

## **Småstater i internasjonale operasjoner**

Anders Kjølberg og Tore Nyhamar

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

17.10.2011

FFI-rapport 2011/01698

1172

P: ISBN 978-82-464-1975-6

E: ISBN 978-82-464-1976-3

## **Emneord**

Småstat

Internasjonale operasjoner

Militære doktriner

Nato

FN

## **Godkjent av**

Tore Nyhamar

Prosjektleder

Espen Skjelland

Avdelingsjef

## Sammendrag

Deltagelse i internasjonale operasjoner har blitt en stadig viktigere oppgave for Forsvaret. Internasjonale militære operasjoner vil fortsette å være en sentral oppgave for det norske forsvaret og andre småstaters forsvar. Hensikten med denne rapporten er derfor å rette søkelyset mot de begrensninger og muligheter en småstat har for å yte et konstruktivt bidrag til internasjonale operasjoner.

Rapporten diskuterer hva en småstat er, teorier om hva som karakteriserer dem, og hva som karakteriserer småstatsstrategi. Analysen viser for det første at for å forstå småstatens deltagelse i internasjonale operasjoner, må analysen inkludere småstatens institusjonsarena. For det andre må innenriksarenaen med, både fordi småstatens opinion og interesser kan være forskjellig fra stormakters.

På bakgrunn av konklusjonen om at småstatens innenriks-, institusjons- og innsatsarenaen alle er nødvendige for å forstå småstatens situasjon, benyttes George Tsebelis' begrep om sammenvevde spill (*nested games*) til å binde dem sammen i en modell. Denne delen analyserer småstatens særtrekk på hver arena, småstatens relative vektning av arenaene og samspillet mellom arenaene. I avsnittet om innsatsområdet behandles tre eksempler på operasjoner: antiregimeoperasjon, opprørsbekjempelse og freds- og humanitær intervensjon.

Rapporten konkluderer med at effektivitet – evnen til å produsere ønskede virkninger i innsatsområde – har blitt viktigere enn før. Dette gjelder både Nato, EU og FN, som til sammen representerer de relevante rammer for småstatsdeltagelse. Alle de tre institusjonene har utviklet egne operasjonskonsepter med det formål å være mer effektiv i ulike typer av operasjoner. Derfor må småstater legge stor vekt på å utvikle kunnskap om bruk av operasjonskonsepter i de ulike operasjoner og de ulike institusjonelle rammer. De må også vurdere nøye valg av institusjonell ramme og type av operasjon for sin deltagelse i internasjonale operasjoner.

## English summary

Participating in international operations has become an increasingly important task for the Norwegian Armed Forces. International operations will also continue to be a central task for the Norwegian defense and other small states' Armed Forces. The purpose of this report is to highlight the constraints and opportunities of a small state in its pursuit of its interests, and in offering constructive contributions to international operations.

The report discusses briefly alternative understandings of a small state, theories characterizing small states, and small state strategy. It is demonstrated that in order to understand the participation of small states in international operations, the analysis must incorporate the most important international institutions under which they operate. Also, the domestic arena must be included, because small states' public opinion and interests may differ from that of great powers,

Based on the conclusion that small states' domestic, institutional and deployment arenas are all necessary to understand the choices of small states, the report employs George Tsebelis' concept of nested games to analyze how these arenas are connected. The characteristics of small states separately on each arena, the relative weight it attaches to each arena, as well as the dynamic relationship between the three arenas are analyzed. Three examples are put forth of the operations to illustrate counter regime operation (CORE), counterinsurgency (COIN) and, finally, peace and humanitarian operations.

The report concludes that effectiveness – the ability to produce desired effects in the arena of deployment – has become more important. NATO, the EU, the UN, all emphasize the importance of effectiveness. All these institutions have developed their own operational concepts aiming to increase effectiveness in different types of operations. Therefore, small states need to put greater emphasis on developing knowledge about how to use the operational concepts of different kinds of institutions. They also need to carefully consider their choice of institutional frameworks and type of operations prior to their participation in international operations.

## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning og formål</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Hva er en småstat?</b>	<b>6</b>
2.1	Småstatsadferd	7
2.2	Hva er småstatsstrategi?	10
<b>3</b>	<b>Småstater i internasjonale operasjoner</b>	<b>12</b>
3.1	Tre sammenvevde arenaer	13
3.2	Småstater og innenriksarenaen	14
3.3	Småstater på institusjonsarenaen	16
3.4	Småstaten i operasjonsområdet	22
3.4.1	Operative krav i antiregimeoperasjoner	24
3.4.2	Operative krav i opprørsbekjempelse	26
3.4.3	Operative krav i fredsbevarende og humanitære operasjoner	28
3.5	Småstaters vektning av de tre arenaene	29
3.6	Koblinger mellom arenaene	29
<b>4</b>	<b>Konklusjon</b>	<b>30</b>
	<b>Litteratur</b>	<b>33</b>

## 1 Innledning og formål

Denne rapporten retter søkelyset mot de begrensninger, men også de muligheter en småstat har for å fremme sine interesser og yte et konstruktivt bidrag til internasjonale operasjoner. Hensikten er å gi en bedre forståelse av rammebetingelsene til Forsvaret: Hvilke krefter som virker på Norge som et lite land når vi engasjerer oss i internasjonale operasjoner. Rapporten er utarbeidet under FFI-prosjekt 1172 *Challenges in Peace and Stabilisation Operations (CHIPS II)*.

Utgangspunktet er at småstater er i ukjent lende i dagens internasjonale operasjoner. Småstater deltok tidligere i fredsbevarende FN-operasjoner som innebar lite bruk av makt. Projeksjon av militærmakt utenfor landets grenser er tradisjonelt stormaktspolitikk. Norge er som småstat underlagt andre betingelser enn stormakter når vi deltar i freds- og stabiliseringsoperasjoner. Selv om småstater finner internasjonale operasjoner utfordrende, stiller de likevel styrker i dem. Denne rapporten søker svar på spørsmål som: Hva er hindringene som må overvinnnes og utfordringene en småstat må finne svar på for å delta effektivt? Rapporten utvikler en modell som kan brukes til å diskutere og vurdere småstaters operative utfordringer når de deltar i denne type operasjoner.

Rapporten drøfter i del 2 hva som er en fruktbar definisjon av småstat for våre problemstillinger. Videre analyserer den eksisterende teorier for å se hva som karakteriserer småstaters generelle muligheter og begrensninger, før den redegjør for hva rapporten forstår med strategi. I del 3 sammenfattes disse påvirkningsfaktorene ved hjelp av modell med tre sammenvevde arenaer: den innenrikspolitiske arena, den institusjonelle arena og innsatsområdearenaen. I diskusjonen av innsatsområdearenaen brukes tre eksempler på operasjoner: antiregime, opprørsbekjempelse og freds- og humanitær operasjon. Del 4 trekker modellens konklusjoner om småstatens muligheter og begrensninger i internasjonale operasjoner.

## 2 Hva er en småstat?

Det er ingen allment akseptert definisjon av hva som er en småstat (Hey 2003: 12–22). En grunn til at definisjonen av småstat er uklar, er at begrepet opprinnelig var en restkategori. Det var stormaktsbegrepet som ble definert, og internasjonal politikk ble oppfattet som samhandling mellom stormakter og *andre makter* (Wight 1985: 41). Handel (1981: 11) definerer småstat som ”enhver stat i det internasjonale system som ikke er en stormakt”. Merk at den siste definisjonen betegner de små som *stater* og de store som *makter*.

Ulike kriterier som befolkning, størrelse, økonomisk og militær styrke, har blitt lagt til grunn (Mosser 2001: 65). Fordelen med eksplisitte kriterier er at det lar seg entydig avgjøre hva som er en småstat. Ulempen er at inndelingen blir vilkårlig avhengig av hvilket kriterium som blir anvendt (Maass 2009: 75–76). Tar man et realpolitisk utgangspunkt, er relativ styrke i forhold til potensielle trusler et fruktbart kriterium (Kjølborg 2007: 9). Militær styrke blir da sentralt. Rothsteins (1968) definisjon av småstat som ”en stat som ikke klarer å forsvare sin sikkerhet bare med egne anstrengelser” er ett eksempel på en slik realpolitisk definisjon. Problemet med en slik definisjon er at den har anarkiaspektet av internasjonal politikk som et avgjørende premiss. Den

er derfor lite anvendelig for stater som enten er del av et sikkerhetsfellesskap, eller som av andre grunner ikke mener å være utsatt for trusler av sikkerhetspolitisk karakter. Det er heller ikke gitt at de kriterier som lar seg måle kvantitativt er de mest relevante (Handel 1990: 49–52).

Arreguin-Toft (2006: 2) takler dette ved å bruke produktet av befolkning og militær styrke som en indikator på styrke eller størrelse. Han mener at bruttonasjonalprodukt er en bedre indikator der data finnes, men det mangler fra perioden før 1920. I denne rapporten bedømmer vi om en aktør er en sterk eller svak internasjonal aktør på grunnlag av hvordan de skårer på alle disse kriteriene – altså befolkning, geografisk utstrekning, økonomisk og militær styrke (Waltz 1979: 131).

Siden rapporten retter søkelyset på den makt småstaten faktisk kan utøve, er det viktig at denne definisjonen kan håndtere at stater har varierende makt på ulike saksfelt. En stat kan være svak på noen saksfelt og sterk på andre. Sveits er en småstat, men har global innflytelse på finanssektoren (Rickli 2008: 309). Alle kilder til innflytelse kan inkluderes i analysen, og det blir et viktig empirisk spørsmål hvordan faktorene spiller sammen i ulike situasjoner. Vi kan analysere *hvordan* småstater kan bruke virkemidler på tvers av saksfelt. Samtidig er det avgjørende i hvilken utstrekning den inngår i en større stats interesseområde, dvs. det området en større stat ønsker å påvirke (Mosser 2001: 55). I sum: I denne rapporten definerer vi en småstat som *en stat som skårer lavt i forhold til sine viktige internasjonale aktører på fire indikatorer for størrelse: Befolkning, geografisk utstrekning, bruttonasjonalprodukt og militære kapasitet.*

Definisjonen fanger inn to generelle trekk som kan påvirke småstaters atferd i internasjonale operasjoner. Det første er at siden de har små maktressurser i forhold til andre aktører, har de i høyere grad enn større stater et press på seg for å få sine virkemidler til å spille sammen for å nå sine mål. Ett slikt virkemiddel er å delta i internasjonale operasjoner. Det andre trekket er at siden småstater er for små til å operere alene, vil de alltid delta innenfor en institusjonell ramme, og de vil søke samarbeidspartnere innen operasjonen. La oss nå se på teorier om hva småstater gjør.

## 2.1 Småstatsadferd

Småstater utgjør majoriteten av verdens stater, men forskningen om deres internasjonale adferd er likevel forholdsvis begrenset. Dette kan skyldes at småstaters betydning på den internasjonale arena er langt mindre synlig enn den til de store aktørene. Det kan også skyldes at småstater er en heterogen gruppe, hvor forskjellene er mer fremtredende enn likhetene. Småstaters politikk har et snevrere handlingsrom, fordi de har en mindre ressursbasis å benytte til å påvirke omgivelsene. Siden de ikke nødvendigvis har noe annet til felles enn at de er sterkt påvirket av omgivelsene, blir teoribygging på området småstatsadferd vanskelig (Maass 2009: 77). Jeppsson og Tjøstheim (2005: 14) sier at et kjennetegn på en småstat er at den er avhengig av å mobilisere politiske virkemidler i sin sikkerhetspolitikk. Tanken er at småstater opplever et maktunderskudd; deres utfordring er å bevare sin autonomi og finne tilstrekkelige midler til å påvirke andre samt den internasjonale dagsorden i ønsket retning (Rickli 2008: 309). Definisjonen virker hensiktsmessig utifra denne rapportens formål: Å analysere småstaters begrensninger og muligheter i internasjonale operasjoner. Det gir en viktig bit av rammen for småstaters deltagelse i internasjonale operasjoner. Det påvirker småstaters motivasjon for å delta; hvilken institusjon og rollen innenfor

institusjonen de foretrekker; og de materielle og intellektuelle ressurser de kan sette inn i operasjonen. I en analyse av de fem nordiske stater, finner Bailes (2009: 25) at de har en implisitt helestatens tilnærming (*full-spectrum approach*). Siden alle stater vil ta i bruk de virkemidler de har for å nå sine mål, har noen stilt seg tvilende til om det finnes noe som kan kalles småstatsadferd i internasjonal politikk (Maass 2009: 77).

Selv om småstater i større grad enn store stater preges av strukturer og institusjoner, kan de til sammen også i noen grad påvirke institusjoner. Uansett har småstaters adferd i internasjonal politikk stor betydning for dem selv! Dette alene er nok til å sette søkelyset på småstatsadferd. En annen grunn er at småstaters atferd i internasjonale operasjoner har viktige fellestrekk. Alle småstater må forholde seg til en institusjonell ramme og de må finne samarbeidspartnere innenfor denne rammen. Disse valgene vil bli påvirket av mange av de samme forhold.

Opptreden i internasjonale operasjoner fra småstater kan for det første analyseres ut fra de *ytre* forutsetninger og rammevilkår som slike stater må ta hensyn til ved utformingen av sin utenriks- og sikkerhetspolitikk. Videre kan småstaters valg i internasjonale operasjoner analyseres ut fra de *interne* politiske konstellasjoner, og interesser og idealer småstater forsøker å fremme (Maass 2006: 6–8).

