

Forsvarets stabsskole
Våren 2008

Masteroppgave

**Kommando og kontroll i multifunksjonelle FN operasjoner –
behov for mindre kontroll og mer kommando?**

**Hva betyr integrerte operasjoner og økt kompleksitet for K2 i internasjonale
fredsoperasjoner?**

Jørn Emil Busch Halvorsen

Innhold

Innhold	3
Figurer	5
Tabeller	5
Abstract	6
Nøkkelord/søkeord	6
1 Innledning og bakgrunn	7
1.1 MILITÆRMAKTENS ENDREDE ROLLE I DET 21 ÅRHUNDRE – FRA STATSSIKKERHET TIL SAMFUNNSSIKKERHET OG INTERNASJONAL FREDSBYGGING. ENDRER DETTE FORUTSETNINGENE FOR LEDELSE AV MILITÆRE OPERASJONER?	7
1.2 TEORETISK FUNDAMENT	11
1.3 BESKRIVELSE AV FORSKNINGSSOMRÅDE	12
2 Formålet med oppgaven, avgrensning, problemformulering og definisjoner	13
2.1 GENERELT	13
2.2 AVGRENSNINGER OG ANTAGELSER	13
2.2.1 Antagelser	13
2.2.2 Avgrensninger	14
2.3 HYPOTESE	14
2.4 PROBLEMATISERING OG PROBLEMFORMULERING	14
2.5 DEFINISJONER OG SENTRALE BEGREP	15
3 Metode, kildekritikk og disposisjon	17
3.1 METODE	17
3.2 KILDEKRITIKK, RELIABILITET OG VALIDITET	17
3.3 DISPOSISJON	18
4 Empiri om - og erfaringer med - K2	19
5 Analyse	22
5.1 HVA KJENNETEGNER DAGENS MULTIFUNKSJONELLE FREDSOPERASJONER – OG HVILKE SPESIELLE K2 UTFORDRINGER GIR DETTE?	22
5.1.1 Nye konfliktmodeller	22
5.1.2 Endringer – hvorfor og hva?	25
5.1.3 Hvorfor endring?	26
5.1.4 Hva er endret?	26
5.2 HVA ER DET SOM KJENNETEGNER - OG HVORDAN SKAL VI FORSTÅ - KOMPLEKSITETEN I DAGENS FREDSOPERASJONER?	28
5.2.1 FN-pakten og valget mellom statens rettigheter i forhold menneskerettigheter som grunnlag for kompleksitet i multifunksjonelle fredsoperasjoner	28
5.2.2 Fredsoperasjoners endrede natur som grunnlag for kompleksitet	30
6 Faktorer i komparativ analyse og drøftingen	31
7 Komparativ analyse	32
7.1 INNLEDNING – HVORFOR VALGT DISSE CASENE	32
7.2 UNPROFOR - EX JUGOSLAVIA	33
7.2.1 Klart mandat - som sier hva som skal oppnås og som bidrar til felles forståelse av rammene for oppdraget	34
7.2.2 Enhetlig kommando - som sikrer aktører som deler en felles intensjon, vilje og forståelse av hva som skal gjøres for å løse oppdraget	36
7.2.3 Tillitsvekkende ledelse med avklarte kommandolinjer - som sikrer at oppdraget blir løst ved enhetlig innsats og effektivt samarbeid	38

7.2.4 Agilitet – som gir mulighet til å møte raske endringer i trusselbildet med riktige virkemidler	38
7.3 UNAMSIL - SIERRA LEONE	39
7.3.1 Klart mandat - som sier hva som skal oppnås og som bidrar til felles forståelse av rammene for oppdraget	40
7.3.2 Enhetlig kommando - som sikrer aktører som deler en felles intensjon, vilje og forståelse av hva som skal gjøres for å løse oppdraget.....	43
7.3.3 Tillitsvekkende ledelse med avklarte kommandolinjer - som sikrer at oppdraget blir løst ved enhetlig innsats og effektivt samarbeid.....	44
7.3.4 Agilitet – som gir mulighet til å møte raske endringer i trusselbildet med riktige virkemidler	45
8 Drøfting	46
8.1 GENERELT	46
8.2 KLART MANDAT - SOM SIER HVA SOM SKAL OPPNÅS OG SOM BIDRAR TIL FELLES FORSTÅELSE AV RAMMENE FOR OPPDRAGET.....	48
8.2.1 Behov for å tenke nytt om kommando og kontroll?	50
8.3 ENHETLIG KOMMANDO - SOM SIKRER AKTØRER SOM DELER EN FELLES INTENSJON, VILJE OG FORSTÅELSE AV HVA SOM SKAL GJØRES FOR Å LØSE OPPDRAGET	52
8.3.1 Trenger vi en ny modell for hvordan <i>kommando og kontroll</i> bør utføres?	54
8.4 TILLITSVEKKENDE LEDELSE MED AVKLARTE KOMMANDOLINJER - SOM SIKRER AT OPPDRAGET BLIR LØST VED ENHETLIG INNSATS OG EFFEKTIVT SAMARBEID	56
8.4.1 Sjefens intensjon - Eksplisitt og implisitt intensjon	57
8.5 AGILITET – SOM GIR MULIGHET TIL Å MØTE RASKE ENDRINGER I TRUSSELBILDET MED RIKTIGE VIRKEMIDLER	59
8.5.1 Behov for agilitet i multifunksjonelle operasjoner?	59
9 Sammendrag og presentasjon av mulige satsingsområder for å bedre K2 i multifunksjonelle fredsoperasjoner og effektivitet i det sivil-militære samarbeidet	60
9.1 NYTT FOKUS PÅ K2	60
9.2 SELEKSJON OG TRENING	62
9.3 DYRKE FREM TILLIT I SIVIL-MILITÆRT SAMARBEID VED DIALOG OG DELING AV EN FELLES INTENSJON.....	64
10 Konklusjon og avsluttende betraktninger.....	65
Vedlegg 1	69

Figurer

<i>Figur 5.1 Symmetrisk konflikt</i>	s 23
<i>Figur 5.2 Asymmetrisk konflikt</i>	s 24
<i>Figur 5.3 Kontinuerlig vekslning mellom fred - krise – væpnet konflikt/krig</i>	s 25
<i>Figur 8.1 OODA –loopen.</i>	s 54
<i>Figur 8.2 DOODA –loopen.</i>	s 56
<i>Figur 8.3 Eksplisitt og implisitt intensjon</i>	s 58
<i>Figur 9.1 Plansjen viser fordeler med trening i en ”mikro verden”</i>	s 63
<i>Figur 9.2 Mekanisme for å dele intensjon</i>	s 64

Tabeller

<i>Tabell 5.1 Oversikt over FNs fredsoperasjoner under og etter den Kalde krigen</i>	s 27
--	------

Abstract

This paper examines the characteristics of the complex multifunctional peace operations of today, and further examines the challenges regarding *command and control* (C2) caused by increased complexity and the enhanced civil-military cooperation experienced in these operations. The scope of the paper is to use the understanding of these characteristics to discover and to describe some possible initiatives that may enhance the performance of C2 in future peace operations.

The central supporting idea is that there is a need for a shift in focus of *what C2 is* (structure) to *why C2* (function). The main focus of *why C2* is that C2 shall achieve *effects* with the operations. To better achieve this aim, I promote a new understanding of C2, given by the Canadian researchers McCann and Pigeau;

C2; the establishment of common intent to achieve coordinated action.

Further to enhance and guide the performance of C2, I promote to replace the well known and applied OODA-loop and start to apply the Dynamic-OODA-loop (DOODA) developed by the Swedish Professor Bernt Brehmer:



Fig: DOODA-loop

The functional and supporting ideas is that one cannot control complex adaptive systems, hence the function of *command* is more essential than the function of *control*. And in order to achieve a common intent, it is important to note the importance of internalising the individual implicit intent. Explicit intent (as stated by the Commander, and in written orders) is only the tip of the iceberg related to the common intent. Complex adaptive systems can only be influenced and bounded. I also promote that *agility* – both mental and physical – will be one of the most important functions of the C2 system in the organisation that operate in the complex and rapidly changing environment of multifunctional peace operations.

Nøkkelord/søkeord

Kommando og kontroll, K2, multifunksjonelle fredsoperasjoner, FN operasjoner, militær ledelse, kompleksitet, UNPROFOR, UNAMSIL, sensemaking, DOODA-loopen, agilitet, sivil-militært samarbeid

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Militærmaktens endrede rolle i det 21 århundre – fra statssikkerhet til samfunnssikkerhet og internasjonal fredsbygging. Endrer dette forutsetningene for ledelse av militære operasjoner?

“Forsvarets oppgaver spenner over et bredt spekter av sikkerhets-politiske utfordringer hjemme og ute. Vi har gått fra en situasjon der Forsvaret hadde en konkret og overordnet trussel det var innrettet for å kunne stå i mot – og som vi endog kunne planlegge for – til et langt mer komplekst og uforutsigbart spekter av mulige scenarier.

Det er således ikke lenger tilstrekkelig å drive konkret planlegging. Vi har i dag et stort behov for å *forstå* militærmaktens muligheter og begrensninger, og ikke minst den politiske og sosiale kontekst vi er forutsatt å operere innenfor. Derfor er også en kunnskapsbasert innsikt i og *forståelse av militærmaktens rolle og natur* i vår tid blitt viktigere enn statisk forsvarsplanlegging.”

(Gen Sverre Diesen, Forsvarsjefens forord til Forsvarets fellesoperative doktrine, 2007)

”Hoveddelen av de oppgaver Forsvaret utfører og de konflikter som Forsvarets enheter håndterer er per definisjon noe annet enn ”krig” i tradisjonell forstand. De er komplekse og preget av uklare skiller mellom fred, krise og væpnet konflikt. Håndtering av alle de utfordringene som dette medfører krever et bredt spekter av samordnede militære og sivile innsatser”

(Forsvarets fellesoperative doktrine, doktrinens utgangspunkt og ambisjon, 2007)

Forsvarets oppgaver har endret seg de siste 20 årene. Først og fremst på grunn av den kalde krigens slutt, og dermed fremvekst av nye utfordringer og ”nye” konflikter eller det som av flere benevnes ”new wars”¹. Militære avdelinger deltar pr dd i andre typer konflikter og oppdrag enn de som de fleste av dagens militære ledere primært er utdannet og trent for. Det er ikke lenger sikkerhet og trygghet for våre nærmeste innenfor våre egne territorielle grenser som bestemmer hvor og når militærmakten skal benyttes. I dag sendes soldater til konfliktområder i land langt unna vårt eget, land som vi tradisjonelt har hatt lite kontakt med. Og Forsvarets avdelinger ute samarbeider med organisasjoner og andre nasjoners militære avdelinger som de knapt har hørt om før de møtes i operasjonsområdet. Vi kan med et samlebegrep si at den *konteksten* som de militære avdelingene opererer i – når de er ute på internasjonale oppdrag - er radikalt endret etter ca 1990. Men har dette betydning for hvordan *ledelsen* av operasjonene skal utføres? Har *konteksten for bruk av militærmakt* endret seg på en måte som tilsier at vi må *tenke* nytt når det

¹ Begrepet ”new wars” benyttes bl a av forskeren Mary Kaldor for å beskrive trekk ved de typer kriger som er blitt mest vanlig etter den kalde krigens avslutning. Se også vedlegg 1 for utfyllende forklaring på engelsk.

gjelder ledelse av operasjonene - *kommando og kontroll*? Er *kommando og kontroll* avhengig av konteksten som de militære operasjonene skal utføres i – eller er det noe som står fast og uavhengig av konteksten?

Det internasjonale samfunn har gjennom FN utført ”fredsoperasjoner” i over 50 år, og det norske Forsvaret har vært en viktig aktør i mange av disse. Siden ca 1990 har fredsoperasjonene utviklet seg fra å være primært militære operasjoner i form av å observere våpenhviler og å skille stridende parter i inter-statlige konflikter, til å bli *komplekse* humanitære operasjoner med stadig økende sivil-militært samarbeid. I det som nå benevnes som det ”post-moderne samfunnet”² så er det sammenhengen mellom samfunnsutvikling, sikkerhet og fred som er blitt det sentrale fokuset for internasjonal konflikthåndtering, og dermed også en fornyet debatt om *hvorfor* brukte militærmakt – og *hva* en militær fredsstyrke skal bidra til.

En militær fredsstyrke er ikke lenger den eneste aktøren i konfliktområdet, men i mye større grad *en* av aktørene blant et vidt spekter av organisasjoner som gir nødhjelp, gjenoppbygging, sosiale reformer og nasjonsbygging. Formålet er ikke å lenger å *slå* en fiende rent militært og fysisk. *Kampen* dreier seg i enda større grad enn tidligere om å påvirke en motstanders *vilje* til å slåss og å vinne befolkningens fortrolighet slik at de kan akseptere de politiske løsningene som det kjempes for. Er dette en *kamp* som bør ledes etter de etablerte prosesser for kommando og kontroll som er bygget opp under den kalde krigens tenkning?

Begrepet *kompleksitet* benyttes svært ofte i dagens situasjon når bruk av militærmakt skal beskrives. Er dette et begrep som bringer noe nytt i diskusjonen om militærteori – og anvendelse av militærmakt? Er det slik at denne *kompleksiteten* bringer inn nye elementer som vi før ikke har måttet forholde oss til – eller vært klar over når det gjelder anvendelse av militærmakt? Påvirker denne *kompleksiteten* hvordan ledelse av operasjoner bør utføres?

I diskusjonen om hvordan FN og det internasjonale samfunn skal tilnærme seg denne nye komplekse situasjonen, og å omsette handling til å nå strategiske politiske mål på en mer effektiv måte, benyttes begrepene *integreerte operasjoner* og *helhetlig tilnærming (comprehensive approach)*.

² En omstridt betegnelse som bl a benyttes til å beskrive det som skiller dagens samfunn fra modernismens tidsalder, dvs tiden etter ca 1980 og fremover. *Eksempler* på trekk ved det postmoderne samfunnet ; Globalisering (mindre fokus på nasjonalstaten), økt tilgang på - og spredning av - informasjon via media, data og internett, kulturell tilhørighet gjennom etnisitet fremfor nasjon.

En integrert og helhetlig tilnærming anses å være en forutsetning for å kunne dekke alle de tre *nøkkelfunksjonene*³ som fredsbygging er bygget opp rundt;

- 1) *etablere stabilitet og sikkerhet,*
- 2) *beskytte og hjelpe sivilbefolkningen*
- 3) *bygge fundament for langsiktig sosial – og økonomisk utvikling i et demokrati.*

Disse tre funksjonene danner en triangulær relasjon med gjensidig avhengighet av hverandre. I de situasjonene der fredsoperasjoner foregår vil det ofte være svært vanskelig for de ”myke” aktørene å få tilgang til sivilbefolkningen med nødhjelp uten at den ”harde” aktøren - militære styrker - gir sikkerhet. De militære styrkene kan ikke alene gi mat, helsetjenester eller utdanning til befolkningen, like lite som de sivile hjelpeorganisasjonen kan gi sikkerhet og bygge demokratier alene. Men denne triangulære relasjonen og gjensidige avhengigheten i fredsbyggingen utgjør også mye av utfordringen og dilemmaene i integrerte operasjoner. Det å avstemme partiskhet med upartiskhet - og maktbruk vs humanitær assistanse - gir store interne utfordringer i en integrert operasjon der den militære maktutøvelsen skal samordnes med humanitær innsats. For å beskrive denne helhetlige tilnærmingen til disse operasjonene benyttes i dag et nytt begrep i debatten; *multifunksjonelle FN-operasjoner*. Oppsummeringen etter ca 15 år med denne typen *multifunksjonelle FN-operasjoner*, er at det generelt har gått dårlig med å få til et effektivt sivil-militært samarbeid. Kan et endret fokus på K2 bidra til effektivitet i dette samarbeidet? Og – dersom svaret er ”ja” – hvor bør dette fokuset rettes?

Når vi ser tilbake på erfaringene og effektene av fredsoperasjoner gjennom de siste årene er det langt mellom suksesshistoriene. En av de som har følt dette sterkt på kroppen, som styrkesjef for Bosnia og Hercegovina Command (BHC) i UNPROFOR 1995 og som nestkommanderende for NATOs styrker under Kosovo-krigen i 1999, er General Sir Rupert Smith. I sin bok; *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*, retter han bl a sterk kritikk mot mangelen på klare politiske strategier og målsettinger i mange av dagens fredsoperasjoner. Hvor lett er det å være den *militære sjefen* når politikerne som har besluttet å sette inn militærmakten ikke greier å enes om en felles strategi eller målsetting?

Utfordringene – og mulige løsninger – er bl a beskrevet i rapporten som daværende generalsekretær i FN, Kofi Annan, fikk overlevert i august 2000; *the Report of the Panel on United*

³ Espen Barth Eide; “From peacekeeping to peacebuilding”, tale/artikkel ved The Finnish Institute of International Affairs, 29 mai 2006, http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/politisk_ledelse/Statssekretar_Espen_Barth_Eide/taler_artikler/2006/From-peacekeeping-to-peacebuilding.html?id=113647

Nations Peace Operations, også kjent som "Brahimi-rapporten". Dette er kanskje den mest anerkjente rapporten som har foreslått omfattende endringer i FNs fredsoperasjoner og tilhørende "post-konflikt" fredsbyggende innsats. Brahimi rapporten la frem til sammen 20 hovedpunkter med forslag til forbedringer⁴.

I rapporten erkjenner FN blant annet at **Sikkerhetsrådet ikke har lykket med å utforme klare strategier eller å gi tilstrekkelige klare mandater til de styrkesjefene** som har ledet internasjonale operasjoner – og dette har vært en sterkt deltagende faktor for at mange FN-operasjoner må anses å ha vært mislykket. Rapporten peker også på behovet for **bedre koordinering av innsats mellom militære og sivile organisasjoner, mer effektiv planlegging og ledelse av operasjonene**.

Den norske regjeringen har gitt generelt sterk støtte til FN som fredsskaper og til innholdet i Brahimi-rapporten. Det Kongelige norske Utenriksdepartementet (UD) i 2001 utarbeidet åtte målsettinger for oppfølging av Brahimi-rapporten⁵. Av disse åtte målsettingene er det spesielt to som støtter direkte opp under de to overnevnte funnene i rapporten – og som kan relateres direkte til ledelse av multinasjonale fredsoperasjoner;

- 1) *Fra norsk side er det en målsetting å bidra til at Rådet vedtar klare mandater tilpasset konfliktsituasjonen.*
- 2) *Fra norsk side er det en målsetting å bidra til å styrke DPKOs og Sekretariatets generelle evne til å planlegge, gjennomføre og følge opp komplekse multifunksjonelle fredsoperasjoner.*

Brahimi rapporten har også et eget punkt om;

- 3) *Forbedre ledelse av FN-misjonene (Improving mission leadership)*⁶.

Denne anbefalingen (pkt 3) er et underpunkt til det hovedpunktet som omhandler *Rapid and Effective Deployment*, og har fokus på viktigheten av at eksempelvis SRSG, Force Commander, politisjefer og andre nære medarbeidere av disse bør delta i planleggingen av operasjonen på et tidlig stadium og mer integrert enn det som har vært vanlig frem til i dag. Brahimi rapporten foreslår i denne sammenhengen også et system for å selektere dyktige ledere (i nært samarbeide

⁴ United Nations, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Document A/55/305, S/2000/809, 21 august 2000, Annex III, "Summary of recommendations, s 54.

⁵ www.regjeringen.no/nr/dep/ud/Dokument/Rapporter-og-planar/Rapportar/2001

⁶ Brahimi rapporten, pkt 8 i sammendrag av anbefalinger, og Durch et al; *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*, The Henry L Stimson Center, 2005, s 67.

med medlemslandene), og å utdanne disse internt i FN-systemet før planlegging mot et oppdrag starter, slik at FN kan ha en ”pool” av kvalifiserte ledere å plukke fra.

Som militær leder ser jeg at disse tre målsettingene går rett inn i hjertet av det som har betydning for *god og effektiv ledelse*, og som jeg i denne oppgaven vil definere slik⁷;

Å vite hva som skal gjøres – og få det gjort på en tillitsvekkende måte.

Før en militær leder kan *vite hva som skal gjøres* – så må han først ha en klar oppfatning av hvilken politisk målsetting som skal nås med operasjonen – og han må vite hvilke ressurser som stilles til rådighet. I den ”arven” som dagens militære ledere har med seg fra ca 45 år med ”kald krigs tenking” har det normalt vært enkelt å *vite hva som skulle gjøres*. De militære planene var lagt, avdelingene var trent og ustyr for konkrete oppgaver i relativt kjente omgivelser. Men i dagens *komplekse* virkelighet er det ikke lenger tistrekkelig å basere seg på den type lineære tenkning som ligger til grunn for tradisjonell militære planlegging.

Etter min oppfatning tar Brahimi-rapporten opp de generelle utfordringene – og derav gir generelle anbefalinger og svar på utfordringene. I et forsøk på å finne mer *konkrete* svar og mulige løsninger som kan ha betydning for meg som militær leder, ønsker jeg i arbeidet med denne oppgaven å gå dypere inn i det som har å gjøre med ledelse av operasjoner (kommando og kontroll) ved å skjele til hva forskerne – og noen av de styrkesjefene som har erfart utfordringene på kroppen – har skrevet om dagens, og den nære fremtidens, utfordringer rundt ledelse av komplekse multifunksjonelle operasjoner.

1.2 Teoretisk fundament

Det teoretiske fundamentet for oppgaven finnes i militærteorien generelt – og i sentrale deler av teoriene omkring *kommando og kontroll* spesielt. Fra nyere forskning er det også skrevet mye om *effektbaserte operasjoner* som har relevans for forståelsen av *kompleksitet* ifm anvendelse av militærmakt. En viktig del av tenkningen omkring effektbaserte operasjoner er hentet fra *kompleksitetsteorien* og teorier om hvordan *ikke-lineære* og *komplekse adaptive systemer* oppfører seg. Sentralt i den effektbaserte tenkningen finner vi også elementer fra kognitiv forskning om *sensemaking*⁸ og om *intuitiv beslutningstaking*.

⁷ Se pkt 2.5 der jeg diskuterer begrepet ”militær ledelse” og redegjør for denne definisjonen.

⁸ Begrepet ”Sensemaking” benyttes i dag svært ofte i ny forskningslitteratur om K2. Det anses å være et begrep som har overtatt for ”situasjonsbevissthet” fordi det også omfatter en *forståelse* av situasjonen og en *prediksjon* om hva som kan komme. Begrepet belyses ytterligere under pkt 8.3.

Begrepet *kompleksitet*⁹ gir oss mulighet til bedre å forstå både aktuelle militære konfliktsituasjoner og samtidig gi fornyet mening til teorier utarbeidet av den kanskje mest kjente militærteoretikeren gjennom tidene; Carl von Clausewitz. Kompleksitetsteorien finner god støtte i Clausewitz' kjente verk "On War", der han viser en tydelig forståelse av at enhver krig er i seg selv et ikke-lineært fenomen, og at krigen hele tiden viser en atferd som ikke kan predikeres via analyse. I en artikkel om hvordan Clausewitz forholder seg til dette fenomenet hevder Alan D Beyerchen følgende¹⁰;

"In a profoundly unconfused way, he understands that seeking exact analytical solutions does not fit the nonlinear reality of the problems posed by war, and hence that our ability to predict the course and outcome of any given conflict is severely limited".

