

Sjømaktseminar 10 – 2006

Rasjonale for utenlandsoperasjoner v/Ståle Ulriksen, NUPI

Rasjonalet for norsk deltakelse i internasjonale operasjoner ligger etter min mening på tre ulike nivåer:

- For det første dreier det seg om hensyn til det som faktisk skjer i de potensielle operasjonsområdene. Det er faktisk slik at vi kan bli direkte og indirekte truet av ting som skjer langt borte. At vi ikke alltid har vært like bevisst på det, og ikke alltid har klart å håndtere disse truslene er en annen sak.

- For det andre er disse operasjonene, uansett hvor de finner sted, et viktig element i den militære integrasjonsprosessen som nå finner sted i Europa. Norge er en del av denne, om man måtte like det eller ei.

- For det tredje er Norge ekstremt avhengig av at vi har et fungerende internasjonalt samfunn der internasjonal politikk reguleres av institusjoner, lover og regler. Det er etter min mening kritisk viktig for Norge å bidra til å utvikle eller i det minste vedlikeholde dette internasjonale samfunnet.

Nå er det jo ikke slik at enhver internasjonal operasjon, og enhver norsk deltakelse i internasjonale operasjoner, uten videre er en god ting. På alle de tre nivåene er det fallgruver:

- Det er ikke slik at det er det samme for Norge hvilke operasjoner vi deltar i eller hvordan disse operasjonene utføres. For eksempel: Vi mister hvert år hundrevis av liv på grunn av narkotika i Norge. Narkotikaen er ofte produsert i Afghanistan av krigsherrer som vi har støttet direkte eller indirekte gjennom operasjoner i landet. Stoffet er ofte smuglet inn i Norge av organisert internasjonal kriminalitet basert på Balkan og antakelig med tilknytninger til politiske bevegelser som vi har støttet i krig og fredsoperasjoner.

- Det er heller ikke det samme hva vi bidrar med eller hvem vi bidrar sammen med. De kapasiteter vi velger å bidra med ute vil mer eller mindre automatisk, og over tid, bli dem vi sitter igjen med her hjemme. Og de partnerne vi velger å jobbe sammen med ute vil også bli dem vi jobber best med – og velger å tilpasse oss til. Da bør partnerskapet også være så permanent at vi får nytte av det hjemme.

- Og det er ikke det samme hvor vi bidrar. Det er ikke tvil om at vår deltakelse i Operation Enduring Freedom styrket våre aksjer i USA. Men var det fornuftig å gå inn i et direkte bilateralt samarbeid med et USA som til de grader har vært skeptisk og fiendtlig til formalisert multinasjonalt samarbeid som den nåværende amerikanske administrasjonen? Var dette fornuftig all den tid NATO ble parkert på sidelinjen?

### Operasjonene

I løpet av de siste femten årene har vi sett hvordan statskollaps i mange land har ledet til regionale konflikter og gitt baser både for organisert kriminalitet og internasjonal terrorisme. Regional konflikt, internasjonal terrorisme og internasjonal kriminalitet og statskollaps er da også fire av de fem identifiserte truslene i den europeiske sikkerhetsstrategien fra 2003. I en maritim forsamling er det også på sin plass å minne på at vi i farvannene rundt kollapsete og

svake stater har sett en kraftig oppblomstring av sjørøveri i samme periode. Dette er reelle trusler. De utfordrer både våre verdier og våre interesser.

Men i hvert konkrete potensielle operasjonsområde er disse truslene sjelden akutte nok, eller direkte nok, til at de alene og hver for seg framstår som kritisk viktige for Norge som stat eller nasjon.

Det er også ofte vanskelig å se meningen, eller utbyttet om man vil, med operasjonene så lenge de utføres på en måte som gjør de langsiktige målene uklare. Det å få til en fredsavtale eller det å vinne en krig så fort som mulig fører ofte til kortsiktige løsninger som sperrer for gode langsiktige løsninger. Man lager en fred knyttet til en bestemt fordeling av politisk og militær makt som over tid blir regelrette sperrer for demokratisk utvikling. Ofte er dette knyttet til behovet for lokale allianser. Eksempler på dette kan man finne i de fleste operasjonene vi har deltatt i de siste ti årene: Bosnia, Kosovo, Afghanistan, Iran, Kongo, der de internasjonale styrkene har vært spesielt svake er et stjerneeksempel på dette. Det er rett og slett slik at en lang rekke operasjoner har blitt iverksatt med svake og lite gjennomtenkte operasjonskonsepter og manglende langsiktige strategier.

