



FFI-RAPPORT

20/02310

Småstatsnarrativ i internasjonale operasjoner

Vårin Alme
Torbjørn Kveberg

Småstatsnarrativ i internasjonale operasjoner

Vårin Alme
Torbjørn Kveberg

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

9. desember 2020

Emneord

Strategisk kommunikasjon
Sikkerhetspolitikk
Informasjonsoperasjoner
Afghanistan

FFI-rapport

20/02310

Elektronisk ISBN

978-82-464-3318-9

Engelsk tittel

Small State Narratives in International Operations

Godkjenner

Trude Bloebaum, *forskningsleder*

Sigurd Glærum, *forsknings sjef*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

Sammendrag

Fremmedstatlig påvirkning er i løpet av de siste årene blitt en utfordring for vestlige stater, deriblant Norge. I møte med denne utfordringen ser flere av disse statene – også Norge – til lærdommer fra den siste tidens internasjonale operasjoner og til konsepter som strategisk kommunikasjon, narrativ og kampen om befolkningen. I denne rapporten kombinerer vi småstatsteori med narrativteori, og undersøker hvorvidt et slikt sammensatt rammeverk kan forklare det norske narrative i den internasjonale operasjonen i Afghanistan. Siktemålet er økt forståelse for småstaters muligheter og begrensninger i forsvaret mot fremmedstatlig påvirkning.

Narrativ er kort fortalt en tolkningsramme som sorterer hendelser og aktører i tid og rom. I narrative blir noe inkludert og noe ekskludert, noe forstått som kausalt, annet ikke. Et narrativ er uttrykk for et bestemt syn på verden. Statlige sikkerhetspolitiske narrative handler om hvordan stater oppfatter seg selv i verden, og hvordan de ønsker å fremstille seg selv for å understøtte sin politikk.

Anders Kjølberg og Tore Nyhamars (2011) modell for småstater i internasjonale operasjoner forteller oss at småstaten til enhver tid opptre på tre sammenvevde arenaer (institusjonsarenaen, innenriksarenaen og innsatsarenaen), noe som kan føre til «tilsynelatende irrasjonelle valg» når en arena sees isolert. Fra teorien om narrativ kan et sett kriterier for hva som utgjør et godt narrativ utledes (her kalt klarhet, koherens og klangbunn). Avvik fra disse kalles her narrativbrudd. Samlet sett forteller rapportens rammeverk oss at en småstat i en internasjonal operasjon vil ha begrenset mulighet til å utvikle, formidle og opprettholde et strategisk narrativ, og at årsaken ligger i småstatens sammenvevde situasjon. For empirisk analyse kan dette oppsummeres i følgende tre forventninger: i) valg som undergraver klarhet, koherens og/eller klangbunn forekommer, ii) valg som undergraver klarhet, koherens og/eller klangbunn kan forklares av småstatens sammenvevde situasjon, og iii) når småstatens sammenvevde situasjon fører til konflikt mellom arenaene, er prioriteringen oftest klarhet, koherens og klangbunn på institusjonsarenaen. Deretter prioriteres innenriksarenaen, og til sist innsatsarenaen.

Forventningene undersøkes gjennom en analyse av eksempler på narrativbrudd under Norges engasjement i Afghanistan. Analysen finner støtte for samtlige tre forventninger. Funnene viser at småstatens hovedinteresse i den internasjonale operasjonen ligger på institusjonsarenaen snarere enn innsatsarenaen. Dette vanskeliggjør opprettholdelsen av et godt narrativ på samtlige tre arenaer, og som fører til at småstaten må prioritere og balansere mellom de tre arenaene. I de fleste tilfeller vil det være viktigst for småstaten å unngå narrativbrudd på institusjonsarenaen og innenriksarenaen, men fordi arenaene er sammenvevd, kan brudd på én føre til brudd på en annen.

Småstatens muligheter til å utvikle, formidle og opprettholde et strategisk narrativ i en internasjonal operasjon er begrenset. Mulighetsrommet finnes imidlertid i en bevissthet om eget narrativ, og en selvinnsett i egne prioriteringer, sårbarheter og interesser. Samtidig må småstaten spørre seg i hvilken grad opprettholdelsen av et godt narrativ bestandig er ønskelig. Som denne rapporten vil vise, kan småstaten i visse tilfeller være best tjent med å ta tilsynelatende irrasjonelle valg, her i form av narrativbrudd.