Kompleksitetsteorien insisterer på at det ikke finnes noen perfekte svar på komplekse problemer, bestående av et utall *gjensidig avhengige variabler*, og dette er også karakteristisk for tenkningen bak *effektbaserte operasjoner*. Den menneskelige dimensjonen i teoriene bak effektbaserte operasjoner melder seg sterkt fordi den effektbaserte tilnærmingen til syvende og sist dreier seg om å forme *menneskelig oppfatninger og atferd*, og fordi de avhenger sterkt av mennesker for å foreta de komplekse vurderingene og beslutningene som er implisert. Derfor vil deler av stoffet som har med ny forståelse av ledelse av operasjonene - *kommando og kontroll* – også bli hentet fra psykologers forskning og teorier om hvordan mennesker oppfører seg i dynamiske situasjoner, usikkerhet og mental kompleksitet – og om hvordan tidligere erfaringer påvirker situasjonsbevissthet og *sensemaking* i streben etter å *forstå* hva som skjer som bakgrunn for beslutningstaking.

Fokuset på den menneskelige faktoren er også svært sentral i forskningen til kanadiske forskere (Pigeau og McCann) ved Defence and Civil Institute of Environmental Medicine i Toronto, som har gjort seg bemerket med sine forsøk på å redefinere definisjonen av *kommando og kontroll* ved å vektlegge de menneskelige kapasitetene som er nødvendig for utøvelse av *kommando* spesielt.

1.3 Beskrivelse av forskningsområde

Det mest aktive militære forskningsmiljøet på utfordringer knyttet til "*both the state of the art and the state of the practice of command and control*" samt organisering av militære systemer, finner vi i *The Command and Control Research Program (CCRP)*, som er underlagt *Office of the*

⁹ Se pkt 2.5 for definisjon av "kompleksitet".

¹⁰ Alan Beyerchen; Clausewitz, Nonlinearity and the Unpredictability of War.

Assistant Secretary of Defense innenfor det Amerikanske Forsvarsdepartementet. CCRP samarbeider også tett opp mot NATOs egne forskere gjennom et forskningsprogram sponset av *NATO Research and Technology Organisation* (RTO) som er benevnt SAS-026. Dette programmet har blant annet kommet frem til ”NATO Code of Best Practice for C2 Assessment”¹¹ Disse to forskningsmiljøene samarbeide tett med spesielt britiske, kanadiske, tyske, nederlandske og svenske nasjonale forskningsmiljøer.

Det finnes mye litteratur om erfaringene, både i forskning, selvbiografier fra sentrale ledere og offisielle rapporter fra bl a FN systemet selv som gir et utfyllende bilde av styrker og svakheter med måten som fredsoperasjonene er gjennomført og ledet på. Men forskningen rundt FN operasjonene er lite konkret på K2, og er dermed ikke spesielt egnet til å finne frem til *konkrete* nye løsninger som kan bidra til mer effektiv K2.

2 Formålet med oppgaven, avgrensning, problemformulering og definisjoner

2.1 Generelt

Jeg ønsker å se nærmere på hva det er som kjennetegner – og å *forstå* - kompleksiteten i dagens fredsoperasjoner, og videre hvilke spesielle K2 utfordringer som både økt kompleksitet og det sivil-militære samarbeidet medfører. Dette vil jeg bl a oppnå ved å studere K2 som *begrep* og *konsept* nærmere. Målet med oppgaven blir dernest å benytte denne forståelsen til beskrive mulige *satsingsområder* ifm K2 som kan øke effektiviteten i gjennomføringen av *komplekse multifunksjonelle operasjoner*.

2.2 Avgrensninger og antagelser

2.2.1 Antagelser

Gjennomføringen av *komplekse multifunksjonelle operasjoner* er avhengig av både klare målsettinger og effektiv og målrettet K2. For å endre gjennomføringen – og for å oppnå nye effekter – som ikke lenger er å *slå* en fiende, må vi endre *fokuset* for utøvelse av K2. Det er mye som tyder på at dagens militære ledere og K2 systemer er ikke tilstrekkelig forberedt på å endre dette fokuset som består i at funksjonene relatert til *kommando* – og det å *forstå* hva som skal oppnås blir viktigere enn *kontroll* prosessene. Av dette følger at både politikere og militære sjefer må tenke nytt, og gjøre grunnleggende endringer i måten de setter sammen og leder styrkene i dagens komplekse operasjoner, i forhold til metoder og tenkesett utviklet under den kalde krigen.

¹¹ http://www.dodccrp.org/files/NATO_COBP.pdf

2.2.2 Avgrensninger

Undersøkelsen er avgrenset til å se på de utfordringene som primært *vestlige land* har opplevd i FNs *fredsoperasjoner* etter den kalde krigens slutt, i det som omtales som den *postmoderne tidsalderen*. Denne avgrensningen kommer primært fordi det er i denne tidsepoken at begrepet *komplekse multifunksjonelle operasjoner* har dukket opp for fullt. Jeg vil ta utgangspunkt i følgende tre anbefalinger fra Brahimi-rapporten, og samtidig ha mest fokus på *det militære lederskapet* i de multifunksjonelle FN-operasjonene;

- 1) *Bidra til at Sikkerhetsrådet vedtar klare mandater tilpasset konfliktsituasjonen.*
- 2) *Bidra til å styrke Department of Peacekeeping Operations (DPKO) og FN-Sekretariatets generelle evne til å planlegge, gjennomføre og følge opp komplekse multifunksjonelle fredsoperasjoner.*
- 3) *Forbedre ledelse av FN-misjonene (Improving mission leadership).*

2.3 Hypotese

Fordi konteksten – og dermed også målsettingen - for utøvelse av militærmakt har endret seg i den postmoderne tidsalder så er det behov for en ny forståelse av *hvorfor* vi bedriver *kommando* og *kontroll* av fredsoperasjoner – og en ny definisjon av *kommando* og *kontroll* som understøtter dette nye fokuset. Siden komplekse systemer og prosesser ikke kan kontrolleres bør funksjonen *kommando* vektlegges høyere enn *kontroll* i operativ ledelse. Ved å benytte nye modeller for selve utførelsen av K2 som har fokus på å oppnå en felles forståelse og intensjon med operasjonene vil det bli letter å vurdere om ønsket effekt blir oppnådd. Uten at det brukes tid og målrettede prosesser for å oppnå felles forståelse for målsettingen med en multifunksjonell fredsoperasjon, så blir det vanskelig å oppnå koordinert innsats i det sivil militære samarbeidet.

2.4 Problematisering og problemformulering

Hva er spesielt med dagens multifunksjonelle fredsoperasjoner? Hva er det som kjennetegner – og hvordan skal vi forstå - kompleksiteten i dagens fredsoperasjoner? Hva har utvalgte militære sjefer erfart - og hva har nyere vestlig forskning funnet ut - som bør få konsekvenser for kommando og kontroll på det i fremtidens integrerte FN operasjoner? Hvilke satsingsområder bør derfor vektlegges for å bedre muligheten for effektiv K2 for fremtidens styrkesjefer i multifunksjonelle fredsoperasjoner?

2.5 Definisjoner og sentrale begrep

Begrepet *fredsoperasjoner* benyttes i denne oppgaven som et ”paraply” uttrykk og dekker alle FNs fredsoppdrag uavhengig av videre klassifisering som *fredsskapende*, *fredsbevarende* eller *fredsopprettende*. Den mest autoritære definisjonen hentes fra Brahimi rapporten, para 10-14, og er gjengitt i vedlegg 1.

Begrepet *kompleksitet* (som ikke er det samme som *komplisert*) kommer fra latin *plexus* som betyr¹² ”flettet” eller ”flettet sammen”, uatskillelig eller gjensidig avhengig. Komplekse systemer – til forskjell fra kompliserte – kan ikke dekonstrueres i enkle kontrollerbare eller forutsigbare biter. Komplekse operasjoner karakteriseres av et ukjent antall aktører og utfall, stor grad av usikkerhet, og konsekvenser som det er umulig å forutse. Atkinson & Moffat¹³ karakteriserer komplekse systemer ved følgende egenskaper:

- Ikke-lineær interaksjon
- Desentralisert kontroll
- Selvorganisering
- Orden langt fra likevekt
- Koevolusjon
- Kollektivistisk dynamikk

Blant de mest kjente begrepene som benyttes om **militær ledelse**¹⁴ finner vi dette: ”Militær ledelse er å *løse oppdraget* – og å *ta vare på sine menn*”. Implisitt i denne enkle forklaringen forstås det at *oppdraget* er kjent og tydelig formulert – og at det samtidig er gitt tilstrekkelig ressurser til å løse oppdraget. Dessverre opererer dagens militære ledere svært ofte i situasjoner hvor disse forutsetningene ikke er til stede. Blir det da mulig å *både* løse oppdraget – og samtidig ta vare på sine menn? Et annet uttrykk som ofte benyttes for å beskrive hva militær ledelse bør omfatte er dette; **enhetlig ledelse - enhetlig innsats** (*unity of command - unity of effort*). I dette ligger det at en militær avdeling skal ha bare en sjef (det gir klare kommandolinjer) – og alle skal jobbe mot et felles mål.

¹² David Alberts og Richard Hayes; Understanding Command and Control, s 202.

¹³ Simon Atkinson og James Moffat; The Agile Organization s 36-37

¹⁴ FFOD har ikke en egen definisjon på ”militær ledelse”. Men begrepet *ledelse* defineres slik: ”Prosessen som gjennomføres for å styre en virksomhet mot angitte målsettinger, omfatter planlegging, gjennomføring og oppfølging. Daglig drift av Forsvaret kalles *virksomhetsstyring*, og ledelse av militære operasjoner kalles *kommando og kontroll*. I begge tilfellene er det helt avgjørende at lederen har evnen til å engasjere og å styre sine medarbeidere ut i fra de samme målsettingene. Dette kalles *lederskap*.”

En tredje ”definisjon” på *militær ledelse*, som etter min oppfatning på en god måte understøtter hele hensikten med utførelsen av K2, og som jeg vil vektlegge i undersøkelsen og drøftingen, er denne: **Ledelse er å vite hva som skal gjøres – og få det gjort - på en tillitsvekkende måte.** I denne definisjonen bringes et nytt element inn; *tillit*. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig ”bare” å utføre oppdraget – oppdraget må samtidig utføres på en måte som gir tillit – både for de som skal utføre oppdraget og for de andre som blir berørt (oppdragsgiver og befolkning). Dersom vi i tillegg vil skille mellom *ledelse* og *lederskap* kan vi si at den siste delen av definisjonen - *hvordan det som skal gjøres blir gjort* - er mer rettet innad mot egne medarbeidere, og at dette dreier seg om *lederskapet*. Mens *ledelse* omfatter i realiteten begge deler. Dette skillet fines i mange definisjoner på ledelse, men ikke i alle¹⁵. I diskusjonen om hva som kreves for å lede militære operasjoner er det ikke uvanlig å blande sammen disse to aspektene ved ledelse¹⁶. Begge er nødvendige, men ikke identiske. Begrepet *godt lederskap* vil med denne bakgrunnen ikke nødvendigvis være ensbetydende med *god ledelse*.

Strategisk nivå;¹⁷ (*FFOD; Politiskstrategisk*); Ansvarlig for å utforme og angi de politiske målsettingene, gi rammer og tildele ressurser. Samordner sivile og militære virkemidler. I FN sammenheng utgjør Sikkerhetsrådet det strategiske nivået.

Militærstrategisk nivå;¹⁸ Ansvarlig for å produsere relevante stridskrefter. Gir fagmilitære råd til politisk nivå. Samordner alle militære virkemidler, ivaretar samarbeid med sivile myndigheter og organisasjoner sentralt. Ikke direkte overførbart til FN, men i FN sammenheng anser jeg FNs Generalsekretær, sammen med Department of Peacekeeping Operations (DPKO), og utgjøre dette nivået.

Operasjonelt nivå;¹⁹ Utgjør bindeleddet mellom politisk/militærstrategisk nivå og taktisk nivå. Operasjonaliserer politiske mål til gjennomførbare planer og operasjoner. I FN sammenheng anser jeg SRSG + styrkesjefen (Force commander) m/staber å utgjøre dette nivået.

K2-system; Utøvelsen av K2 gjøres gjennom et fysisk *K2-system*. FFOD definerer *K2 systemet* som²⁰; ”Et integrert system som består av doktriner, prosedyrer, organisasjon, personell, utstyr,

¹⁵ Antonakis et al: *The Nature of Leadership, Kap 1, Leadership*.

¹⁶ Brehmer; ”Ledning handlar väl om at åstedkomma effecter?”, s 65-66.

¹⁷ FFOD s 32

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid

²⁰ FFOD, s 170

anlegg og kommunikasjoner som gir myndigheter på alle nivåer tilstrekkelig data til rett tid for å kunne planlegge, lede og kontrollere sine aktiviteter”.

Agilitet i operasjoner kan defineres som evnen til å reagere effektivt og rettidig på skiftende omstendigheter i forhold til en adaptiv og tenkende motpart, spesielt i forhold til trusler mot gjennomføringen av oppdraget. Denne evnen til omstilling og tilpasning må gjelde uansett når situasjonen inntreffer, hvor i operasjonsområdet det skjer – og selv om kommunikasjons- og kommandostruktur er redusert. **Agilitet inkluderer derfor både fleksibilitet og handlekraft.**²¹

3 Metode, kildekritikk og disposisjon

3.1 Metode

Jeg har valgt en intensiv design for å gå i dybden og for å oppnå helhetlig forståelse av problemstillingen. Jeg har med dette ønsket å avdekke særlige kjennetegn (variabler) ved kompleksiteten i *multifunksjonelle operasjoner* som påvirker utførelsen av K2 direkte.

Den intensive analysen er forsterket med en komparativ case-studie - et enkelt case design med to analyseenheter. Analyseenheterne er valgt ut blant fredsoperasjoner gjennomført etter 1990, der den ene (UNPROFOR) er kjent som en heller mislykket FN-operasjon, og den andre (UNAMSIL) er ansett for å være en vellykket operasjon. Jeg har både forsøkt å se på den overordnede gjennomføringen av operasjonen og på hvordan K2 har påvirket de forskjellige utfallene. Funnene i casestudien er sammenholdt med funn fra forskning om K2.

Analysen og casestudien har en deskriptiv karakter, for å finne ut hvordan situasjonen *er*. Men formålet med problemstillingen, og derav drøftingen, har vært og komme frem til en *normativ* oppfatning av hvordan situasjonen *bør være* for å oppnå effektiv K2 i multifunksjonelle fredsoperasjoner. Og ut i fra denne normative oppfatningen komme frem til noen satsingsområder som kan gi forbedret K2 i FN-operasjoner.

3.2 Kildekritikk, reliabilitet og validitet

Det finnes et svært stort antall kilder å velge fra for å studere temaer rundt kommando og kontroll ifm både rene militære operasjoner og fredsoperasjoner. Tilfanget er så stort at det i seg selv er en utfordring for å sikre gode kilder. Imidlertid fremstår de største forskningsmiljøene – som også er de som har gitt ut mest relevant litteratur de siste ti årene - som svært seriøse og grundige (eks SIPRI, CCRP i samarbeide med solide britiske og amerikanske forskningsmiljøer,

Den Svenske Forsvarshögskolan, Defence and Civil Institute of Environmental Medicine i samarbeid med det kanadiske forsvaret, the Henry L Stimson Center og International Peace Academy).

Jeg har kun benyttet åpne kilder fra vestlige forskningsmiljøer og forfattere, med overvekt på amerikansk, kanadisk og britisk inspirert litteratur. Dette gir naturligvis innholdet en slagside mot den vestlige kulturen og dermed mulighet for ensidighet, men det er samtidig denne tenkningen som synes å ha størst påvirkning på K2 av FN's fredsoperasjoner pr i dag. Forfatterne er en blanding av rene teoretikere og erfarne militære ledere. Noe som gir stor bredde og grundighet i stoffets presentasjon – og som styrker oppfatningen av validitet. Etter min oppfatning er kildenes validitet meget god i forhold til det som er oppgavens målsetting.

I denne undersøkelsen har jeg manglet et verktøy eller modell for hvordan angripe oppgaven, og har derfor måtte prøve meg frem på egenhånd. Dette kan være en kilde til begrenset validitet og reliabilitet i funnene. Jeg har benyttet meg av mange kilder, og ser at det er mange av de samme tankene og konklusjonene som presenteres i de forskjellige bøkene. Denne enigheten tolker jeg som at reliabiliteten i kildenes funn er god (gitt de seriøse forskningsmiljøene). Jeg har selv solid operativ bakgrunn fra Forsvaret, samt erfaring fra internasjonale fredsoperasjoner i leder roller (UNPROFOR og KFOR) som gir meg mulighet til å evaluere kildenes validitet og funnernes reliabilitet. Men denne erfaringen kan selvfølgelig også ha bidratt til et ensidig fokus og selektiv utvelgelse av kilder og funn.

3.3 Disposisjon

I innledningen (kap 1-3) har jeg redegjort for bakgrunnen for mitt valg av emne, formål med oppgaven, avgrensninger, hypotese, problemformulering, valg av metode og kildekritikk.

I kapittel 4 vil jeg redegjøre litt om empirien til K2 som begrep og konsept og dele noen av mine egne erfaringer med hvordan balansen mellom *kommando* og *kontroll* har blitt opplevd.

I kapittel 5 foretar jeg en analyse av hva det er som kjennetegner dagens multifunksjonelle fredsoperasjoner – og hvilke spesielle K2 utfordringer dette gir. Og videre hva det er som kjennetegner – og hvordan vi skal *forstå* – kompleksiteten i dagens fredsoperasjoner.

²¹ Command and Control Joint Integrating Concept (C2 JIC) final version 1, Department of Defense, USA, sep 2005.

I kapittel 6 foretar jeg en faktoranalyse for å komme frem til relevante faktorer for den komparative case studien og den etterfølgende drøftingen.

Kapittel 7 gir en komparativ case studie av de to utvalgte fredsoperasjonene jeg har valgt å studere; UNPROFOR som utspant seg i kjølvannet av krigen på Balkan etter oppløsningen av det tidligere Jugoslavia, og UNAMSIL som kom i kjølvannet av Sierra Leones oppløsning i politisk ustabilitet og voldshandlinger grunnet generelt dårlige levevilkår og opprørstyrkers ønske om maktovertagelse.

I de tre siste kapitlene (8-10) gjennomfører jeg en drøfting og analyse av hvilke konsekvenser dagens multifunksjonelle operasjoner har for den forståelsen og utførelsen som *bør* legges til grunn for å kunne gjennomføre effektiv K2 og sivil militært samarbeid i det komplekse miljøet som fredsoperasjoner normalt er en del av. Og jeg kommer frem til noen anbefalte tiltak som bør prioriteres for å møte de store utfordringene som sjefen og K2 systemet i disse operasjonene må takle.

4 Empiri om - og erfaringer med - K2

Begrepet *kommando og kontroll* (K2) har etter 2. verdenskrig vært det mest samlende uttrykk for ledelse av militære operasjoner, og uttrykket defineres derfor innledningsvis i alle (vestlige) militære doktriner. For å forstå det særegne ved å lede militære operasjoner er det hensiktsmessig i sette seg inn i det særegne ved K2 – i kombinasjon med innholdet i den militære profesjon. I det engelske språket er det vanlig å benytte begrepet *commander* om en militær sjef som har kommando over en avdeling. I det norske språket benyttes normalt ordet *sjef*.

Den som utøver *kommando* i en militær kontekst har på mange måter samme funksjon som en leder i en ikke-militær organisasjon. Men det særegne med den militære profesjonen gjør også den militære *sjefen* spesiell. Det at de militære rår over statens kraftigste maktmidler, og at en militær sjef *som fører kommando* er gitt myndighet til å drepe, beordre sine undergitte til å ta andres liv, til å risikere egne liv og å ødelegge viktig infrastruktur gjør at den militære *sjefen* har en myndighet som er fundamentalt forskjellig fra en sivil leders.

Kommando og kontroll (K2) har alltid vært en utfordring for militære ledere og hærførere, men ble først satt navn på i etterkrigstiden²². K2 problemer har i de siste ti-årene vokst eksponensielt blant annet på grunn av følgende faktorer:

²² President Truman benyttet begrepet *Command and Control* i sine memoarer i 1955, der han bl a skriver at han ga General MacArthur "complete command and control after the victory in Japan". I følge Dr Ruth Davis, tidligere

- Økning i krav til kommandosystemer i moderne krigføring.
- Teknologisk utvikling har multiplisert de midler som kommandosystemer har til rådighet.
- Endringer i kommandoprosesser som følge av de to foregående faktorene.
- Nye våpensystemer som har gjort kommandosystemer mer sårbare.
- Vekst i kostnader til kommandosystemene.
- Militære styrker har fått et nytt tilfang av oppgaver som skal løses.
- Økt internasjonalt samarbeid – som gir utfordringer grunnet ulik kultur og språk, ulike militære treningsstandarder.
- Behov for å koordinere aktiviteten med sivile organisasjoner – organisasjoner med generelt ulik kultur enn den militære.

Denne, i stor grad teknologibaserte, utviklingen har ikke redusert kommandorollens funksjon, slik at elektronisk baserte beslutningssystemer overtar, men har tvert om gjort *kommandorollen ennå mer kritisk*. Paradoksalt nok blir den menneskelige faktor og dermed *ledelse* viktigere når teknologisk kompleksitet øker.

Temaet K2 er ofte gjenstand for debatt blant militære ledere. Dette kan forklares ut i fra to forhold; 1) K2 utgjør kjernen for all operativ virksomhet, og det er derfor helt essensielt å ha en klar oppfatning av hva K2 innebærer. 2) Til tross for at K2 er så viktig – så finnes det mange definisjoner – og enda flere tolkninger av begrepet K2.

Forsvarets Fellesoperative doktrine (FFOD) definerer K2 slik²³;

Kommando og kontroll er en av basisfunksjonene og det militære begrepet for planlegging og ledelse av operasjoner. Det består av organisasjonen, prosessene, prosedyrene og systemene som gjør militære sjefer i stand til å lede og kontrollere styrkene.

Videre beskriver FFOD²⁴:

Hensikten med vår kommando og kontroll er å lede planlegging og gjennomføring av operasjoner raskere og med bedre kvalitet enn motstanderen i alle typer av operasjoner.

Og videre om enkeltkomponentene ”kommando” og ”kontroll”²⁵;

vise-statssekretær (deputy under secretary of defense) for forskning og avansert teknologi i det Amerikanske Forsvarsdepartementet, så ble begrepet Kommando og Kontroll ”oppfunnet” på en konferanse på 1960-tallet der temaet var å beskrive beslutningstaking for militære sjefer. Ref Thomas P Coakley; *Command and Control for War and Peace*, National Defense University Press, 1991.

²³ FFOD, s 170.

²⁴ FFOD, s 128.

²⁵ FFOD, s 129.

Kommando er den myndighet en militær sjef har til å lede, koordinere og kontrollere militære styrker. Kontroll er den myndighet en militær sjef utøver over deler av aktiviteten til underordnede styrker, eller andre styrker som ikke normalt er under hans eller hennes kommando. Myndigheten omfatter ansvar for å iverksette ordrer og direktiver. Kontroll er ikke bare uttrykk for en myndighet, men også uttrykk for den prosess som sjefen bruker eller forholder seg til når han eller hun organiserer, leder og koordinerer aktivitetene til tildelte styrker. Kort sagt er kommando den prosessen der sjefen uttrykker sin intensjon, mens kontroll er den prosessen som koordinerer og kontrollerer at utførelsen er i overensstemmelse med intensjonen.

Ved å lese i f eks amerikanske, britiske, svenske eller allierte (NATO) doktriner så ville vi sett andre, men sammenlignbare, definisjoner på begrepet K2.