#### *Ytre rammevilkår*

En småstat har per definisjon mindre mulighet til å påvirke sine omgivelser enn en større stat, samtidig som den blir mer påvirket av andre staters adferd. Småstaters utenriks- og forsvarspolitikk består hovedsakelig av valg innenfor nokså gitte rammer, mens stormakter kan ha offensive mål om å endre sine rammebetingelser (Lieb 2004: 26; Rickli 2008: 309). For eksempel var USAs invasjon av Irak i 2003 motivert av å endre rammebetingelsene for amerikansk utenrikspolitikk (Isikoff og Corn 2006: 77). Ut fra et realismeperspektiv er det grunnleggende for småstater om de skal søke støtte mot sin viktigste trussel mot egen sikkerhet eller om de skal tilpasse seg trusselen.

Store og små stater er del av et internasjonalt samfunn som både har anarkiske trekk, men som også i stadig sterkere grad er preget av institusjoner og normer (Bull 1977). Analyseres det internasjonale samfunn ut fra realismeperspektivets anarkisynspunkt understrekes det at småstater er sårbare for trusler fra sterkere aktører. Løsningen perspektivet tilbyr småstater er å søke støtte fra sterkere stater, enten ved å inngå i allianser eller i patron-klient relasjoner. Behovet for alliansepartnere er derfor et viktig motiv for småstaters deltagelse i internasjonale operasjoner.

Småstater som er knyttet til stormakter, men som samtidig er uenige med sentrale deler av denne stormaktens politikk behøver imidlertid ikke å bryte forbindelsen for å reagere mot eller påvirke denne politikken. Begrepet *myk balansering* – i motsetning til hard balansering i form av en militærallianse rettet mot stormakten – ble brukt om småstaters reaksjon på USAs krig mot Irak i 2003. Myk balansering er bruk av internasjonale institusjoner, statens økonomiske politikk og diplomatiske ordninger. Tilsammen greide slike ikke-militære virkemidler å forsinke, frustrere og underminere USAs unilaterale politikk i perioden 2001–2005. Småstater hadde samlet evnen til å



forpurre en stormakts politikk selv om de manglet evnen til gjennomføre noe positivt alternativ. Myk balansering kom her til uttrykk ved at en rekke småstater ikke stilte styrker til krigen mot Irak (Pape 2005: 10).

Det at USA fikk liten reell støtte i Irak i perioden etter invasjonen i 2003, gjorde det i alle fall ikke lettere for dem å stabilisere landet. Et viktig poeng er at småstaters motstand kom til uttrykk ved at de holdt tilbake deltagelse i en internasjonal militæroperasjon. Selv om organisasjoner, normer og lover i mange sammenhenger begunstiger de store, legger samtidig institusjoner, normer og regler begrensinger på politikk de store kan føre uten å miste anseelse og dermed innflytelse. *Myk makt* kan være like viktig i tillegg til realpolitikkenes *hard makt* (Nye 2003). Flere analytikere understreker derfor betydningen av myk makt for småstater. Det å gjøre noe som andre ser på som *riktig*, kan gi innflytelse for småstater.

Småstaters posisjon kan også forklares gjennom at det internasjonale systemet er et samfunn med institusjoner, normer og lovverk som beskytter småstater. Det gir dem mulighet til å overleve og å hevde sine interesser, også i forhold til større stater i systemet. Når en småstat har blitt akseptert, gir det i seg selv beskyttelse mot overgrep, og hever den terskelen andre stater må overstige dersom de måtte ønske å true den. Ønske om å bidra til å bevare og utvikle normer og institusjoner som kan bidra til å utligne det maktunderskudd de opplever som småstater, er dermed også et motiv for deltagelse i internasjonale operasjoner. Dette er særlig et motiv for deltagelse i FN-operasjoner. FNs normverk understøttes av relativt svake sanksjoner, og det kan være en småstatsinteresse å bidra til å gi FN bedre muligheter til å håndheve internasjonal rett.

Normer, regler og forventninger for internasjonal adferd er ikke de samme over hele verden (Buzan og Wæver 2003). Europa, eller i alle fall størstedelen av Europa, er i det området som har beveget seg lengst bort fra den anarkiske tilstanden (Davies 1998). Store deler av Europa utgjør i dag et *sikkerhetsfellesskap*, i den betydning at stater ikke lenger anser det akseptabelt å bruke eller å true med militær makt. Følgelig behøver de heller ikke å ta hensyn til mulige militære trusler fra andre stater innenfor dette fellesskapet i sin forsvarsplanlegging. Dette påvirker også hvordan de kan anvende militærmakt i internasjonale operasjoner.

Småstater i Europa kan imidlertid føle seg truet av stater som ikke inngår i det europeiske sikkerhetsfellesskapet. Hvor utsatt eller truet småstaten anser seg å være fra stater utenom sikkerhetsfellesskapet, vil derfor være en viktig dimensjon i vurderingen av småstaters sikkerhetspolitiske adferd. Dette gjelder både hvordan de anvender egne ressurser på nasjonalt forsvar og i internasjonale operasjoner, og i hvilken grad de søker å sikre seg støtte fra andre stater og institusjoner.

Småstaters forhold til sikkerhetspolitiske institusjoner vil være bestemt av flere forhold. Nato og USA kan gi et direkte materielt bidrag til deres sikkerhet. FN og EU bidrar til å utvikle og opprettholde normer og regler som fremmer stabilitet og begrenser bruk av militære maktmidler i konflikter. I tillegg kan det være viktig for småstater å søke å påvirke institusjoner både generelt og ved å få personer inn i nøkkelroller i disse. Ressurssterke småstater kan derfor skape nettverk

og påvirke institusjoners og staters adferd, og dermed fremme sine interesser. *Myk makt* er derfor relativt sett viktigere for små enn for store stater, og ressurssterke småstater kan også bruke offentlig diplomati for å påvirke den internasjonale opinion (Batora 2005). Slike stater kan derfor *punch above its weight* for å bruke boksespråket. Småstater er derfor ikke bare passive aktører, men søker å fremme sine mål gjennom å påvirke både stater og institusjoner.

En studie av nederlandsk og belgisk Nato-politikk konkluderer med at bare innenrikspolitiske valg kan forklare de klare forskjellene med hensyn til størrelsen på de væpnede styrker, noe som viser at småstater har et reelt handlingsrom i sin forsvarspolitik (Sheffer 1997). Det er derfor grunn til å se nærmere på småstaters indre forhold.

### *Indre rammevilkår*

Det er to typer forhold som er viktige for forståelse av et lands indre rammevilkår i forhold til deltagelse militære freds- og stabiliseringsoperasjoner. Det er forsvarets struktur og størrelse og det er indre politiske forhold. Småstater kan ikke ha realistiske ambisjoner om å lykkes med å bruke militær makt for å endre sine rammebetingelser. Derfor vil deres forsvarspolitik ha et defensivt og samarbeidsorientert sikte, fordi det er den eneste måten de kan kompensere for sin manglende makt (Rickli 2008: 310). Tradisjonelt var forsvarsstrukturen til småstater et territorialforsvar hvor man ved hjelp av verneplikt kunne mobilisere en massehær. Hensikten med denne hæren var ikke å vinne krigen eller beseire fiendens hær, men å sikre nasjonens fortsatte eksistens. De viktigste målene var å påføre en angriper kostnader og redusere kostnadene til allierte som kom til unnsetning, mens en imøtekommende politikk på den annen side gav potensielle angripere på forhånd det et eventuelt vellykket angrep ville gitt dem (Skogan 2007: 113–133). I sin tur betød dette at forsvarsstrukturen, doktriner og konsepter, tenkemåten til militære var helt fremmed for de krav en moderne intervensjon med robust maktbruk for avgjørende å endre forholdene i innsatsområdet (Rickli 2008: 312). Dette er imidlertid i ferd med å endres. Enkelte småstater har endret sin forsvarsstruktur slik at den i større grad er tilpasset deltagelse i internasjonale operasjoner. Dette har også i noen grad endret opinionens holdning (Gunderson 2011).

Mange småstater som deltar i internasjonale operasjoner, er demokratier. Selv i mangelfulle demokratier er hensynet til støtte fra opinionen og fra det øvrige politiske system av betydning for utenrikspolitikken. Småstater kan i varierende grad oppleve at de er medlem av et sikkerhetsfelleskap. I stater som føler seg lite utsatt for en slik trussel er ikke denne hevet over partipolitikken, men en del av den ordinære politiske dragkamp og politiske spill. Deltagelse i internasjonale operasjoner er da mer et indirekte virkemiddel i sikkerhetspolitikken, et middel til å søke støtte og innflytelse, mer enn et middel til direkte forsvar. At sammenhengen med vitale interesser er indirekte og uklar, gjør at støtten til innsatsen hviler på et mer usikkert fundament som lettere kan undermineres.

## **2.2 Hva er småstatsstrategi?**

Småstater har mål de ønsker å fremme gjennom sin deltagelse i en internasjonale militær operasjon. Strategi handler om hvordan virkemidler benyttes for å nå mål. Strategi er ikke et

synonym for mål eller politikk, men har en kjerne av *instrumentell sammenheng mellom mål og midler* (Strachan 2005: 34). Hvilke mål og hvilke midler er det gitt mange svar på. Strategi-begrepet har tradisjonelt vært opptatt av militære midler og politiske mål. Strategi forutsetter igjen koordinering og prioritering mellom ulike mål, interesser og aktører. På nasjonalt nivå er dette en krevende prosess både ressursmessig og politisk. Den vil derfor være forbeholdt interesser som anses nasjonalt viktige og som oppleves som truet. Norge har en Nordområde-strategi, men ingen Sverigestrategi.

Småstater mangler ressurser og er følgelig som regel begrenset til å forfølge defensive mål som å sikre egen selvstendighet, stabilitet og handlefrihet. Mens stormakter kan ha offensive mål som de kan nå hovedsakelig ved hjelp av militær makt, vil småstater tvinges til å legge vekt også på ikke-militære midler for å bevare sin handlefrihet (Jeppsson og Tjøstheim 2005: 14).

Motivet om å sikre seg allierte eller å vedlikeholde institusjonelle forsvarsallianser de er medlem av, gir småstater en viktig grunn til å delta i freds- og stabiliseringsoperasjoner. Fordi hver enkelt småstat er for liten til å kunne gi et avgjørende bidrag til operasjonens mål, vil hensynet til allierte og alliansen ofte veie tungt i en småstats strategiske overveielser. De vil ha en videre politisk strategi for anvendelsen av sine styrker i internasjonale operasjoner. Denne utvidelse av strategibegrepet reflekterer forskjellen mellom konvensjonell krig og dagens internasjonale militær-operasjoner.

#### *Offentlig og dyp strategi*

En strategi kan nedfelles i et formelt dokument som gir retningslinjer for politikken på nærmere definerte områder, eller den kan eksistere som interne dokumenter til bruk for planleggere av politikken. Alyson Bailes (2009: 5) kaller den første kategorien offentlig strategi (*declared strategy*) og den andre for dyp strategi (*deep strategy*). Den offentlige strategien karakteriseres som litt vage intensjoner som bare i begrenset grad er konkrete når det gjelder ressursallokering og tidsramme. Offentlig strategi fungerer som et signal og kommuniserer hvem vi er, ønsker å være og hvilken retning vi ønsker å gå i. Det som mangler er budsjetter og en plan for å forbinde målene med virkemidler. Det som skiller offentlig strategi fra dypstrategien er ikke at tankene er dypere i det siste, men at strategien griper dypt inn i statsapparatet.

I den dype strategien forbinder statsapparatet landets mål med midler. Dypstrategien er noe som skal *gjennomføres*. Dette er den operative siden av strategi, og den må derfor inneholde konkrete anvisninger om hvilke virkemidler som skal brukes hvordan, slik at byråkrater og soldater har noe å iverksette. Dypstrategien forbinder målene med det operative nivå (Bailes 2009: 5).

En annen grunn til at skillet er fruktbart, er at en stat kan ha en dypstrategi uten å ha en offentlig strategi. Stater har som regel en politikk på et saksområde, og er den tilstrekkelig gjennomtenkt og konsistent, har den også en strategi. Det er vanskeligere å studere et lands dype strategi fordi det er en regjeringens handlinger snarere enn dens uttalelser. Hvis det ikke finnes noen offentlig uttalt strategi, er det likevel mulig at staten kan ha en dypstrategi, forutsatt at summen av gjennomførte tiltak hviler på et gjennomtenkt og sammenhengende fundament. Begrepet om

dypstrategi forsøker å fange inn at småstater *kan* ha en strategi, også i tilfeller hvor det ikke finnes noen offentlig strategi som omfatter alle aspekt ved statens engasjement i en internasjonal militær operasjon.

Det er lettere å fremsette vage intensjoner enn å angi presise virkemidler for hvordan målene skal nås. Men selv om staten har en dyp strategi med en spesifisert plan for hvordan målene skal nås, er det i seg selv ikke nødvendigvis nok til å lykkes. Dypstrategien kan komme i vansker grunnet for små ressurser, inkonsistente planer, interne stridigheter og manglende tilpasning til endrede situasjoner (Bailes 2009: 6).

Bailes opererer med to dimensjoner når det gjelder behov for strategi: om omgivelsene er preget av høy eller lav grad av sikkerhetsrisiko og oppgaver, og om det er koordineringsproblemer eller ikke. Jo større truslene er og jo større koordineringsproblemene er, desto større behov for strategi (Bailes 2009: 7). I stabiliseringsoperasjoner, slik disse har utviklet de siste par tiår, er omgivelsene gjerne preget av stor risiko, og koordineringsutfordringene er store.