Summary

Over the last few years, foreign influence has become an increasing concern for Western states. In confronting this challenge, many states, including Norway, look to lessons learned from the international operations of the recent era, and to concepts such as strategic communication, narrative, and the battle for the population. This report combines small state theory with narrative theory and examines whether this eclectic framework can explain the Norwegian narrative for the international operation in Afghanistan. Our aim is to gain insight into small states' possibilities and limitations in the defence against foreign influence.

A narrative is, in short, a frame for interpretation, which sorts events and actors in time and space. In the narrative, some things are included and others excluded – some things understood causally, and others not so. A narrative is an expression of a world view. State security narratives and state narratives are about how states see themselves in the world and how they seek to portray themselves in a certain way in order to support their own policies.

Anders Kjølberg and Tore Nyhamar's (2011) model for small states in international operations illustrates how the small state at all times partakes in three different but all the while nested arenas (the institution arena, the domestic arena, and the deployment arena). This nested situation may force the small state to make "apparently sub-optimal choices" if one arena is viewed in isolation. From the narrative theory, we can deduce a set of criteria for a good narrative (clarity, coherence, and resonance). The report treats deviation from these criteria as narrative breaches. The narrative framework indicates that a small state in an international operation has a limited room of possibilities in forming, conveying, and maintaining a strategic narrative, owing to its nested game situation. For the purpose of empirical analysis, we can summarize certain theoretical expectations: i) choices that undermine clarity, coherence, and/or resonance occur, ii) choices that undermine clarity, coherence, and/or resonance can be explained by taking into account the nested game situation of the small state, and iii) when the nested game situation leads to conflict between the arenas, the priority is often clarity, coherence and/or resonance on the institution arena first, the domestic arena second, and the deployment arena third.

The report investigates these expectations through an analysis of examples of narrative breaches during the Afghanistan mission. The analysis finds support for all three. The findings show that small states' main interest in international operations are tied to the institution arena, rather than the deployment arena, making it difficult to maintain a good narrative on all arenas, and forcing the state to prioritize and balance between them. In most cases, the small state will prioritize avoiding narrative breaches on the institution arena and the domestic arena – but given that the arenas are nested, breaches on one arena can lead to breaches on another. The small states' chances of forming, conveying, and maintaining a strategic narrative in an international operation are limited. It requires a consciousness of one's own narrative and insight regarding one's own vulnerabilities, priorities, and interests. At the same time, the small state must ask itself to what degree keeping a good narrative is always preferable. As this report will illustrate, the small state can sometimes be best served with "apparently sub-optimal choices", i.e. the occurrence of narrative breaches.

Innhold

Sammendrag	3
Summary	4
1 Innledning	7
2 Teori og metode	8
2.1 Småstaters handlingsrom i internasjonale operasjoner	9
2.1.1 Institusjonsarenaen	10
2.1.2 Innenriksarenaen	11
2.1.3 Innsatsarenaen	12
2.2 Krav til narrativ	12
2.2.1 Hva er narrativ?	13
2.2.2 Stater og narrativ	14
2.2.3 Kriterier for et godt narrativ	16
2.3 Tre forventninger for småstaters narrativ i internasjonale operasjoner	17
2.4 Styrker og svakheter ved rammeverk og analyse	18
3 Norske narrativbrudd i Afghanistan	19
3.1 Forventning 1: Småstaten tar valg som undergraver klarhet, koherens og klangbunn	20
3.1.1 Skiftende målsettinger og for mange «gode grunner» for engasjementet	20
3.1.2 Styrkebeskyttelsestiltak på akkord med narrativ på innsatsarenaen	22
3.1.3 Eksempler på budskapsfragmentering	23
3.2 Forventning 2 og 3: Småstatens sammenvevde situasjon forklarer valgene	26
3.2.1 Skiftende målsettinger og for mange «gode grunner» for engasjementet	27
3.2.2 Styrkebeskyttelsestiltak undergravde narrativ på innsatsarenaen	29
3.2.3 Budskapsfragmentering	32
4 Oppsummering og konklusjon	33
Forkortelser	37
Referanser	38