Det at det finnes forskjellige definisjoner på begrepet kan forklares med at selve begrepet inneholder så mye. Begge ordene, *kommando* og *kontroll*, kan både være *verb* eller *substantiv*. Som verb utgjør de en prosess, noe som sjefen *gjør*; å ta beslutninger, gi retningslinjer og ordrer etc. Som substantiv utgjør de *et system* med mennesker, utstyr, prosedyrer etc som hjelper sjefen til å lede; noe sjefen *har*. Ved å lese de forskjellige definisjonene er det uklart om det legges mest vekt på hva sjefen *gjør* eller hva han *har*, eller om det er *kommando* som er styrende overfor *kontroll*, eller omvendt. Ved å studere hensikten med K2, nemlig det å lede militære operasjoner, så er det etter min oppfatning tydelig at *kommando*, det å ta initiativ, beslutte og å gi retningslinjer for utførelsen må være viktigere enn *kontroll*. Mye av den nyere forskningen støtter dette synet²⁶. Men når vi ser på hvordan *kontroll* blir verdsatt i forhold til *kommando* i praktisk utførelse, i trening og øvelse og i forsvarsbudsjettene, så kan det synes som om *kontroll* bli verdsatt høyst. En pekepinn på prioriteringen er gitt ved at mange definisjoner av *kommando* inneholder ordet *kontroll*; dvs at *kontroll* kan oppfattes som å være en del av kommando²⁷.

På øvelser ved Forsvarets stabsskole øves den i overveiende grad på *kontroll-prosessene* i hovedkvarteret, svært lite på det å ta beslutninger og å gi retningslinjer. Et prosjekt som jobbet med å utvikle et treningssystem for dynamisk beslutningstaking ble stoppet pr 2007 pga økonomisk prioritering²⁸. Dessuten ser vi på forsvarsbudsjettene at midler til øving går

²⁶ Blir utdypet i pkt 9.2 i denne oppgaven.

²⁷ Ref definisjonen fra FFOD, samt NATOs definisjon av *Command*; "The authority vested in an individual of the armed forces for the direction, co-ordination and control of military forces". (NATO, AAP-6)

²⁸ Forsvarets Institutt for Ledelse (FIL) ledet et prosjektet, "Human Aspects of Decision Making in Complex Situations" (HADMICS), med tilhørende utvikling av en "learning lab" for beslutningstaking, ble stanset ifm nedlegging av FIL i 2007.

ned til fordel for anskaffelser av nytt teknisk utstyr, deriblant IT-utstyr. Likeså ser vi på øvelser at trening i problemløsning, forhandlings kompetanse og beslutningstaking i komplekse situasjoner er nedprioritert i forhold til trening på prosedyrer og bruk av utstyr. Etter et langt liv i Forsvaret har jeg erfart at kontroll med hva som er utført, hvilke mål som er nådd (via rapporter) kombinert med utgivelse av nye regler og kontrollprosedyrer har vært mye viktigere enn å gi retningslinjer på hva som skal *gjøres*. Og det er den samme følelsen jeg sitter igjen med etter tjeneste som sjef for den norske helikopterveringen (NORAIR) i UNPROFOR i perioden 1993 – 95; at det var et overveiende fokus på *kontroll-systemer/prosedyrer* fremfor en type *kommando* som tydelig viste sjefens vilje og intensjon og som gav mulighet for kreativitet og samarbeid i å løse oppdraget.

5 Analyse

5.1 Hva kjennetegner dagens multifunksjonelle fredsoperasjoner – og hvilke spesielle K2 utfordringer gir dette?

5.1.1 Nye konfliktmodeller

“Unlike traditional peacekeeping, which uses military units and observers to implement cease-fires and force separations between states, complex operations usually address civil wars that are stalemated on the battlefield or terminated by outside political or military pressure – in short, wars that are unfinished from a local perspective. Such operations attempt in most cases to implement peace accords designed to divert those conflicts, and the agendas that drove them, from military to political channels.”

(Brahimi rapporten)

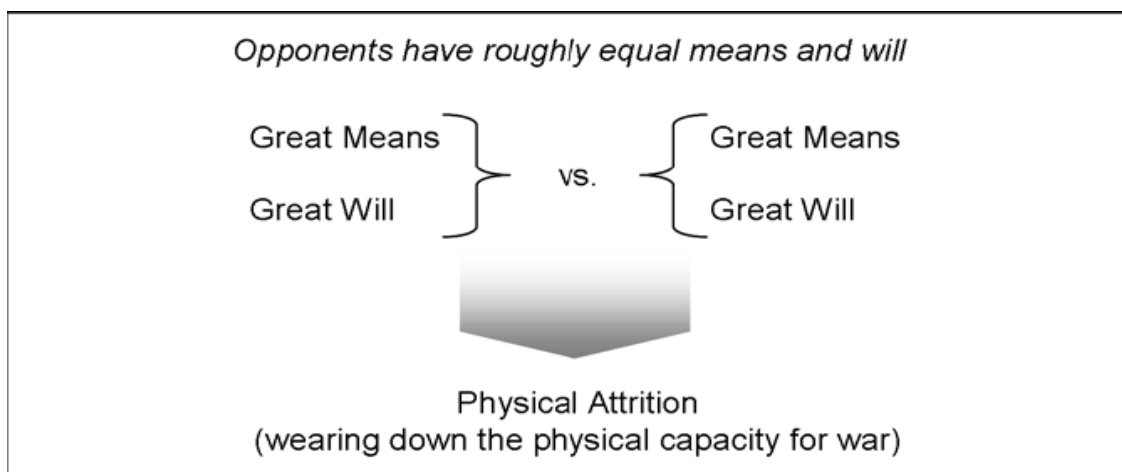
Clausewitz beskriver krig som både en kamp om *styrke* og om *vilje*. Den tradisjonelle tenkningen som var fremherskende under den kalde krigen handlet mest om *fysisk styrke*. I dagens konflikter, som primært utkjempes internt i befolkningen (ikke mellom nasjoner), er ikke lenger målet å *slå en fiende* rent fysisk, men å endre motpartens *vilje* til å kjempe – og å påvirke befolkningens politiske holdninger.

Den tradisjonelle tenkningen som vi i vestlige land (med sterk påvirkning fra USA) er kjent med fra den kalde krigen er basert på at krigen følger en *lineær modell*; fred - krise - væpnet konflikt/krig²⁹. Det har også i denne ”tradisjonelle” tenkningen vært vanlig å dele militære

²⁹ Denne modellen benyttes fortsatt i gjeldende fellesoperative doktriner i Norge; ref FFOD pkt 202-203.

operasjoner inn i to kategorier; ”full krig” og ”lav-intensitets konflikter”³⁰. Selv om vi i dag vet at den siste kategorien operasjoner er mer komplekse og omfatter et større spekter av de operasjonene som militære styrker kan tenkes å bli benyttet til, så har det inntil nylig vært en fremherskende oppfatning at disse operasjonene (som forutsetningsvis foregår i en kontekst med lavere militær trussel), kan løses med de samme militære kapasitetene som er konstruert for full krig. Denne to-delingen reflekterer også en Europeisk modell for inter-statlige kriger som har tradisjoner tilbake til midten av 1700-tallet. Innenfor dette paradigme³¹ har kriger blitt utkjempet *mellom nasjoner*.

Moderne militære konflikter benevnes ofte *asymmetriske* konflikter. Konflikter kan beskrives ut fra de *midler* man har til rådighet eller ut fra vilje til å inngå i en konflikt. Tradisjonelle kriger var *symmetriske* i den forstand at begge parter var sterke både på midler og vilje.

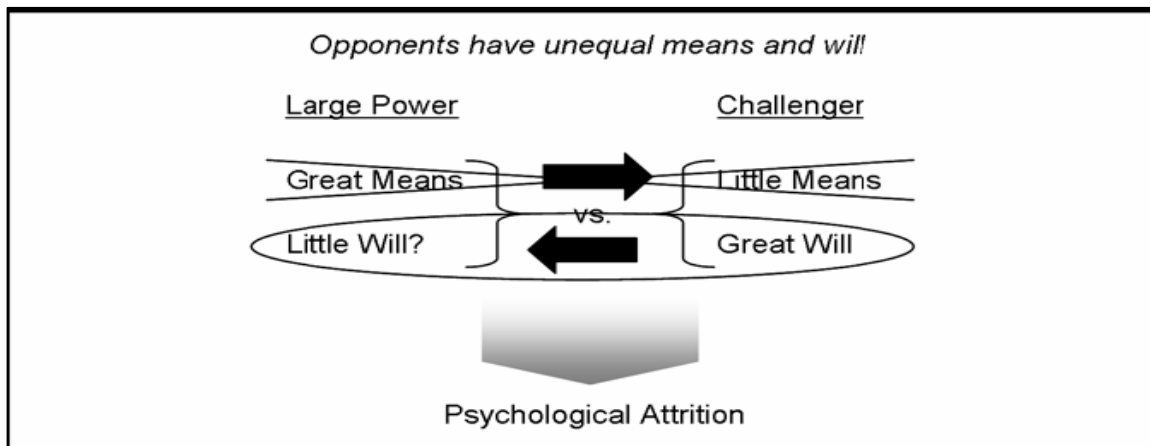


Figur 5.1 Symmetrisk konflikt

Asymmetriske konflikter innebærer at en part har sterke midler men liten vilje til konflikt, mens motparten har svake midler men sterk vilje. Mens symmetriske konflikter tradisjonelt ble utkjempet ut fra hvem som *fysisk sett* holdt ut lengst, kan asymmetriske konflikter ofte beskrives ut fra hvem som *psykologisk sett* holder ut lengst.

³⁰ Begrepet ”lav-intensitets konflikt” er et av mange samlebegrep som benyttes om nå-tidens militære operasjoner, men begrepet er ikke entydig definert. I denne oppgaven forstår jeg ”lav-intensitets konflikt” som å omfatte alle typer ”fredsoperasjoner”, inkludert komplekse multifunksjonelle operasjoner.

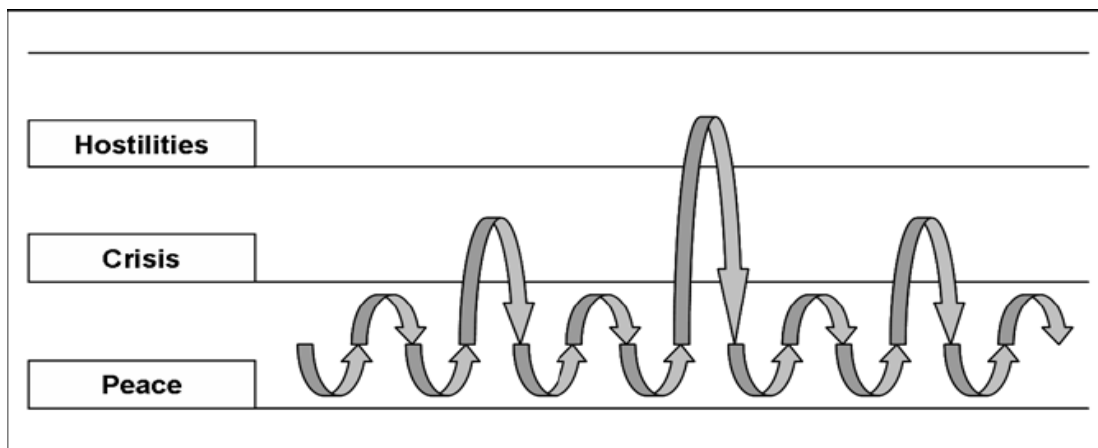
³¹ Paradigmer står for tenkemåter og praksisformer som det er vanskelig å forstå fra utsiden. Eksisterer man innenfor et paradigme er man relativt blind for alternativer, eller man betrakter alternativer som uønskede avvik som bekjemper med de midler man har til rådighet. Tilhengere av alternative oppfatninger betraktes som ”kjettere”.



Figur 5.2 Asymmetrisk konflikt

Et eksempel på dette kan være USAs krig mot Irak. I første fase av krigen møtte USA et relativt sett sterkt Irakisk forsvar – og konflikt startet ut som en typisk symmetrisk konflikt. Denne fasen ble vunnet av USA pga overlegen teknologi – dvs fysisk styrke. Etter det militære nederlaget endret krigen karakter til en opprørs – og terror krig. Og i dag – nesten sju år etter USAs militære ”fysiske seier” – har de Irakiske opprørstyrkene et tilsynelatende psykologisk overtak i og med at den amerikanske befolkningen ønsker at krigen skal avsluttes og soldatene deres komme hjem. USA har fortsatt sterke midler – men mye tyder på at den amerikanske befolkningen nå i 2008 har mye *mindre vilje* enn motstanderne til å kjempe videre. Når nå siktemålet for den militære innsatsen i vestlige moderne land har endret seg fra det å vinne en militær kamp, til *effektbasert tilnærming til operasjoner*³², dvs skape effekter som bidrar til å oppløse de årsaker som fører til konflikter, så sier teoriene at innsatsen må være *holistisk og prosjektpreget* i motsetning til klassisk krigføringens totale karakter. Militære operasjoner kan brukes til å fremme stabilitet, rekonstruksjon og gjenforening som del av en større strategisk tilnærming. I NATO dokumenter omtales disse endringene som ”philosophical change in the way to plan and conduct operations”, dvs som endring i *styrende modeller* eller ”*tenkemåte*”. Ord som ”krig” og ”fred” blir uten analytisk kraft i forståelse av moderne krigføring.

³²Effekttenking utgjør sammen med *nettverkstenking* og *manøvertenking* den idémessige basis for Forsvarets operative doktrine. FFOD, pkt 306-308, s 54-55



Figur 5.3 Kontinuerlig veksling mellom fred - krise – væpnet konflikt/krig

Dagens konflikter preges i enda større grad av kompleksitet og ikke-linearitet enn tidligere (*kriger og konflikter har alltid gjort det, men det har ikke vært like synlig og merkbart som i dag – nå foregår endringene raskere – og med større utslag - pga globaliseringens effekt*). Oppførselen til komplekse systemer – komplekse adaptive systemer – er at de hele tiden tilpasser seg endringer (adapterer) i omgivelsene slik at de *aldri returnerer til et status quo ante* fordi de hendelsene som har funnet sted har endret startpunktet for de neste hendelsene som styrer den videre utviklingen. Enhver interaksjon synes å forme fremtidig interaksjon på en upredikerbar måte – og som derfor kun kan forstås fullt ut i ettertid.

Delkonklusjon; Bevissthet om kompleksitetens karakteristika sier oss at konflikter – og dermed også de multifunksjonelle operasjonene som skal løse disse - ikke kan *kontrolleres* fullt ut. Utviklingen kan kun *påvirkes og avgrenses*. For å kunne operere effektivt innenfor et slikt system - og være den som *påvirker og avgrenser* - vil det være behov for å ha både *fysisk og mental fleksibilitet og handlekraft; agilitet*. Det er med andre ord behov for *agilitet* både i K2-systemets (beslutningstagerne), i tillegg til organisasjonens, mentale og fysiske evne og vilje til å agere.

5.1.2 Endringer – hvorfor og hva?

Mange av de ”nye” utfordringene med dagens FN-operasjoner er i realiteten gamle og kjente. FN møtte f eks de samme utfordringene både i Kongo og i Libanon. Men den geopolitiske og normative konteksten, sammen med selve utførelsen av operasjonene, har gjennomgått fundamentale endringer. De tradisjonelle fredsbevarende operasjonene har ikke blitt borte, men de er blitt overskygget av en ny ”type” multifunksjonelle og komplekse fredsoperasjoner med ambisjon om å nå humanitære målsettinger, skape basis for langsiktige fredsavtaler, eller som på det mest ambisiøse - bygge opp demokratiske stater nesten helt fra bunnen (eks Kosovo og Øst-

Timor). Fellesnevnerne for endringene i operasjonene etter 1990 er at de oppnådde begrenset tilslutning fra partene, trusselen mot styrkene og behovet for å bruke makt ut over selvforsvar forekom hyppigere, og det tradisjonelle konseptet med upartiskhet ble moralsk uholdbart i møte med kraftige brudd på menneskerettighetene.

En enkel oversikt over *hva* som er endret og *hvorfor* endringene er skjedd finnes best ved å skille mellom *endringer i gjennomføring* av operasjonene og *endringer i den internasjonale konteksten* som de utføres i.

5.1.3 Hvorfor endring?

Av de fem kontekstuelle faktorene³³ som bør nevnes så står en av de klart frem som den viktigste;

- avslutningen av den kalde krigen, og de geopolitiske og normative endringene som ble resultatet.

Avslutningen av den Kalde krigen var gnisten som økte både etterspørselen og tilgangen på fredsoperasjoner på samme tid. Sentralt i denne utviklingen var opphøret av ubetinget økonomisk og militær støtte som de to supermaktene, og deres allierte, hadde gitt til en rekke land i den Tredje Verden pga av deres strategiske beliggenhet. Denne faktoren kan kanskje best betraktes som en *fakultativ* faktor, dvs den faktoren som la *selve grunnlaget* for at endringene kunne skje. Innholdet og retningen av de endringene som kom i kjølvannet ble fortrinnsvis formet av følgende fire faktorer;

- økt oppslutning om demokrati og menneskerettigheter
- endringer i væpnede konflikters natur
- fremvekst av sanntids nyhetsformidling via fjernsyn og internett, og den påfølgende effekten som sanntidsbilder hadde på befolkningen
- ferske resultater fra pågående eller nylig avsluttede operasjoner³⁴

5.1.4 Hva er endret?

Med tanke på selve gjennomføringen av operasjonene, så er det tre endringer som står klart frem;

- en dramatisk økning i antall operasjoner
- et sprang i ambisjoner og målsettinger

³³ Peter Viggo Jakobsen; *Nordic Approaches to Peace Operations*, kap 3

³⁴ Ref den første Irak-krigen i 1991, "Operation Dessert Storm", som blant annet resulterte i forsterket tro på at luftmakt og ny teknologi kunne gi kortvarige konflikter og raske seiere med færre skadevirkninger enn tidligere.

- en kraftig økning og spredning av oppgaver og oppdragstyper

Tabellen under viser tydelig økningen i antallet av de tre hovedtyper av FN-operasjoner som kom i kjølvannet av den kalde krigens slutt. Videre er operasjonene klassifisert iht til *kommando og kontroll* arrangement (hvem som ledet de; FN selv eller delegert til en nasjon/koalisjon) og det legale grunnlaget for mandatet (kapittel VI eller VII fra FN pakten).

- FN-ledede operasjoner og observatør-oppdrag som fulgte kap VI prinsipper om upartiskhet, samtykke og bruk av makt kun i selvforsvar.
- FN-ledede operasjoner som *de facto*³⁵ benyttet makt utover selvforsvar, eller som *de jure*³⁶ ble gitt autorisasjon til utvidet maktbruk ihht Kap VII.
- Delegerte fredsopprettende operasjoner med mandat fra Kap VII som autoriserte offensive militære handlinger for å fremtvinge overholdelse av FN-resolusjoner.

<i>Type operasjon</i>	<i>Kald krig</i> (1947 – 87)	<i>Etter Kald krig</i> (1988 – 2004)
FN-ledet, Kapittel VI operasjon	12	35
FN-ledet, utover Kapittel VI – <i>de facto/de jure</i>	1 (Kongo)	12
FN-delegert, Kapittel VII – fredsopprettende, ”tvangs”- operasjoner	1 (Korea)	20

Tabell 5.1 Oversikt over FNs fredsoperasjoner under og etter den Kalde krigen³⁷

Delkonklusjon; Denne utviklingen med en kraftig økning antall operasjoner på kort tid har gitt FN-systemet mange og store utfordringer for de svært beskjedne ressursene som styrer operasjonene fra hovedkvarteret i New York. Kompleksiteten øker også ved det høye antall av nye nasjoner som ønsker å bidra, men som har liten erfaring og marginalt med ressurser og kompetanse på å utføre fredsoperasjoner. Det økte spennet i kulturelle og språklige variasjoner bidrar ytterligere til økt kompleksitet.

³⁵ *De facto*; faktisk, i virkeligheten.

³⁶ *De jure*: etter loven

³⁷ Tabellen er hentet fra Peter Viggo Jakobsen; *Nordic Approaches to Peace Operations*, kap 3, s 47

5.2 Hva er det som kjennetegner - og hvordan skal vi forstå - kompleksiteten i dagens fredsoperasjoner?

5.2.1 FN-pakten og valget mellom statens rettigheter i forhold menneskerettigheter som grunnlag for kompleksitet i multifunksjonelle fredsoperasjoner

”Building lasting peace is a very challenging task and sometimes even more demanding than winning wars.”

(Espen Barth Eide, tale ved Finnish Institute of International Affairs, 29 mai 2006)

Mange av dagens internasjonale operasjoner, spesielt humanitære intervensjoner, utfordrer den klassiske forståelsen av grunnlaget for det internasjonale samfunnets involvering i en konflikt. Den klassiske debatten er basert på tenkningen og arbeidet til teologer, filosofer og jurister gjennom flere århundrer, der hoveddiskusjonen dreier seg om hvorvidt beslutningen om bruk av militære styrker i en humanitær intervensjon skal følge *naturretten* (natural law) eller *positiv rett* (positive law).

Naturretten er forankret i moralske vurderinger. Den fremholder at riktig oppførsel styres av rettesnorer som kan forstås ut fra fornuft, og som er bindende for alle rasjonelle vesener³⁸. Den viktigste av disse rettesnorene er at naturrett tilfaller mennesker rett og slett ut fra dyden av det å oppføre seg menneskelig. Naturrett anerkjenner makthavernes rett (og, i følge noen tenkere, også *plikt*) til å anvende makt for å opprettholde det gode i det menneskelige felleskap, særlig i tilfeller der uskyldige blir påført urettferdig skade. Over tid har for øvrig substansen i rettesnorene endret seg fra å være basert på ren fornuft, til å være basert på en fornuft som er tilpasset kulturelle normer i tiden.

Naturrett ble opprettholdt som basis for legitimering av maktbruk (”rettferdig krig”) inntil freden i Westfalen i 1648. I 1648 var Europa utslitt av mange – og lange – kriger. Ønsket om langvarig fred var stort, og grunnlaget for en varig fred var bl a å sette *positiv rett* fremfor *naturrett* som basis for legitimering av anvendelse av militærmakt³⁹. Dette gav grunnlaget for utviklingen av det moderne internasjonale systemet (modernismens tidsalder) med ”den suverene staten” som styrende i prinsippet om maktutøvelse. Et sentralt prinsipp i *positiv rett* er at retten bestemmes av en felles vilje blant suverene stater. Mens natur rett er basert på *moralsk fornuft*, så er positiv rett

³⁸ Taylor B Seybolt; *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*, SIPRI, Oxford University Press, Oxford, 2007, s 8.

³⁹ Derav; det å fremholde at natur rett skal være retningsgivende for fredsoperasjoners sammenfaller med det å se dette i ”Wastfalske betingelser” vs ”post Westfalske betingelser” for de som fremholder positiv rett.

i den internasjonale sfæren basert på *politisk fornuft*. Under innflytelse av positiv rett ble relasjonene mellom stater i større grad styrt av oppfatningen av at suverene stater har rett til å styre innenfor sitt territorium, slik som de anser mest hensiktsmessig, uten frykt for ekstern innblanding. Statens suverenitet ble dermed behandlet som tilnærmet absolutt og individuelle rettigheter ble ivaretatt med nåde fra staten.

Denne spenningen mellom hensynet til statens suverenitet og individets menneskeretter er i dag inkorporert i det som utgjør det viktigste innenfor positiv rett; FN pakten. FN pakten forbyr bruk av militærmakt med unntak av to situasjoner; 1) Selvforsvar, og 2) når autorisert av FNs sikkerhetsråd for å møte trussel mot *internasjonal* fred og sikkerhet. Inntil relativt nylig var det tilnærmet universell enighet blant eksperter på folkeretten⁴⁰ om at intervensjon mot den intervenerte statens vilje, ikke var tillatt utenom i de to unntaks tilfellene. Denne ukrenkeligheten av statens suverenitet er basert på en oppfatning, og underbygget av flere hundre års erfaring fra tiden før freden i Westfalen, om at *ekstern involvering* i indre konflikter vil føre til eskalering og utvidelse av konflikten. Videre er det slik at folkeretten søker å beskytte befolkningens rett til å utøve politisk fri vilje - uten ekstern innblanding; *retten til selvbestemmelse*.