Det er etter hvert ganske åpenbart at statskollaps, internasjonal terrorisme og internasjonal kriminalitet ikke kan møtes med militære midler alene. Disse problemene er svært kompliserte, men de har ganske mye å gjøre med mangel på politisk og økonomisk utvikling, altså med mangel på fungerende politiske institusjoner og med fattigdom. Jeg tror ikke fattigdom er roten til terrorisme, men den skaper åpenbart en grobunn for organisert kriminalitet – for narkotikaproduksjon, for sex-basert slavehandel og den letter rekrutteringen for væpnede grupper av alle slag. Og den fører til storstilt migrasjon fra kollapsete stater til andre fattige land som i sin tur risikerer å kollapse. Og den fører til flukt til rike land. I sommer har det jevnlig vært rapportert om titalls eller hundretalls lik som flyter opp på strendene i Spania. Og ofte ender disse fattige menneskene opp som kriminelle eller en misfornøyd og potensielt farlig underklasse i de landene de kommer til. Jamfør opptøyene i Frankrike i fjor.

Det er et hovedpoeng for meg at stabiliseringsoperasjoner som dem i Afghanistan, på Balkan, og i Kongo og Vest-Afrika, ja i Irak for den saks skyld, har små sjanser til å lykkes dersom ikke politisk og økonomisk utvikling defineres som mål i utgangspunktet. Skal de lykkes må slike mål innarbeides i strategi, operasjonsplaner, ja selv i taktiske direktiver. Og kapasiteter som kan adressere disse målene må være integrert med de militære styrkene i alle operasjonens faser. Det betyr i sin tur at kortsiktige militære mål som ikke er kompatible med mer langsiktige politiske mål må gis opp. Om det militære målet for eksempel er å nedkjempe geriljagrupper fra Al Qaida og Taliban, og det langsiktige politiske målet er å etablere en sterk regjering i Kabul, ja så kan man altså ikke alliere seg med, og gi legitimitet til, lokale afghanske krigsherrer som står i mer eller mindre væpnet opposisjon til den regjeringen.

I svake og kollapsete stater er selve militærapparatet, som skulle ha gitt innbyggerne sikkerhet, ofte i seg selv den største kilden til usikkerhet. I Afrika er dette et enormt problem.

I de fleste internasjonale operasjoner har oppbyggingen av en sikkerhetssektor, og dertil en demokratisk styrt sikkerhetssektor, vært en exit-strategi heller enn et mål fra første stund selv om årsakene til krisen ofte i utgangspunktet var en sikkerhetssektor som ikke fungerte. Ingen internasjonale stabiliseringsoperasjoner har noensinne blitt satt i verk med en klar og

omfattende strategi for sikkerhetssektorreform som en integrert del av strategien eller operasjonskonseptet.

Det er ikke nødvendigvis et stort problem for Norge at en stabiliseringsoperasjon i ”et land langt borte, som vi vet lite om” slår feil. Men det er kritisk dersom en slik fiasko gjør at organisasjoner og institusjoner som vi er avhengige av blir sterkt svekket.

Og derfor burde vi kanskje bekymre oss mer for helheten i de operasjonene vi skal delta i. Det blir ofte slik at vi er fornøyd når vi har fått vårt bidrag på beina.

Vi i Norge burde vært i fremste rekke når det gjelder å utvikle konsepter for integrated missions som det heter på FN-språket eller multilateral interagency operations som NATO kaller det. Det er vi ikke. Og vi burde vært langt fremme når det gjelder å utvikle et forsvarsdiplomati med sikte på å styrke sikkerhetssektorreformprosesser der ute. Det er vi dessverre heller ikke.