1 Innledning

Vestlige lands behov for et forsvar mot fremmedstatlig påvirkning er blitt tydeligere i løpet av det siste tiåret (Kveberg et al., 2019, s. 4). I kjølvannet av russiske påvirkningsaktiviteter under annekseringen av Krim i 2014 og det amerikanske presidentvalget i 2015 og 2016, har Vestens oppmerksomhet skiftet fra påvirkningens rolle i internasjonale operasjoner til dens rolle i internasjonal politikk. Vesentlige deler av tankegodset Vesten utviklet for å håndtere påvirkning i internasjonale operasjoner på 2000-tallet er overført denne nye konteksten. Det antas for eksempel at idéer som *strategisk kommunikasjon* (for en innføring, se Paul, 2011) er viktig både i påvirkning og i forsvar mot påvirkning. Dette gjelder også i Norge, hvor temaene behandles i blant annet langtidsplaner for forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2020).

Idéer som strategisk kommunikasjon, narrativ, informasjonsoperasjoner, psykologiske operasjoner og lignende oppfattes som sentrale for å lykkes med internasjonale operasjoner, fordi de søker å gjøre noe med sentrale målgruppers persepsjon av virkeligheten. Viktigheten av persepsjoner i slike operasjoner har blitt uttrykt i variasjoner av utsagn om «å vinne hjerter og sinn» i vel over hundre år. Denne tankegangen var synlig også i den internasjonale innsatsen i Afghanistan (2001-d.d.) (Arreguín-Toft, 2005; Mack, 1975; Sullivan, 2007). Stanley McChrystal, øverstkommanderende i *International Security Assistance Force* (ISAF), sa for eksempel:

The biggest thing is convincing the Afghan people. This is all a war of perceptions. This is not a physical war in terms of how many people you kill or how much ground you capture, how many bridges you blow up. This is all in the minds of the participants (Shanker, 2010).

Vil idéer som de nevnt over gi militære ledere som McChrystal det de trenger for å vinne den såkalte «persepsjonskrigen»? Amerikanernes vurderinger var ikke lovende for strategisk kommunikasjon ved slutten av det første tiåret i Afghanistan (se *Ten Years On: The Evolution of Strategic Communication and Information Operations since 9/11*, 2011; Paul, 2011). Nå, ett tiår senere, er mulighetene for å vurdere idéenes nytteverdi flere, fordi konflikten i Afghanistan har pågått lenger og flere vurderinger av den foreligger. I Norge har vi for eksempel et rikere empirisk grunnlag med den offentlige utredningen «En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014». Ved å studere Vestens idéer innen påvirkning i Afghanistan, kan vi være bedre skikket til å evaluere internasjonale operasjoner og utfordringene de medfører, ikke minst for en småstat. Vi kan også lære mer om idéene som nå antas gyldige i internasjonal politikk.

Denne rapporten bidrar til diskusjonen om påvirkningens rolle i moderne krigføring og om Vestens idéer innen påvirkning ved å studere spørsmålet: Hvilke forutsetninger har en småstat som Norge til å utvikle, formidle og opprettholde et strategisk narrativ i en internasjonal operasjon? Spørsmålet stilles på bakgrunn av teorien om at en småstat som Norge kan oppleve krysspress mellom interesser på ulike sammenvevde arenaer (Kjølborg & Nyhamar, 2011). Institusjonsarenaen består ofte av allierte land som deltar sammen i operasjonen eller andre internasjonale organisasjoner eller institusjoner. Innenriksarenaen er hjemme i småstaten.

Innsatsarenaen består av aktørene som befinner seg i området operasjonen foregår i. Om norske interesser opp mot allierte har førsteprioritet, kan Norge ta valg som virker ufornuftig («tilsynelatende irrasjonelle») i operasjonsområdet. Samtidig spiller de ulike (teoretiserte) kravene til et godt narrativ inn på en internasjonal operasjon som Afghanistan. Selv om et godt narrativ gjerne anses som viktig for måloppnåelse i en slik internasjonal operasjon, kan småstaten likevel se seg nødt til å fire på disse kravene i visse omstendigheter og på visse arenaer – all den tid motstridende interesser på andre arenaer anses som viktigere.