Samtidig anerkjenner FN pakten den legale statusen til individuelle menneskerettigheter, som er innarbeidet i den Universelle Menneskerettighetserklæringen fra 1948⁴¹. Folkemord konvensjonen fra 1948 styrker ytterligere individets rettigheter i forhold til den suverene statens rettigheter⁴².

Delkonklusjon: Disse to aspektene av moderne folkerett inkorporerer den **stadig tilbakevendende spenningen i politisk retorikk mellom behovet for orden og rettferdighet**. Hvor plasseres det legale og det moralske ansvar når statens suverenitet settes opp mot de individuelle menneskerettighetene? Når en stat ikke makter eller ønsker å beskytte rettighetene til sin egen befolkning, hva har andre aktører innenfor det internasjonale systemet *rett til* å gjøre – eller hva *bør* de gjøre? Opplevelsen av å måtte takle begge disse to aspektene *samtidig* er en ny utfordring som følger med i det postmoderne samfunnet. Og som jeg vil belyse i den videre undersøkelsen, at dette dilemmaet gjenspeiles i dagens multifunksjonelle operasjoner, og det gir sjefene som skal lede disse oppdragene et ”solid” grunnlag for usikkerhet, uenighet, uklarhet og kompleksitet i løsingen av oppdraget.

⁴⁰ Folkerett er en samlebetegnelse for den delen av retten som regulerer mellomstatlige forhold i fred og væpnet konflikt. Folkeretten omfatter *fredens folkerett, konfliktforebyggende folkerett og krigens folkerett*. FFOD s 33.

⁴¹ FN-paktens artikkel 1(3), og den Universelle Menneskerettighetserklæringen, FN res 217 A(III), 10 dec 1948.

⁴² “The Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, adoptert av FNs generalforsamling 9 des 1948, kom i effekt 12 jan 1951.

5.2.2 Fredsoperasjoners endrede natur som grunnlag for kompleksitet

Den dramatiske økningen i FN-operasjoner (ref pkt 5.2) har ikke uventet resultert i en kraftig økning av troppe-bidragstyttere. Mens det var 56 nasjoner som hadde avgitt personell til FN-operasjoner før 1988, så økte antallet til 123 nasjoner pr 31 oktober 2000⁴³, hvilket betyr at 67 nasjoner debuterte som deltagere i fredsoperasjoner i løpet av 1990-tallet. Denne debutteringen gjaldt samtidig for regionale organisasjoner som *the Commonwealth of Independent States (CIS)*, *the Economic Community of West African States (ECOWAS)*, *EU*, *NATO*, *the Organization of African Unity/African Union (OAU/AU)*, *the Organization of American States (OAS)* og *Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE)*. Selv om FN har forblitt den sentrale aktøren, blant annet pga sin kraft til å gi legitimitet til å bruke militærmakt, så er det blitt synlig en økende oppgavedeling mellom FN og de regionale organisasjonene, spesielt i de tilfeller at mandatet blir autorisert innenfor FN-paktens kap VII.

FN – og Sikkerhetsrådets – økte ambisjon med fredsoperasjonene kom i kjølvannet av tidligere Generalsekretær i FN, Boutros Boutros Ghali's rapport "An Agenda for Peace", der begrepet "fredsbygging" ble introdusert. FN begynte i denne perioden å deployere styrker til konfliktområder som ennå ikke hadde oppnådd levedyktige fredsavtaler eller våpenhviler. Sikkerhetsrådet ønsket å skape grobunn for en positiv og varig fred ved å gå inn å påvirke konflikten med makt før den eskalerte eller ble uforholdsmessig langvarig. Suksess ble definert innenfor termen *fredsbygging*, som involverte (re-)bygging av det sivile samfunnet og bygging av statsinstitusjoner og demokrati. Denne ambisjonen ble også løftet fram som et resultat av direktesendte TV-bilder av sterke og blodige konflikter rett hjem i stuene til folk. Økningen i dødsfall og brutale overgrep som følge av endringer i krigens natur bidrog også sterkt på viljen til å benytte militærmakt for å skape fredlig og levedyktige samfunn. Vissheten om at stater i oppløsning og kaos ofte skaper grobunn for økonomisk kriminalitet, flyktningproblemer og terrorisme er kanskje det viktigste politiske argumentet for å bruke ressurser på intervensjon i stater som en ikke er i direkte konflikt med.

Selv om de fleste konfliktene syntes å være intra-statlige, så viser det seg i mange tilfeller at disse konfliktene sjeldent er *kun* intra-statlige. De blir ofte påvirket av sterke eksterne, statlige og ikke-statlige, grupperinger og transnasjonale organisasjoner som bedriver organisert kriminalitet (smugling av mennesker, våpen, narkotika, gull og diamanter etc) eller milits, og private militære enheter som har egne politiske og økonomiske interesser i konflikten.

⁴³ Ibid, s 48.

I forsøkene på å styrke og å gjenopprette den humanitære situasjonen i disse konfliktområdene så var det behov for innsats fra mange sivile hjelpeorganisasjoner.

Med disse nye ambisjonene i FN-opdragene så vokste de sivile komponentene i viktighet og antall. Sivilt politi, assistanse ved valg, menneskerettighets relatert arbeid, ordensmakt, rettsvesen og sivil administrasjon kan beskrives som ”vekst-næringer” innenfor fredsoperasjoner. En typisk multifunksjonell operasjon vil involvere de fire store FN-organisasjonene; FNs Utviklings Program (eng fork: UNDP), FNs Høykommissær for Flyktninger (eng fork: UNHCR), FNs Barnefond (eng fork: UNICEF) og Verdens Matvare Program (eng fork: WFP). I tillegg kommer store internasjonale organisasjoner som Verdensbanken, Bretton Woods institusjonene, det Internasjonale Pengefondet (eng fork: IMF), samt regionale organisasjoner, private militære avdelinger og hundrevis av nasjonale og internasjonale ikke-statlige organisasjoner (eng fork: NGOs). Dette store antallet aktører bidrar naturligvis sterkt til å øke kompleksiteten i operasjonene.

Delkonklusjon: Det totale resultatet av denne utviklingen er at *kompleksiteten*, både i konfliktene selv og gjennomføringen av operasjonene som skal forsøke å løse de, har økt kraftig. Kompleksiteten økte blant annet fordi mange av konfliktene utspant seg i oppløste eller svake stater, der de normale tjenestene som påvirket befolkningens ve og vel (politi, rettsvesen, utdanning, fordeling av mat, arbeidsplasser, helsetilbud etc) hadde opphørt å fungere, eller delvis blitt overtatt av uformelle og kyniske maktpersoner.

Pga de humanitære organisasjonenes iboende motvilje mot å bli assosiert med upartiskhet og maktbruk har det ofte vært vanskelig å få til effektiv kommunikasjon og sivil-militært samarbeid, og det er ofte blitt mer friksjon og mistillit enn effektivt samarbeid og koordinering av oppgavene.

6 Faktorer i komparativ analyse og drøftingen

Etter den foregående analysen så legger jeg til grunn at følgende fire utfordringene som sjefene for multifunksjonelle fredsoperasjoner, sammen med K2-systemet, må løse mer effektivt for å sikre bedre resultater;

- Utforme **mandater som er klare på hva som skal oppnås**, og engasjementsregler (ROE) som er **bevisste på nivået for maktbruk** som kan tillates i forhold til å måtte **velge mellom statens suverenitet og menneskerettigheter** (orden og rettferdighet). (Hovedansvar på strategisk nivå/Sikkerhetsrådet)

- Takle ledelse av et **økt antall fredsoperasjoner** som skal utføre et **mangfold av oppgaver** som involverer et økende antall aktører. (Hovedansvar på det som tilsvarer det militærstrategisk nivå; FNs Generalsekretær sammen med stab og DPKO)
- Takle ledelse av et **økt antall aktører**, med store kulturelle og språklige forskjeller, i et miljø preget av **økende sivil-militært samarbeid**. (Hovedansvar på operasjonelt nivå/SRSG + Styrkesjef)
- Ledelse som har både forståelse og ressurser som gir nødvendig **agilitet** til å løse raske endringer i konfliktbildet. (Ansvaret fordels likt på alle nivåer)

Når faktorene for analysen og drøftingen skal finnes tar jeg også utgangspunkt i følgende normative beskrivelse av vilkår som skal være oppfylt for effektiv ledelse av militær operasjoner; *Enhetlig kommando – enhetlig innsats*, og den normative beskrivelsen av hva militær ledelse innebærer: *å vite hva som skal gjøres – og å få det gjort på en tillitsvekkende måte*.

Videre vil jeg ta utgangspunkt i at ledelse av operasjonene – og derav K2 – utøves på forskjellige nivåer; strategiske, militærstrategiske og det operasjonelle nivået. Til slutt tar jeg utgangspunkt i de tre anbefalingene fra Brahimi-rapporten som er gitt i undersøkelsens avgrensning (pkt 2.2.2).

Dette gir meg følgende fire faktorer:

- **Klart mandat** - som sier hva som skal oppnås og som bidrar til felles forståelse av rammene for oppdraget
- **Enhetlig kommando** - som sikrer aktører som deler en felles intensjon, vilje og forståelse av hva som skal gjøres for å løse oppdraget
- **Tillitsvekkende ledelse med avklarte kommandolinjer** - som sikrer at oppdraget blir løst ved enhetlig innsats og effektivt samarbeid
- **Agilitet** – som gir mulighet til å møte raske endringer i trusselbildet med riktige virkemidler

7 Komparativ analyse

7.1 Innledning – hvorfor valgt disse casene

Både UNPROFOR og UNAMSIL representerer multifunksjonelle operasjoner med alle de dilemmaene og utfordringer som følger med. UNPROFOR regnes som en mislykket FN-operasjon fordi FN-styrkene ble stående som relativt handlingslammede observatører til groteske voldshandlinger – til tross for at militære maktmidler for å stanse mye av aktiviteten var tilgjengelige. UNAMSIL startet ut med et mandat som tillot maktbruk overfor ”spoilers”, men

viljen og evnen var ikke tilstede, og operasjonen var nær ved å kollapse sommeren og høsten 2000. Men etter en vellykket intervensjon av Britiske styrker, og en forsterking av FN-styrken ble operasjonen snudd til suksess. UNAMSIL regnes pr i dag for en av de mer vellykkede fredsoperasjonene. Det er derfor interessant å gjennomføre en komparativ analyse av disse to.

7.2 UNPROFOR - Ex Jugoslavia

Balkans historie er sterkt preget av beliggenheten som geografisk faller sammen med et kulturelt krysningspunkt mellom tre kulturer; den romersk katolske, gresk ortodokse og den ottomanske/muslimske. Konfliktene som regionen har slitt med gjennom mange generasjoner, og som igjen kom til overflaten etter at President Josip Broz Tito døde i 1980, går helt tilbake til 1400-tallet. Fiendskap og mistillit mellom de tre største etniske folkegruppene; kroater (katolikker), serbere (gresk ortodokse) og bosniere (muslimer) har vedvart gjennom generasjoner og ofte kommet til overflaten gjennom voldelige konflikter. Det var med dette bakteppe at det tidligere Jugoslavia fikk verdenssamfunnets oppmerksomhet på slutten av 1980-tallet, da flere av de seks tidligere autonome republikkene; Slovenia, Kroatia, Bosnia og Herzegovina, Serbia, Makedonia og Montenegro ønsket å bryte ut av den Jugoslaviske føderasjonen og danne selvstendige stater. Men med en sterk innblanding av de forskjellige etniske gruppene innenfor de grensene som tradisjonelt hadde tilhørt republikkene, så var det ikke lett å bli enige om nye grenser og politisk maktfordeling innenfor disse. Den serbiske nasjonalisten Slobodan Milosevic kom til makten med løfte om å holde den Jugoslaviske føderasjonen samlet. Men serbisk nasjonalisme gav ikke tro på en lykkelig føderasjon blant Slovener, Kroater og Bosniere, og etter flere år med kraftige politiske konfrontasjoner valgte Kroatia og Slovenia å erklære uavhengighet i juni 1991. Den påfølgende militære konflikten mellom Slovenia og Serbia ble kortvarig og lite voldelig fordi den etniske innblandingen i Slovenia var svært beskjeden og uproblematisk. Derimot ble det en kraftig og blodig konflikt mellom Kroatia og Serbia, som i første omgang varte helt frem til en avtale om våpenhvile i januar 1992. Konflikten førte til at mange familier, spesielt Serbere i Krajina-området mot grensen til Bosnia og Herzegovina, ble drevet på flukt. I februar 1992 valgte også Bosnia og Herzegovina å erklære selvstendighet etter en folkeavstemning som ble boikottet av Bosnia- Serberne. Bosnia-Serberne valgte samtidig å bryte ut av Bosnia og Herzegovina og å erklære en egen serbisk republikk – Republikken Srpska. I motsetning til Republikken Srpska ble Slovenia, Kroatia og Bosnia og Herzegovina internasjonalt anerkjent som selvstendige stater i løpet av vinteren 1992. Det faktum at Jugoslavia gikk i oppløsning var et stort nederlag for den serbiske befolkningen, en oppfatning

som igjen gav støtet til serbiske nasjonalister, anført av President Slobodan Milosevic, om å ta tilbake større områder (blant annet ved hjelp av etnisk rensing) fra Kroatia og Bosnia og Herzegovina og innlemme disse i et "Stor-Serbia".

Situasjonen i Kroatia og i Bosnia og Herzegovina (B&H) var i 1992 svært kompleks og uoversiktlig, med mange væpnede fraksjoner, mange internt fordrevne flyktninger, ekstensivt diplomatisk engasjement og en stor internasjonal tilstedeværelse av sivile humanitære hjelpeorganisasjoner. Og det var i denne situasjonen at FN valgte å sette opp en fredsbevarende styrke – United Nations Protection Force - UNPROFOR - ved Sikkerhetsråds resolusjon nr 743, den 21 februar 1992. I ettertid kan en se at den internasjonale responsen på krigen i eks-Jugoslavia etter hvert ble like kompleks som krigen selv.

7.2.1 Klart mandat - som sier hva som skal oppnås og som bidrar til felles forståelse av rammene for oppdraget

"I don't read the SC resolutions anymore because they don't help me. There is a fantastic gap between the resolutions of the Security Council, the will to execute those resolutions and the means available to commanders in the field."

*General Francis Briquemont,
Sjef for FN styrkene i Bosnia 1992-93.*

UNPROFOR startet sitt oppdrag i Kroatia, i områder benevnt "United Nations Protected Areas" (UNPAs), der hovedoppdraget var å overvåke våpenhvilen fra januar 1992. FNs Sikkerhetsråd vurderte at bruken av militærmakt, sammen med internasjonale politistyrker, var nødvendige for å sikre at en varig våpenhvile ble opprettholdt. UNPA'ene var lagt til områder der serbere utgjorde et flertall, eventuelt et stort mindretall, av befolkningen der intern spenning tidligere hadde ført til væpnet konflikt. Det ble opprettet tre UNPA'er; Øst-Slavonia, Vest-Slavonia og Krajina som igjen ble delt inn i fire sektorer; Øst, Nord, Sør og Vest.

UNPROFOR ble fysisk etablert i Kroatia fom april 1992, og startet ut med et mandat som i hovedsak gav dette oppdraget; "to create the conditions of peace and security required for the negotiation of an overall settlement of the Yugoslav crisis" (S. res 743). Mandatet hadde til hensikt å sikre demilitarisering av UNPA'ene gjennom uttrekning eller oppløsning og avvæpning av alle militære styrker (regulære og paramilitære) slik at *alle* innbyggerne skulle kunne føle trygghet mot væpnet angrep. Likeså skulle UNPROFOR monitorere utførelsen av politi oppgavene. Oppdraget var basert på prinsippene for *fredsbevaring* og enighet mellom partene i konflikten og upartiskhet for FN styrken. Mandatet hvilte med andre ord helt og holdent på at

våpenhvilen ble overholdt, og at partene samarbeidet med FN-styrken. Men det ble snart klart at det ikke var noen fred å opprettholde.

UNPROFORs tilstedeværelse i B&H startet etter at den serbiske nasjonale militære styrker (JNA), i samarbeide med Bosnisk serbiske milits gjennomførte en hurtig og effektiv offensiv på forsommeren 1992 som medførte at bosniske serbere fikk kontroll over ca 70% av Bosnias territorium. I løpet av sommeren fikk FN en humanitær katastrofe å hanskes med i Bosnia. Den pågående etniske rensingen hadde allerede ved misjonens oppstart resultert i over 500 000 interne flyktninger, og innen UNPROFOR var fedig deployert var tallet tre-doblet⁴⁴. Sikkerhetsrådet reagerte med å utvide UNPROFORs mandat, og i løpet av sommeren og høsten 1992 ble det gitt ut fire Sikkerhetsrådsresolusjoner som utvidet oppdraget (s res 758, 761, 770 og 776), og fra nå av var det B&H som ble det primære operasjonsområdet for UNPROFOR.

I første omgang medførte utvidelsen i mandatet til at UNPROFOR fikk i oppdrag å ta kontroll over - og å drifte - Sarajevo flyplass for å sikre mottak av nødhjelp. Men siden FN og de Kanadiske og Franske styrkene i Sarajevo ikke var komfortable med kun å observere den tragiske humanitære utviklingen i B&H, i Sarajevo spesielt, så ble oppdraget utvidet til å *assistere* FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) med å levere nødhjelp, og til å beskytte nødhjelps konvoier på landeveien med følgende mandat⁴⁵ gitt i Sikkerhetsråds res 776, 14 sept 1992;

To support efforts by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) to deliver humanitarian relief throughout Bosnia and Herzegovina, and in particular to provide protection, at UNHCR's request, where and when UNHCR considered such protection necessary...(and) to protect convoys of released civilian detainees if the International Committee of the Red Cross (ICRC) so requested and if the Force Commander agreed that the request was practicable.”

Mandatet hadde *ingen* referanser til Kap VII i FN-charteret. Med andre ord, dette mandatet hadde ikke til hensikt å skape betingelser for fred, men kun søke å forbedre situasjonen. Dette bød på flere problemer for UNPROFOR, spesielt med tanke på mandatets begrensninger i bruk av makt. Alle de krigførende partene (spesielt Bosnia-Serberne) forsøkte å kontrollere tilførselen av nødhjelp i konfliktområdet. Veisperringer ble ofte benyttet for å tvinge gjennom forhandlinger og bestikkelser, eller regelrett plyndring. UNPROFOR manglet både et mandat og ressurser til å tvinge gjennom nødhjelpsleveringene på egne premisser. Mandatet gav FN-soldatene kun rett til

⁴⁴ Bellamy et al; *Understanding Peacekeeping*, s 135.

å benytte væpnet makt i selvforsvar. Selv om en sjef valgte å tolke mandatet om selvforsvar på en vid måte – som mange valgte å gjøre – så manglet FN-styrkene ressurser til å gjennomføre en konsekvent ”tøff” linje. Denne utfordringen ble også forsterket av at sjåførene og bilene som UNHCR benyttet manglet tilstrekkelig beskyttelse mot væpnet angrep. UNPROFOR ble derfor konfrontert med et svært stort dilemma; forhandle med krigsherrene, og levere *noe* nødhjelp, eller nekte forhandlinger og dermed levere mye mindre. Dette svært synlige gapet mellom mandat, ressurser og forventet resultat skapte svært mye frustrasjon både blant den lokale befolkningen, nødhjelpsarbeidere og FN-styrkene, og det medførte mange kritiske debatter både i media og blant politikere og offiserer.

Sikkerhetsrådet vedtok til sammen 55 resolusjoner, der svært mange av disse medførte endringer i UNPROFORs mandat i Kroatia og Bosnia fra 1991 til slutten av 1995⁴⁶. En fellesnevner for mange av endringene er at de var reaktive i forhold til situasjonen på bakken, og de gav beskjeden positiv effekt på løsningen av oppdraget. Dessuten manglet det vilje i det internasjonale samfunnet (inkl aktører i operasjonsområdet) til å følge opp mange av mandatene. Spesielt negativt er det å se tilbake på håndteringen av sikkerheten i tre av de seks ”sikre sonene”; Srebrenica, Zepa og Gorazde. FN evnet ikke å gi den lovede sikkerheten, og måtte til slutt evakuere alle ”safe areas”. Spesielt ille ble når Bosnia-serbere, med General Mladic i spissen, fikk muligheten til å massakrere inntil 8 000 bosniske menn og gutter i kampdyktig alder etter å ha fått mer eller mindre fritt leide inn til Srebrenica i juli 1995. På mange måter anses UNPROFOR (sammen med UNAMIR) å være det grelleste eksemplet på sprik mellom mandat, ressurser og ønsket resultat. Operasjonen var sterkt preget av at det ikke ble oppnådd en felles forståelse av målsettingen med oppdraget.

7.2.2 Enhetlig kommando - som sikrer aktører som deler en felles intensjon, vilje og forståelse av hva som skal gjøres for å løse oppdraget

Sikkerhetsrådet autoriserte i prosessen med å skape fred i Bosnia to organisasjoner til å benytte militærmakt, under forskjellige omstendigheter, forskjellige intensitetsnivåer og i forskjellige miljøer. Noe som resulterte i to distinkte militæroperasjoner der Sikkerhetsrådet forventet effektivt samarbeid og koordinering.; UNPROFORs innsats på bakken for primært å overvåke fredsavtalen (som ikke lenger var effektiv) og støtten til den humanitære innsatsen, og NATOs ”Deny Flight” som hadde som målsetting å forhindre at partene benyttet luftmakt i konflikten.

UNHCR ba om assistanse fra UNPROFOR for å gi sikkerhet til nødhjelpskonvoiene, men beslutningstakerne kom ofte i harde diskusjoner om hvordan militærmakten best burde benyttes i

⁴⁵ R Smith; *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*, s 334 – 335.

denne situasjonen. Kommandomyndigheten til SRSG og Styrkesjefen var sterkt begrenset pga at de respektive nasjonene påla sine egne styrker så mange begrensninger (caveats) i forhold til avgivelse av kommando at det var de respektive nasjonale sjefer som i realiteten bestemt hva de kunne gjøre. De sivile hjelpeorganisasjonen og NGO'er hadde sine utfordringer med å få til koordinert innsats, noe som ble delvis løst ved å gi UNHCR det overordnede ansvaret for å koordinere nødhjelpen. Men UNHCR, sammen med de andre hjelpeorganisasjonene forble en egen organisasjon på siden av UNPROFOR. Selv om alle aktørene måtte forholde seg til SRSG som øverste sjef, så er det ikke tradisjon i de "sivile rekkene" for å underkaste seg en sjef på samme måte som det er tilfelle i det militære systemet. Verken SRSG eller Styrkesjefen hadde derfor myndighet til å innføre en helhetlig plan for koordinert innsats, og det gikk mye tid til møter for å bli enige.

Følgende utsagn fra Generalløytnant Michael Walker (sjef for IFOR's land komponent, NATO styrken som etterfulgte UNPROFOR) kan være beskrivende for situasjonen;

Instead of OPCON (operational control), it was OPNO in the British sector, OPNON in the French sector and UP YOURS in the American sector.

Det kanskje beste eksemplet på at enhetlig kommando ikke eksisterte i UNPROFOR var prinsippet om "dual key" ifm å tillate NATOs bruk av NATOs jagerfly til å støtte bakkestyrkene. Både den sivile sjefen, SRSG, og den militære styrkesjefen måtte være enige om at flystyrkene kunne benyttes før en autorisasjon ble gitt. Og siden engasjementsreglene var svært rigide, var det svært sjelden at tillatelse ble gitt. Frykten for å passere "the Mogadishu line"⁴⁷ var svært styrende for vurderingene om bruk av flystyrkene.