#### Den militære integrasjonen

I dag er Europa etter min mening inne i en revolusjon av militær-politiske forhold der den moderne epokens klassiske nasjonale og nasjonsbyggende militærvesen skiftes ut med noe annet. Dette nye europeiske militærvesenet er preget av en stor økning i bilateralt samarbeid mellom grupper av stater og multilateralt samarbeid innenfor EU og NATO. Denne militære integrasjonen er ikke et resultat av én storstilt plan, men har stort sett vokst fram i en ganske desentralisert prosess. Hvert eneste år tas hundrevis av små beslutninger som alle driver de europeiske militærapparatene i samme retning.

Den militære integrasjonen er kommet lengst i Vest-Europa men har også skutt fart i tidligere østblokkland og i nøytrale land. USA deltar bare i liten grad i selve integrasjonen, selv om landet har vært en viktig militær og politisk pådriver for den.

Integrasjonen er drevet fram både av politiske, økonomiske, strategiske og militærteknologiske forhold.

Det dreier seg om desentralisert militær integrasjon. Men det er ikke urealistisk å tro at det som skjer nå vil danne grunnlaget for noe som etter hvert kan bli et EU-forsvar, eller EUs samlede bidrag til NATO. Men det er lite trolig at dette europeiske militærvesenet vil bli et føderalt apparat underlagt kommisjonen. Det er mange strukturelle faktorer som taler for at vi beveger oss mot en slags konføderal modell der statene, og ikke kommisjonen, har kontrollen. Og da vil det bli slik at hver stats makt og innflytelse over denne militærmakten vil være proporsjonalt med de bidrag statene gir. Det er altså ikke snakk om at et land som Norge ikke kan få stor innflytelse fordi vi er et lite land. Om vi velger å gi store bidrag får vi stor innflytelse om vi ønsker det.

Nå har vi i Norge har altså valgt å stå utenfor EU. Men samtidig velger vi hele tiden militære løsninger som binder oss stadig nærmere til Europa. Med mindre vi velger å gi opp ambisjonene om å ha et høyverdig forsvar; med mindre vi velger å tredoble forsvarsbudsjettet eller med mindre vi klarer å gjøre et teknologisk-doktrinelt gjennombrudd som frigjør oss fra det nåværende militære paradigmet vil vi komme til å fortsette med det.

I så fall er det ekstremt viktig at vi velger våre partnere med omhu og at vi pleier partnerskapet. Vi må framstå som troverdige partnere. Og spesielt i operasjoner.

Hvem vi operer sammen med og hvordan vi fordeler oppgavene med dem vil også bety mye for hvordan vi utvikler vårt eget forsvar. Siden slutten av den kalde krigen er det et klart mønster i alle de vesteuropeiske land at de deler av Forsvaret som har vært øremerket for internasjonale operasjoner og spesielt til flernasjonale forband har blitt styrket. De avdelinger man har forsøkt å skjermes for hjemlig bruk, eller som ikke har klart å produsere bidrag, har blitt svekket eller oppløst. Slik vil det også bli i tiden som kommer. Derfor må vi regne med at de roller vi påtar oss ute også vil bli dem vi vil bli i stand til å gjennomføre her hjemme. Og de funksjoner vi ikke kan gjøre ute vil vi etter hvert også miste evnen til å utføre hjemme.

#### Det internasjonale samfunn

For dem som fremdeles ser på internasjonale operasjoner som noe nytt og marginalt har jeg lyst til å ta et lite historisk tilbakeblikk.

Statenes interesse for sjøen og havet er like gammelt som statssystemet selv. Det moderne statssystemets opprinnelse dateres ofte til freden i Westphalen i 1648. Allerede fra 1494 får man imidlertid en kodeks som definerer nøytrales rettigheter til handel til sjøs. I løpet av de neste fire hundre år blir nøytrales rettigheter og plikter hva angår handel med de krigførende parter og bruk av havet strengt definert. Særlig er utviklingen rask etter Napoleonskrigene. I samme periode blir også sjørøveri autorisert av de krigførende partene for å føre en guerre de course mot motpartens handel nærmest avskaffet.

Middelalderen preges av at væpnet makt er spredt på mange ulike enheter i det "internasjonale" systemet. Sjørøveri er meget utbredt. Fra tidlig på 1600-tallet gjennomfører en rekke stater en kamp mot sjørøveri generelt. Da en norsk flåte av såkalte defensjonsskip, handelsskip subsidiert av staten mot tjeneste som orlogsskip i krig, blir opprettet i 1620-30 er den første oppgaven å rense Nordsjøen for sjørøvere. De stadig sterkere europeiske statene oppnår nå et tilnærmet monopol på voldsmakt i sine nærområder.