Forskningsspørsmålet belyses ved å kombinere teoretiserte krav til et godt narrativ med en modell som forklarer småstaters valg, muligheter og begrensninger i internasjonale operasjoner. Det teoretiske rammeverket benyttes så på Norges engasjement i Afghanistan som case. Poenget her er ikke å gjøre en helhetlig gjennomgang av Norges narrativ i operasjonen, men å undersøke hvorvidt vi kan finne eksempler på at Norges interesser på ulike arenaer førte til krysspress hvor narrativet i den internasjonale operasjonen ble skadelidende. Slik belyses småstatens eventuelle utfordringer med å etterleve kravene for et formålstjenlig narrativ i internasjonale operasjoner.

Rapporten finner at det teoretiske rammeverket gir meningsfulle forklaringer på avvik i Norges etterlevelse av de narrative kravene i Afghanistan. Tilsynelatende irrasjonelle valg på innsatsarenaen lar seg forklare av interesser på innenriksarenaen og institusjonsarenaen. En lærdom for fremtiden er derfor at det for en småstat i en internasjonal operasjon kan være vanskelig, om ikke umulig, til enhver tid å etterleve narrativteoriens krav. Dette både på grunn av narrativteoriens egne interne spenninger, og på grunn av de motsetningsfylte interesser som kan oppstå mellom sammenvevde arenaer for en småstat i internasjonal operasjon.

Funnene har overføringsverdi til småstaters forsvar av eget territorium, selv om arena- og aktøroppsettet blir noe annerledes her (for én mulig måte å betrakte et slikt problem på, se Kveberg et al., 2019). En tilpasset modell kunne belyst dilemmaene en småstat kan komme i når et narrativ som ivaretar kjerneinteressen (for eksempel støtte fra allierte) skal etableres samtidig som narrativet må være hensiktsmessig hjemme og overfor en motpart.

2 Teori og metode

For å belyse hvilke forutsetninger en småstat som Norge har til å utvikle, formidle og opprettholde et strategisk narrativ i en internasjonal operasjon, kombineres to perspektiver til ett teoretisk rammeverk. I korte trekk er det ene perspektivet utviklet for å drøfte småstaters handlingsrom i internasjonale operasjoner, og det andre for å beskrive hva som kreves i et godt narrativ. Det resulterende teoretiske rammeverket benyttes til å formulere noen forventninger om småstaters forutsetninger for å utvikle, formidle og opprettholde strategiske narrativ. Verdien av rammeverket illustreres gjennom diskusjon av utvalgt empiri fra Norges engasjement i Afghanistan.

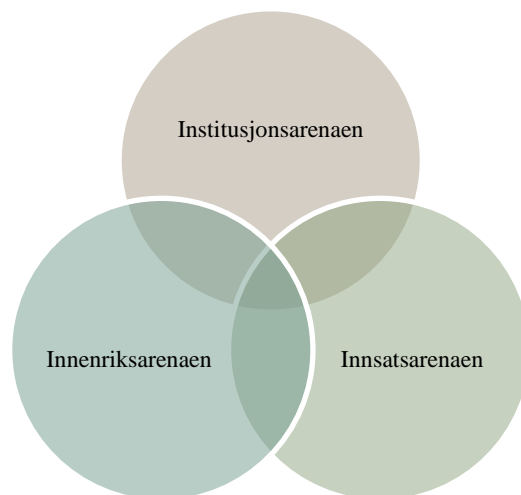
2.1 Småstaters handlingsrom i internasjonale operasjoner

Til å drøfte småstaters handlingsrom i internasjonale operasjoner benyttes modellen utviklet i Kjølberg og Nyhamars (2011) rapport «Småstater i internasjonale operasjoner». Før modellen beskrives nærmere drøftes noen viktige og relevante trekk ved småstater i internasjonal politikk.