Kort fortalt, enhetlig kommando var ikke beskrivende for situasjonen i UNPROFOR, noe som også ga dertil negative konsekvenser for evnen til å oppnå felles intensjon, vilje og forståelse av hva som skulle gjøres for å løse oppdraget.

⁴⁶ Taylor B Seybolt; *Humanitarian Military Intervention. The Conditions for Success and Failure*.s 63.

⁴⁷ "The Mogadishu line" benyttes som eksempel på der en FN-styrke passerer grensen for å være en fredsbevarende styrke til å bli fredsbyggende styrke basert på bruk av makt. Begrepet innebærer også at dersom denne grensen er overskredet, så er det ikke mulig å vende tilbake til å kun være fredsbevarende, og det innebærer derfor en stor fare for opptrapping av en konflikt. Utrykket har sin opprinnelse fra situasjonen med den USA-ledede FN-operasjonen i Somalia.

7.2.3 Tillitsvekkende ledelse med avklarte kommandolinjer - som sikrer at oppdraget blir løst ved enhetlig innsats og effektivt samarbeid

Man kan på mange måter si at kommando linjene i UNPROFOR var avklarte, fordi kommandoforholdene var avklart mellom nasjonene FN angående hvilken *grad av kommando* som var avgitt. Men bakgrunnen for at en nasjon holder på en stor grad av kommandomyndighet selv er basert på mistillit mot at "FN-systemet" har evne til å ta de riktige beslutningene. For å kontrollere at egne styrker blitt benyttet til de rette formålene, samtidig som tilstrekkelig sikkerhet for egne styrker er ivarettatt, beholdes operativ kommando i egen nasjons hovedkvarter. Det vil si at alle større endringer, inkludert det å avgi eller flytte avdelinger, må klareres på nasjonalt nivå før det kan iverksettes.

Tilfelle Srebrenica kan tjene som et eksempel på at denne praksisen har sine logiske årsaker. Etter et skjebnesvangert besøk i Srebrenica av sjefen for FN-styrkene i B&H, Generalløytnant Philippe Morillon, ble det i mars 1993 gitt en garanti til befolkningen i landsbyen om utplassering av en FN-styrke i byen. Et kanadisk kompani ble kommandert til Srebrenica og løsrevet fra sin bataljon i området Sarajevo, uten at kanadiske myndigheter ble forspurt. De ville høyst sannsynlig sagt "nei". Tanken var god, men resultatet for UNPROFOR (og den kanadiske bataljonen) var at de fikk to *utilstrekkelige militære styrker* der ingen av de var i stand til å løse sitt oppdrag på en tilfredsstillende måte. Lojalitet mot prinsippene for K2 ville ha hindret en slik utvanning av militære ressurser. Og når en ser på det endelige resultatet av den "sikre sonen" i Srebrenica, så er det fristende å tenke at den nasjonale kommandomyndigheten til Kanada kunne ha reddet FN fra å havne i en situasjon som de til de grader ikke taklet.

Men avklarte kommandolinjer er ikke nødvendigvis tillitsvekkende når den sjefen som er gitt i oppgave å løse oppdraget ikke føler at han er gitt tilliten til å ha kommando over underlagte styrker. Og, det som fra de respektive nasjoners oppfattes som avklarte kommandolinjer, blir ikke nødvendigvis like klart for en sjef som må forholde seg til at alle nasjonene har sine egenarter og begrensninger (caveats). For den ansvarlige sjefen arter denne situasjonen seg som ganske kaotisk, og blir i svært mange tilfelle et stort hinder for effektiv ledelse. Og i tilfelle UNPROFOR så bidro denne situasjonen til å forsterke mistilliten både fra omgivelsene og de involverte aktørene.

7.2.4 Agilitet – som gir mulighet til å møte raske endringer i trusselbildet med riktige virkemidler

UNPROFOR hadde verken en styrkesammensetting eller mandat til å være fleksibel og handlekraftig i forhold til den skiftende militære aktiviteten til aktørene i krigen. De rigide engasjementsreglene, som fulgte av det fredsbevarende mandatet, gav heller ikke

beslutningstakerne mye spillerom til å benytte de styrkene de faktisk hadde tilgjengelig heller. Det var først når NATO overtok ansvaret, og kunne benytte fly- og bakkestyrker uten FNs begrensninger, at de internasjonale styrkene fikk slått tilbake mot de bosnisk serbiske styrkene i tilstrekkelig grad til at en varig våpenhvile ble resultatet. Men da var det ikke lenger UNPROFOR som utførte operasjonene, og dermed fikk heller ikke FN ta del i den relative suksessen som ble NATO til del etter å ha stanset kamphandlingene i B&H med sin intervensjon.

7.3 UNAMSIL - Sierra Leone

Gnisten som tente den væpnede konflikten i Sierra Leone kom allerede i mars 1991, da den liberianske krigsherren Charles Taylor gav våpen til en gruppe dissidenter fra Sierra Leone som dannet en opprørs bevegelse. I løpet av det neste tiåret økte volden til tross for regionale forsøk på å forhandle frem fred. En rekke avtaler, demokratiske valg og våpenhviler ble fremforhandlet uten at det førte til annet enn ytterligere vold, statskupp og generell de-stabilisering i landet. Etter en serie med usammenhengende intervensjoner fra stormakter, regionale stater og private militære enheter, ble nasjonale valg avviklet i slutten av februar 1996, lenge før det var noen tegn på en solid våpenhvile - eller fredsavtale. Ahmad Tejan Kabbah fra Sierra Leones Folkeparti (Sierra Leone People's Party) ble valgt til president. Men dette forhastede eksperimentet med demokrati ble avsluttet allerede året etter, den 25 mai 1997, når Kabbah's regjering ble styrtet. De sosio-økonomiske forholdene fortsatte å bli dårligere, og FN besluttet i 1998 å etablere en observatør styrke ved siden av den regionale styrken fra en vest afrikansk allianse (Economic Community of West African States Cease-Fire Monitoring Group – ECOMOG). Den prekære humanitære situasjonen i Sierra Leone lagde internasjonale overskrifter når hovedstaden Freetown, til tross for nærvær av militære fredsstyrker, ble plyndret av opprørs styrker i januar 1999. Hendelsen ble innledningen til at en fredsavtale, Lomé avtalen (the Lomé Agreement), som ble signert i juli 1999. Denne skjøre fredsavtalen gav videre grunnlag for opprettelsen av en FN ledet fredsbevarende styrke i oktober 1999.

United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) ble utformet med tanke på først å supplere, og dernest erstatte den mislykte regionale fredsoperasjonen som i noen år var blitt utført av Economic Community of West African States (ECOWAS)⁴⁸. Den opp til 15 000 mann sterke styrken (ECOMOG) hadde blitt den viktigste sikringen mot et nederlag for Sierra Leones myndigheter i kampen mot "Revolutionary United Front" (RUF) ledet av opprøreren Foday

⁴⁸ Trevor Findlay; *The Use of Force in UN Peace*, s 296.

Sankoh. Til tross for benevnelsen ”observatør gruppe” hadde i realiteten ECOMOG vært involvert i fredsopprettende (peace enforcement) operasjoner, og hadde gjennom disse greid å presse RUF tilbake fra beleiringen av hovedstaden Freetown i 1998, og inn i noen tilfluktssteder i nord og øst av landet. Men ECOMOG stod i 1999 overfor en kollaps fordi Nigerianske myndigheter hadde besluttet å trekke seg ut av fredsoperasjonen med den største og dominerende kontingenten.

Lomé avtalen, som ble signert av Sierra Leones demokratisk valgte regjering og RUF, var ment å skulle stanse krigshandlingene. Regjeringene i Storbritannia og USA hadde presset den demokratisk valgte presidenten Ahmad Tejan Kabbah til å til å akseptere en avtale som gav opprørslederen Foday Sankoh et amnesti for krigsforbrytelser i tillegg til 8 plasser i regjeringen. I denne situasjonen fikk bl a Sankoy kontroll over opprørs styrkenes hovedinntektskilde; diamant gruvene i Sierra Leone. I motbytte ble det forventet at han avvæpnet RUF og ble med i frie og rettferdige valg. Og det var i denne – lite lovende - situasjonen at UNAMSIL ble deployert til Sierra Leone i løpet av høsten 1999 og vinteren 2000.

7.3.1 Klart mandat - som sier hva som skal oppnås og som bidrar til felles forståelse av rammene for oppdraget

Situasjonen frem til mai 2000

Sikkerhetsrådet hadde i 1999 etablert en mye mer ambisiøs tilnærming til fredsoperasjoner etter erfaringene fra FNs fredsoperasjoner tidligere på 1990-tallet. Det satt ikke lenger og ventet på at partene hadde gått lei av å slåss, etablert en fredsavtale og invitert FN til å bidra. I stedet hadde de begynt å sende FN-styrker til konflikter hvor våpenhviler var skjøre – eller ikke-eksisterende. Etter at FN hadde fulgt situasjonen i Sierra Leone nøye, spesielt fra og med 1995⁴⁹, ble det høsten 1999 besluttet å sette inn *fredsbevarende* styrke under ledelse av FN, med et nytt mandat.

Primært var oppdraget til UNAMSIL å overvåke gjennomføringen av Lomé avtalen. Videre tilsa mandatet at UNAMSIL skulle bidra til at partene etablerte tillitsvekkende samarbeid, støtte forberedelsene til fremtidige demokratiske valg og å sikre fri ferdsel og sikkerhet for FN personell i landet⁵⁰. Selv om oppdraget ble benevnt *fredsbevarende* og var basert på ”*samarbeid med partene og et generelt samarbeidsvillig miljø*”, så hadde misjonen et kapittel VII mandat som autoriserte ”*nødvendige tiltak for å ivareta sikkerhet og bevegelses frihet for personellet*”. Nigeria, den største regionale aktøren, hadde hele tiden argumentert for et enda sterkere kap VII mandat, og de ønsket at benevnelsen skulle være ”fredsopprettende”. Dette ble i Sikkerhetsrådet

⁴⁹ I februar 1995 etablerer FN seg på det politiske nivået i Sierra Leone ved å utnevne den etiopiske diplomaten, Berhanu Dinka ,til FNs spesial utsending (special envoy) til landet.

⁵⁰ UN Security Council Resolution 1270, 22 okt 1999.

blant annet motarbeidet av britiske og amerikanske myndigheter som mente at FN skulle forbli den upartiske meglere som garanterte for sikkerhet og fred, men som allikevel hadde mulighet til å slå ned på trusler mot sikkerheten og oppdragets gjennomføring via sitt kapittel VII mandat. Til tross for at Sikkerhetsrådet forventet en vennlig innstilling mot FN styrken så ønsket de her å vise at det uansett ville være nødvendig med et robust mandat til å takle eventuelle aktører som ønsket å motarbeide fredsprosessen. I tillegg til et mandat for å beskytte eget personell, så fikk UNAMSIL også mandat til å ”gi beskyttelse til sivile som er utsatt for umiddelbar trussel om fysisk vold”⁵¹. UNAMSIL ble med dette den første FN operasjonen som fikk et klart mandat til å beskytte sivile utenfor FNs egen organisasjon. Men dette relativt robuste mandatet var ordlagt slik at det ikke skulle skru opp forventningene om at UNAMSIL skulle kunne gi utstrakt beskyttelse i tilfelle utbrudd av massiv vold utenfor styrkens egen evne til å kontrollere situasjonen.

På et tidlig tidspunkt, før misjonen hadde oppnådd den autoriserte styrken, fryktet FN’s Generalsekretær, Kofi Annan, at UNAMSIL ville bli for liten, og militært for svak, til å kunne fullføre mandatet. Dette ble spesielt tydelig i relasjon til at Nigeria hadde besluttet en drastisk reduksjon i styrkene underlagt ECOMOG, som skulle fortsette mange av sine oppgaver parallelt med UNAMSIL. Den 7 februar 2000 vedtok derfor Sikkerhetsrådet å utvide mandatet, og å tillate en dobling av styrken til 11 100 soldater⁵². UNAMSIL fikk med dette mandat til å overta oppdragene fra de av ECOMOGs styrker som trakk seg ut. Men innsettingen av nye styrker gikk svært sakte – og de som kom var generelt dårlig forberedt på å løse oppdraget. Det ble også svært tydelig at de forskjellige nasjoners kontingenter hadde varierende oppfatning av mandatet og mangelfull kunnskap om misjonens engasjements regler (ROE)⁵³. En uformell rundspørring, foretatt av Brussel-baserte International Crisis Group, viste at flere nasjoner kun ville skyte tilbake hvis egen kontingent ble angrepet, men følte seg ikke forpliktet til å redde andre kontingenters soldater⁵⁴. Den skjøre fredsavtalen (Lomé avtalen) ble gradvis – og ”kronlete” implementert utover vinteren 2000, og det var små tegn på en bedret sikkerhetssituasjon når UNAMSIL trappet opp patruljering i Freetown, og deployerte styrker ut til nye områder. Men samtidig kom det illevarslende signaler på at UNAMSIL feilet i å løse oppdraget. Spesielt illevarslende ble det i februar 2000 da soldater fra Kenya og Guinea ble avvæpnet av opprørsstyrker (RUF) uten å yte motstand. Like etter ble minst tre FN-avdelinger utsatt for

⁵¹ Ibid

⁵² UN Security Council Resolution 1289, 7 feb 2000

⁵³ Trevor Findlay; *The Use of Force in UN Peace*, s 298

⁵⁴ Ibid

bakholdsangrep, og en vesentlig mengde FN materiell, inkludert våpen, armerte kjøretøyer og kommunikasjons utstyr ble overgitt til angriperne. Antallet situasjoner der FN-styrker måtte returnere ild i selvforsvar økte utover i mars og april 2000. Kjennere av regionen og opprørsstyrkenens operasjonsmønster så helt tydelig at RUF testet UNAMSILs evne til å løse oppdraget, men den regionale og sentrale FN ledelsen var svært seint ute med å forstå situasjonen. FNs Generalsekretær Kofi Annan bekreftet dette i et intervju senere;

”We were completely sleeping on the issue of intelligence. The way things happened, (the rebel attacks) must have been reasonably well coordinated. We should have had a sense of what was going on.”⁵⁵

Krisen i mai og juni 2000

De fredsbevarende styrkenes verste mareritt slo til i mai 2000 når RUF åpenlyst utfordret UNAMSIL militært, og FN-styrkene feilet i å slå tilbake og å forsvare seg selv og sin egen bevegelsesfrihet. Hele oppdraget vaklet på grensen til kollaps når de oppglødde opprørsstyrkene tok fordel av situasjonen og rykket frem mot hovedstaden Freetown i et forsøk på å styrte regjeringen. Gnisten til denne krisen oppstod primo mai når UNAMSIL forsøkte å iverksette desarmering av RUF styrker midt inne i det viktige diamant området i Koindu, Øst i Sierra Leone ved grensen til Liberia. Allerede 1. mai hadde RUF arrestert fire kenyanske FN-soldater og tre militære FN-observatører. Et forsøk på å forhandle med opprørslederen Foday Sankoh resulterte bare i en motbeskyldning mot styrkesjefen, Gen Jetley, om at FN forsøkte å starte en krig ved å desarmere RUF. Sankoh bidro i denne situasjonen kun til å fyre oppunder opprøret mot UNAMSIL og president Kabbah. Evnen til selvforsvar blant kontingentene i UNAMSIL forble generelt svært dårlig etter hvert som RUF økte sin motstand mot FN, og i løpet av få dager i mai 2000 ble så mange som 500 FN-soldater (inkludert deler av hovedkvarteret i den Kenyanske sektoren) tatt til fange av RUF, ofte helt uten å gjøre motstand. Dårlig kommunikasjon og uklar kommando og kontroll bidro til å forsterke det kaotiske og flau inntrykket av FN-styrkenes evne og vilje til å løse oppdraget. Det var først etter at britiske styrker, etter en sterk anmodning fra FN ved Kofi Annan til ”militært kapable stater” om å sende inn hurtigreagerende militære styrker, at opprørs styrkene møtte sterk motstand. Britenes ensidige intervensjon ved ”Operation Palliser” startet 9. mai, og involverte ca 1300 soldater. De opererte uavhengig, men koordinert med UNAMSIL, og uten et klart mandat fra FNs

sikkerhetsråd. Det primære formålet med intervensjonen var å redde ut britiske statsborgere fra Freetown, og operasjonen gikk etter planen frem til 17 mai. Men etter et sammenstøt der britiske og nigerianske styrker drepte fire opprørere startet en debatt om britenes oppdrag og mandat i Sierra Leone.

Det endelige vendepunktet i forhold til FNs anseelse kom etter en episode der 11 britiske soldater og en liaison offiser fra Sierra Leone ble kidnappet av en militsavdeling ("West Side Boys"). Etter at forhandlingene om løslatelse kollapset ble en effektiv redningsaksjon ("Operation Barras") gjennomført i samarbeid med UNAMSIL 10 sept. Denne operasjonen var svært vellykket, og viste med stor tydelighet at tiden der FN-styrkene ikke hadde evne eller vilje til å gjengjelde opprørs styrkene var forbi. Det hersket heller ikke tvil om at det var de britiske intervensjons styrkene, som opererte utenfor FN-mandatet, som hadde æren for at situasjonen snudde i favør av UNAMSIL.

7.3.2 Enhetlig kommando - som sikrer aktører som deler en felles intensjon, vilje og forståelse av hva som skal gjøres for å løse oppdraget

I anerkjennelse til Nigeria, for deres betydelige rolle både i regionen og i forarbeidet til Lomé avtalen, valgte FN å utnevne den pensjonerte nigerianske diplomaten Oluyemi Adeniji, til SRSG⁵⁶ og øverste sjef for UNAMSIL. Generalmajor Vijay Jetley, en høyt respektert indiske offiser ble samtidig utnevnt til militær styrkesjef (Force Commander) for UNAMSIL.

Høsten 1999, når UNAMSIL ble opprettet, var fortsatt ECOMOG operativ, og skulle operere parallelt med UNAMSIL. Sjefen for ECOMOG var en nigeriansk Generalmajor, som selv (med støtte fra nigerianske myndigheter) hadde hatt et sterkt ønske om å bli styrkesjef for UNAMSIL. Men det var mange gode grunner for at FN ikke kunne gi begge disse viktige posisjonene til ett og samme land, som samtidig tilhørte samme region i Afrika som Sierra Leone. På papiret kunne det se ut som at sammensetting av en erfaren diplomat, med god kjennskap til regionen, og en ansett general med erfaring fra lignende konflikter i andre regioner, burde bli et sterkt lederteam.

For å møte Nigerias ønske om militær innflytelse i UNAMSIL ble den nigerianske Brigaderen Mohamed Garba ansatt som ass styrkessjef (Deputy Force Commander) under Jetley.

Det tok ikke lang tid før ulikheter i personlighet, erfaring og syn på hva som var riktig fremgangsmåte for innsatsen førte til synlige konflikter i ledergruppen. Brigader Garba viste med tydelighet at han ikke respekterte sin nærmeste sjef, Jetley, ved å gå forbi Jetley og direkte til sin

⁵⁵ Ibid s 300, ref til artikkel i International Herald Tribune, 12 mai 2000; "With US loath to send troops, UN seeks peacekeeping change."

⁵⁶ Special Representative of the Secretary General – Generalsekretærens spesialutsending

landsmann, SRSO Oluyemi Adeniji, i flere viktige saker⁵⁷. Denne konflikten hadde både politiske og personlige sider ved seg som til slutt ble så uoverkommelige at både Jetley og Garba ble byttet ut tidlig i 2001, og India trakk sine styrker hjem. Bortfallet av de indiske styrkene ble svært merkbart fordi de hadde den største styrken, og noen av de beste soldatene i UNAMSIL.

Store utfordringer for kommando og kontroll ble også forårsaket av store forskjeller i hvordan de forskjellige bidragsytende nasjonene tolket mandatet, og pga mangelfull trening, utstyr og kunnskap om fredsbevarende operasjoner. Det hjalp heller ikke at mangel på kommunikasjonsutstyr medførte at Jetley ikke kunne kommunisere direkte til de underlagte bataljonsjefene.

7.3.3 Tillitsvekkende ledelse med avklarte kommandolinjer - som sikrer at oppdraget blir løst ved enhetlig innsats og effektivt samarbeid

Også i tilfelle Sierra Leone ser vi tydelig at sikkerhetsrådets "sjefs-rolle" er marginal når det kommer til det å skaffe militære styrker som er villige - og i stand - til å gjøre jobben. Sett opp mot Sierra Leones ressursmessige og strategiske betydning, erfaringene fra Somalia og Rwanda, situasjonen i DR Kongo og de pågående operasjonene i Kosovo og Øst Timor, så var det vanskelig å få de større og militært kapable nasjonene til å gi prioritet til deltagelse i UNAMSIL. Sikkerhetsrådet brukte sin autoritet til å gi *legitimitet* til den fredsbevarende innsatsen. Men de hadde svært begrenset myndighet til å gi *prioritet* og dermed tilstrekkelig *ressurser* til dette oppdraget. Det hjalp heller ikke på FNs omdømme og autoritet blant de regionale og lokale aktørene at FN hadde vært sterkt deltagende (dog svært motvillig) i å gi opprørs lederen og krigsforbryteren, Foday Sankoh, både amnesti for krigsforbrytelser og en sentral plass i Sierra Leones regjering. Det at FNs sikkerhetsråd ønsket å støtte en så skjør maktdeling i landet gjorde det svært ukomfortabelt for flere aktører å delta etter sikkerhetsrådets retningslinjer, inkludert Sierra Leones egen president og store deler av befolkningen i landet. Det hjalp imidlertid litt på situasjonen at Generalsekretærens spesialutsending (SRSO), Francis Okelo⁵⁸, på direkte ordre fra Generalsekretær Kofi Annan, fikk lagt inn et håndskrevet notat til Lomé avtalen om at "kriminelle handlinger mot menneskeheten, folkemord, krigsforbrytelser og andre alvorlige brudd på menneskerettighetene, var etter FNs forståelse, unntatt fra amnestiet"⁵⁹

I kombinasjon med lav vilje fra det internasjonale samfunn, og en svinnende vilje fra Nigeria⁶⁰, som hadde stått for inntil 90% av styrkene i ECOMOG, ble resultatet i løpet av vinteren 2000 at

⁵⁷ Funmi Olonisakin, *Peacekeeping in Sierra Leone. The story of UNAMSIL*, kap 5, 2008

⁵⁸ Francis Okelo var SRSO frem til nov 1999. Ble erstattet av Oluyemi Adaniji fra Nigeria.

⁵⁹ S/2000/1055, 31 oktober 2000, *Seventh Report on UNAMSIL*.

⁶⁰ ECOMOG og Nigerianske styrker kunne ikke bli oppfattet som upartiske – de hadde primært kjempet mot RUF. Til tross for at Nigeria må anses å være en stormakt i vest –Afrikansk målestokk, så er de ressursvake ift vestlige

den internasjonale militære tilstedeværelsen sank fra ca 13 000 til ca 6 000 soldater. I ettertid er det også grunn til å stille spørsmålstegn med egnethet, treningsnivå og utrustning for flere av de 6 000 FN soldatene. Situasjonen ifm med FNs fredsbevarende styrke i Sierra Leone våren 2000 kan beskrives som et klassisk tilfelle av at de *villige var kraftløse og de kraftfulle var uvillige*.