På sørsiden av Middelhavet driver de såkalte barbar-statene fremdeles sjørøveri i stor skala. Europeerne må betale tributt, altså rene beskyttelsespenger, til Tripoli, Algier, Tangier for å få drive sin handel i fred. De europeiske statene og USA responderer hver for seg. Etter hvert har de sterkeste maktene, England, Frankrike og Spania spesielt, styrke nok til å avskrekke angrep. Svakere stater, som Danmark-Norge og Sverige betaler tributt men holder kontinuerlig krigsskip på patrulje i Middelhavet og sender regelmessig større ekspedisjoner for å tvinge barbarstatene til å overholde avtalene. De europeiske statene forholder seg altså til barbarstatene hver for seg. Etter Napoleonskrigene får man imidlertid en endring. Norske og svenske skip som sendes til Middelhavet får nå ordre om å beskytte alle handelsskip mot sjørøvere, ikke bare skip fra egne land. Britene, hollenderne og franskmennene organiserer større angrep, mange av dem må kunne kalles internasjonale operasjoner, for å stoppe sjørøveriet generelt. Den siste av sjørøverstatene, Marokko, knuses i 1844 av en fransk flåte av linjeskip. Skip fra alle Europas sjømakter lå ved siden av den franske flåten og legitimerede aksjonen. Norge sendte sin eneste fregatt og en av sine to korvetter til denne aksjonen. Da den siste tributt ble opphevet kunne var også hinderet for bruk av "rene" norske handelsflagg borte. Selv en relativt svak stat kunne nå altså la sin handel gå under eget flagg på Middelhavet, og noen tiår senere også i Sørøst-Asia, uten å måtte frykte sjørøveri. Den svake stat kunne nå støtte seg på et sterkt internasjonalt regime.

Etter Napoleonskrigene regjerte britene på havet. Den såkalte Pax Britannica innebar også at andre internasjonale regimer lot seg bygge opp i ly av britiske kanoner. Uten å glorifisere imperialismen kan man slå fast at det heldige faktum at det i Storbritannia eksisterte en sterk humanitær bevegelse førte til at supermaktens militære makt ble brukt for å etablere norm- og verdibaserte ordninger. Allerede fra 1807 startet britene å tvinge gjennom et generelt forbud mot slavehandel fra Afrika. I 1808 ble en skvadron etablert i Vest-Afrika, senere ble liknende tiltak satt i verk i Det indiske hav og i Den persiske golf. Med britiske og etter hvert amerikanske skip kontinuerlig på patrulje langs de afrikanske kyster ble da også slavetrafikken effektivt stoppet. Kontroll av havet ble nå altså brukt for å iverksette aksjoner som først og fremst var basert på verdier. Innsatsen mot slavehandelen var antakelig den første humanitære intervensjon på vegne av et gryende internasjonalt samfunn. Styrken til å kontrollere havet og til å iverksette tvangstiltak på et prinsipielt grunnlag gjorde det altså mulig for britene å innføre et regime som i praksis satte menneskers rettigheter over staters.

Det er altså en minst to hundre år presedens for bruk av tvangsmakt på havet for å tvinge gjennom internasjonal aksept for verdibaserte regler. Kontroll over havet og bruk av statlig tvangsmakt til sjøs har vært helt sentralt i prosessen som har ledet fram mot dagens internasjonale samfunn.

I dag preges det internasjonale samfunn av en sterk institusjonalisering av overnasjonale og transnasjonale institusjoner. Europa og Nord-Amerika utgjør kjernen i dette i dette internasjonale systemet i den forstand at institusjonene er sterkest der. Forholdet mellom stater og mellom stater og andre aktører i denne kjernen er regulert av lover og regler i en slik grad at man godt kan si at her oppfører de fleste statene seg i tråd med de fleste internasjonale lover og regler mesteparten av tiden. Det er vanskelig å se for seg krig og væpnet konflikt mellom de statene som utgjør denne kjernen i dag. Lenger bort fra kjernen er institusjonene svakere og den institusjonaliserte praksis svakere fundert. Dermed er også krig og bruk av væpnet makt vanligere. For Norge er det et kritisk spørsmål hvor grensen går mellom området der bruk av makt er utenkelig og det området hvor den fremdeles er en faktor man må ta hensyn til. Nærmere bestemt, i hvilken grad er bruk av makt, og trusler om maktbruk, en faktor Norge må ta hensyn til i nordområdene – i Barentshavet og i området rundt Svalbard?