### 3 Småstater i internasjonale operasjoner

Til nå har denne rapporten tatt for seg hva teorier om småstater og småstatsatferd generelt kan si oss om hvilke muligheter og begrensninger de har til å nå sine internasjonale mål. Dette kapitlet tar sikte på å finne en måte vi kan analysere hvilke spesielle utfordringer småstater står overfor i internasjonale operasjoner. Denne rapporten anvender en modell med tre sammenvevde arenaer for å håndtere det kompliserte samspillet mellom mål i operasjonen, og hensyn til innenrikspolitikken og alliansen som til sammen bestemmer karakteren til det militære oppdrag i internasjonale operasjoner. Den vil også drøfte hvilke faktorer som påvirker en småstats muligheter for å bruke deltagelse i internasjonale operasjoner som et middel til å nå sine mål.

Gjennomgangen av teori og strategi ga følgende grunnleggende innsikter om småstater: Den første er at småstater har et behov for å bruke flere virkemidler samtidig, for i noen grad å kompensere at de er små. Den andre er at et viktig slikt virkemiddel er å inngå i allianser. Den tredje er at deltagelse i internasjonale operasjoner også har blitt et virkemiddel. Den fjerde er at småstatene i ulik grad nå innretter sine styrker for å delta i internasjonale operasjoner. Den siste innsikten er at småstatenes opinion kan påvirkes av rammen for operasjonen, selv om innenrikspolitikken ellers ikke avviker fra større makters.

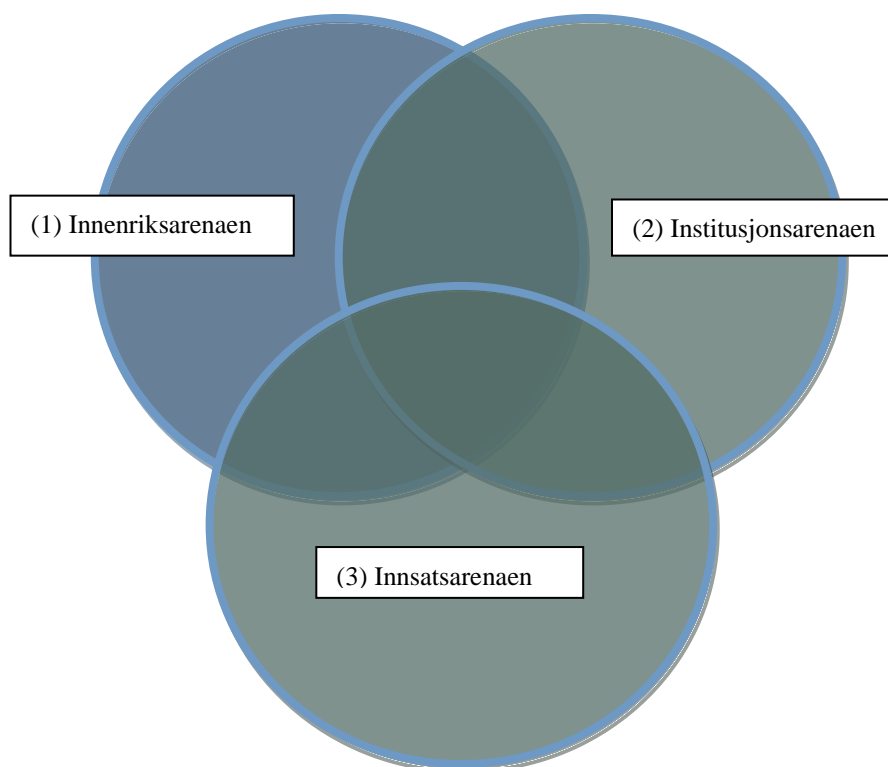
Til sammen setter disse innsiktene to krav til en modell for småstaters deltagelse i internasjonale operasjoner. Den må for det første håndtere småstatens muligheter og begrensninger i alliansen som intervensjoner. Det andre kravet til modellen er at innenriksarenaen må med. Småstaters opinion kan være forskjellig fra stormakters, og støtte i opinionen kan uansett være nødvendig for dagens intervensjoner. Det trenges et grep for å knytte disse to nivåene sammen med den internasjonale operasjonen for å forstå småstatens vurderinger.

### 3.1 Tre sammenvevde arenaer

George Tsebelis lanserte begrepet om sammenvevde arenaer (*nested games*) (1990: 8). Tsebelis er opptatt av det han kaller tilsynelatende irrasjonelle valg. Det er valg som er irrasjonelle vurdert fra konsekvensene sett fra ett ståsted. Ståstedet som betrakteren i første omgang legger til grunn, kaller han hovedarenaen (Tsebelis 1990: 7). Ifølge Tsebelis kan en aktør delta på flere arenaer samtidig. Da er det mulig at aktørens valg fremstår som rasjonelle når alle aktørens arenaer tas med i betraktningen, fordi aktøren selv legger vekt på konsekvensene på andre arenaer. Alle arenaer som er viktige for aktøren må derfor med i analysen. For småstater i internasjonale operasjoner har rapportens teori- og strategianalyse avdekket tre potensielt viktige arenaer: *innenriksarenaen* i småstaten; *institusjonsarenaen* for deltagerstatene i operasjonen; og *innsatsarenaen* hvor vertslandsregjeringen, befolkningen, opprørerne og den internasjonale styrken er aktører.

Dette er vesensforskjellige arenaer med ulike regler og logikk. Det er nettopp det at arenaene er så forskjellige som skaper utfordringene. Det som virker som fornuftige tiltak på én arena, kan virke utfornuftig på de to andre arenaene. Siden ulike aktører har forskjellig hovedarena, vil de vurdere konsekvensene av handling på ulike arenaer og dermed trekke ulike konklusjoner. Den norske representanten i Natos militærkomite legger vekt på andre konsekvenser enn medlemmene av Stortingets utenrikskomite, blant annet fordi de opptrer på ulike arenaer (de kan ha ulike verdier i tillegg). Noen aktører har et koordinerende ansvar. Utenriksministeren kan ikke unngå at hans tiltak får virkninger på alle arenaer, fordi han er en aktør på dem alle. Utenriksministeren har et særlig koordinerende ansvar for alle sider ved statens forhold til omverdenen, herunder alle konsekvenser av å sende militære styrker ut på internasjonale oppdrag.

Ikke alle innenrikspolitiske aktører har et overordnet ansvar. Militære beslutningstagere har innsatsområdet som hovedarena for sine vurderinger av strategien. Politikere kan ha innenrikspolitikken som hovedarena. Og utenriksledelsen kan ha institusjonsarenaen som sin hovedarena for å vurdere om politikken er hensiktsmessig. Alle innfallsvinkler er viktige og det kan anføres tungtveiende hensyn på alle arenaer. En regjering i en småstat er involvert på tre ulike arenaer når det skal besluttet *hvordan* staten skal delta i en internasjonal militæroperasjon.



Figur 3.1 Innenriks-, institusjons- og innsatsområdearenaen

Kapitlet er videre delt i tre deler. Først ser det på innenriksarenaen. Diskusjonen er begrenset til de av småstatens innenrikspolitiske forhold som er relevante for dens muligheter og begrensninger til å delta i internasjonale operasjoner. Deretter kapitlet tar opp forhold på institusjonsarenaen som påvirker småstatens muligheter og begrensninger i internasjonale operasjoner. Til slutt ser rapporten på hvordan faktorer i innsatsområder kan påvirke småstater.

### 3.2 Småstater og innenriksarenaen

Innenriksarenaen er viktig fordi enhver regjering trenger både politisk støtte og støtte i opinionen for å opprettholde et militært engasjement, enten det krever menneskeliv eller store ressurser. Legitimering er derfor en viktig del av den innenriksarenaen. Jo mer solid basis for legitimering, jo vanskeligere blir det å underminere støtten til operasjonen. Det er på innenriksarenaen det blir avgjort om statens militære styrker overhode skal delta i operasjonen, og i så fall med hvilke kapasiteter.

Både småstater og stormakter er påvirket av støtten i opinionen når de intervenerer. Det er ikke grunnlag for å tro at dette politiske spillet er vesensforskjellig fra det i store stater. Det er heller neppe noen grunn til å tro at avveiningene mellom realpolitiske og idealpolitiske hensyn ved utformingen av politikken er vesentlig annerledes i småstater. Men stormakter har større ambisjoner og et bredere spektrum av interesser. Opinionen i Storbritannia vil støtte en aktivistisk utenrikspolitikk med et større innslag av militær maktbruk, men støtten trekkes tilbake hvis engasjementet trekker ut, og hvis operasjonen ikke får fremgang i å nå sine mål (Denning 2010:18, 67ff). Eliten kan ha et mer realistisk syn på britisk evne til å spille en tradisjonell

stormaktsrolle enn det toneangivende deler av opinionen stadig ønsker. Ønsket om å frigjøre amerikansk militær makt fra selvpålagte begrensninger, var et viktig motiv for å gjennomføre invasjonen i Irak (Isikoff og Corn 2006: 77). Ønsket om å gjøre det lettere å bruke militær makt, vil ha vansker med å få noen oppslutning i en småstat, det være seg i opinionen eller på elitenivå.

Et interessant spørsmål er om småstater har spesielle vansker med å legitimere sin militære inngripen. Småstater som bare yter et marginalt bidrag, har liten prestisje knyttet til om intervensjonen lykkes eller ikke. Det har for eksempel vært hevdet at den relative betydningen av styrkebeskyttelse er mindre i store land som USA enn i småstater, fordi den amerikanske holdningen er preget av avsky for nederlag (*defeat-phobic*) (Gelpi med flere 2009; Zambarnardi 2010: 25). Småstater knytter sin prestisje til å gjøre det de har påtatt seg godt. Det å opptre profesjonelt i en operasjon kan være et svakere legitimitetsgrunnlag enn å lykkes med eller vinne i operasjon motivert av nasjonale interesser.

Småstater har typisk liten påvirkning på hvor det blir intervenert. Derfor kan de oppleve krav om deltagelse i områder hvor de iboende nasjonale interesser er små knyttet til hva intervensjonen skal oppnå. Dette kan forsterke småstatens tendens til å nedprioritere og lykkes i operasjonen. Stormakter som yter en avgjørende innsats for at det overhode skal bli noen intervensjon, vil sjelden delta i militære aksjoner uten at de har direkte håndgripelige nasjonale interesser knyttet til det styrken skal utrette. Småstater kan på sin side i større grad ha behov for å legitimere sin innsats ut fra verdier enn ulike nasjonale interesser. Nesten alle begrensninger på hva styrkene får gjøre under forskjellige omstendigheter (*Rules of Engagements* eller RoE) har sin rot i behovet for å øke legitimiteten til operasjonen på innenriksarenaen.

Når den enkelte stats regjering er involvert på arenaer utenfor selve innsatsområdet, er det behov for en nasjonal strategi i slike operasjoner. Et hvert lands regjering må ta hensyn til behovet for støtte i hjemlandet, samtidig som de ulike land har forskjellige agendaer i forholdet til den institusjon som har ansvaret for operasjonen. En stabiliseringsoperasjon har ofte en *felles* strategi for måloppnåelse og bruk av ressurser fra de land som deltar. Endring av fellesstrategien for et innsatsområde får konsekvenser for en småstats innsats og strategi, samtidig som dens mulighet til å påvirke slike endringer er beskjeden. Fellesstrategien kan endres i ønsket retning. For eksempel har mange småstater bifalt endringen i retning av en mer befolkningssentrisk strategi med større vekt på å unngå utilsiktet skade i Afghanistan. Dersom endringen står i kontrast til den offentlige, nasjonale strategien en stat har for sin innsats i et område, kan støtten for innsatsen i opinionen bli underminert, eller den politiske forståelse som innsatsen bygger på bli vanskeliggjort.

På operasjonelt nivå må en småstat forholde seg til både den nasjonale strategien og fellesstrategien til operasjonen. Dette kan føre til ulike former for tilpasninger som kan slå negativt ut for suksessen til operasjonen, men konsekvensene er avhengige av hvor vesentlige forskjellene er, og hvor viktig den aktuelle stat er for innsatsen. Selv om en småstat kan ha en marginal rolle i operasjonen, kan den ha viktige funksjoner geografisk og funksjonelt. Dersom en felles strategi for alle deltagende land virker negativt for enkeltlands muligheter til å delta i operasjonen, kan

dette slå ut mer negativt for operasjonen enn fraværet av en fellesstrategi. Koordinering og tilpasning kan derfor være bedre løsninger enn en felles strategi. Det var for eksempel mye kritikk av Tysklands mange restriksjoner på sine styrker i Afghanistan, men det ble også sagt at det tross alt var bedre for alliansen at tyske styrker var med enn at de ikke var med (Knutsen 2010).

### 3.3 Småstater på institusjonsarenaen

Småstater intervenserer ikke alene. I motsetning til tidligere tiders stormakter, vil dagens småstater alltid delta i en internasjonal militær operasjon som en del av en institusjon eller i en koalisjon av villige. Dette gir småstaten muligheter den ellers ikke ville hatt. I tillegg til å gi en kollektiv sikkerhetsgaranti, er Nato for mange av alliansens småstater en mulig arena for å påvirke USA (Simon 2005). Da Island var i konflikt med Storbritannia over torskefisket i 1975, ga Nato-basen på Keflavik islendingene det forhandlingskortet de trengte for å få USA på banen, noe som klart påvirket utfallet i deres favør (Lieb 2004: 28; Børresen 2011: 158–218). I fremstillingen av småstaten på den institusjonelle arenaen, vil vi legge vekt på Nato. Grunnen er at Nato er en forsvarsallianse. Følgelig blir deltagelse i militære internasjonale operasjoner et tydelig eksempel på et relevant virkemiddel i Nato.