Optimismen i FN hovedkvarteret i New York om at de skulle greie seg uten ECOMOG ble ikke delt av som kjente karakteristikene til Vest-Afrikanske opprørs styrker. Ikke bare skulle FN overta ansvaret for sikkerheten i områder som hadde vært under kontroll av ECOMOG, men de måtte også flytte styrker inn i områder i nordlige og østlige provinser der RUF hadde sterk kontroll. Andre tilsvarende opprørs styrker i området (Liberia) hadde tydelig vist at de benyttet en hver anledning til å teste grensene for FN styrkenes besluttsomhet og innsatsvilje⁶¹. ECOMOG's tilbaketrekking førte til tilnærmet panikk blant politikere og befolkning i Sierra Leone. De var helt sikre på at RUF ville teste UNAMSIL til ytterpunktet, og de stolte ikke på at FN-styrken ville greie å opprettholde sikkerheten. Befolkningen hadde ikke nødvendig kjennskap til Sikkerhetsråds resolusjon 1270 og det tilhørende kap VII mandatet som gav støtte til bruk av makt mot opprørs styrker dersom de ble truet. De var redde for gjentakelser av situasjoner der FN-styrkene trekker seg ut ved første tegn på eskalering og økt trussel. Det sivil-militære samarbeidet var anstrengt i hele den perioden som UNAMSIL ikke evnet å opprettholde sikkerheten for egne styrker eller hjelpearbeiderne. I denne situasjon var det vanskelig for både SRSG og Styrkesjefen å være en sterk *sjef* og å sikre at oppdraget ble løst med enhetlig innsats og effektivt samarbeid. Men i det situasjonen bedret seg etter vinteren 2001, og UNAMSIL fikk kontroll over våpen og sikkerheten i Sierra Leone, så blomstret samarbeidet, og operasjonen etter dette blir av mange klassifisert som en "mønster" operasjon når en sammenligner med andre FN-operasjoner.

7.3.4 Agilitet – som gir mulighet til å møte raske endringer i trusselbildet med riktige virkemidler

Til tross for at mandatet til UNAMSIL gav muligheten til bruke makt for å slå tilbake opprørere og "spoilere" som truet sikkerheten og FN-oppdraget, så var ikke *evnen* eller *viljen* til stede i de

land. Nigeria så det som en utfordring å ha sine underbetalte soldater side om side med godt betalte FN soldater. Samtidig så de det som et tegn på at deres innsats over nesten 10 år i Sierra Leone ikke ble verdsatt ved at Nigeria ikke fikk Force Commander i UNAMSIL. Nigeria og deres allierte forsøkte i denne situasjonen å "presse" FN (USA) til å ta den økonomiske belastningen med den militære innsatsen i ECOMOG. FN så det som problematisk at flere av de nigerianske soldatene hadde vært i Sierra Leone i over 2 år – og noen hadde sett sine kamerater bli drept på bestialske måter av RUF. I denne situasjonen blir det vanskelig å gå fra en fredsopprettende til en fredsbevarende mental tilstand. Ref Funmi Olonisakin, *Peacekeeping in Sierra Leone. The story of UNAMSIL, 2008*.

⁶¹ Ibid. Sitat fra intervju med General Maxwell Khobe ifm oppsummering av erfaringer fra tjeneste i Liberia i 1994; "Rebels will ever be rebels. Even though they sign documents one hundred times, they can always renege on such accords."

aktuelle deltagende styrkene i starten av oppdraget. Dessuten var etterretningen og situasjonsbevisstheten så marginal at K2-systemet uansett ville hatt problemer med å ta riktige beslutninger. Det var først når de britiske styrkene ble satt inn at de internasjonale styrkene fikk tilstrekkelig styrke og handlekraft til å slå tilbake mot RUF og andre ”spoilers” i tilstrekkelig grad til å få respekt – og resultater. Selv om britene ikke handlet under FN-kommando (og dermed også kunne gå operere utenfor mandatet), så var samarbeidet såpass ryddig og effektivt at UNAMSIL også ble en viktig aktør i den snu-operasjonen som kom i løpet av høsten og vinteren 2000/2001. Etter krisen i mai/juni 2000, så var også FN-systemet blitt klar over styrkens åpenbare svakheter, og det internasjonale samfunnet responderte med å sende forsterkninger. Jeg vil konkludere med at det var mandatets fleksibilitet sammen med *agiliteten* som den britiske styrkene på 1300 mann (deriblant spesialstyrker, helikoptre og kampfly sammen med et sterkt marinebidrag), tilførte UNAMSIL som bidro sterkest til operasjonens endelige suksess når en effektiv våpenhvile inntraff tidlig vinteren 2001.

8 Drøfting

“Nevertheless, the single most important thing to change is the way we think about the use of military force; to recognise the change in paradigm and that our institutional mindsets, developed and honed during years of industrial wars, need to change”⁶²

General Sir Rupert Smith

8.1 Generelt

Begge operasjonene, UNPROFOR og UNAMSIL, viste seg å være typiske for dagens komplekse konflikter ved at de skiller seg fra tradisjonelle kriger (i større eller mindre grad) på følgende måter;

- kampene ble primært utkjempet av irregulære militære styrker (men også regulære styrker med lavt treningsnivå og dårlig disiplin), og ofte av styrker som like gjerne var drevet av økonomiske som politiske motiver
- ingen klar frontlinje
- skille mellom sivile og kombatante soldater var uklart
- stort fravær av sivile lover og rettsvesen, samt liten respekt for internasjonal rett og krigens lover (eks Folkeretten og Geneve konvensjonen)

- sivile ble med fullt overlegg beskyttet og jaget av de stridende partene, noe som resulterte i et stort antall interne og eksterne flyktninger, og et uhørt stort antall døde sivile
- kampene drog ut i tid fordi ingen av partene hadde kapasitet til å vinne en avgjørende seier, og fordi enkelte aktører hadde interesse av å hale ut konflikten, enten for å oppnå politiske fordeler på sikt eller for økonomisk vinning som resultat av kriminell aktivitet.

Likeså var operasjonsområdet preget av mange lokale og internasjonale aktører som samarbeidet – og motarbeidet hverandre - på ”kryss og tvers”, og konfliktene var i stor grad preget av uoversiktighet og endringer i konfliktens intensitet. Operasjonene fulgte på mange måter samme negative utvikling frem til kulminasjonspunktet. Et gjennombrudd i operasjonene som førte til varige våpenhviler kom først etter maktbruk av internasjonale styrker som gikk utenfor FN-mandatens begrensninger.

UNAMSIL fremstår som en vellykket FN-operasjon fordi skiftet mot en positiv utvikling skjedde under FNs kommando, mens i UNPROFORs tilfelle kom ikke dette skiftet før NATO overtok kommandoen og satte inn flystyrker og egne forsterkninger på bakken.

Sammenholdt med analysen i pkt 5 ser vi tydelig at dagens konflikter er preget av mer usikkerhet og en enda større kompleksitet enn i tilfelle tradisjonelle kriger mellom stater, og at det sivil militære samarbeidet bidrar til å øke kompleksiteten ytterligere for de som skal utføre K2 over operasjonen. Det ligger i sakens natur – at når en skal analysere komplekse situasjoner – så er det ikke mulig å favne over alle faktorene som påvirker problemstilling eller resultat. Den etterfølgende drøftingen vil derfor ikke kunne gi svar på alle forhold rundt K2 i multifunksjonelle operasjoner, men forhåpentligvis gi noen poenger til ettertanke.

I den etterfølgende drøftingen ønsker jeg å vurdere om erfaringer fra UNPROFOR og UNAMSIL kan gi mening til noen utvalgte forskeres syn på hvilket fokus FNs beslutningstagerne bør ha på K2 i dagens fredsoperasjoner, og om dette gir grunnlag for å komme opp nye fokus områder for både *hva* K2 skal oppnå, *hvilke funksjoner* K2 primært bør ivareta og *hva* som eventuelt bør iverksettes av utdanning og trening av fremtidige sjefer for å sikre mer effektive fredsoperasjoner. Drøftingen blir begrenset til de fire faktorene gitt i pkt 6.

⁶² Rupert Smith, “Thinking about the Utility of Force in War amongst the People”, i J. A. Olsen (red); *On New Wars*; s 37.

8.2 Klart mandat - som sier hva som skal oppnås og som bidrar til felles forståelse av rammene for oppdraget

Erfaringene med UNPROFOR i Bosnia og Herzegovina i perioden 1992 – 1995 fremstår som et klassisk eksempel på en svak og ineffektiv intervensjon fra FN. Men å bare kritisere FNs organisasjon er å tilgi de regjeringene som bestemmer hva FN *faktisk* kan gjøre. Europeiske land tok ledelsen i konflikthåndteringen, men til tross for at det ikke var en fred å bevare – men derimot en svært voldelig krig – så var de ikke villige til å gi tilstrekkelig styrke til en intervensjon som faktisk kunne sette en stopper for konflikten og de mengder av brudd på menneskerettigheter som fant sted. I samarbeid med USA valgte Europa å satse på et fredsbevarende mandat som hadde svært liten effekt i et miljø der partene ikke samarbeidet og det ikke var en fred å bevare.

I tilfelle UNAMSIL gav mandatet åpning for bruk av makt utover selvforsvar, også for å beskytte sivilbefolkningen mot overgrep. Men mandatets hovedbudskap var operasjonen var *fredsbevarende*, til tross for at heller ikke i Sierra Leone var det en reell fred å bevare. Formuleringene i mandatet var slike at det i stor grad ble opp til den enkelte aktør (nasjon) å velge selv hvordan det skulle forstås. Allikevel skiller UNAMSIL seg fra UNPROFOR ved at operasjonen i Sierra Leone fikk et positivt resultat etter 2 års innsats – med svært god hjelp av en britisk ledet innsatsstyrke. Suksessen tilfaller også FN fordi de var *mye mindre reaktive* enn i tilfellet UNPROFOR med å tilpasse mandater – og faktisk i noen tilfeller greide å være i forkant av utviklingen slik at mandater og styrkesammensetting bidro til stanse voldshandlingene, den væpnede motstanden mot FN-styrkene og til slutt fikk avvæpnet opprørsstyrkene.

Videre viser studien av disse operasjonene at det var satt av lite – eller ingen tid – til planlegging av det sivil-militære samarbeidet i forkant av deployeringen. Samarbeidet ble løst på ”ad hoc” basis ettersom utfordringene meldte seg. De klare kulturelle skillene mellom de sivile og militære organisasjonene ble derfor i stor grad opprettholdt gjennom operasjonene.

Konklusjonen blir at mandatene i disse to operasjonene ikke tilstrekkelig klart formulert til at de gav en felles forståelse av oppdraget. Men det finnes også noen rasjonelle og forståelige grunner for at mandatene ble utformet som de ble. Den viktigste var at det internasjonale samfunnet ikke viste stor nok *vilje* til å sende styrker til disse misjonene, i hvert fall ikke før problemene med å løse oppdraget ble svært store, så store at det fikk politiske konsekvenser for hele ideen om et internasjonalt fellesskap med vilje til å skape fred via FN var levedyktig. I en slik situasjon, der verken evnen eller viljen er til stede, ville det ikke vært formålstjenlig å forfatte mandater som Sikkerhetsrådet (SR) selv ser at ikke er oppnåelige. Men, var det ikke nettopp det de gjorde

uansett, bare i litt mindre grad enn hva som kunne vært tilfelle? SR ser seg derfor tjent med å utforme litt vage mandater som gir muligheter for de som ”tør”, men samtidig ikke *lover* for mye til lokalbefolkningen eller det internasjonale miljøet som ser på operasjonen med kritiske blikk.

På den annen side; kan det hende at flere nasjoner ville stilt med styrker dersom mandatene var blitt endret? På dette spørsmålet er nok svaret høyst sannsynlig ”nei”. De sterkeste nasjonene som er representert i SR – er også de som kan stille de største, best utstyrte og trente militære avdelingene, spesielt USA. Og med ferske erfaringer fra blant annet Somalia, en svært mislykket operasjon sett med FNs og USAs øyne, så var villigheten til å involvere seg i konflikter som den i B&H og Sierra Leone svært liten blant annet hos den aktøren som spiller den viktigste rollen i det internasjonale samfunnet; USA. Denne oppfatningen var også gjeldende for de fleste andre aktuelle kandidatene til å sende styrker (Norge hadde to observatører og en politimann i UNAMSIL).

I diskusjonen om hvorfor SR ofte har slitt med å beslutte klare mandater ligger svært mange av forklaringene på det realpolitiske feltet, ikke minst som et resultat av at Russland og Kina forfekter at statens suverenitet bør komme foran enkeltindividets rettigheter, og argumenterer nesten konsekvent mot intervensjon og legitimering av maktbruk med støtte i FN-paktens kap VII. Og siden de to statene utgjør en kraftfull del av Sikkerhetsrådet, så vil denne utfordringen mest sannsynlig vedvare. Jeg mener ikke med dette å si at et hvert klart mandat må legitimere maktbruk utover selvforsvar, men dersom en styrke blir satt inn for å *opprette* en fred så bør de også få et mandat (og ressurser) som gir styrken en mulighet til å bekjempe ”spoilers” med adekvate midler, og som er så tydelig formulert at alle aktører forstår hva som gjelder. Men også andre medlemmer av SR vil ofte vegre seg for å gi et klart Kap VII mandat av hensyn til egne nasjonale interesser; f eks for slippe press om å sende egne styrker (ikke *vilje* til å intervensjon – noe som tydelig var tilfelle med tanke på UNAMSIL). Det å legge all skyld på SR for at mandatene ikke er tydelige nok blir ikke riktig i en situasjon der det er stor internasjonal dissens om hva som *er riktig å gjøre* samtidig som det ikke er tistrekkelig vilje blant internasjonale aktører til å ta på seg oppdragene.

I diskusjonen om et eventuelt endret fokus på K2 kan bidra til klarere mandater, så blir det viktig å tenke over *hva K2 skal oppnå* – hva som er hensikten med å utøve *kommando og kontroll*? Og i denne spesielle diskusjonen også om K2 i FN ledede operasjoner; er den som utformer og vedtar mandater (SR) en del av K2-systemet – og kan en si at SR skal utøve K2 i FN-operasjoner? For å ta det siste først: I teorien er SR ansvarlig for K2 av de militære styrkene som de respektive medlemsland har stilt til disposisjon for FN. FN-paktens art 47 beskriver at det skal

etableres en "Military Staff Comitee", bestående av de fem forsvarssjefene fra de permanente medlemmene av SR (Kina, Frankrike, Russland, Storbritannia og USA) til å assistere SR ifm deployering og ledelse av de avgitte militære styrkene. Dette systemet har riktignok aldri blitt benyttet⁶³. I praksis blir K2 på det øverste nivået utført av FNs Generalsekretær støttet av DPKO og FN Sekretariatet, eller "outsourcet" til en stat (eks USA i Korea 1950-54), en "coalition of willing" (eks Gulfkrigen 1991) eller en regional organisasjon (eks NATO ved IFOR/SFOR). Men denne praksisen fratrar ikke SR det overordnede ansvaret som ligger i å fastsette strategien og målsettingen for operasjonene. Og det er nettopp i denne sammenhengen at et endret fokus på K2 kan komme til nytte; frem til nå kan det synes som om at SR har hatt mer fokus på *hva FN skal gjøre* fremfor *hva FN skal oppnå (effekter, resultater)*. Det er ikke tilstrekkelig å beslutte, slik som i tilfelle UNPROFOR og UNAMSIL, at FN skal *utføre* en fredsbevarende operasjon, uten samtidig å være klare på hvilke *strategiske mål som skal oppnås*. Og i denne sammenhengen har SR også et stort ansvar i å vurdere om kriteriene for å gjennomføre mandatet faktisk er til stede. Kan man pålegge en FN-styrke å bevare en fred som ikke eksisterer? Er det realistisk å oppnå disse resultatene med de tilgjengelige ressursene? Ved å rette fokuset mot hvilke effekter og resultater som oppdraget skal *oppnå*, så vil det også bli lettere for styrkesjefer og hans underlagte avdelinger å *vite hva de skal gjøre*.

8.2.1 Behov for å tenke nytt om kommando og kontroll?

To av de ledende forskerne innfor CCRP, Alberts & Hayes, mener at det foreligger så stor diskontinuitet mellom tradisjonell forståelse av K2 og de tenkemåter som presser seg frem i det 21. århundre at de ideelt sett hadde ønsket å benytte en helt ny terminologi. Men på samme måte som mange innovative teknologiske løsninger forbedres heller enn å skiftes helt ut, er det lettere å forsøke en *radikal endring av K2 tenkning og modeller*, fremfor å forbli på utsiden av etablerte militære systemer. Men dette innebærer at det må formuleres nye definisjoner av tradisjonelle begreper og at tradisjonelle begreper må forstås i relasjon til nye innsikter og nye begreper. Alberts & Hayes hovedeksempel er å skifte fokus fra *hva K2 er* (struktur), til *hvorfor K2 er til* (funksjon). Det at K2 er en *funksjon* av det militære systemet er ikke en ny tilnærming. Bl a Martin van Creveld beskriver *kommando* som en "funksjon som må utføres så å si kontinuerlig hvis militærmakten (the army) skal eksistere og å operere"⁶⁴. K2 er en funksjon som er nødvendig for å produsere *militær effekt* i en operasjon, og K2 gjør dette ved å gi *retning*,

⁶³ Trevor Findlay; *The Use of Force in UN Peace*, s 9, som referer fra J. Boulden; *Prometheus Unborn; The History of the Military Staff Comitee*, Aurora Papers no 19, Ottawa 1993.

⁶⁴ Martin van Creveld; *Command in War*, s 5.

direktiver og koordinering til den militære innsatsen ved å påse at de rette militære styrkene er tilgjengelige ved behov, for et hensiktsmessig oppdrag.

Utfordringen i dag, i følge forskerne (og til dels egen erfaring), er at ved å fokusere mest på *hva K2 er*, og hvilken *struktur* K2 systemet skal ha (hvem har kommando over hvem etc), så blir det mindre fokus på de *handlingene og effektene* som skal komme ut av K2. Likeså hevder forskerne at arven fra den kalde krigen har gitt oss mer fokus på *kontroll* enn *kommando*, og det derfor er blitt et behov for å tenke nytt og å skille *kommando* fra *kontroll*.

Hensikten med *kontroll* er å redusere usikkerhet. Den øverste ledelsen velger ofte å prioritere *kontroll* fordi det er enklere å forholde seg til, og fordi ny teknologi gjør det lett for øverste nivå å ha kontroll. *Kontroll* er ønskelig blant annet for å møte medias kritiske søkelys på militære operasjoner. Men gitt kompleksitetsteorien som tilsier at det ikke er mulig å kontrollere komplekse systemer, hvor hensiktsmessig er det da å forsøke på noe som er umulig? Dette argumentet bør ikke brukes til å argumentere for at kontroll ikke er nødvendig, men det bør benyttes for å vurdere balansen mellom *kommando* og *kontroll*.

Ledende forskere⁶⁵ hevder at utfordringen ligger i at ordene *kommando* og *kontroll* – som egentlig har ganske forskjellig betydning – forsøkes definert innenfor samme begrep. *Kommando* er svært forskjellig fra *kontroll*. *Kontroll* utøves primært ved hjelp systemer, teknologi og prosesser. Mens *kommando* er en menneskelig aktivitet som har med ansvar, initiativ, beslutningstaking og direktiver å gjøre. Og siden mennesker er best egnet til å takle kompleksitet så bør komplekse utfordringene løses primært via *kommando*, fremfor *kontroll*.

Kommando har to spesielle funksjoner som gir prioritet over *kontroll*⁶⁶1;

- 1) *Kommando initierer kontroll*. Kontroll kan ikke inntreffe dersom det ikke har vært minst ett kommando tiltak – dvs minst en målsetting etablert og en beslutning til å handle av minst en person med gyldig autoritet. Kommando gir det førende vilkår (intensjonen) som starter og opprettholder kontroll prosessen.
- 2) *Kommando kan endre kontroll*- dvs at kommando kan endre eksisterende kontrollstrukturer og prosesser for å tjene endrede behov å prioriteringer for kommando. Dette er en obligatorisk karakteristikk av kommando, og uten denne ville K2 bli lammet av mangel på fleksibilitet og dermed uegnet til å møte den uunngåelige usikkerheten som følger med militære operasjoner.

⁶⁵ Professor Berndt Brehmer ved Forsvarshøgskolen, Alberts & Hayes ved CCRP, Pigeau & McCann, Canada

⁶⁶ Carol McCann & Ross Pigeau, *Taking command of C2*, s 2.

De kanadiske forskerne Carol McCann og Ross Pigeau har, blant annet med bakgrunn i overstående forståelse, kommet frem med en ny definisjon på K2 som jeg mener at vil være formålstjenlig å benytte ifm å *forstå hva K2 skal oppnå* i multifunksjonelle operasjoner;

K2; Etablering av en felles intensjon for å oppnå koordinert handling

Fordelene med denne enkle definisjonen er at den gir sentral plass til det å etablere en felles intensjon; den fundamentale aktiviteten som avgjør hva som skal gjøres og hvordan budskapet om hensikten overføres til involverte aktører. En annen fordel med å benytte en så enkel definisjon er at denne definisjonen er lettere å kommunisere til sivile samarbeidspartnere⁶⁷.

Det som denne definisjonen *ikke* gjør er å endre hovedprinsippene for K2, eller endre behovet for å opprettholde K2 systemets *struktur* og skiller mellom de forskjellige ansvarsnivåene i det *militære hierarkiet*. Men forhåpentligvis bidrar den til å skifte fokus og å gi større trykk på *kommando* fremfor *kontroll* i integrerte og multifunksjonelle operasjoner, slik som erfaringer har vist at det er blitt praktisert av gode ledere gjennom tidene, og som er grunnlaget for gjeldende ledelsesteori i vestlige militærorganisasjoner – og som utgjør en sentral del av manøvertenkingen; Oppdragsbasert ledelse (NATO: Mission Command).

8.3 Enhetlig kommando - som sikrer aktører som deler en felles intensjon, vilje og forståelse av hva som skal gjøres for å løse oppdraget

Både i UNPROFOR og UNAMSIL var det sivil militære samarbeidet preget av lite felles planlegging, ulike vurderinger, ineffektivitet og i mange tilfeller mistillit til hverandres evne til å løse oppdraget. Uenighetene og mistilliten har først og fremst rot i at de sivile organisasjonene har en helt annen rolle enn de militære, og har av forståelige årsaker helt forskjellige syn på bruk av makt. Det hjalp heller ikke på situasjonen at aktørene, spesielt UNAMSIL (den militære delen), hadde alt for lite ressurser til å løse sitt oppdrag effektivt i den uoversiktlige situasjonen som rådet.

Men etter at oppdragene har vart noe tid, så øker forståelsen for hverandres prioriteringer og oppfatninger, og samarbeidet blir bedre. De sivile ser at militærmakten kan gi sikkerhet og beskyttelse som er nødvendig for at nødhjelpen skal komme frem, og de militære ser at nødhjelpen betyr mye for befolkningens trivsel og oppførsel mot styrken. I utgangspunktet er

⁶⁷ Til sammenligning, her er NATOs definisjon på C2; The functions of commanders, staffs and other command and control bodies in maintaining the combat readiness of their forces, preparing operations, and directing troops in the performance of their tasks. The concept embraces the continuous acquisition, fusion, review, representation, analysis and assessment of information on the situation; issuing the commanders plan; tasking of forces; operational planning; organizing and maintaining cooperation of all forces and all forms of support.

dette gjensidige avhengighetsforholdet lett å forstå, men i praksis viser det seg vanskelig å oppnå koordinert innsats i de komplekse situasjonene som møter de forskjellige aktørene i et misjonsområde.

