Michael, "Creating a NATO Military Advisory Force", *World Defence Systems* 17, Nov. 2008

Lawrence, T.E., "27 Articles", *The Arab Bulletin*, 20 August 1917

Liang, Qiao & Xiangsui, Wang, *Unrestricted Warfare*, Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999

Lilland, Jon B., *Norsk helhetlig innsats i Afghanistan*, Utvalgsrapport, 2010

Mao Tse-tung, *On Guerrilla Warfare*, Anchor Press, New York, 1978

Metz, Steven, *Rethinking Insurgency*, Strategic Studies Institute, 2007

Nagl, John A., *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, University of Chicago Press edition, 2005

Nagl, John A., "Institutionalizing Adaptation: It's Time for a Permanent Army Advisory Corps", *The Future of the U.S. Military Series*, June 2007, CNAS

Paul, Christopher, Clarke, Colin P., & Grill, Beth, *Victory Has a Thousand Fathers: Sources of Success in Counterinsurgency*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, MG-964/1-OSD, 2010

Rid, Thomas and Keaney, Thomas eds., *Understanding Counterinsurgency: Doctrines, Operations and Challenges*, Routledge: London, 2010

Ravndal, J.A., *Counterinsurgency – when theory meets reality*, Seminar report, FFI-rapport 2009/01346, august 2009

Ringsmose, Jens & Thruelsen, Peter Dahl, "NATO's Counterinsurgency Campaign in Afghanistan: are classical doctrines suitable for Alliances?", *UNISCI Discussion Papers, N° 22* (January / Enero 2010)

Sarkees, Meredith Reid & Wayman, Frank (2010). *Resort to War: 1816 - 2007*. CQ Press.

Smith, General Sir Rupert, *The Utility of Force – The Art of War in the Modern World*, Penguin Books, 2006

Stedman, Stephen John, "Spoiler Problem in Peace Processes", *International Security, Vol. 22, No. 2*, (Fall 1997), ss. 5-53

Thompson, Edwina, *Winning 'Hearts and Minds' in Afghanistan: Assessing the Effectiveness of Development Aid in COIN Operations*, Report on Wilton Park Conference 1022, 11-14 March 2010

Thomson, Robert, *Defeating Communist Insurgency. Experiences from Malaya to Vietnam*, Chatto & Windus, London 1972

Trinquier, Roger, *Modern Warfare: A French View of Counterinsurgency*, Frederick A Praeger, New York, 1964

Ucko, David, "Innovation or Inertia: The US Military and the Learning of Counterinsurgency", *Orbis*, Spring 2008

Ucko, David, *The New Counterinsurgency Era: Transforming the U.S. Military for Modern Wars*, Washington DC: Georgetown University Press, 2009

Ucko, David, "Peacebuilding After Afghanistan Between Promise and Peril", *Contemporary Security Policy*, 31:3 (2010), (kommer)

Wilder, Andrew & Gordon, Stuart (2009), "Money Can't Buy American love", *Foreign Policy*, December 1, 2009

Zambernardi, Lorenzo, "Counterinsurgency's Impossible Trilemma", *The Washington Quarterly*, July 2010, 33:3, ss. 21-34

Om forfatterne:

Harald Håvoll

Etter nærmere 30 års tjeneste i Forsvaret gikk Håvoll av med redusert lønn i 2006. De siste 4 årene i tjeneste satt han som sjef for avdeling for Militærmakt ved Forsvarets Stabsskole (FSTS). Håvoll var opprinnelig utdannet som navigatør i Luftforsvaret. Han fløy de første 10-12 årene av sin karriere ved 333 skv på Andøya og på NATOs E-3A overvåkingsfly i Tyskland. Etter den operative tjenesten tjenestegjorde han ved diverse skoler og i staber i Forsvaret. Det siste tjenestestedet før FSTS var som stabsoffiser i Forsvarets Overkommando/Sentralstabens avdeling for internasjonal militærpolitikk (FO/SENST III). Han har også tjenestegjort i EUs militære stab (EUMS) som NATOs liaisonoffiser.

Håvoll har utover Flyskole/befalskole 3 års utdanning ved Luftkrigsskolen (LKSK), Stabsskole I og II, samt Forsvarets høgskoles hovedkurs. I tillegg har han 1 år som stipendiat ved FSTS der han studerte Norges behov for en strategi i fm anvendelse av militærmakt.

Av sivil utdanning er Håvoll Cand Mag med mellomfag i historie og statsvitenskap fra Universitet i Oslo, og er i ferd med å avslutte en Master i statsvitenskap ved samme sted.

Håvoll har vært involvert i Multinational Experiment serien (MNE) siden han deltok som observatør på MNE 3 i 2003 og har siden 2008 vært engasjert av det norske MNE-prosjektet som ekstern ekspert og rådgiver. Han ga i juni 2008 ut rapporten «COIN Revisited» som en del av NUPIs skriftserie «Security in Practice» - på oppdrag for det norske MNE 6 prosjektet.

Erik Reichborn-Kjennerud

Erik Reichborn-Kjennerud er vitenskapelig assistent ved Avdeling for sikkerhet og konflikthåndtering (ASK) ved Norsk Utenrikspolitiske Institutt (NUPI). Han har en Mastergrad i sikkerhetspolitikk fra George Washington University, Washington DC. Under hans opphold i USA jobbet han også for The Atlantic Council of the United States (ACUS) og The Institute for European, Russian and Eurasian Studies (IERES)



Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt



Multinational Experiment 6

Multinational Experiment 6 (MNE 6) er et flernasjonalt konseptutviklings- og eksperimenteringsprosjekt som involverer 18 nasjoner og NATO ACT. MNE 6 består av konseptutvikling og eksperimentering innenfor en rekke separate temaer ut fra en felles plattform: "The Irregular Challenge - A Comprehensive Approach to a Complex Problem". Prosjektet er generisk rettet, men har klare knytninger til erfaringer og problemstillinger fra NATOs operasjoner i Afghanistan.

Den norske deltakelsen er et samarbeid mellom Forsvaret ved FSTS, NUPI og FFI.