Siden småstaters bidrag til å nå målet for operasjonen ofte er marginalt, kan de være opptatt av synlighet, gjøre sine saker på en profesjonell måte eller å gi et rent symbolsk bidrag. Småstater gjør følgelig andre operative erfaringer i en internasjonal operasjon enn det større makter gjør. De kan lide tap, men de kan ikke tape krigen fordi deres bidrag – uansett hvor vellykket det måtte være – betyr lite for utfallet av operasjonen. Dette gjør at småstaters doktriner kan bli løst fra kravet om operativ effektivitet. Deres doktriner kan istedenfor bli brukt til å gi politiske, juridiske eller etiske budskap til forskjellige publikum (Bjerga og Haaland 2010). For småstater hvis primærinteresse i Nato er å påvirke alliansens viktigste medlem USA, finnes det tilskyndelser til å kopiere amerikanske konsepter og ideer for å signalisere støtte.

I dagens situasjon er det ikke lenger tilstrekkelig for små land bare å bidra med ressurser i internasjonale operasjoner. Internasjonale operasjoner må nå sine mål. Små lands innsats i operasjonen må derfor nå produsere ønskede resultater, i alle fall hvis de ønsker økt innflytelse av sitt engasjement (Nyhamar 2010b: 265). De kan nok ofte slippe unna negativ oppmerksomhet bare ved å bidra, men ønsker en småstat politisk uttelling for sin innsats, må innsatsen fremstå som et vellykket bidrag til at operasjonen når sitt mål.

USAs dreining i retning av opprørsbekjempelse og helhetlig tilnærming i denne type operasjoner er særdeles ressurskrevende, særlig hva personell angår. USAs landmilitære styrker har fått stabiliseringsoperasjoner som én av to hovedoppgaver, i tillegg til å utkjempe og vinne konvensjonelle kriger. Behovet overstiger de tilgjengelige amerikanske ressurser, noe som gjør USA mer interessert i alliert hjelp. Denne hjelpen må imidlertid bidra til å løse utfordringene på bakken eller utgjøre en reell forskjell for at operasjonen når sine mål. Politiske symbolbidrag er stadig positive, men i dagens situasjon med knappe ressurser til å løse alvorlige utfordringer, er bidrag som gjør en forskjell i operasjonen blitt avgjørende. USA påtar seg alene  $\frac{3}{4}$  av Natos militærutgifter, og i en situasjon hvor landet i større grad enn tidligere står overfor økonomiske



begrensninger, forventer USA at de allierte yter mer. Forsvarsminister Robert Gates understreket sterkt bekymringen for to klasser av medlemmer i en tale om Natos fremtid i Brussel i juni:

”Between members who specialize in ”soft” humanitarian, development, peacekeeping, and talking tasks, and those conducting the ”hard” combat missions. Between those willing and able to pay the price and bear the burdens of alliance commitments, and those who enjoy the benefits of NATO membership – be they security guarantees or headquarters billets – but don’t want to share the risks and the costs. This is no longer a hypothetical worry. We are there today. And it is unacceptable”.<sup>1</sup>

Det første poenget her er at amerikanerne ser på småstaters innsats i Natos internasjonale operasjoner som mer avgjørende enn tidligere. Det er et krav til tellende deltakelse i betydningen *militær effektivitet*. Det andre poenget er vektleggingen av betydningen av deltagelse i stridsoperasjoner.

Land som aldri har hatt noen ambisjon om et nasjonalt landforsvar, som Storbritannia, og land som nylig har avviklet ambisjonen om et nasjonalt forsvar, som Danmark, har større muligheter til å tilpasse sitt forsvar til internasjonale operasjoner. Land som Polen som er sterkt USA-vennlig, men ønsker å beholde Nato som en forsvarsallianse, opplever begrensninger på hvor mye de kan tilpasse seg internasjonale operasjoner. En grunn er at oppslutning om konsepter og doktriner for opprørsbekjempelse nå utfordrer Natos innretning som en forsvarsallianse. Polen opplever at deltagelse i internasjonale operasjoner for å bevare institusjonen undergraver landets interesser knyttet til institusjonens innretning. Sagt med andre ord, institusjonsarenaen og landets nasjonale interesser trekker nå i forskjellig retning med hensyn til innretning av statens styrker.

Generelt vil småstater som ønsker å videreutvikle Nato som en forsvarsallianse ønske et felles doktrineverk. Felles doktriner øker interoperabilitet og bidrar dermed til å øke sannsynligheten for alliert hjelp til forsvar av hjemlig territorium. Småstater som prioriterer alliansens rolle i sitt hjemmeforsvar, havner i en skvis: Det er vanskelig å støtte felles doktriner for konvensjonelle militæroperasjoner, mens en ser bort fra fellesoperasjoner i for eksempel opprørsbekjempelse.

### 3.3.1 Småstatens valgmuligheter

Småstater har muligheter til å velge hvordan de vil delta i internasjonale operasjoner. Dette avsnittet tar sikte på å gi en oversikt over viktige valg småstater i dag står overfor, og de viktigste begrensninger på hva de kan gjøre. Diskusjonen er delt inn i to: (1) ambisjonsnivå og (2) funksjoner.

#### *Ambisjonsnivå*

Småstatens muligheter er påvirket av hvilket ambisjonsnivå staten selv velger for deltagelse i internasjonale operasjoner. Småstater har ulik vilje og evne til å stille styrker til internasjonale operasjoner, noe som resulterer i ulikt *ambisjonsnivå* (Rickli 2008: 316). Ambisjonsnivået er i sin tur påvirket både av hva beslutningstagerne ønsker og hvilke ressurser staten har til rådighet.

<sup>1</sup> <http://blogs.wsj.com/washwire/2011/06/10/transcript-of-defense-secretary-gates-speech-on-natos-future/>  
Lest 21.09.2011.

Internasjonale operasjoner stiller til dels andre krav til et lands forsvar enn forsvaret av eget territorium. En viktig faktor for prioriteringen av territorialforsvar, er om staten fremdeles ser på andre staters militære kapasitet som en trussel. Anser stater at de ikke er utsatt for militære farer mot sitt territorium, kan de velge et forsvar beregnet på bruk i internasjonale operasjoner. Eksempelvis er Danmarks forsvar innrettet mot å delta i internasjonale operasjoner snarere enn å forsvare dansk territorium (Gunderson 2011).

En annen viktig faktor er hvor ressurssterk småstaten er. Små ressurssterke stater har større muligheter for å ha høye ambisjoner i sin deltagelse i internasjonale operasjoner enn små, fattige stater. Ressursmessige begrensinger påvirker ikke bare omfanget av deltagelse, men kan også føre til at styrkene har en utdannelse og et teknologisk nivå som vanskeliggjør innsats i en allianse-ramme. Internasjonale operasjoner er en arena hvor penger og ressurser *kan* omsettes til politisk innflytelse.

En tredje faktor er rett og slett hvordan statens beslutningstagere prioriterer deltagelse i internasjonale operasjoner. I avsnitt 3.1 argumenterte rapporten for at småstater faktisk har et forsvarspolitisk handlingsrom. Forskjellene mellom norsk, dansk og svensk forsvarsstruktur i skyldes i noen grad ulike politiske prioriteringer (Gunderson 2011). Da vil ledes ulike preferanser med hensyn til ute-/hjemmeoppgaver eller nivå på forsvarsutgifter ha innflytelse på småstatens ambisjonsnivå.

Behovet for styrker i internasjonale operasjoner overstiger de tilgjengelig styrker. Da er alle bidrag som har noen effekt velkomne. Videre er det åpenbart slik at hva som er etterspurt, vil variere fra operasjon til operasjon. Generelt sett har Nato blitt mer opptatt av resultater enn symbolbidrag. Nato er verdens sterkeste militærallianse og har i utgangspunktet store ressurser. Følgelig må styrkebidragene være relativt store for å regnes som tellende. Det viktigste er at de har utstyr, trening og engasjementsregler som setter styrkebidraget i stand til å gjennomføre operasjoner. Da alle disse betingelsene var oppfylt, viste operasjonen i Libya i 2011 at seks F-16 kan være en tellende og etterspurt kapasitet. I EU- og FN-operasjoner er terskelen for å stille med en etterspurt kapasitet lavere enn i Nato. Særlig i FN-operasjoner vil ethvert bidrag fra en småstat med moderne militære styrker bli høyt verdsatt.

Vurderingen av småstatens ambisjonsnivå vil være avhengig av den institusjonelle rammen for operasjonen. Siden Nato er så militært sterkt, må det større absolutte styrker til for å bli regnet som tellende. Innrettingen på konvensjonell strid trekker i samme retning. Johansen med flere (2007: 29) argumenterer for at Nato ønsker hele brigader når det gjelder hærbidrag, og stiller spørsmål om noe under bataljonsstørrelse betraktes som tellende. Hva som utgjør et tellende bidrag er en funksjon av oppgaven og de politiske forholdene. Det er mulig at i perioden 2003–11 var det bare USA som gav et tellende bidrag i Irak, i den forstand at det var nødvendig for at operasjonen i Irak skulle nå sitt mål. Utviklingen i retning av mindre, men mer kapable enheter har gjort at bidrag av bataljonsstørrelse verdsettes. Hva som er et tellende bidrag, er mer et spørsmål om evnen til å bidra til at operasjonen når sitt strategiske mål enn om den nominelle størrelsen på bidragene. Dette er selvsagt at en utfordring for småstater når Storbritannia i Irak og

Tyskland i Afghanistan har oppdaget at bidrag av brigadestørrelse i seg selv ikke gav tellende bidrag i amerikanske øyne. Danmarks bidrag i Helmand har derimot vært regnet som tellende. Grunnen til det er at danske styrker både har tatt betydelig risiko og de til dels har evnet å bidra til fellesstrategien. I EU- og FN-operasjoner kan styrkene generelt være mindre, og allikevel regnes for tellende.

### *Funksjoner*

Småstatens muligheter er spørsmål om hva slags funksjoner staten er villig til å fylle, og hvilke den evner å fylle. Hvilke oppgaver småstaten kan ta på seg henger sammen med ressursene, men er ikke determinert av dem. Vi kan tenke oss tre nivåer av ambisjoner for en småstat i internasjonale operasjoner:

- full operativ deltagelse
- begrenset operativ deltagelse
- deltagelse med støttefunksjoner

Skillet mellom full og begrenset operativ deltagelse går på hvilke restriksjoner staten legger på bruken av sine styrker i stridsoperasjoner. Får de lov til å utføre skarpe oppdrag eller ikke? Tyskland hadde de strengeste restriksjonene; tyske styrker kunne i perioden fra 2003 til 2009 bare skyte i selvforsvar. Skillet har ført til en omfattende debatt om et lagdelt Nato, et skille mellom kjernemedlemmer og perifere medlemmer. I forlengelsen av skillet mellom full og begrenset deltagelse av stater ligger spørsmålet om full eller begrenset støtte til dem i krisesituasjon hjemme (Knutsen 2010). Men full operativ støtte kan også være et spørsmål om *evnen* til å gjennomføre oppdrag. I Kosovo i 1999 hadde Norge F-16 uten kapasitet mot mål på bakken. Siden luftkampanjen var en bombekampanje hvor Nato knapt møtte motstand i lufta, betød det norske bidraget lite.

Hvis småstaten befinner seg over et gitt minimum, har den et reelt valg om den vil satse på å delta i støttefunksjoner i stedet for å stille i skarpe operasjoner. Norge la for eksempel mye større vekt på å være med i den spisse enden fra år 2000. Deltagelse i støttefunksjoner har tradisjonelt blitt sett på som mindre krevende og prestisjefyllt enn deltagelse i skarpe operasjoner (Howorth 2006: 56; Kerttunen 2005: 29; Rickli 2008: 317). I daværende forsvarsminister Gates' tale gjengitt i avsnitt 3.3 i denne rapporten, er det tydelig at bidrag i skarpe operasjoner er høyere verdsatt. I mange internasjonale operasjoner vil støtteenheter støtte samfunnet snarere enn de militære styrker. I opprørsbekjempelse er militære enheter som kan støtte det sivile samfunn i operasjonsområdet en viktig ressurs.

### 3.3.2 Institusjonelle rammer

Institusjonens konsepter gir rammen for småstatens styrker i en internasjonal operasjon. Alle institusjoner som kan tenkes å være ansvarlig for en internasjonal militær operasjon, har utviklet nye konsepter for å bli mer effektive i forskjellige operasjoner. Både FN, EU og Nato har for eksempel utviklet konsepter for helhetlig tilnærming – å få sivile og militære kapasiteter til å spille sammen mot et felles mål. Disse institusjonene vil selvsagt anvende de konsepter som er

utviklet nettopp med tanke på slike operasjoner, og måten institusjonen gjør operasjoner på vil utgjøre rammen for småstatens militære styrker i operasjonen. *Evnen* til å bruke disse konseptene har blitt viktig for småstatens muligheter til å yte et tellende bidrag i operasjonen. La oss helt kort se på hva som særmerker Nato, EU og FN som ramme for en småstats styrker i en internasjonal operasjon.

Natos arv inn i internasjonale operasjoner er at alliansen er en forsvarsallianse innrettet på konvensjonell høyintensitetsstrid. En del småstater vil være begrenset av det som foregår innenfor alliansen med hensyn til utvikling av konsepter for internasjonale operasjoner. Tendensen til å ta etter og anvende amerikanske konsepter forsterkes av USAs prestisje som verdens ledende militærmakt, og av at de fleste småstater har begrenset institusjonell mulighet til å utvikle og realisere sine egne ideer (Bjerga og Haaland 2010: 506). Småstaten Danmark var imidlertid pådriveren for en helhetlig tilnærming til internasjonale operasjoner (Fischer og Christensen 2005; Moore 2010: 28ff; Stepputat 2010: 20). Danskene fikk først gjennomslag da amerikanerne begynte å støtte at Nato skulle bruke andre virkemidler enn militære i internasjonale operasjoner. Alt i alt viser dette vel så godt begrensningene på småstatsinnflytelse på operative konsepter i Nato som mulighetene.