Småstaters sikkerhetspolitiske rammebetingelser i internasjonal politikk er forskjellige fra stormakters. En sentral ulikhet er småstatens relative maktunderskudd, og følgelig snevrere handlingsrom, i det internasjonale systemet: Småstaten har flere begrensninger, flere (motsetningsfylte) hensyn og større prioriteringsbehov enn stormakten (Rickli, 2008). Tradisjonelt har dette ført til at småstater ikke utøver militærmakt internasjonalt annet enn for fredsbevaring (Kjølberg & Nyhamar, 2011, s. 6). Siden den kalde krigens slutt har dette endret seg (Heier et al., 2014, s. 13). I internasjonale operasjoner har småstater projisert militærmakt utenfor egne landegrenser, og dermed tatt roller og oppgaver tradisjonelt forbeholdt større makter. Småstatens sikkerhetspolitiske rammebetingelser i disse operasjonene er imidlertid fremdeles mer begrenset enn de større aktørene de opererer side om side med. Det fører til at småstaten tar andre valg enn en større aktør gjør eller ville ha gjort – valg som kan være vanskelige å forstå for en observatør som er vant til å bedømme internasjonale operasjoner ut fra et stormaktperspektiv. Disse valgene kan fremstå som suboptimale, og dermed utgjøre «tilsynelatende irrasjonelle valg» (Kjølberg & Nyhamar, 2011, s. 13; Tsebelis, 1990, ss. 1, 6).

Kjølberg og Nyhamar (2011) benytter Tsebelis' (1990) idé om sammenvevde spill (*nested games*) til å modellere betraktninger som de over om småstater i internasjonale operasjoner. Med det rammeverket kan de studere Norges handlingsrom og valg. Tsebelis' sammenvevde spill går i korte trekk ut på at tilsynelatende irrasjonelle valg i ett spill oppstår fordi aktøren spiller flere spill samtidig som ikke er upåvirket av hverandre. At stater må ta hensyn til ulike arenaer samtidig er også kjent fra Putnams (1988, p. 434) «tonivåspill» – hvor statlige aktører opptrer på to nivåer til enhver tid, det innenrikspolitiske og det utenrikspolitiske. Kjølberg og Nyhamar (2011) mener imidlertid at en hensiktsmessig arenakonfigurasjon for småstater i internasjonale operasjoner, all den tid småstatens rammebetingelser skiller seg fra stormaktens, inneholder tre sammenvevde arenaer av særlig betydning: institusjonsarenaen, innenriksarenaen og innsatsarenaen.

Institusjonsarenaen består ofte av allierte land som deltar sammen i operasjonen og/eller av andre internasjonale organisasjoner og institusjoner. *Innenriksarenaen* er hjemme i småstaten. *Innsatsarenaen* består av aktørene som befinner seg i området der operasjonen gjennomføres. Det som skaper utfordringer for småstaten, er at ulike normer, regler, hensyn og aktører hersker på de tre arenaene: «Det som virker som fornuftige tiltak på én arena, kan virke ufornuftig på de to andre arenaene» (Kjølberg, 2014, s. 45–46; Kjølberg & Nyhamar, 2011, s. 13). Figur 2.1 viser modellen.



Figur 2.1 Sammennevde arenaer for småstater i internasjonale operasjoner.

For å forstå småstaters valg i internasjonale operasjoner må en forstå aktørens ulike interesser og hensyn, og den relative vektningen av dem på samtlige arenaer. Arenaen som får prioritet i statens beslutningsprosess kan variere fra sak til sak, og kalles *hovedarenaen*. Om interesser på institusjonsarenaen medfører tilsynelatende irrasjonelle handlinger på innsatsarenaen, så var altså institusjonsarenaen hovedarena i saken.

2.1.1 Institusjonsarenaen

En småstats engasjement i en internasjonal operasjon vil stort sett skje i en allianse eller koalisjon, da «[p]rojeksjon av militærmakt utenfor landets grenser (...) tradisjonelt [er] stormaktspolitikk» (Kjølberg & Nyhamar, 2011, s. 6). Småstaten har gjerne for små militære kapasiteter på egenhånd. For en småstat hvis forsvars- og sikkerhetspolitikk er forankret i alliansemedlemskap, vil institusjonsarenaen derfor være svært viktig.