I et slikt perspektiv er det kritisk viktig for Norge at dette svært institusjonaliserte internasjonale systemet opprettholdes og utvides. Norge er kanskje det land i verden som har størst interesser i nettopp dette. For Norge er tvers igjennom avhengig av inntekter fra virksomhet i de enorme havområdene landet har lagt under seg de siste 30-40 år. Dette våte imperiet har ikke blitt til gjennom norsk våpenmakt, men gjennom utvidelse og institusjonalisering av havretten. I et internasjonalt system regulert av våpenmakt heller enn lov og diplomati ville Norge aldri fått enerett på slike enorme rikdommer og helt sentrale strategiske ressurser. Ut i fra dette perspektivet må norsk sikkerhetspolitikk ta sikte på å bidra til å styrke det internasjonale systemet og de institusjonene som det er bygd opp av, og å styrke Norges posisjon og innflytelse innenfor disse.

I gjeldende langtidsmelding for Forsvaret, Stortingsproposisjon 42 (2003-2004), knyttes da også grunnleggende norske sikkerhetsinteresser nært opp til utviklingen av det internasjonale systemet og internasjonale institusjoner:

”En grunnleggende norsk sikkerhetsinteresse er dermed utvikling av en internasjonal rettsorden som styrker menneskerettighetene og fred, stabilitet, sikkerhet og utvikling, både

innenfor en regional og i en global ramme. Norges nasjonale sikkerhet kan ikke sees isolert fra europeisk sikkerhet generelt, verken politisk, juridisk, økonomisk eller militært.” (St.prp. 42 (2003-04:20))

De norske energiresursene har stor strategisk betydning, både for Norge og for andre stater: ”Dette knytter viktige norske interesser til den globale utviklingen på energisektoren, til andre staters interesse på dette området og til beskyttelse av olje- og gassinstallasjonene” (St.prp. 42:20). Det faktum at Norge er en så viktig energileverandør gjør også at landet påvirkes sterkt av hvordan andre stater oppfatter sin energisituasjon. Tilgang på energi står sentralt i dagens geopolitikk. Et av hovedspørsmålene er om mekanismene i den liberale kapitalistiske verdensorden kan sørge for at alle stater får tilgang til den energien de har bruk for. Kan statene stole på at olje og gass er tilgjengelig på verdensmarkedet? I så fall kan man unngå at energiknapphet utløser konflikter. I motsatt fall vil Norge, som sitter på store mengder energi, komme i en svært utsatt posisjon.

Men selv i en situasjon der alle stater i utgangspunktet får dekket sine energibehov i markedet vil den norske energiproduksjonen måtte beskyttes, kontinuiteten i leveranse sikres. For man kan jo godt tenke seg at terrorister som ønsker å ramme enkeltstater eller skape globalt kaos kan slå til mot selve markedet ved å ødelegge eller forstyrre tilgangen på olje og gass. Dermed kan disse installasjonene tenkes å være mål for aktører som ikke har noe som helst forhold til Norge. Men dette betyr likevel ikke at norsk forsvarspolitikkk bør reduseres til det å bygge et kringvern for å ivareta den konkrete beskyttelsen av energiproduksjonen.

Samtidig er det også slik at Norge fremdeles har uløste grensekonflikter med Russland i et havområde med store mengder fisk, olje og gass. Disse lokale disputtene kan ikke løses av markeds mekanismer alene fordi det her ikke dreier seg om tilgang til ressursene, men om hvem som skal eie dem, regulere utnyttelsen av dem og tjene penger på dem. Norge har heller ikke fått medhold i sitt syn på hvordan havområdene rundt Svalbard skal defineres. Og ettersom klimaet forandrer seg, teknologien forbedres og prisnivået på energi stiger vil territorielle spørsmål om eierskapet til havområdene i Arktis bli svært viktige. Disse spørsmålene er alle av territoriell karakter. De befinner seg i folkerettslige gråsoner og er dermed uavklarte i forhold til nåværende innarbeidede lover og praksiser i folkeretten. Og de dreier seg om sentrale geostrategiske ressurser og de involverer minst en stat som ennå ikke fullt og helt har blitt en del av kjernen i det dominerende internasjonale systemet.