En ulempe småstater har er at politisk og militær strategisk ledelse er mindre vant til å tenke på hvordan militær makt kan brukes til å endre situasjonen i innsatsområdet. Å eliminere et opprør – også uten å nedkjempe det militært – innebærer en politisk endring i innsatsområdet. Småstater er mer vant til å tenke på hvordan deres militære styrker kan bidra til en nasjonal strategi for å bevare deres selvstendighet og autonomi. Typisk småstatstenkning er derfor å være opptatt av hvordan deltagelse – til forskjell fra virkninger av innsats – påvirker forholdet til allierte. Småstater ønsker at sine militære styrker opptre militært profesjonelt, og ellers har lederskapet lett for å miste av synet hvordan operasjonen som helhet skal lykkes.

Evnen småstatens styrker har til å bruke de relevante konsepter, er avgjørende for å gi et tellende bidrag som gir gjennomslag i institusjonen. Nato er det beste eksempelet på hvor hurtige kravene kan endres. USA presset på for at Nato skulle utvikle hurtigreaksjonsstyrker og akselererte alle Nato-lands overordnede utvikling mot mindre volum og mer teknologi fra 1990-tallet til i alle fall 2010 (Daltveit med flere 2010: 10–20). Da USAs landstyrker fikk behov for flere mannskaper og mindre behov for avansert materiell som følge av operasjonene i Irak og Afghanistan, snudde den amerikanske innrettingen. USA fikk en opprørsbekjempelsesdoktrine, FM 3-24, *Future Combat System* (FCS) ble skrinlagt, og for første gang siden den kalde krigens slutt økte US Army i størrelse med to nye brigader.

En begrensning for småstater er hvis de mangler doktriner for internasjonale operasjoner. Da stater som Danmark og selv Canada plutselig befant seg med militære styrker midt i et opprør, hadde de lite av egne tradisjoner å trekke på, og måtte søke relevant kunnskap utenfor sitt eget land. Både USA og Storbritannia hadde systematisk innsikt og ennå levende tradisjoner som de kunne trekke på da de innså at tradisjonell krigføring eller den direkte tilnærmingen (fiendesentrisk og hoved-

vekt på militære midler) ikke førte frem. Poenget er at stormakter med et bredere historisk erfaringsgrunnlag har et forsprang i slike situasjoner.

En viktig forskjell er at mens kravene til operative konsepter og doktriner for små reaksjonsstyrker var i samsvar med Natos rasjonale som en forsvarsallianse, utfordrer satsingen på opprørsbekjempelse Natos identitet som en forsvarsallianse. Mange små medlemstater ønsker at alliansen skal holde på sin kjernekompetanse for å møte trusselen fra et militært revitalisert Russland (Heier 2010: 89). En rekke småstater deltar i internasjonale operasjoner med forhåpning om at det skal bidra til at Nato bevarer kollektivt forsvar som sin kjerneoppgave. Siden deres primære motivasjon for deltagelse ligger utenfor målet for operasjonen, er ikke alle nødvendigvis opptatt av at Nato skal tilpasse sine strukturer eller konsepter best mulig for å lykkes (Knutsen 2010: 186ff). Uttrykt i språket til modellen som ble introdusert i avsnitt 3.1: Hvis institusjonen er primærarenaen, kan det være rasjonelt av småstater å unngå endringer som ville gjort deres bidrag i innsatsområdet mer virkningsfulle.

FN benytter medlemsstatenes nasjonale styrker. Historisk sett har institusjonen i liten grad påvirket deltagernes militære styrker fordi tradisjonell fredsbevaring handlet mer om tilstedeværelse enn militære ferdigheter. Institusjonen hadde tradisjonelt få egne konsepter for operasjoner, men dette har endret seg de siste årene etter opprettelsen av *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO). Grunnen er at FNs operasjoner har fått mandat til å bruke mer makt enn tidligere. Deltagelse i dagens FN-operasjoner kan derfor by på uante utfordringer for småstater som ikke nylig har deltatt med kampstyrker i slike operasjoner (Kjeksrud 2010). Et annen bemerkelsesverdig nyskaping er at FN nå utvikler taktiske operasjonskonsepter direkte av operative erfaringer i operasjonene, da særlig beskyttelse av sivile i DR Congo (Kjeksrud og Ravndal 2010).

Tradisjonelt var de fleste EU-medlemmer også medlem av Nato, og arbeidsdelingen var at Nato tok seg av militære og sikkerhetsspørsmål. EU ble dannet som en økonomisk samarbeidsorganisasjon, og har bare hatt ambisjoner om å spille en rolle i internasjonale operasjoner de siste femten årene. Det betyr at de fleste deltakerstatene i EUs operasjoner har vært med på å påvirke utformingen av EUs tilnærming til internasjonale operasjoner. Land som ikke selv er medlem av EU, men som har vært aktive overfor Unionen i denne formative perioden, har følgelig også hittil kunnet vært tilstrekkelig på innsiden til å kunne delta effektivt.

Da EU etablerte seg som en aktør med kapasitet til internasjonale operasjoner på slutten av 1990-tallet, var tanken videre å unngå å duplisere Nato som en militær aktør. Isteden skulle organisasjonen utvikle seg til en grunnleggende annerledes aktør ved å utnytte sitt unike fortrinn ved at organisasjonen besitter både sivile og militære midler. En helhetlig tilnærming som evnet å integrere sivile og militære virkemidler, skulle være EUs særmerke (Norheim-Martinsen 2010: 200). EU vektlegger *good governance* og internasjonal stabilitet. Dette betyr at forsvarsstrukturen og innretningen til småstater er lite påvirket av EU, men at kjennskap til EUs konsepter for de militære styrkenes samarbeid med sivile er viktig.

### 3.4 Småstaten i operasjonsområdet

Det er i operasjonsområdet de ulike strategiene skal settes ut i livet. Men strategiene er ikke nødvendigvis optimale for å løse utfordringene i operasjonsområdet alene. De må sees i sammenheng med de andre områdene som virker inn på småstatens strategi og politikk. Disse utfordringene sammen med de offentlige og dype strategiene for operasjonen, vil bestemme dens karakter og innhold.

Utfordringene på det operative nivå vil avhenge vel så mye av operasjonens type som av hvilken institusjonell ramme operasjonen foregår i. Det er imidlertid nær sammenheng mellom operasjoner og institusjoner fordi institusjoner er så ulike når det gjelder ressurser og virkemidler. I praksis er det bare Nato som har ressurser til å gjennomføre moderne høyintensitetsoperasjoner, militært sett det mest krevende. FN derimot har virksomheten rettet inn mot militært sett mindre krevende operasjoner som fredsbevaring, samt operasjoner av humanitær karakter. EU har gode ansatser i sin institusjonelle utforming, men mangler både militære ressurser og politisk vilje.

Internasjonale operasjoner kan ha tre operative mål for de deltagende styrker. Det første er å styrte eller påvirke et regime. De politiske målene kan variere. I Irak 1991 var det å sanksjonere et brudd på folkeretten, Iraks invasjon av den suverene staten Irak. I Kosovo 1999 og Libya i 2011 var målet å påvirke regimet til å slutte med å true egen befolkning. Det andre operative målet er å bekjempe et opprør; i de fleste situasjoner i samarbeid med den lokale statens egne myndigheter. De operative målene kan gli fra det ene til det andre. En operasjon som begynner med regimebekjempelse kan utvikle seg til å måtte bekjempe et opprør mot det nye regimet. Eksempler på dette er Afghanistan (1979–1989) og (2001–), og Irak (2003–2010). Det tredje operative målet er å håndtere en situasjon i et område. Dette kan være fredsbevaring, humanitær støtte eller militært nærvær i en overgangssituasjon, valg eller overgang til selvstendighet. Operasjonen som sådan er ikke rettet mot å påvirke en bestemt aktør, men å håndheve bestemte regler eller normer. Hvis en lokal aktør i operasjonsområdet systematisk setter seg ut over de regler som styrken skal håndheve, kan dagens FN-operasjoner ta parti mot denne aktøren.

Operasjonene setter forskjellige krav til intervensjonsstyrken. Antiregimeoperasjonen vil være en høyintensitetskonflikt med konvensjonell bruk av styrker. Opprørsbekjempelse er langvarig og ressurskrevende konflikt også med ikke-konvensjonelle midler. Freds- og humanitære operasjoner er i større grad lavintensitetskonflikter med bakkestyrker, men også en slik styrke kan komme i stridssituasjoner.<sup>2</sup>

Det operasjonene har til felles, er at de er ressurskrevende, noe som bidrar til at militær effektivitet har blitt stadig viktigere i internasjonale operasjoner. Innsatsen i Afghanistan og Irak har vist hvor ressurskrevende det kan være å stabilisere et samfunn preget av opprør. Innsatsen i Libya har også vært ressurskrevende fordi militære ressursbegrensninger er stadig viktigere i en situasjon preget av nedskjæringer i de ulike land forsvar.

---

<sup>2</sup> Begrepene høyintensitets- og lavintensitetsstrid diskuteres i Norheim-Martinsen med flere (2011), 12–14.

Grunnen til at operasjonstype er blitt viktig, er at internasjonale operasjoner har modnet som oppgave og at det har blitt utviklet operative konsepter for å løse dem på en mer effektiv måte. Da er det av avgjørende betydning å drøfte ulike typer av operasjonskonsepter fordi de påvirker mulighetene for småstatens styrker til effektiv innsats. En utfordring er at det finnes svært mange tenkelige scenarioer. Rapporten har ingen mulighet for en uttømmende drøfting av mulighetene, men vil se nærmere på tre operasjoner: Antiregimeoperasjoner, opprørsbekjempelse og freds- og humanitære operasjoner. Antiregimeoperasjon og opprørsbekjempelse er eksempler på scenarioer innen scenarioklassene som beskrives i FFI-rapporten *Fremtidens internasjonale operasjoner* som er skrevet i parallell med denne rapporten. Antiregimeoperasjon er eksempel på en kortvarig høyintensitetsoperasjon, mens opprørsbekjempelse ligner mest på det som der er betegnet som en begrenset COIN-operasjon.

Sett fra en småstat er det imidlertid ikke bare selve operasjonens karakter som er viktig på det operative nivå, men også *hvordan* de deltar i disse operasjonene. Vi har tidligere diskutert det grunnleggende valg mellom å bidra operativt eller med støttefunksjoner i avsnitt 3.3.1. Dette valget har imidlertid først og fremst konsekvenser for forholdet til alliansen. På det operative plan kan småstaten enten ha en *nisjestrategi* hvor landet spesialisere seg innen visse typer styrker eller en strategi om å søke *lead nation* ansvar for et område innen operasjonen (2008: 318). En nisjestrategi kan gi en småstat innflytelse på avgjørelsene på det operasjonelle plan, og eventuelt også på det strategiske plan dersom nisjen er viktig nok. Ulempen kan være manglende relevans av denne nisjen i andre sammenhenger, og eventuelt også i eget territorielt forsvar. Ett *lead nation*-ansvar gir en småstat ansvar for utformingen og fremdriften av en operasjon, på godt og ondt. Den gir øket synlighet, men også større utsatthet for press fra koalisjonspartnere og eventuelle terroraksjoner (Rickli 2008: 318).

En strategi om å søke *lead nation*-ansvar er ikke bare et spørsmål om småstatens valg, forutsatt at småstaten er tilstrekkelig ressurssterk. Institusjonelle konsepter kan muliggjøre *lead* av en småstat. En småstat kan klare å fylle en lederrolle for et område innen en internasjonal militær operasjon hvis institusjonen den deltar innenfor har utviklet et konsept for det. Nato har PRT-konseptet, og EU har sitt *Battle Group*-konsept. En forutsetning for konseptet skal gi småstaten ansvar for *lead* er selvsagt at småstaten forbereder seg på å bruke konseptet, noe som innebærer nye valg for småstaten. EUs *Battle Group*-konsept kan gjøre det mulig for småstater som ikke er medlemmer muligheter til å delta i en ledende rolle, hvis de har vært med på å utvikle og forberede seg på *Battle Group*-konseptet. Imidlertid har EU aldri deployert en av sine *Battle Groups*.

Analysen av hver operasjon er organisert som følger. Først ser avsnittet på hvem som er motstanderen i operasjonen, noe som definerer de tre operasjonene. I antiregimeoperasjoner er operasjonen rettet mot ett regime, i opprørsbekjempelse er det opprørere og i freds- og humanitære operasjoner har intervensjonsstyrken ingen definert fiende, men intervensjoner for å håndtere en situasjon med fullmakt fra vertsnasjonen. For det andre ser avsnittet på hvilken type av militær innsats som vil kreves for å løse de krav som oppdraget stiller. For det tredje ser

avsnittet på hvilken institusjon som best vil kunne håndtere oppdraget. Til slutt analyserer avsnittet småstatens muligheter og begrensninger til effektiv militær innsats i de tre operasjonene.