Bakgrunnen for å ta en beslutning og å velge en egnet handling er at beslutningstageren har en *situasjonsbevissthet* som gjør at den forstår hva som er utfordringen, og hva som er riktig handling for å løse utfordringen. Det optimale målet er å ha en *situasjonsbevissthet* som gir beslutningstakeren mulighet til å *predikere* utfallet av situasjonen. I utgangspunktet skulle en tro at alle som ser den samme situasjonen, også *forstår* den likt. Men det er selvfølgelig ikke tilfelle. For det første er det ikke mulig å ”se” alle faktorene som påvirker situasjonen, og synet påvirkes både av *observasjonspunktet* og *synsvinkelen* som observatøren har. Dette gjelder i fysisk forstand – men minst like mye i *mental* forstand. Oppfatningen av en situasjon vil alltid være påvirket av blant annet tidligere erfaringer, livssyn, kultur, holdninger og egne målsettinger. I tilfelle *multifunksjonelle operasjoner* er det så mange beslutningstagere og aktører – med forskjellige holdninger om rett og galt - at det er helt usannsynlig at de skal kunne oppnå en helt lik situasjonsbevissthet som gir like svar på utfordringene. Og av samme grunn er det naturlig at de vegrer seg for å akseptere og bli kommandomessig underlagt én sjef som de ikke kjenner godt – og som heller ikke deler samme grunnleggende holdninger og oppfatninger om hva som er riktig handlemåte. Men dersom det ikke oppnås samarbeid og koordinert innsats i en fredsoperasjon, så er heller ikke sjansen for suksess veldig stor. Enhetlig kommando bør derfor være en klar målsetting – men det fordrer også at det oppnås tilnærmet lik *forståelse* av hvordan oppdraget bør løses.

Begrepet *sensemaking*⁶⁸ av brakt frem av flere forskere som en mulig erstatning – og utvidelse - for begrepet *situasjonsbevissthet*. *Sensemaking* beskrives av Professor Bernt Brehmer på denne måten⁶⁹ (oversatt fra engelsk av meg selv);

”funksjonen som produserer en forståelse av oppdraget i forhold til hva som behøves for å løse det i den gjeldende situasjonen”.

Brehmer beskriver videre⁷⁰;

”Resultatet av *sensemaking-funksjonen* er overgripende idé om hva som skal gjøres i situasjonen for å oppnå målsettingen med oppdraget”.

⁶⁸ Forskeren Karl E Weick regnes som en foregangsmann innenfor dette feltet.

⁶⁹ Berndt Brehmer; Understanding the functions of C2 is the key to progress;

http://www.dodccrp.org/html4/journal_v1n1.html

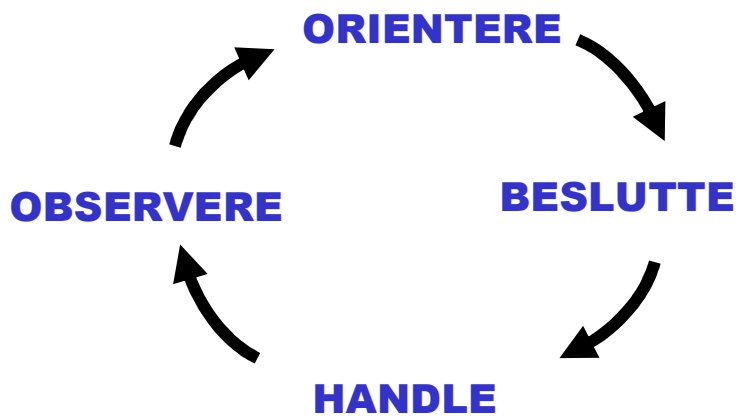
⁷⁰ Ibid.

Verken jeg selv eller andre har funnet et godt norsk ord for dette begrepet. Det nærmeste jeg kommer er ordene *meningsdannelse* eller *forståelse*. Men vi kan godt si at *sensemaking* er den funksjonen som må gjennomføres for å *danne seg en mening* eller *produsere forståelse*. Og siden nettopp det å *forstå* situasjonen man møter i en kompleks situasjon, før riktig beslutning og handling kan initieres, så bør *sensemaking* være en sentral del av det å utøve K2 i multifunksjonelle operasjoner.

8.3.1 Trenger vi en ny modell for hvordan kommando og kontroll bør utføres?

I pkt 8.2.1 argumenterte jeg for behovet for en fornyet forståelse av kommando og kontroll (K2), med fokus på K2 som en funksjon – *hva K2 skal oppnå*. Og jeg argumenterte videre for at dette fokuset bør vektlegges på det strategiske nivået, og at det er viktig nettopp for å produsere en forståelse av hva K2-systemet skal oppnå med oppdraget. Etter at den forståelsen er oppnådd så blir det viktig å *forstå og å dermed vite hva som skal gjøres*. Denne utfordringen gjelder selvfølgelig for alle nivåene i K2 -systemet, men spesielt for det militærstrategiske og operasjonelle nivået som skal produsere de overordnede planene som fastsetter *hva som skal gjøres*.

I den vestlige verden har OODA-loopen⁷¹ fått stor betydning som modell for hvile prosesser som må ivaretas ifm beslutningstaking i K2, og sløyfen viser en gjentakende prosess mellom å Observere – Orienterere – Beslutte - Handle.



Figur 8.1 OODA –loopen.

⁷¹ Utviklet av den amerikanske flygeren John Boyd, kalles også for Boyd-sløyfen.

Et viktig poeng som Boyd hadde med denne prosessen er at ved å gjennomføre beslutningssyklusen *raskere* enn fienden, så vil man komme på ”innsiden av motpartens beslutningssløyfe”, og dermed få et klart fortrinn ved å kunne *handle raskere* enn motparten.

Professor Bernt Brehmer er en av flere forskere⁷² som hevder at denne modellen ikke egner seg for å beskrive K2 i de komplekse operasjonene som i dag gjennomføres. I denne diskusjonen er det selvfølgelig viktig å merke seg at John Boyd i første omgang (han har utviklet modellen videre senere) *ikke* har forsøkt å fremstille en komplett modell for utførelse av K2, men *kun* en modell for å vise funksjoner i en dynamisk beslutningsprosess. Men siden denne modellen *oppfattes og benyttes* av svært mange militære ledere som en modell som beskriver utførelse av K2, så er diskusjonen viktig. Et forenklet utdrag av Professor Brehmers argumenter følger her⁷³:

- OODA-loopen inneholder ikke noen presentasjon av omverdenen og de mulige effektene som oppnås, og den representerer derfor et *ufullstendig bilde på hva K2 skal gjøre*.
- K2 må være opptatt av å produsere effekter, det er ikke tilstrekkelig bare med raske beslutninger.
- OODA-loopen passer i situasjoner der man *allerede vet hva som skal gjøres* (ref kald krigs detaljerte planer, og taktiske operasjoner som følger kjente mønstre). OODA loopen er derfor primært rettet mot *lederskapet – hvordan ting skal gjøres - fremfor å forstå* hva som skal gjøres.
- I en modell for utførelse av K2 i komplekse situasjoner blir fokus på *sensemaking* sentralt i alle beslutninger om innsats.
- Det å oppnå *effekter* er det som nå K2 må være rettet mot.

Som et svar på kritikken mot OODA-loopen som en modell for å beskrive utførelse av K2, har Brehmer utviklet en egen modell; DOODA-loopen; den Dynamiske OODA-loopen. Selv om Brehmer mener at denne modellen er relativt forskjellig fra originalen, så har han valgt å holde betegnelsen ganske lik fordi arbeidet med DOODA-loopen har sitt utspring i OODA-loopen.

⁷² David J Bryant kritiserte også OODA – loopen og utviklet ”CECA-loopen” (Critique, Explore, Compare and Adapt) i et forskningsprosjekt ved Defence R&D Canada, Toronto. Ref Technical report, DRDC Toronto TR 2003-105, Juli 2003.

⁷³ Berndt Brehmer; “Ledning handlar väl om at åstedkomma effecter?”, i Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidsskrift, nr 6-2006.



Figur 8.2 DOODA –loopen.

I DOODA loopen er ikke hastighet like viktig som det å *forstå*. Modellen har fokus på at K2 både skal produsere *ordrer* (det som skal gjøres) og *effekter* (det som skal oppnås). I *sensemaking-prosessen* må det hele tiden evalueres om riktige effekter oppnås, og dermed gjennom planleggingen komme frem til eventuelle nye ordrer og handlinger som frembringer ønsket effekt.

Når poenget er å lede en integrert operasjon der både sivile og militære aktører skal samarbeide om å skape koordinerte effekter, så vil etter min oppfatning DOODA-loopen være en god modell for å vise hva K2 skal utføre i en multifunksjonell operasjon.

8.4 Tillitsvekkende ledelse med avklarte kommandolinjer - som sikrer at oppdraget blir løst ved enhetlig innsats og effektivt samarbeid

Erfaringene fra både UNPROFOR og UNAMSIL at det er svært få, av både militære nasjoners styrker og sivile organisasjoner som aksepterer å bli ledet av personer – eller organisasjoner – som de ikke har et nært fellesskap med. Den grunnleggende mistilliten, som er forståelig, er spesielt i startfasen av operasjon et hinder for enhetlig innsats og effektivt samarbeid. De respektive deltagende nasjoner har forskjellige agendaer som de ønsker å oppnå ved deltagelsen i internasjonale operasjoner, og svært ofte har disse grobunn innenriks politiske forhold. Blant annet var det for mange nasjoner vesentlig at operasjonene UNPROFOR og UNAMSIL ikke resulterte i tap av egne soldater, fordi støtten til deltagelsen i egen befolkning i utgangspunktet var skjør. Det blir derfor viktig for de respektive nasjoner å beholde mest mulig beslutningsmyndighet (kommando) selv. Denne mangelen på *vilje* til å gi tilstrekkelig sikkerhet

utenfor egne rekker går derfor fort ut over samarbeidet. Dette var spesielt synlig i UNAMSIL ifm opprøret i mai 2000. Flere av de deltagende styrkene uttalte helt klart (bl a de Jordanske) at de ikke ville utsette egne styrker for fare ved å hjelpe de styrkene som ble tatt til fange av RUF i mai 2000.

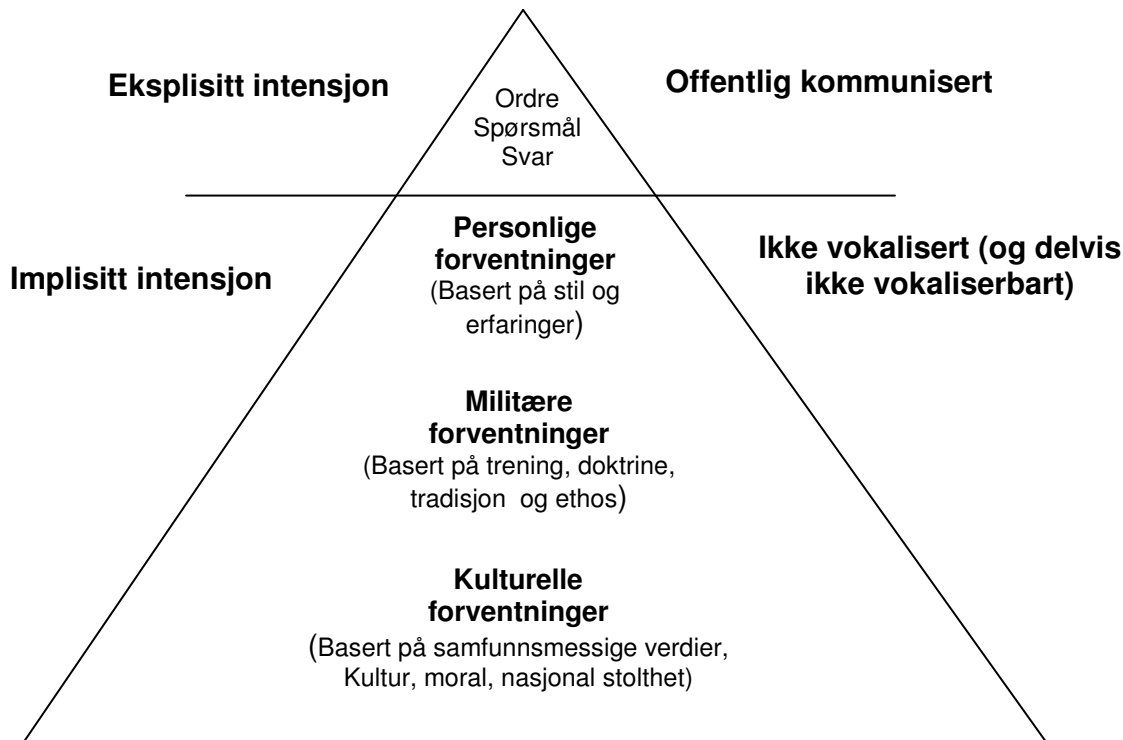
8.4.1 Sjefens intensjon - Eksplisitt og implisitt intensjon

I den valgte definisjonen på K2;

Etablering av en felles intensjon for å oppnå koordinert handling,

er hovedfokuset lagt på å oppnå en felles intensjon som styrer utførelsen av hva som skal gjøres – og som samtidig gir retningslinjer for hvordan det skal gjøres på en tillitsvekkende måte. Dette harmonerer godt med valget av *oppdragsbasert ledelse* som er den valgte ledelsesformen for både norske⁷⁴ og allierte militære styrker. Denne ledelsesformen innebærer at sjefer styrer gjennom å *angi hva som skal oppnås, og hvorfor (hensikten) det skal oppnås* - som kommuniseres gjennom *sjefens intensjon*. Innenfor rammene som gis av denne intensjonen har de underordnede stor frihet til å løse oppdraget. Denne filosofien er valgt fordi den erfaringsmessig gir rom for initiativ og kreativitet på alle nivåer, noe som igjen virker inkluderende og skaper delaktighet. Men dette er ikke en ledelsesform som kan virke helt uten gode forberedelser; filosofien bak oppdragsbasert ledelse er avhengig av en *kultur for profesjonalitet og gjensidig tillit*. En felles intensjon er ikke noe som kan oppnås i løpet av få dager og en verbalt eller skriftlig kommunisert *sjefens intensjon*. Som figuren under viser så bygges en intensjon opp av både den *eksplisitte* og den *implisitte* intensjonen, der eksplisitt intensjon kun er toppen av et isfjell. I vår komplekse og multikulturelle verden så blir den eksplisitte intensjonen sterkt påvirket av *implisitte forventninger, holdninger og verdier* på finurlige måter. Et individs implisitte intensjon er en kombinasjon av vaner, erfaringer, tro, opplæring og verdier som reflekterer personlige, kulturelle, organisasjonens (eks militær eller sivil) og nasjonens forventninger. Implisitt intensjon henger også sammen med skjult kunnskap (tacit knowledge) - med andre ord, *vi vet mer enn vi kan uttrykke*.

⁷⁴ FFOD pkt 0623 – 0625, s 163.



Figur 8.3 Eksplisitt og implisitt intensjon⁷⁵.

Etablering av felles intensjon er forutsetningen for koordinert handling. Men felles intensjon er ikke kun den delte forståelsen som kommer som resultat av eksplisitt kommunikasjon; det er også et nettverk av divergerende oppfatninger implisitt i denne forståelsen. Både de implisitte og de eksplisitte elementene må tas med før en felles intensjon kan bli etablert. McCann og Pigeau tilbyr oss en definisjon⁷⁶ på *felles intensjon* som kan være nyttig i bevisstgjøringen om hvordan sivile og militære enheter skal oppnå koordinert handling:

Felles intensjon: summen av delt eksplisitt intensjon pluss operativt relevant delt implisitt intensjon.

En svært viktig faktor for å få etablert en felles intensjon er *tid*. Det å dele implisitt intensjon er en tidkrevende aktivitet som bør begynne i god tid før operasjonen starter. Men det typiske er at denne tiden ikke er tilgjengelig (ref UNPROFOR og UNAMSIL), verken før eller under operasjonen. For å bøte på dette, og for å oppnå tilstrekkelig felles intensjon, må sjefer tilpasse detaljnivået i ordrer, justere til det riktige nivået for diskusjoner og gi tid og rom for tilbakemeldinger og justeringer – de må øke ”dosen” med eksplisitt intensjon. Utfordringen er som nevnt over at den eksplisitte intensjonen alltid kun vil utgjøre toppen av isfjellet, og den er

⁷⁵ Ross Pigeau og Carol McCann; “Redefining Command and Control”, i McCann & Pigeau (red); *The Human in Command*, Plenum Press.

⁷⁶ Ibid

sjelden tilstrekkelig for å sikre suksess i operasjonene. Gitt den velkjente utfordringen med ”fog” and ”friction” (Clausewitz) i operasjoner; kun *overlappende implisitt intensjon* kan maksimere suksess. Det ideelle er derfor at det gis tid og mulighet, spesielt for beslutningstagerne blant de viktigste aktørene, til å gjennomføre aktiviteter og dialog som kan øke den gjensidige forståelsen – og derved øke muligheten for at *sensemaking* aktiviteten ifm planlegging av operasjonene bidrar til at det etableres en reell *felles intensjon* med innsatsen.

8.5 Agilitet – som gir mulighet til å møte raske endringer i trusselbildet med riktige virkemidler

Verken de respektive militære enhetene eller kommandosystemene i operasjonene UNPROFOR og UNAMSIL kan sies å være preget av å besitte *agilitet*⁷⁷. Den gjennomgående intensjonen var at begge misjonene skulle oppføre seg som *fredsbevarende styrker* (dette gjaldt også UNAMSIL, selv om de hadde større åpning for å bruke makt enn UNPROFOR-styrkene) og avgrense maktbruk til selvforsvar. Når det etter relativt kort tid ble klart at partene ikke respekterte de skjøre våpenhvile- avtalene, og heller iverksatte væpnede aksjoner som satte både FN-personell, sivilbefolkning og oppdraget i fare så hadde ikke FN-styrkene evne (eller vilje) til å svare med annet enn forhandlingsmøter og dialog. De forskjellige aktørene (spesielt RUF og de Bosniske Serberne) utnyttet FN-styrkenes svakheter – og tilpasset seg situasjonen - til å øve vold mot både FN-styrkene, hjelpearbeider, sivilbefolkningen og motpartens væpnede avdelinger når de mente å kunne tjene på det. I andre situasjoner kritiserte de FN-styrkene for manglende handlekraft, og for ikke å utføre oppdraget de var gitt. Men det er også klart at enkelte aktører følte seg tvunget til å agere nettopp fordi tilliten til at FN-styrkene kunne ivareta sikkerheten ikke var til stede. FN-styrkenes manglende *agilitet* ble sånn sett et problem for alle parter, inkludert de sivile aktørene som ikke ble gitt tilstrekkelig sikkerhet til å utføre sine oppgaver.

8.5.1 Behov for agilitet i multifunksjonelle operasjoner?

I de komplekse konfliktområdene som militære avdelinger stadig blir plassert i må de være forberedt på å bli engasjert samtidig i en rekke forskjellige oppgaver fra fredsbevaring ett sted til fredsoppretting et annet og rene krigshandlinger et tredje sted. Det er ikke mulig på forhånd å beskrive i detalj hvilken *form for ledelse* og hvilken *type personlighet* som er best egnet til å lede mennesker i løsning av komplekse oppgaver eller hvilken *type organisering* som er optimal. Men både Alberts & Hayes (2006) og Atkinson & Moffat (2005) hevder at organisasjoner som karakteriseres av *agilitet* er bedre egnet til å mestre slike oppgaver enn andre organisasjoner. *Agilitet* er et begrep som likner på hva psykologer på et individuelt nivå kaller ”mestring”, og

kan forstås som en moderne utgave av Ross Ashbys kjente begrep ”requisite variety”: Skal et system overleve interaksjon med et annet system, må det ha samme variabilitet - i evne til registrering og evne til utførelse av handlinger”. Kompleksiteten i det ytre system må besvares med en tilsvarende kognitiv og handlingsmessig kompleksitet i det indre system. Det indre systems viktigste faktor er *mennesker*, hvilket tilsier at militære ledes *mentale kompleksitet* er avgjørende for å kunne svare på et samfunns militære utfordringer. Ordet ”mental” dekker like mye emosjonell som kognitiv og handlingsmessig intelligens.

For å kunne takle det å være sjef i multifunksjonelle operasjoner kreves en stor grad av *mental agilitet* for å kunne tilpasse seg de skiftende oppgavene og forskjellige samarbeidspartnere. K2 systemets oppgave er å støtte sjefen med å redusere usikkerhet og risiko i en situasjon med mange oppgaver, mange aktører å forholde seg til, mangelfull informasjon og raske skifter i prioriteringer. I slike situasjoner kan det være greit å ha følgende forståelse av K2⁷⁸:

kontroll er en funksjon av regler, prosedyrer, båndbredde (data og kommunikasjon) og tekniske hjelpemidler – mens kommando er en funksjon av tillit, kompetanse, erfaring og agilitet.

Utfallet av aktiviteten i komplekse adaptive systemer – som en multifunksjonelle operasjon er - kan ikke *kontrolleres* den kan bare bli *påvirket og avgrenset* – og *agilitet* er en forutsetning for å kunne *påvirke og avgrense* på rett sted, til rett tid med de rette virkemidlene.

9 Sammendrag og presentasjon av mulige satsingsområder for å bedre K2 i multifunksjonelle fredsoperasjoner og effektivitet i det sivil-militære samarbeidet

9.1 Nytt fokus på K2

Effektivt samarbeid og koordinert innsats – som det er behov for i en integrert operasjon – er avhengig av tillit mellom aktørene, en felles oppfatning av hva som skal oppnås og om hva som skal gjøres. Effektiv utførelse av K2 i en operasjon kan bidra til å oppnå alle disse faktorene. Men dersom aktørene, slik som normalt er tilfelle i dagens multifunksjonelle operasjoner, i utgangspunktet har divergerende intensjoner med deltagelsen samt forskjellige holdninger og oppfatninger om hva som er riktig handlemåte – så kreves det svært mye *tid* for å bli enige. Når Sikkerhetsrådet beslutter å iverksette en multifunksjonell operasjon så er ikke *tid* det aktørene har mest av. Ofte er det essensielt å komme raskt til operasjonsområdet for å begrense vold og lidelser. I denne oppgaven har jeg forsøkt å analysere meg frem til et endre fokus og noen

⁷⁷ Se definisjon i pkt 2.5

satsingsområder som FN, sammen med sine bidragsytere, bør implementere for å øke effekten av kommando og kontroll over operasjonene. Dette endrede fokuset, sammen med satsingsområdene, tar utgangspunkt i at dagens multifunksjonelle operasjoner fungerer som en del av et *komplekst adaptivt system* som ikke kan kontrolleres - kun påvirkes og avgrenses.

De definisjoner som i dag benyttes for å beskrive K2 som konsept er preget av en deskriptiv beskrivelse av *hva K2 er* og *hva sjefen har* når han får kommando over underlagte avdelinger. Praktiseringen av K2 gjenspeiler også denne oppfatningen, og K2 systemet blir ofte for opptatt av å *ha kommando*, men aller helst *ha kontroll*, fremfor å utføre ledelse som gir klare retningslinjer. Jeg foreslår at fokuset for K2 justeres mot *hva K2 skal oppnå* fremfor *hva K2 er*. Dette begrunnes med at K2-systemet skal primært være opptatt av å *utøve en funksjon* som er å oppnå effekter.

Følgende definisjon, som er utarbeidet av de kanadiske forskerne McCann og Pigeau bør benyttes for å beskrive hensikten med K2:

K2; Etablering av en felles intensjon for å oppnå koordinert handling.

Som modell for utførelsen av K2 bør *DOODA-loopen*, utarbeidet av Professor Bernt Brehmer benyttes som erstatning for OODA-loopen som i dag er mest benyttet:



I DOODA loopen er ikke hastighet like viktig som det å *forstå*. Modellen har fokus på at K2 både skal produsere *ordrer* (det som skal gjøres) og *effekter* (det som skal oppnås). I *sensemaking-prosessen* må det hele tiden evalueres om riktige effekter oppnås, og dermed

⁷⁸ Simon R. Atkinson og James Moffat, *The Agile Organization*, CCRP Publication series, Washington DC, 2005, s 161.