Særegent for småstaten i internasjonale operasjoner er at de viktigste interessene finnes på institusjonsarenaen, og ikke innsatsarenaen. I utgangspunktet er det intuitivt å forvente at en statlig aktør som intervenserer militært i et annet land vil ha operasjonsområdet i seg selv som høyeste prioritet. For småstater, som ikke selv ville ha intervensert i landet om det ikke var for medlemskapet i en militær allianse, ligger hovedmålet med deltakelsen imidlertid ikke i å nå militære mål i operasjonsområdet i seg selv (dog dette på ingen måte er irrelevant). Snarere ligger hovedmålet i alliansen: Småstaten håper at egen deltakelse i den allierte operasjonen vil i) styrke alliansen og ii) øke sannsynligheten for alliert støtte dersom småstaten selv en dag trenger det. Med andre ord vil en småstats hovedarena – den som vektet tyngst i det sammennevde spillet – gjerne være institusjonsarenaen, snarere enn innsatsarenaen.

For å opprettholde alliansens styrke, relevans og forpliktelse til småstaten – som gjerne er hovedmotivet for å delta i internasjonale operasjoner (Kjølberg & Nyhamar, 2011, s. 6; Snyder, 1984, s. 463) – må småstaten, i utformingen og gjennomføringen av sin politikk og deltakelse i internasjonale operasjoner, ta høyde for hvordan valgene den tar vil tolkes og mottas av allierte

på institusjonsarenaen. Dette er også fordi alliansen gjerne har det overordnede ansvaret for operasjonen; medlemslandene i alliansen skal samarbeide om å nå et felles mål.

2.1.2 Innenriksarenaen

På innenriksarenaen vil småstatens hovedinteresse være å oppnå tilstrekkelig støtte i befolkningen til å opprettholde engasjementet, og slik sikre interessene på institusjonsarenaen. Det som kalles legitimeringsargumentasjon er derfor sentralt. I et parlamentarisk demokrati er regjeringen avhengig av støtte fra parlamentet (i Norge Stortinget) for politikken den fører. I forsvarspolitikken gjelder dette ikke minst dersom deltakelse i internasjonale operasjoner trekker ut i tid. Småstaten ønsker at aktører på hjemmearenaen – bestående blant annet av politisk opposisjon, politiske samarbeidspartnere, presse, interesseorganisasjoner, academia og opinionen for øvrig – ikke øver press som fører til at regjeringen blir nødt til å trekke styrkene tilbake. Regjeringen ønsker heller ikke å risikere å miste støtten som er nødvendig for å styre landet. Legitimering er derfor en viktig oppgave for småstaten på innenriksarenaen (Kjølberg & Nyhamar, 2011, s. 14).

Deltakelse i internasjonale operasjoner kan legitimeres på ulike måter, men det at småstatens interesser oftest ligger på institusjonsarenaen snarere enn innsatsarenaen vanskeliggjør oppgaven. En motivasjon for deltakelse i operasjon – som gjerne reflekteres i (stormaktens) legitimeringsargumentasjon – er nasjonal interesse.¹ At småstatens nasjonale interesse i internasjonale operasjoner er knyttet til allianseavhengighet snarere enn til konflikten i seg selv kan utfordre slik legitimering for småstaten. I slike tilfeller står ikke småstatens overlevelse direkte på spill. Småstatens interesse er altså begrenset og indirekte (Kjølberg, 2014, s. 46). I begrensede konflikter, der nasjonal interesse indirekte er knyttet til konflikten, fremstår ikke behovet for maktbruk som åpenlyst for befolkningen på innenriksarenaen. Maktbruken blir del av den ordinære politiske drakampen. Dette vanskeliggjør legitimering ut fra nasjonal interesse: «At sammenhengen med vitale interesser er indirekte og uklar, gjør at støtten til innsatsen hviler på et mer usikkert fundament som lettere kan undermineres» (Kjølberg & Nyhamar, 2011, s. 10).

Dersom støtten i småstatens befolkning til fortsatt deltakelse i den internasjonale operasjonen forvitrer, kan småstaten havne i en situasjon hvor ivaretagelse både av egen regjeringsposisjon og engasjement i operasjonen blir vanskelig, om ikke umulig. For å unngå slike situasjoner kan myndighetene se seg nødt til tidvis å prioritere hjemmearenaen på bekostning av de to øvrige arenaene. Slike prioriteringer kan fra de øvrige arenaenes perspektiv, og da særlig fra innsatsarenaens perspektiv, virke irrasjonelle opp mot småstatens interesser. En måte hjemmearenaen kan få forrang på, er ved en innenrikspolitisk legitimering forankret i andre elementer enn nasjonal interesse. Slike elementer vil, slik vi skal se når vi kommer til narrativteorien, avhenge av småstatens nasjonale narrativ.