### 3.4.1 Operative krav i antiregimeoperasjoner

En antiregimeoperasjon er å bekjempe et regime direkte og indirekte med militære og andre midler. Den militære delen av operasjonen vil derfor oftest gå hånd i hånd med økonomiske og politiske sanksjoner fordi den kommer når andre påvirkningsmuligheter er uttømt. Det kan være et opprør mot regimet som har skapt forholdene som setter en internasjonal militær inngripen på dagsorden. Det kan imidlertid også skyldes at det aktuelle regimet har ført en politikk overfor omverdenen som er uakseptabel for det internasjonale samfunn, slik situasjonen var i det tidligere Jugoslavia og Irak både i forbindelse med Golfkrigen og i 2003. En småstat kan i denne forbindelse delta direkte i militære operasjoner eller understøtte disse på annen måte. Den kan også gi støtte til et eventuelt opprør.

Antiregimeoperasjoner innebærer som regel konvensjonell høyintensitetsstrid. Tradisjonelle militære kapasiteter på land-, luft- og sjøsiden vil være mest relevante, selv om også spesialstyrker og rådgivere og annen støtte til eventuelle opprørere kan være aktuelt. Det er vanskelig å tenke seg en slik intervensjon igangsatt uten at inngriperne er militært overlegne, i hvert fall kvalitetsmessig. Kvalitet er nødvendig ikke bare for å dominere militært, men også for å begrense egne tap og forhindre utilsiktet skade. Dette gir rammer for småstatens militære innsats.

I antiregimeoperasjoner vil oppgavene vil være av samme karakter som i den konflikten småstaten eventuelt forbereder seg på i forsvaret av sitt territorium. Småstatens forsvar kan i så fall bruke sine operasjonskonsepter for moderne høyintensitetsstrid i nye omgivelser. Dette gjelder både kampfly, spesialstyrker og regulære hæravdelinger. Fordelene er dermed at forsvarets styrker ikke trenger å lære noe fundamentalt nytt, og at avdelingen får øvd på oppgaver som er relevante for hjemmeoppgavene de skal løse mens de er ute. Siden oppgavene er de samme som det nasjonale forsvar er utformet for å løse, betyr det også at avdelingene stort sett kan brukes slik de er. De trenger ikke nødvendigvis å reorganiseres eller oppløses for å løse oppdraget. I praksis kan likevel avdelingene måtte reorganiseres for utenlandsoppdrag fordi rammebetingelsene knyttet til operasjoner hjemme og ute er forskjellige. Dette kan eksempelvis gjelde bruken av vernepliktige som settes inn i operasjonen.

De operative ambisjonene for en småstat i antiregimeoperasjoner vil avhenge av tilgjengelige ressurser, teknologisk nivå og politiske hensyn. Full operativ deltagelse kan være kampfly som aktivt er med på å bekjempe en motpart, hæravdelinger som deltar i strid, spesialstyrker som bekjemper en fiende enten direkte, eller ved å støtte opprørbevegelser. I tillegg kommer marinestyrker som i noen situasjoner kan bekjempe en motpart direkte, enten dens fartøyer eller gjennom å angripe landmål, eller indirekte gjennom å delta i blokader, etterretning eller ledelse.

Bare et fåtall småstater har kampfly som er i stand til å operere i komplekse luftoperasjoner, slik som de vi har sett i Libya og Irak. På landsiden og sjøsiden ligger ikke terskelen like høyt, men småstaters styrker må være i stand til å operere sammen med stormakters styrker og må kunne



utføre sine oppgaver så godt at de ikke svekker operasjonens muligheter til å nå sine mål eller setter andre lands styrker i fare. Det vil derfor bare være et forholdsvis lite antall småstater som vil være i stand til å ha full operativ deltagelse i en antiregimeoperasjon i Nato-regi. Generelt sett kan man si at betydningen av småstaters deltagelse i støttefunksjoner er mindre i antiregimeoperasjoner enn i opprørsbekjempelse fordi de varer kortere.

I den direkte påvirkningen av et regime fremstår kampfly som en relevant ressurs for småstater. I Kosovo, Irak og Libya spilte luftoperasjoner en sentral rolle i antiregimeoperasjoner. Forventningen har vært at luftmakten skal kunne få regimet til å gi etter for omverdenens krav. Finel (2010) argumenterer for at luftoperasjonene alene kan være tilstrekkelig i situasjoner operasjonen har som mål å få regimet til å endre politikk, slik situasjonen var i Kosovo. Libya-operasjonen viser imidlertid at luftmakt kan spille en helt sentral rolle selv om det operative mål da ble å styrte Gadaffiregimet. I tillegg kommer det viktige forhold at luftstyrker er lite utsatt for tap på grunn av innsatsstyrkenes teknologiske overlegenhet.

Det å påvirke et regime kan være spørsmål om påvirke valgene til eller eliminere noen få personer i ledelsen. Da kan kapasiteter fra ressursrike småstater relativt sett bli meget viktige for gjennomføring av operasjonen. Dette gjelder spesielt kostbare høyteknologi ressurser som kampfly og krigsfartøyer. Når det gjelder mannskap, er det først og fremst når det gjelder høyt utdannede spesialister at vestlige småstater kan spille en viktig rolle.

En viktig ressurs i antiregimeoperasjoner kan være spesialstyrker. Slike styrker er viktige både i antiregimeoperasjoner og opprørsbekjempelse. Norge stilte med spesialstyrker både under krigene på Balkan og i Afghanistan. Mens det ikke er offentliggjort noe om disse styrkenes innsats i Kosovo, har det ved en rekke anledninger blitt antydnet at disse styrkenes innsats i Afghanistan ble verdsatt av USA. Dette gav Norge politisk uttelling, status og mulighet for innflytelse. Spesialstyrkene gjorde en innsats også i Bosnia og i Kosovo, uten at innsatsen har like mye offentlighet oppmerksomhet (Bakkeli 2008).

Antiregimeoperasjoner setter imidlertid store krav til militære ferdigheter, både hos den enkelte soldat og avdeling, men også evne til samvirke mellom avdelinger. Skal en institusjon lykkes med å gjennomføre den militære delen av en antiregimeoperasjon, må den ha forberedt seg godt på forhånd. Libya-operasjonen viste vel at det blant institusjonene i praksis bare er Nato som i dag har evnen til å gjennomføre en slik militæropoperasjon. I tillegg kommer USA og kanskje noen få stater til. Etter vedtaket i FNs sikkerhetsråd var det uavklart hvordan vedtaket skulle følges opp, og det ble raskt klart at Natos evne til å gjennomføre høyintensitetsoperasjoner var bestemmende. Det kan imidlertid være grunn til å stille spørsmålet om Nato hadde klart å gjennomføre operasjonen uten støtte fra USA.

Militært sett er høyintensitetskrig krevende. I antiregimeoperasjoner kommer i tillegg kravet om å begrense utilsiktet skade. Dette behøver forsvaret ikke i samme grad å ta hensyn i forsvaret av eget territorium fordi da vil sentrale nasjonale verdier være truet. Full operativ deltagelse i en antiregimeoperasjon vil derfor være svært krevende for en småstat. Antiregimeoperasjoner blir

regnet i uker og måneder snarere enn år, fordi dette vil være konvensjonell krigføring mot en militært underlegen part. Begrenset varighet vil også føre til at slitasjen på den hjemlige strukturen blir mindre. Den relativt begrensede varigheten understreker at småstater som ønsker å delta, må ha gripbare militære ressurser. Dersom tiden som trengs for å klargjøre militære ressurser for innsats blir lang, vil småstaten miste sin mulighet til å være relevant for den aktuelle operasjonen.

### 3.4.2 Operative krav i opprørsbekjempelse

I en opprørsbekjempelsesoperasjon er det ikke en organisert stat som er motparten, men en opprørsbevegelse. Opprørsbekjempelse er de militære, paramilitære, politiske, økonomiske, psykologiske og sosiale tiltak som styringsmakten tar i bruk for å beseire opprøret. En opprørsbekjempelse er en asymmetrisk konflikt der intervensjonsstyrken er annerledes organisert enn opprørerne. Opprørsbekjempelse har to dimensjoner: én militær dimensjon hvor opprørere skal bekjempes militært, og én befolkningscentrisk dimensjon hvor befolkningen er operasjonens tyngdepunkt og hensikten er å påvirke dens holdninger med alle typer midler i en felles plan for et omforent mål (U.S. Army Training and Doctrine Command: 1–2).

Den militære bekjempelsen av et opprør har en annen karakter enn bekjempelsen av et regime. Siden dette er en asymmetrisk konflikt spiller konvensjonell militær overlegenhet mindre rolle. Den militære delen av konflikten er heller ikke intensiv høyteknologisk strid slik mange småstaters styrker er bygget opp for å utkjempe, men en lavnivåkonflikt med mange små trefninger og hvor bakkestyrker spiller den avgjørende rollen. Dette er en krigsform som også fører til større risiko for tap av egne styrker, med de konsekvenser dette kan få for opinionen i hjemlandet og støtten til operasjonen.

Opprørsbekjempelse har vist seg langt mer ressurs- og tidkrevende enn regimebekjempelse – år i stedet for måneder – noe erfaringene fra Irak og Afghanistan har understreket. Slitasjen på småstatens utstyr, mannskaper og den hjemlige politiske støtten kan derfor bli stor. En langvarig innsats krever en langt større ressursbasis enn den styrken som er deployert til enhver tid (*rule of five*). Dette kan igjen føre til at visse typer kapasiteter blir overdimensjonerte eller endog irrelevante i forhold til nasjonale behov for territorielt forsvar.

Det er ingen institusjon som har stått frem med et naturlig ansvar eller evne til å gjennomføre opprørsbekjempelse. Det er et tankekors om institusjoner overhodet er i stand til å finne og gjennomføre en strategi for så komplekse politiske operasjoner som opprørsbekjempelse.<sup>3</sup> Det har blitt en viktig del av Natos oppgaver, men organisasjonen har brukt svært lang tid på å utvikle relevante doktriner.

En annen ulempe for småstater er at politisk og militær strategisk ledelse er mindre vant til å tenke på hvordan militær makt kan brukes til å frembringe politisk endring i innsatsområdet (se avsnitt 3.3.2). Småstater er som regel vant til å tenke på hvordan deres militære styrker kan bidra

---

<sup>3</sup> For et forsøk på utfordringen i opprørsbekjempelse i en uformell allianse mellom USA og en småstat, se Nyhamar (2010a), 246–247.

til den nasjonale sikkerhetsstrategien. Typisk småstatstenkning er derfor å være opptatt av hvordan deltagelse – til forskjell fra virkninger av innsats – påvirker forholdet til allierte. Småstater ønsker at sine militære styrker opptrer militært profesjonelt, og gjør en god innsats i forhold den oppgaven de skal utføre mer enn operasjonen som helhet.

Deltagelse som ikke er knyttet til et eierskap til operasjonenes overordnede mål, kan være uheldig i opprørsbekjempelse. I slike operasjoner vil styrkenes måte å opptre på, og de politiske valg som de militære treffer om hvem de vil samarbeide med eller avvise, påvirke befolkningens innstilling. I opprørsbekjempelse er enhetlig innsats (*unity of effort*) særlig viktig (U.S. Army Training and Doctrine Command: 53ff). Småstaten kan ødelegge mye av den politiske virkningen av operasjonen overfor befolkningen dersom deres atferd mot denne er slik at de skaper negative holdninger eller undergraver tilliten. Hvis småstaten stiller med kampstyrker med full operativ deltagelse, er det to tilleggsutfordringer i opprørsbekjempelse i tillegg de konvensjonelle militære. Den første er at opprørsbekjempelse setter større krav til informasjonsdeling enn andre operasjoner. Den andre er at styrken vil måtte inngå i samvirke med andre lands avdelinger hvor det er gjensidig tillit til hverandres politiske vurdering, for eksempel i valg av hvilke grupper i innsatsområdet man kan satse på politisk og hvilke som må vurderes som uforsonlige (Nyhamar 2010a: 246–247).

For å forstå utfordringene på det operative området, kreves det i innsikt i utfordringene i det konkrete innsatsområdet. Dette gjelder i særlig grad stater som har *lead nation*-funksjoner for deler av operasjonen. Kulturell ekspertise og språkkunnskaper er helt vesentlig for å skape kontakt med befolkningen og forstå deres behov, og å gjøre det som er mulig for å dekke disse behovene. Det siste forutsetter evne og vilje til å stille de nødvendige kunnskapsmessige og økonomiske ressurser.

Sikkerhet for sivilbefolkningen er også helt avgjørende for dens vilje til å gi den informasjon som er nødvendig for å bekjempe et opprør. Småstater alene har for små styrker til å ha tilstrekkelige mannskaper. En mulighet for å skape sikkerhet i et operasjonsområde, er derfor effektive lokale styrker. Derfor må en stat som har ansvar for et område, også være i stand til å være med å bygge opp forsvar og politi. Dette ikke bare for å ha støttespillere så lenge småstaten er i innsatsområdet, men enda mer for at det skal være noen som kan videreføre oppgaven med å gi sikkerhet etter at de utenlandske styrkene er trukket ut. Småstater som har *lead nation*-ansvar vil også måtte håndtere denne utfordringen, noe som krever tilgang til gode instruktører.

Opprørsbekjempelse er enormt personellintensivt.<sup>4</sup> Småstater vil følgelig oppleve at deres ressurser bare strekker til å ha *lead nation*-ansvar i en liten del av operasjonsområde. I sin tur betyr det at selv den største operasjonelle suksess i dette området ikke kan bidra avgjørende til at operasjonen når sine mål. Opprørsbekjempelse setter de høyeste krav til å innordne egne styrkers innsats direkte under den helhetlige strategien, og til kvalitet i etterretningsdeling og politiske vurderinger. I en *lead nation*-rolle må småstaten i tillegg stille kapasiteter den ikke har i hjemme-

---

<sup>4</sup> Kjølberg (2010: 69–78) oppsummerer litteraturen om ressursbehovene ved ulike ambisjonsnivåer.

strukturen, og den må bruke sine kapasiteter på måter de ikke var beregnet for. Derfor gir opprørsbekjempelse stor slitasje på hjemmestrukturen.