I usikkerheten og uvissheten om hvordan Nordområdene vil utvikle seg ligger da også et av de store stridsspørsmålene i norsk forsvarspolitikkk i dag. På et plan drøftes det om hvilken balanse det bør være mellom forsvarspolitiske tiltak og andre tiltak i nord. Bør man opprettholde en beredskap i tilfelle forholdet til Russland skulle forverre seg? Eller skal man sette alt inn på å bygge ut dette forholdet og kanskje skape et sikkerhetsfellesskap mellom Norge og Russland slik at krig mellom de to land blir helt utenkelig?

Slik jeg ser det ligger problemene i nord i grenseområdet mellom det som er regulert av det internasjonale samfunns normer, regler og lover og det som ikke er det. Eksistensen av internasjonale institusjoner gir Norge et helt annet spillerom enn det landet ville hatt i et geopolitisk spill mellom stater i et rent anarkisk system. Dermed er for eksempel russisk militær maktbruk i den hensikt å okkupere hele eller deler av Norge så lite sannsynlig at det mer eller mindre kan avskrives. Så lenge NATO har noen verdi for USA og Europa vil et slikt skritt utløse artikkel 5 umiddelbart. Det betyr at en konflikt vil måtte bli begrenset. Det er også på mange måter helt feil å se på Norge som en småstat i potensiell konflikt med en

stormakt i denne sammenheng. I et internasjonalt system der militærmakt alene ikke er avgjørende må også makten kunne "deles opp". Norsk økonomi, teknologisk ekspertise og kompetanse og andre fortrinn gir Norge en relativt sterk hånd å spille i nord. Men så lenge det knytter seg såpass stor usikkerhet om forholdet mellom Norge og Russland er en slik hånd mye mer verdt om den også inneholder noen militære kort.

Norge må altså bidra til å opprettholde og helst utvide det internasjonale samfunn, også med militærmakt. Men siden vi befinner oss i utkanten av kjernen av det sterkest institusjonaliserte internasjonale samfunnet kan vi ikke satse alle våre kort på at det alltid vil gi oss beskyttelse. Vi må sørge for at de militære kapasiteter vi sitter igjen med også kan fungere meningsfylt sammen om Norge skulle bli stående alene.

### Konklusjon

Årsakene til at Norge bør delta, og delta substansielt, i internasjonale operasjoner ligger ikke først og fremst i de operasjonsområdene styrkene skal settes inn i. De ligger i betydningen disse operasjonene har for å opprettholde og styrke det internasjonale samfunn slik at våre umiddelbare geostrategiske utfordringer kan løses av forhandlere og advokater og uten bruk av militærmakt. Deltakelse er også viktig for å posisjonere Norge i det regionale militære samarbeidet, for å sikre at vi har en god plass ved alle bord der våre sikkerhetspolitiske utfordringer diskuteres.

Ikke dermed sagt at operasjonene ikke er viktige. Det er viktig å hindre at kollapsete stater blir svulster hvorfra det tyter ut narkotika, slavehandel og terrorisme og som gir grobunn for større regionale konflikter. Det er viktig å støtte opp om de verdiene som det internasjonale samfunnet er bygd på. Gjør man det ikke risikerer man et verdimesig forfall som seinere får knallharde realpolitiske effekter. Operasjoner som gjennomføres uten en sterk forankring i det internasjonale samfunnet kan risikere å svekke det. Og operasjoner som ikke lykkes får kanskje negative effekter for det internasjonale samfunn.

Derfor bør Norge delta, men derfor bør også Norge si nei til operasjoner som går på utsiden av etablerte normer eller som ikke har troverdige operasjonskonsepter. Og derfor bør også Norge videreutvikle en forståelse for hva vi egentlig søker å oppnå og en strategi for hvordan vi skal oppnå det.