¹ For ordens skyld er det på sin plass å poengtere at også stormakter legitimerer sine operasjoner i andre motivasjoner enn nasjonal interesse – men ofte er nasjonal interesse hovedårsaken til operasjonen, og ofte reflekteres dette i stormaktens narrativ.

2.1.3 Innsatsarenaen

Hvem de sentrale aktørene på innsatsarenaen er avhenger av hva slags operasjon som gjennomføres, hvor den finner sted og hva som er formålet med operasjonen. Ved deltakelse i en internasjonal operasjon er de sentrale aktørene gjerne vertsregjeringen i landet, den sivile lokalbefolkningen, sivile maktpersoner i lokalsamfunnet, lokale sikkerhetsstyrker, motstandere som opprørere og kriminelle, deltakende presse i området, samarbeidspartnere og sivile (bistands-)organisasjoner. I utformingen av deltakelsen, er dette aktører småstaten må ta hensyn til, fordi deres oppfatning av småstatens politikk kan få innvirkning på utviklingen i operasjonen og, i ytterste instans, operasjonens utfall.

Hendelser og forhold på de to øvrige arenaer kan imidlertid vanskeliggjøre dette. Eksempelvis kan graden av debatt på innenriksarenaen påvirke styrkene i operasjonsområdet (Kjøhlberg & Nyhamar, 2011, s. 29). Hersker det tvil rundt operasjonens legitimitet eller hvorvidt småstaten skal risikere ytterligere styrkers liv i kampen og om når uttrekning vil skje, kan dette ha negativ innvirkning på operasjonen. Det kan føre til at soldater mister motivasjon, at sivilbefolkningen tolker det som tegn på manglende politisk vilje til å nå målene i operasjonen eller gi motstandere i innsatsområdet økt motivasjon i kampen mot den internasjonale styrken. Det kan også føre til at småstatens politiske ledelse ser det nødvendig å fatte tiltak som kan kompromittere måloppnåelse i operasjonen, for å sikre det høyere målet om opprettholdt deltakelse. Negative effekter på innsatsarenaen, i det minste på kortsiktig måloppnåelse, kan på denne måten stamme fra hensyn på innenriksarenaen. Men de kan også forplante seg derfra til institusjonsarenaen, for eksempel dersom småstatens problemer på innenriksarenaen får den til å se ut som en dårlig alliert på innsatsarenaen.

2.2 Krav til narrativ

Kjøhlberg og Nyhamars (2011) modell for å forstå småstater i internasjonale operasjoner er et godt utgangspunkt for å diskutere narrativ. Deltakelsen i operasjonen inngår i narrativ på samtlige tre arenaer, samtidig som myndighetene også forsøker å etablere sitt eget narrativ for hvorfor småstaten deltar i operasjonen, hvorfor innretningen på bidraget er som det er og hvilket mål som skal nås og hvordan – og det på samtlige tre arenaer. Som vi har sett, vil dette uunngåelig innebære krysspress mellom arenaene som videre vil vanskeliggjøre arbeidet med å etablere og opprettholde dette narrative overfor samtlige publikum til enhver tid.

For å anvende modellen på narrativ, behøves en uteskning av hva som utgjør et «godt» narrativ. Dette kapitlet etablerer et sett kriterier for et godt narrativ, som sorteres under tre kategorier: klarhet, koherens og klangbunn. Kapitlet diskuterer først hva et narrativ er, og hvordan det kan forstås som del av staters sikkerhetspolitikk og internasjonale operasjoner. Deretter beskrives kriteriene klarhet, koherens og klangbunn i eget underkapittel.

2.2.1 Hva er narrativ?

«Narrativ» refererer til handlingsgangen og den logiske strukturen i en fortelling (Språkrådet, 2019). Noen teoretikere velger denne bokstavelige betydningen av ordet som grunnlag for sin forskning. Dette har blant annet resultert i oppfatninger om at alle narrativ inneholder visse strukturelle elementer – som en begynnelse, midtdel og slutt – og innholdsmessige elementer – som gode og onde karakterer med gode eller onde intensjoner (se for eksempel Jones & McBeth, 2010, p. 340).