### 3.4.3 Operative krav i fredsbevarende og humanitære operasjoner

Tradisjonell fredsbevaring var basert på grunnprinsippene upartiskhet, samtykke og minimal bruk av makt (Kjeksrud 2010: 158). Disse prinsippene har stadig blitt utfordret i en utstrekning hvor de ikke lenger kan sies å være gjeldende. Dagens fredsoperasjoner velger side i komplekse, borgerkrigsliknende konflikter uten samtykke fra viktige lokale aktører. Selvforsvarsprinsippet har blitt utvidet til å gjelde forsvar av mandatet, og beskyttelse av sivilbefolkningen. Resultatet er at dagens fredsoperasjoner er langt mer operasjonelt utfordrende enn gårdsdagens.<sup>5</sup>

På den annen side skiller operasjonene seg fra antiregimeoperasjoner og opprørsbekjempelse ved at operasjonen ikke er rettet mot noen bestemt aktør, og derfor opererer med samtykke fra de viktigste aktørene i området. Det betyr at FN er den naturlige institusjonelle rammen for slike operasjoner. Operasjoner som har som mål å hindre angrep på sivile, uavhengig av hvem som måtte være ansvarlig blir stadig mer sentrale i FNs operasjonsportefølje. Beskyttelse av sivile har gradvis utviklet seg til å bli en viktig oppgave i FN-operasjoner som et svar på massedrap – på Balkan og i Kongo – siden 1990-tallet (Kjeksrud og Ravndal 2010: 9). I 2008 gjorde FN beskyttelse av sivile til hovedoppgaven i den pågående operasjonen i Kongo. Samme år ble beskyttelse av sivile beskrevet som et gjennomgående spørsmål på alle saksfelt i FNs *Capstonedoktrine* (Beadle 2010: 14–22). Utfordringen som møter dagens FN-styrker er at beskyttelse av sivile er mandatet, samtidig som det eksisterer et hull i doktrinen mellom sikkerhetsrådets vedtak på den ene siden og FN styrkenes operasjonelle og taktiske hverdag. Det eksisterer imidlertid ingen konsepter for hvordan dette skal gjøres. (Kjeksrud og Ravndal 2010). Småstater i den vestlige verden som nå stiller mannskaper og andre ressurser til rådighet for FN, vil derfor stå overfor helt andre utfordringer enn i de klassiske fredsbevarende operasjoner.

I dagens FN-operasjoner stiller den tredje verden mesteparten av mannskapene, mens små vestlige land som Norge som tradisjonelt hadde mer dominerende rolle i operasjonene, nå deltar i mer begrenset grad. De vestlige lands militære mannskapsstyrker er redusert, og Nato- og delvis også EU-operasjoner har blitt prioritert fremfor deltagelse i FN-operasjoner. Vestlige småstater som deltar vil derfor måtte samarbeide med styrker med et lavere utdannelses- og treningsnivå enn seg selv. Dette kan medføre større ansvar og press på ressurssterke småstater. Forskjeller i teknologisk nivå kan også gjøre det vanskelig å kommunisere og samordne innsats. Ulike standarder, ulik kultur og ulik forventning om adferd kan også føre til motsetninger som går utover effektiviteten fordi styrken som sådan ikke får samme sosiale kapital som en mer homogen styrke (Johansen 2010).

FN har et også svakere planleggingsapparat, ressurstilgang og støtteapparat, som logistikk og etterretning, enn Nato og EU. Derfor vil godt trent styrker på et høyt teknologisk nivå representere svært verdsette styrkebidrag. Dette gjelder for eksempel logistikelementer og

---

<sup>5</sup> For en mer omfattende fremstilling av utviklingen av fredsoperasjoner, se Kjølberg (2008: 8–15).

ingeniørtropper. Selv om små vestlige lands bidrag kanskje ikke kan bidra avgjørende til operasjonenes mulighet for suksess, vil de være viktige for slike lands renommé innen FN.

### **3.5 Småstaters vekting av de tre arenaene**

På det nasjonale politiske nivå er spørsmålet hvilke interesser som fremmes ved deltagelse i internasjonale operasjoner generelt og den aktuelle operasjon spesielt. Samtidig må konsekvensene av ikke-deltagelse for de samme interessene vurderes. Ulike småstater vil her være i forskjellige situasjoner avhengig av hvilke sikkerhetspolitiske og andre politiske utfordringer den enkelte stat står overfor, og hvilke mål den forfølger. Naboskap til større makter utenfor småstatens regionale sikkerhetsfelleskap, er her en viktig faktor. Dette er med på å bestemme hvor viktig institusjonsarenaen er for den aktuelle småstat. De baltiske stater er tydelige eksempler på dette (Kjølberg 2007: 27).

Betydningen av små staters innsats i en operasjon er ofte marginal. Det må forventes at følelsen av ansvar for at operasjonen som sådan når sine mål er påvirket av i hvilken utstrekning beslutningstagere rår over midler som påvirker om den lykkes. I sin tur betyr det at den relative betydning for små land av operasjonsarenaen er mindre enn for større stater. Utfallet av internasjonale operasjoner spiller slik sett en mindre rolle for små stater enn for store (Bjerga og Haaland 2010: 530). For småstater blir følgelig innenriksarenaen og institusjonsarenaen relativt viktigere enn innsatsområdet i forhold til større makter.

### **3.6 Koblinger mellom arenaene**

Begrepet om sammenvevde arenaer betyr at en aktør må opptre på alle arenaer samtidig. Det er ikke mulig å gjennomføre tiltak på én arena uten at det får konsekvenser på de andre. I tillegg til at de militære, politikere og utenriksledelsen har ulike hovedarenaer, og derfor forstår offentlig strategi ulikt, har de ansvaret for iverksetting på sin hovedarena. Det betyr at dypstrategien på det operative nivå kan ha konsekvenser på alle arenaer. De militæres operative beslutninger som fører til sivile tap, kan ha virkninger på hjemlig opinion. De militæres operative beslutninger om å støtte andre staters tropper, kan ha betydning i institusjonsarenaen (Ulriksen 2009: 93).

Politikerens ønske om debatt om berettigelsen av engasjementet kan påvirke lokale aktører i innsatsområdet, så vel som egne militære styrker. Utenriksledelsens utspill for å fremme og vise allianse solidaritet kan ha uforutsette virkninger på legitimiteten til intervensjonen på innenriksarenaen. Ønsket om maksimal styrkebeskyttelse for å unngå belastninger på innenrikspolitisk legitimitet ved å lide tap, kan ha virkninger på utsiktene til å lykkes med intervensjonens mål i innsatsområdet.

Zambernardi (2010: 22) hevder at en intervensjonsstyrke som forsøker å bekjempe et opprør, står overfor et umulig trilemma. Styrke kan ikke samtidig ivareta styrkebeskyttelse, skille mellom stridende og ikke-stridende, og fysisk nedkjempe opprørerne. En stat kan beskytte sine styrker samtidig som den ødelegger opprørerne. Den kan velge å beskytte både sivile og sine egne styrker, men da på bekostning av å få tak i opprørere. Hvis den velger å legge stor vekt på å skille mellom stridende og ikke-stridende, må den akseptere større risiko for egne styrker fordi de må

inn på kloss hold. Disse hensynene kan ha ulike forbindelseslinjer til de tre arenaene. Isaf hadde store utfordringer i 2006–2007 fordi USA la større vekt på å bekjempe opprøre enn de fleste av sine allierte. De var villig til å ta større risiko med sine styrker enn sine allierte ved å forfølge opprørere med tallmessig svake styrker. Hovedgrunnen til forskjellen var at USAs allierte opplevde andre føringer fra innenriksarenaen, både med hensyn til egne tap og med hensyn utilsiktet skade på sivile. Siden det er umulig fullt ut å ivareta alle tre hensyn samtidig, må minst ett av dem vike.

Ett spørsmål kan være om småstater opplever mer sprikende krav mellom de tre arenaene enn det stormakter gjør. En mekanisme som taler for at det er tilfelle, er at småstater sjelden vil oppleve at deres eget bidrag er avgjørende for utfallet av operasjonen. Hvis bidraget i innsatsområde er stort nok til å spille en avgjørende rolle for at operasjonens mål nås, vil det medføre at det å lykkes med intervensjonen kan bli viktig på den innenrikspolitiske arenaen. I sin tur kan da beslutningstagerne befinne seg i den situasjon at kravene på innenriks arenaen blir mer sammenfallende med kravene til en optimal strategi for intervensjonsstyrken i innsatsområdet. Kravene til strategi i institusjonsarenaen vil også være annerledes – kanskje lettere å forene med kravene på de andre arenaene – for en stormakt i alliansen enn for en småstat.

## 4 Konklusjon

Rapporten kan ikke gi noe entydig og generelt svar på hva slags operasjoner og med hvilke styrker Norge eller andre småstater bør bidra med. Det er en politisk vurdering som vil avhenge av den konkrete situasjonen. Johansen med flere (2007: 41–47) gir en analyse av fordeler og ulemper ved ulike bidrag i internasjonale operasjoner av småstaten Norge. De tar opp størrelsen på bidragene, antall bidrag, lengden på bidragene, risiko ved oppdraget og valg av ulike strukturelementer. Modellen med sammenvevde arenaer viser at det er nødvendig å inkludere tre sett av nye faktorer i analysen av internasjonale operasjoner. De er småstatens innenriksarena, den institusjonelle arenaen og faktorer på innsatsarenaen. Hensikten i denne rapporten har vært å utvikle en modell som gir en bedre forståelse av hvilke krefter som virker på Norge som et lite land når vi engasjerer oss i internasjonale operasjoner. Vi kan imidlertid trekke noen tentative konklusjoner om småstatens muligheter og begrensninger i internasjonale operasjoner.

Denne rapporten har diskutert de viktigste rammebetingelsene småstater tar hensyn til når de vurderer om og hvordan de skal yte bidrag til internasjonale operasjoner. For å diskutere betydningen av disse rammebetingelsene, har vi presentert en modell basert på George Tsebelis' ”sammenvevde spill” (*nested games*). Denne modellen tar som utgangspunkt at politiske aktører deltar på mer enn én arena samtidig. Derfor kan handlinger som fortøner seg som lite rasjonelle sett ut fra én isolert arena, gi mening når alle aktørens arenaer sees i sammenheng. De tre viktige arenaene ved deltagelse i internasjonale operasjoner er innenriksarenaen, institusjonsarenaen og innsatsarenaen. Hvilken arena som er viktigst for den enkelte småstat er ikke gitt, men avhenger av småstatens innenrikspolitiske situasjon, sikkerhetspolitiske utfordringer og utenrikspolitiske ambisjoner.

Småstater vil delta i en institusjonell ramme. Institusjonen er en arena for innflytelse for småstater, og militær innsats er en måte å oppnå synlighet og anerkjennelse. Siden deltagelse i internasjonale operasjoner kan være et redskap for å fremme en småstats nasjonale interesser, er hvilken institusjon som er rammen for innsatsen viktig.

Tidligere var selve deltagelsen mer av et mål i seg selv. Gjennom å delta viste en småstat solidaritet og forventet at denne solidariteten ville komme den selv til gode. Evnen og viljen til *effektivitet*, og å bidra tellende, er blitt stadig viktigere for småstater som deltar i internasjonale operasjoner. Dette skyldes både at internasjonale operasjoner har blitt mer utfordrende og ressurskrevende og at ressurstilgangen til de ulike lands forsvar er blitt mindre. Innsats som bidrar til å løse problemer i operasjonsområdet, er blitt et krav fra amerikansk side. Spesielt vil dette kunne gjelde ressursrike småstater fordi de har større evne til å bidra effektivt. Alle relevante institusjoner har utviklet egne operasjonskonsepter for ulike typer av operasjoner. En viktig ny forutsetning for tellende innsats er evnen til å benytte institusjonens militære konsepter for den relevante operasjonen. De er utviklet med tanke på å øke effektiviteten av innsatsen, og styrkene til småstaten må beherske dem for å bidra effektivt til operasjonens overordnede mål.

Innenriksarenaen er viktig i internasjonale operasjoner. Sammenhengen mellom nasjonale verdier og interesser i den enkelte småstat og deltagelsen i innsatsområdet kan være uklar og indirekte. Samtidig er det viktig at innsatsen er forankret i den hjemlige opinion og det politiske system. Er ikke det tilfelle, kan innenriksarenaen bli en begrensning på småstatens innsats i internasjonale operasjoner. Da reduseres viljen til å bære kostnader i form av tap av menneskeliv, økonomiske utgifter og slitasje på forsvarets evne til innsats hjemme. Evne til å vise til synlige resultater av innsatsen er derfor et viktig hensyn også på hjemmearenaen.

Småstatens begrensninger og muligheter ved deltagelse i internasjonale operasjoner vil imidlertid avhenge av hva slags operasjon den deltar i. Rapporten har trukket fram tre forskjellige eksempler på operasjoner; antiregimeoperasjon, opprørsbekjempelse og humanitær operasjon. Konsekvensene av deltagelsen vil kunne være svært ulike i disse alternativene.

Småstatens militære styrker vil potensielt kunne være mest effektive i antiregimeoperasjoner, særlig dersom småstaten legger vekt på konvensjonelt forsvar av eget territorium. Da vil de kunne yte et viktig bidrag til at operasjonen når sitt mål. En småstat kan ha tilstrekkelige militære ressurser til å være med på å påvirke et regime, om det skjer med kampfly, spesialstyrker eller marinefartøyer. I denne type av operasjon er muligheten for at styrkebehovene tilstrekkelig små til at en småstat kan yte en tellende innsats. I antiregimeoperasjoner deltar styrkene i konvensjonell høyintensitetsstrid, noe som innebærer at våpen og avdelinger opererer på samme måte som de forbereder seg på for forsvar av eget territorium.