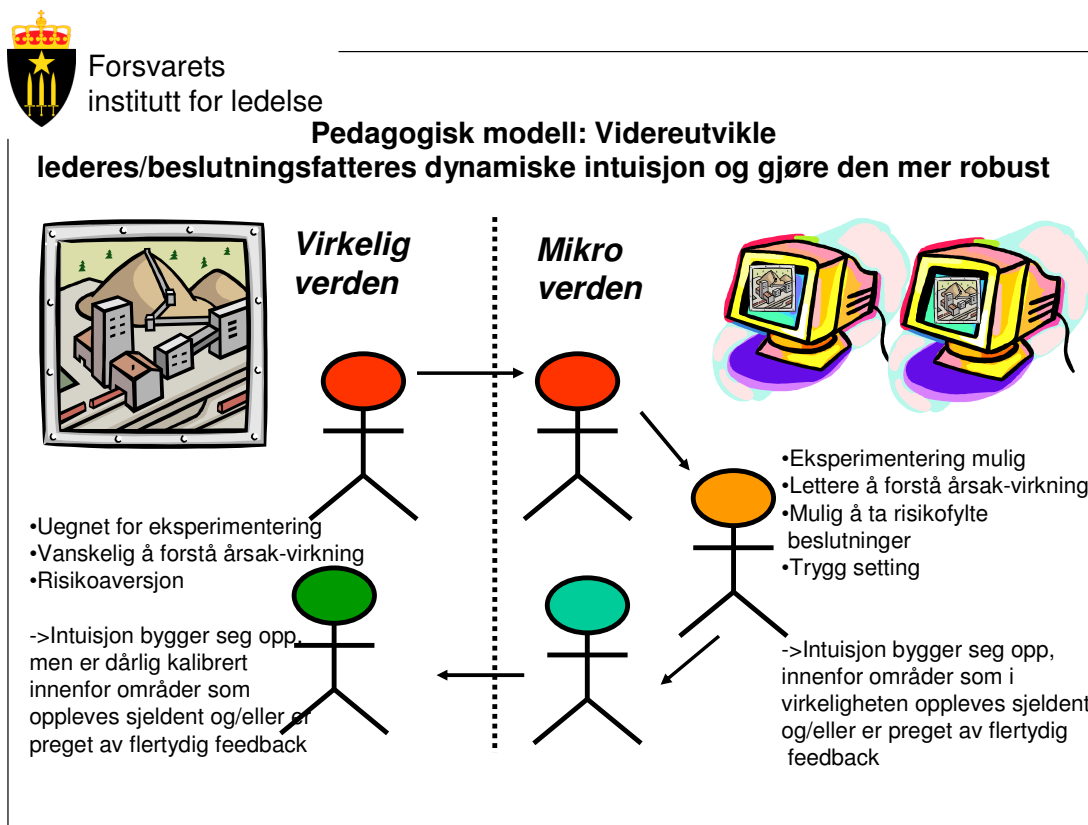
gjennom planleggingen komme frem til eventuelle nye ordrer og handlinger som frembringer ønsket effekt.

9.2 Seleksjon og trening

Det militære systemet har lang og god erfaring med å selektere mennesker før de begynner på en militær lederutdanning. Ved seleksjon kan en med rimelig grad av sikkerhet plukke ut de som *ikke* egner seg til å ta på seg det store lederoppgavene, men en kan ikke uten videre få frem gode ledere bare ved seleksjon. Offiserer bruker derfor svært mye av sin tid til lære faget og å trene på militære ferdigheter og prosedyrer. Den treningen gir verdifull erfaring som kan benyttes når en kommer opp i skarpe situasjoner. Siden skarpe militære operasjoner er både kompliserte og farlige så lar det seg ikke gjøre å fremkalle alle de situasjonene som en militær leder bør kjenne til for å fungere effektivt i strid. Treningen foregår i kontrollerte omgivelser for å ivareta sikkerheten både for deltagere og omgivelser. Svakheten med mye av treningen er derfor at det *blir trent mest på prosedyrer, taktikker og bruk av utstyr*. Dette er selvfølgelig svært relevant trening, men er ikke fullgodt for å fremskaffe sjefer som forstår hele kompleksiteten de kommer til å møte i en multifunksjonell operasjon.

Sensemaking er en viktig komponent i utførelse av K2. En viktig komponent i effektiv *sensemaking* igjen er det som kalles *mentale modeller*. Mentale modeller kan kort beskrives som ”kartlegging av erfaring i forenklede modeller”. Nesten all erfaring lagres i hjernen som en mental modell – eller den bidrar til å justere en tidligere lagret mental modell - som siden hentes frem for å forstå en situasjon.

Kunnskapen om dannelsen – og nytten – av mentale modeller kan benyttes ifm trening av beslutningstagere. En relevant og realistisk kompleks situasjon kan simuleres i et dataspill eller i en øvelse, der deltagerne må komme opp med beslutninger om hvordan situasjonen kan løses. Spillet kan senere presentere resultatet av beslutningen, og sluttsituasjonen kan evalueres opp mot ønsket resultat. De ”kunstige erfaringene” lagres også som mentale modeller. Dette er en anerkjent måte å trene opp intuisjon og dynamisk beslutningstaking, men er mest benyttet i *kompliserte situasjoner* (eks fly simulator) der realismen er svært stor. Men *komplekse situasjoner* kan også gjenskapes i en ”mikro-verden” som ligner på den virkelige verden. (Se figur 9.1)



Figur 9.1 Plansjen viser fordeler med trening i en "mikro verden" for å bygge relevante mentale modeller og intuisjon som bakgrunn for og dynamisk beslutningstaking⁷⁹.

Fordelen er at ingen blir skadet dersom beslutningen er feil, og erfaringen er overførbart til den virkelige verden. Studier viser at mønstre og forbindelser læres ubevisst i mange komplekse oppgaver, og at denne kunnskapen ofte blir benyttet i problemløsning⁸⁰.

Faren for å skape *urealistiske erfaringer* er selvsagt til stede, men det er også tilfelle i vanlige militære øvelser. Faktisk kan si at en normal militær øvelse *alltid* skaper noen urealistiske erfaringer (og mentale modeller) fordi sikkerhetshensynet ikke tillater tilstrekkelig realisme.

Historien er full av eksempler på beslutningstakere som rutinemessig har oppnådd gode resultater ved å følge intuisjon og å ta relativt raske beslutninger, fra Napoleon til Patton og fra Lincoln til Churchill. Men, denne evnen er på ingen måter begrenset til geniene. Kognitive forskere forteller oss at det å takle komplekse problemstillinger er nettopp den type utfordringer som mennesker i løpet av årtusener har utviklet seg til å kunne løse på en relativt grei måte. Disse forskerne anser at jo større kompleksitet – jo større sjanse for at mennesker løser

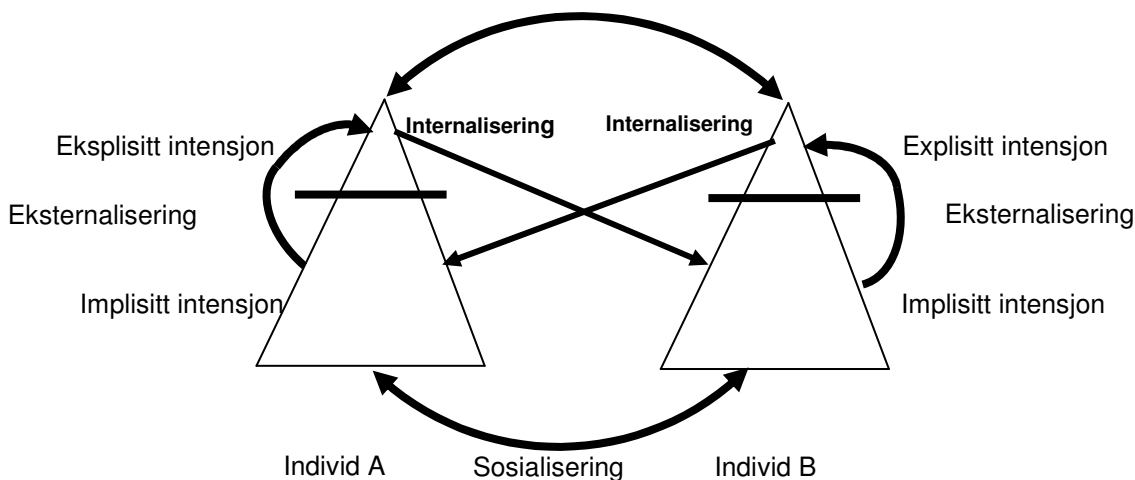
⁷⁹ Plansjen er utarbeidet av Professor Bent Erik Bakken, FSTS.

⁸⁰ Ross Pigeau og Carol McCann; "Redefining Command and Control", i McCann & Pigeau (red); *The Human in Command*, Plenum Press.

problemerne bedre enn maskiner. Den sentrale påstanden fra de kognitive forskerne vedrørende *intuitiv beslutningstaking* er at mennesker er bedre egnet til å takle kompleksitet og usikkerhet i militære operasjoner enn maskiner, og at dette er spesielt sant når en opererer med korte tidsfrister⁸¹. Ved å gi denne type trening til fremtidige sjefer vil de kunne bli vesentlig bedre beslutningstagere når de kommer ut i komplekse situasjoner, enn hva som er tilfelle uten denne treningen. Etter min, og flere kognitive forskere sin oppfatning så bør denne type trening bli tatt i bruk der militære sjefer utdannes, men også på øvelser der sivile og militære ledere kan øve sammen som forberedelse til et skarpt oppdrag. En effektiv gjennomføring av et beslutningsspill som tar opp relevante dilemmaer, utfordringer og dynamiske situasjoner som realistisk kan oppstå, vil kunne gi nyttig erfaring som kan forbedre beslutningsevnen og den mentale forberedelsen - og **dermed også øke mental agilitet for beslutningstagere.**

9.3 Dyrke frem tillit i sivil-militært samarbeid ved dialog og deling av en felles intensjon

Ved å samle sivile og militære beslutningstakere til felles planlegging av en innsats vil det være mulig å ta bort mye av den friksjonen som ofte oppleves når møtene først skjer under stressende og usikre omgivelser i operasjonsområdet. Dersom aktiviteten i tillegg er sentrert rundt dialog om felles planlegging eller trening i en relevant "mikro verden" (ref pkt 9.1) så vil forholdene ligge godt til rette for en type internalisering av de respektives intensjoner med deltagelsen i oppdraget (se figur 9.2).



Figur 9.2 Mekanisme for å dele intensjon⁸²

⁸¹ Ibid, s 287

Bevisst dialog mellom beslutningstagere med tanke på å oppnå felles intensjon vil være et svært nyttig bidrag for å øke effektiviteten i det sivil-militære samarbeidet, og i dermed lette K2 i multifunksjonelle operasjoner. Ved å samle en gruppe ledere som er selektert til fremtidige operasjoner, og la de gjennomføre en relevant øvelse i en ”mikro verden” (se fig 9.1), vil en slik dialog bli helt naturlig, og øvelsen vil ha en god effekt på å avstemme intensjoner.

10 Konklusjon og avsluttende betraktninger

”Koordinering av felles innsats krever et kvalitativt skifte i sivil-militær interaksjon mot integrert planlegging og delte operasjoner – med alle de kompromisser som ligger implisitt i tap av autonomi fra begge sider”.

(James V. Arbuckle, sitat fra boka ”No job for a soldier”)

Den situasjonen som Forsvaret befinner seg i pr 2008 er av mange årsaker relativt dramatisk endret siden dagens kjerne av erfarne offiserer begynte sin karriere i Forsvaret på 1970- og 1980-tallet. Vår utdanning og tenkesett er utviklet i den kalde krigens tid, der oppgavene og rollene til militærmakten syntes å være mye klarere enn det som er tilfelle i dag. Dagens komplekse multifunksjonelle operasjoner – og integrerte operasjoner – krever en endring i måten vi tilnærmer oss selve utførelsen av operasjonene – og derav *ledelsen* av operasjonene. Kompleksiteten i dagens fredsoperasjoner fører til økt usikkerhet – og jo mer usikkerhet jo viktigere blir K2 av operasjonene. Effektive internasjonale operasjoner vil kreve vektlegging av K2 med økt fokus på hva styrkene skal *oppnå* fremfor hva de skal *gjøre*.

Dagens operasjoner involverer ikke bare militære komponenter. Kompleksiteten krever en bredere kompetanse enn den som militære ledere besitter alene, og operasjonene krever samarbeid mellom militære og sivile komponenter. Dette endrer selve ”sensemakingsprosessen” fordi den nå må ha som målsetting å komme frem til en form for enighet mellom sivile og militære komponenter.

De store aktørene (bl a NATO, EU og AU) anerkjenner FN som den ledende aktøren og de aksepterer legitimiteten til resolusjonene fra FN’s sikkerhetsråd. Men selv om det er stor enighet om FN’s *legitimitet* til å utforme og å implementere sikkerhetsråds resolusjoner, så er det alltid en intens debatt om *når* og *hvorfor* militærmakt skal anvendes. Videre, når verdenssamfunnet bruker så mye ressurser, inkludert tapte menneskeliv blant FN-soldatene, så er det viktig å stille krav til at operasjonene gir merkbare *positive effekter* for alle de impliserte. Et effektivt K2-

⁸² Ross Pigeau og Carol McCann; “Redefining Command and Control”, i McCann & Pigeau (red); *The Human in Command*, Plenum Press.

system må ha dette målet som sin fremste prioritet, og må således innrettes mot dette funksjonelle målet.

I sin bok *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* hevder General Rupert Smith at *kompleksiteten* i moderne krigføring må bli *forstått*, og at ikke bare *tenkemåten* må endres, men også de deltagende *institusjonene* må ta del i denne prosessen. Han ønsker en fundamental endring i *institusjonell tenkemåte*. Brahimi rapporten fra 2000 kom frem med en rekke anbefalinger for å imøtekomme dette behovet for endring og effektivisering. De funnene jeg selv har analysert meg frem til via tilgjengelig kjent forskning tilbyr sånn sett ikke noen dramatisk nye tanker. Funnene i denne undersøkelsen gir dog konkrete forslag til hvordan nye tenkemåter og prosesser kan implementeres, og litt om hva de bør omhandle. Disse prosessene alene vil ikke sikre effektiv K2 og derav suksessfulle operasjoner, til det er omfanget av utfordringer for stort. Men siden ledelse og K2 er selve kjernen i gjennomføring av operasjoner, så vil dette være et fornuftig sted å begynne. Siden kompleksitetens karakteristika sier oss at komplekse konflikter – og dermed også de multifunksjonelle operasjonene som skal løse disse - ikke kan *kontrolleres* fullt ut, så bør balansen mellom *kommando og kontroll* gå i favør av *kommando* – der sjefen gir klare føringer på hva som skal oppnås og hva som skal gjøres.

For å kunne operere effektivt innenfor et komplekst adaptivt system - og være den som *påvirker* og *avgrenser* - vil det være behov for å ha både *fysisk og mental fleksibilitet og handlekraft; agilitet*. Utvikling av agilitet bør derfor være viktig å fremme ved hjelp av sensemaking-prosesser som sikrer god forståelse for dynamikken i konflikten og mental beredskap til å takle de uforutsette endringene. Agilitet i K2-systemet, kombinert med en felles intensjon for gjennomføring av koordinerte handlinger er de beste faktorene for å påvirke til at ønskede effekter blir oppnådd i en multifunksjonell fredsoperasjon.

Jørn Emil Busch Halvorsen

Drøbak

25 mai 2008

Litteraturliste:

Alan D. Beyerchen; "Clausewitz, Nonlinearity and the Unpredictability of War", artikkel fra web siden Clausewitz.com;

<http://www.clausewitz.com/CWZHOME/Beyerchen/CWZandNonlinearity.htm>

Alex J Bellamy, Paul Williams and Stuart Griffin; *Understanding Peacekeeping*, Polity Press, Cambridge, 2004.

Berndt Brehmer; Understanding the functions of C2 is the key to progress;

http://www.dodccrp.org/html4/journal_v1n1.html

Berndt Brehmer; "Ledning handlar väl om at åstedkomma effecter?", i *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidsskrift*, nr 6-2006.

Ben de Jong, Wies Platje and Robert David Steele (redaktører); *Peacekeeping Intelligence – Emerging Concepts for the Future*. OSS International Press, Virginia, 2003.

David S. Alberts og Richard E. Hayes; *Understanding Command and Control*, CCRP Publication series, Washington DC, 2006.

Edward A. Smith; *Complexity, Networking & Effects-Based Approaches to Operations*; CCRP Publication series, Washington DC, 2006.

Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD), Forsvarsstaben, Oslo, 2007.

Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007- kortversjon, Forsvarsstaben, Oslo, 2007.

Funmi Olonisakin; *Peacekeeping in Sierra Leone. The Story of UNAMSIL*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder, Colorado, 2008.

James V Arbuckle; *Military Forces in 21st Century Peace Operations*, Routledge, London, 2006.

John Andreas Olsen (red); *On New Wars*; Oslo Files – on Defence and Security no 4/2007, Institutt for Forsvarsstudier, Oslo, 2007

John Antonakis et al; *The Nature of Leadership*, Sage Publications, London 2004.

Mats Berdal and Spyros Economides; *United Nations Interventionism 1991 – 2004*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Michael Rose; *Fighting for Peace*, The Harvill Press, London, 1998.

Nils Nagelhus Schia og Ståle Ulriksen; "Multidimensional and Integrated Peace Operations", i NUPI Working paper nr 728, Norsk utenrikspolitisk institutt, Oslo 2007.

Peter Viggo Jakobsen; *Nordic Approaches to Peace Operations*, Routledge, Abingdon, Oxon, 2006.

Ray Murphy; *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo- operational and legal issues in practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Romeo Dallaire; *Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*, Random House, Canada, 2003.

Ross Pigeau og Carol McCann; "Towards a Conceptual Framework for Command and Control", Defence and Civil Institute of Environmental Medicine, Toronto, Canada. En serie på fem artikler:

- "Putting "Command" back into Command and Control: The Human Perspective", proceedings of Command and Control Conference, 25 sept 1995, Ottawa
- "Taking Command of C2", Second International Command and Control Research & Technology Symposium, Market Bosworth, UK, 24-26 sept 1996.
- "Redefining Command and Control", i McCann & Pigeau (red); *The Human in Command*, Plenum Press, s 163-184, New York, 2000.
- "Clarifying the Concepts of *Control* and of *Command*", Command and Control Research and Technology Symposium, US Naval War College, Newport, 1 juli 1999.
- "What is a Commander?" i Horn, B (red); *Generalship and the Art of the Admiral*, St Catherines, Ontario, Canada, 2000.

Rupert Smith; *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Penguin Books, London, 2006.

Sigrid Redse Johansen (Red); *Militærmaktens særtrekk i moderne konflikter*, Sikkerhetspolitisk Bibliotek 6-2007, Den norske Altanterhavskomiteé, Oslo 2007.

Simon R. Atkinson og James Moffat, *The Agile Organization*, CCRP Publication series, Washington DC, 2005.

Støtte og samarbeid: Det moderniserte totalforsvarskonseptet – en oversikt over viktige ordninger og retningslinjer, Forsvarsdepartementet, 2007.

Taylor B Seybolt; *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*, SIPRI, Oxford University Press, Oxford, 2007.

Trevor Findlay; *The use of Force in Peace Operations*, SIPRI, Oxford University Press, Oxford, 2002.

United Nations, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Document A/55/305, S/2000/809, 21 august 2000 ("Brahimi rapporten").

William j Durch (red); *Twenty-First-Century Peace Operations*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2006.

Vedlegg 1

New Wars: *What I call ‘New Wars’ are just the opposite. These are wars that take place in the context of the disintegration of states (typically authoritarian states under the impact of globalisation). These are wars fought by networks of state and non-state actors, often without uniforms, sometimes they have distinctive signs, like crosses or Ray-Ban sunglasses as in the case of the Croatian militia in Bosnia Herzegovina. They are wars where battles are rare and where most violence is directed against civilians as a consequence of counter-insurgency tactics or ethnic cleansing. They are wars where taxation is falling and war finance consists of loot and pillage, illegal trading and other war-generated revenue. They are wars where the distinctions between combatant and non-combatant, legitimate violence and criminality are all breaking down. These are wars which exacerbate the disintegration of the state – declines in GDP, loss of tax revenue, loss of legitimacy, etc. Above all, they construct new sectarian identities (religious, ethnic or tribal) that undermine the sense of a shared political community. Indeed, this could be considered the purpose of these wars. They recreate the sense of political community along new divisive lines through the manufacture of fear and hate. They establish new friend-enemy distinctions. ‘This war had to be so bloody because we didn’t hate each other’ a Bosnian Serb colleague once told me.*

Of course, these wars are not entirely ‘new’. They have much in common with wars in the pre-modern period in Europe, and with wars outside Europe through out the period. It is even possible to identify some elements of what I have called ‘new wars’ in within ‘Old Wars’ –for example, the in the effect of the First World War on the Ottoman Empire. I emphasise the distinction because it helps our understanding of what is happening to-day and what we need to do about it.

Fredsoperasjoner: *United Nations peace operations entail three principal activities: conflict prevention and peacemaking, peacekeeping and peacebuilding. Long-term conflict prevention addresses the structural sources of conflict in order to build a solid foundation for peace. Where those foundations are crumbling, conflict prevention attempts to reinforce them, usually in the form of a diplomatic initiative. Such preventive action is, by definition, a low-profile activity; when successful, it may even go unnoticed altogether.*

Fredsskapende: *Peacemaking addresses conflicts in progress, attempting to bring them to a halt, using the tools of diplomacy and mediation. Peacemakers may be envoys of governments, groups of states, regional organizations or the United Nation, or they may be unofficial and non-*

governmental groups, as was the case, for example, in the negotiations leading up to a peace accord for Mozambique. Peacemaking may even be the work of a prominent personality, working independently.

Fredsbevarende: *Peacekeeping is a 50-year plus enterprise that has evolved rapidly in the past decade from a traditional, primarily military model of observing ceasefires and force separations after inter-state wars to one that incorporates a complex model of many elements, military and civilian, working together to build peace in the dangerous aftermath of civil wars.*

Fredsoppbyggende: *Peacebuilding is a term of more recent origin that, as used in the present report, defines activities undertaken on the far side of conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war. Thus, peacebuilding includes but is not limited to reintegrating former combatants into civilian society, strengthening the rule of law (for example, through training and restructuring of local police, and judicial and penal reform); improving respect for human rights through the monitoring, education and investigation of past and existing abuses; providing technical assistance for democratic development (including electoral assistance and support for free media); and promoting conflict resolution and reconciliation techniques.*

Komplekse operasjoner i relasjon til FN-charteret (utdrag fra Brahimi rapporten);

Unlike traditional peacekeeping, which uses military units and observers to implement ceasefires and force separations between states, complex operations usually addresses civil wars that are stalemated on the battlefield or terminated by outside political or military pressure – in short, wars that are unfinished from a local perspective. Such operations attempt in most cases to implement peace accords designed to divert those conflicts, and the agendas that drove them, from military to political channels.

Complex operations may be authorized in whole or in part under Chapter VII (Articles 39-51) of the UN Charter, which both affirms the right of UN member states to individual and collective self-defense (Art 51) and gives the Security Council authority to define threats to the peace (Art 39), apply sanctions (Art 41), and “take such action by air, sea or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security” (Art 42). Although Article 2(7) of the Charter stipulates that “Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of

any state ..”, it also states that “this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII”.

Most Peacekeeping operations from 1948 to 1991 were established without reference to Chapter VII but all of the complex operations begun since 1999 function in whole or in part under Chapter VII. Even traditional peacekeeping, which can involve the use of force in self-defense, goes beyond the mediation/conciliation measures contemplated in the Charters’s Chapter VI (“Pacific Settlements of Disputes”). Thus, peacekeeping, the guiding principles and practices of which evolved one mission and one mandate at a time, became known as a “chapter six-and-a-half” measure-consistent with but not actually defined by the Charter.