Libyaoperasjonen i 2011 ble gjennomført av Nato, sannsynligvis fordi bare Nato har evne til å gjennomføre en høyintensitetsluftoperasjon. Da er den institusjonelle rammen for småstatens deltagelse gitt. For småstater som er medlemmer av Nato, byr dette ikke på noe nytt. Det er imidlertid viktig å være klar over at mange småstater i Nato vil være begrenset i slike operasjoner

av utstyr og treningsnivå. Dette gjelder i enda høyere grad for småstater utenfor Nato. Den politiske gevinsten for småstater som evner å delta blir tilsvarende høy. Antiregimeoperasjoner er også mindre av en belastning på småstatens forsvar fordi de militære kapasiteter kan brukes uten radikale endringer, noe som gjør den militære erfaringen relevant for hjemmeoppgaver.

Utfordringene i opprørsbekjempelse og freds- og humanitære operasjoner har blitt mere lik hverandre etter at FNs operasjoner har fått mer robuste mandat og engasjementsregler. Siden begge operasjonstypene er ekstremt ressurskrevende, er muligheten for at småstaten yter et tellende bidrag til operasjonens mål mindre. Suksess og fiasko i opprørsbekjempelse og humanitære operasjoner er resultatet av mange operasjoner og tiltak på taktisk og operativt nivå, slik at den enkelte småstat eierskap til helheten er diffus. Opprørsbekjempelse og freds- og humanitære operasjoner krever også egne operasjonskonsepter som er forskjellig fra høyintensitetsstrid. Dette medfører store utfordringer for forsvar som i utgangspunktet er innerettet mot forsvar av eget territorium. I disse operasjonene er FN, EU og Nato aktuelle rammer for småstatsdeltagelse. Dette representerer en utfordring i seg selv fordi disse institusjonene har utviklet ulike konsept for helhetlig tilnærming til konflikten, for å ta ett eksempel. Det betyr at småstaten må ha kunnskap om alle for å kunne forberede sine avdelinger på deltagelse i operasjonen.

Et fellestrekk er selvsagt at disse konseptene er forskjellig fra de konsepter som er relevante for konvensjonell høyintensitetsstrid. Deltagelse i opprørsbekjempelse og fredsbevaring gir slitasje på de militære ferdigheter som trengs i høyintensitetsstrid. I opprørsbekjempelse er strid noe som finner typisk sted på lags-, tropps- eller kompaninivå. Det betyr at landstyrker som deltar i opprørsbekjempelse i liten grad får trent på samvirke mellom avdelinger eller våpengrener. Dette svekker evnen til å gjennomføre slike operasjoner hvis opprørsbekjempelse blir langvarig, noe den typisk blir. Relevansen av tradisjonell militær utdannelse og forsvarsstruktur er også langt mindre i en opprørsbekjempelse enn i en regimebekjempelse. Samtidig er det vanskeligere å overføre og utnytte erfaringer fra denne type operasjoner i det nasjonale forsvar, med unntak av enkeltmannsferdigheter og ferdigheter på lags- og kanskje troppsnivå.

Forskjeller mellom opprørsbekjempelse på den ene siden og fredsoperasjoner på den andre, eksisterer fortsatt. Konfliktintensiteten er høyere i opprørsbekjempelse, noe som gir større slitasje på styrkene som deltar og gjør operasjonen mer utfordrende på innenriksarenaen. Småstater opplever færre begrensninger i fredsoperasjoner fordi de militære kravene er lavere og de innenrikspolitiske begrensningene er færre. Ressurssterke småstater har også store muligheter til støtte FN-operasjoner på med for logistikk eller ingeniørkapasiteter, noe som bistår styrker fra mindre ressurssterke stater i å utføre sine oppgaver. Da er det lettere for småstater å få resultater av sin deltagelse, særlig hvis de har moderne militære styrker. (Millett med flere 1986).

Småstater har derfor – til tross for begrensede ressurser – en rolle i fremtidens internasjonale operasjoner. En bedre forståelse av samspillet mellom innsatsarenaen og institusjonsarenaen, vil sette dem i stand til å spille den rollen bedre.



## Litteratur

- Arreguin-Toft, Ivan. *How the weak win wars: A theory of asymmetric conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Bailes, Alyson. "Does a Small State Need a Strategy?". I Occasional Paper No. 2, ed. University of Iceland International Centre for the Study of Small States. Reykjavik, 2009.
- Bakkeli, Tom. *Norges hemmelige krigere*. Oslo: Kagge forlag, 2008.
- Batora, Jozef. "Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada". I Discussion Papers in Diplomacy. Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2005.
- Beadle, Alexander W. "Protection of civilians in theory – a comparison of UN and Nato approaches". FFI-rapport 2010/02453, 2010.
- Bjerga, Kjell Inge og Torunn Laugen Haaland. "Development of Military Doctrine" *The Journal of Strategic Studies* 33 (4) (2010), 505–533.
- Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in International Politics*. London: Macmillan Press, 1977.
- Buzan, Barry og Ole Wæver. *Regions and Powers: the Structure of International Security*: Cambridge University Press, 2003.
- Børresen, Jacob. *Torskekrig*. Oslo: Abstrakt forlag, 2011.
- Daltveit, Egil, Jan Fredrik Geiner og Palle Ydstebø. "Trender i militære operasjoner". FFI-rapport 2010/00692, 2010.
- Davies, Norman. *Europe: a History*: Harper Collins, 1998.
- Denning, Darren J. *In Pursuit of British Public Support for the Next War*. Norfolk, Virginia: National Defense University, Joint Advanced Warfighting School, 2010.
- Finel, Bernard I. "An alternative to COIN" *Armed Forces Journal* (2) (2010).
- Fischer, Kristian og Jan Top Christensen. "Improving civil-military cooperation the Danish way" *NATO Review* ((Summer 2005)) (2005).
- Gelpi, Christopher, Peter D. Feaver og Jason Reifler. *Paying the human costs of war: American public opinion and casualties in military conflicts*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2009.
- Gunderson, Åse Wahl. "Ute, hjemme eller begge deler? – En sammenlikning av norsk, svensk og dansk forsvarsstruktur". FFI-rapport, 2011(kommer).
- Handel, Michael I. *Weak States in the International System*. London: Routledge, 1990.
- Heier, Tormod. "Stabiliseringsoppdrag i Afghanistan: En militær gjøkunge?". I Tore Nyhamar (ed.) *Strategi i stabiliseringsoperasjoner: Utfordringer og nødvendigheter*, Oslo: Abstrakt forlag, 2010.

- Hey, Jeanne A. K. ed. *Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2003.
- Howorth, Jolyon. "The Transformation of European Military Capability 1989–2005". I Curtis Gilroy og Cindy Williams (ed.) *Service to country: personell and the transformation of western militaries*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2006.
- Isikoff, Michael og David Corn. *Hubris. The inside Story of Spin, Scandal and the Selling of the Iraq War*. New York: Crown Publishers, 2006.
- Jeppsson, Tommy og Inge Tjøstheim. *Militärstrategiskt tänkande i ett småstatsperspektiv: en nordisk syn på militärstrategins roll*. Stockholm: Försvarshögskolan, 2005.
- Johansen, Iver. "Hva betyr samfunnet for militær effektivitet en analyse av sosial kapital i produksjonen av militær makt". FFI-rapport 2010/01176, 2010.
- Johansen, Per Kristian, Rolf-Inge Vogt Andréson, Espen Berg-Knutsen, Øivind Karlsrud og Sverre Ruud Kvalvik. "Norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner: med hvem, med hva og hvorfor? FFI-rapport 2007/00679, 2007.
- Kerttunen, Mika. "The Concept". I Mika Kerttunen, Tommi Koivola og Tommy Jeppsson (ed.) *The EU Battlegroup-theory and developments in the light of Finnish-Swedish Cooperation*, Helsinki: National Defence College, 2005.
- Kjeksrud, Stian. "FNs strategiske dilemma: Bruk av makt for fred". I Tore Nyhamar (ed.) *Strategi i stabiliseringsoperasjoner: Utfordringer og nødvendigheter*, Oslo: Abstrakt forlag, 2010.
- Kjeksrud, Stian og Jacob Aasland Ravndal. "Protection of civilians in practice—emerging lessons from the UN mission in the DR Congo". FFI-rapport 2010/02378, 2010.
- Kjøberg, Anders. "Livet i hegemonens skygge: en småstats sikkerhetslogikk". FFI-rapport 2007/01626, 2007.
- Kjøberg, Anders. "Navigating in the fog of peace: Bakgrunnen for og betydningen av stabiliseringsoperasjoner". FFI-rapport 2008/01464, 2008.
- Kjøberg, Anders. "Ambisjoner og illusjoner i stabiliseringsoperasjoner". I Tore Nyhamar (ed.) *Strategi i stabiliseringsoperasjoner: Utfordringer og nødvendigheter*, Oslo: Abstrakt forlag, 2010.
- Knutsen, Bjørn Olav. "Hva gjør stabiliseringsoperasjoner med Nato?". I Tore Nyhamar (ed.) *Strategi i stabiliseringsoperasjoner: Utfordringer og nødvendigheter*, Oslo: Abstrakt forlag, 2010.
- Lieb, Doug. "The Limits of Neorealism: Marginal States and International Relations Theory" *Harvard International Review* 26 (1) (2004), 26–30.
- Millett, Allan R., Williamson Murray og Kenneth H. Watman. "The Effectiveness of Military Organizations" *International Security* 11 (1) (1986), 37–71.
- Moore, Rebecca R. "NATO's Partners in Afghanistan: Impact and Purpose". International Studies Association Annual Convention. New Orleans, LA, 2010.

- Mosser, Michael W. "Engineering Influence: The Subtile Power of Small States in the CSCE/OSCE". I Erich Reiter og Heinz Gartner (ed.) *Small States and Alliances*, Berlin: Phytika-Verlag, 2001.
- Maass, M. "The elusive definition of the small state" *International Politics* 46 (1) (2009), 65–83.
- Maass, Matthias. "Pre-Theorizing International Relations Theory of Small States". ISA Annual Convention 2006. San Diego, CA, 2006.
- Norheim-Martinsen. "EU og utviklingen mot en effektiv sivil-militær organisasjon". I Tore Nyhamar (ed.) *Strategi i stabiliseringsoperasjoner: Utfordringer og nødvendigheter*, Oslo: Abstrakt forlag, 2010.
- Norheim-Martinsen, Per Martin, Tore Nyhamar, Anders Kjølberg, Stian Kjeksrud og Jacob Aasland Ravndal. "Fremtidens internasjonale operasjoner". FFI-rapport 2011/01697, 2011.
- Nye, Joseph S. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*: Oxford University Press, USA, 2003.
- Tore Nyhamar (ed.) *Strategi i stabiliseringsoperasjoner: Utfordringer og nødvendigheter*, Oslo: Abstrakt forlag, 2010.
- Nyhamar, Tore. "Opprørsbekjempelse: USAs Irakstrategi 2007". I Tore Nyhamar (ed.) *Strategi i stabiliseringsoperasjoner: Utfordringer og nødvendigheter*, Oslo: Abstrakt forlag, 2010a.
- Nyhamar, Tore. "Stabiliseringoperasjoner: Handlingsrom for strategi". I Tore Nyhamar (ed.) *Strategi i stabiliseringsoperasjoner: Utfordringer og nødvendigheter*, Oslo: Abstrakt, 2010b.
- Pape, Robert A. "Soft balancing against the United States" *International Security* 30 (1) (2005), 7–45.
- Rickli, Jean-Marc. "European Small States' Military Policies after the Cold War: from territorial to Niche Strategies" *Cambridge Review of International Affairs* 21 (3) (2008), 307–325.
- Rothstein, Robert L. *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press, 1968.
- Sheffer, Gabriel. "The security of small ethnic states - a counter neo-realist argument". I Efraim Inbar and Gabriel Sheffer (ed.) *The national security of small states in a changing world*, 1997.
- Simon, Jeffrey. *NATO expeditionary operations: impact upon new members and partners*. Washington DC: National Defense University Press, 2005.
- Skogan, John Kristen. "Sikkerhetspolitiske mål og virkemidler". I Jon Hovi and Raino Malnes (ed.) *Anarki, makt og normer: innføring i internasjonal politikk*, Oslo: Abstrakt forlag, 2007.
- Stepputat, Finn. "Inter-agency Cooperation: A Danish Perspective". I Karsten Friis and Sanaa Rehman (ed.) *Nordic Approaches to Whole-of-Government*, Oslo: NUPI, 2010.
- Strachan, Hew. "The lost meaning of strategy". *Survival*: International Institute for Strategic Studies, 2005.
- Tsebelis, George. *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley, California: University of California Press, 1990.

Ulriksen, Ståle. "Europeisk landmakt?". I Pernille Rieker og Walter Carlsnaes (ed.) *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk: Aktører, instrumenter og operasjoner*, Oslo: Universitetsforlaget, 2009.

U.S. Army Training and Doctrine Command, *Counterinsurgency Army Field Manual 3-24*. Chicago: University of Chicago Press/Department of the Army, 2006.

Waltz, Kenneth N. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

Wight, Martin. *Power Politics*. 2nd Edition. London: Penguin Book, Royal Institute of International Affairs, 1985.

Zamernardi, Lorenzo. "Counterinsurgency's Impossible Trilemma". *The Washington Quarterly* 33 (3) (2010), 21–34.