I denne rapporten behandles narrativ som noe mer enn fortellinger bestående av bestemte innholdskategorier. Her forstås narrativer som mer eller mindre abstraherte måter mennesker forstår og forklarer omverdenen og sin rolle i den på ved å organisere hendelser etter kausale forhold, motiver og aktører; «there is a sense—a literal sense—in which grammar and narrative are the same thing; as logic may be called the art of producing meaning» (Frye, 2000, s. 244). Ethvert narrativ – fra en anekdote til en roman til nyheter til historiefaget i skolen – deler en felles grammatikk der hendelser struktureres inn i en narrativ kjede (Khoury, 2017, s. 5). Narrativ brukes altså, bevisst eller ubevisst, for å forstå informasjon, tolke hendelser og se årsakssammenhenger (Fisher, 1984; Krebs, 2015, s. 2; Shenhav, 2005, s. 76).

I ytterste instans er et narrativ uttrykk for en verdensoppfatning (Barthes & Duisit, 1975, s. 237; Jones & McBeth, 2010, s. 329; Miskommon et al., 2013, s. 74). Det reflekterer i sin rene form et verdenssyn, eller en horisont (Hvidsten, 2019, s. 3). Denne horisonten er hermeneutisk, det vil si at tolkning er involvert. Ulike individer kan – kanskje til og med *må* – ha ulike tolkninger av verden de befinner seg i og omgir seg med. Møtet mellom mennesker er derfor nødvendigvis også et møte mellom ulike horisonter, ulike verdenssyn. Disse er utgangspunktene for menneskers opp-levelse av spesifikke hendelser og utviklinger: verdenssynet utgjør «a broad interpretation of the world and an application of this view to the way in which we judge and evaluate activities and structures» (Griffiths, 2007, s. 1; Hvidsten, 2019, s. 3).

Forstått som uttrykket for et verdenssyn og referanserammen for individers forståelse og selvforståelse, finnes det en uendelig mengde ulike konkurrerende narrativer (Fisher, 1984, s. 8). Et grunnleggende trekk ved narrativet er således at det ikke kan være altomfattende, men snarere må prioritere visse aspekter og utelate andre: «To be meaningful, narratives must select, organize, and prioritize events taken from the raw, unprocessed, and potentially endless list of past and present events» (Khoury, 2017, s. 5). På denne måten kan hendelser og saker fremstå svært ulikt for ulike aktører, avhengig av hvilket narrativ aktøren tolker dem inn i (Gustavsen & Rafoss, 2019).

Til sammen betyr dette at et narrativ er mer komplekst enn en historie som fortelles av en formidler og som mottas av et publikum. For det første oppstår narrativet ikke kun av språklig kommunikasjon, men av handlinger, mangel på handlinger, ord eller unnlattelse av ord, kroppsspråk, tegn, symboler – alt som kan være meningsbærende (Barthes & Duisit, 1975, s. 237). For det andre skapes narrativet ikke kun av formidleren, men av omstendigheter utenfor formidlerens kontroll, som historisk, kulturell, samfunnsmessig og geopolitisk kontekst. Også

mottakeren, som tolker informasjonen på sin måte, er med på å forme narrativet; narrativet har «sequence and meaning for those who live, create, or interpret them» (Fisher, 1984, s. 2).

2.2.2 Stater og narrativ

For stater handler narrativ i første omgang om statens identitet; om ideene, verdiene, historien og geografien som har formet den². Statens nasjonale narrativ kan anses som uttrykk for en bestemt oppfatning om statens identitet og plass i historien og i det internasjonale systemet. Hva staten står for, hvorfor den opptrer som den gjør, hva den vil forsvare og hva dens fortid og fremtid er, fremkommer i det nasjonale narrativet:

National narratives are stories that nations tell themselves and others about who they are, who they were, and who they want to be (...) They are based on a selection of meaningful events that shape a nation's past, present, and future. Key amongst these events is a nation's founding and the moments leading to it, as well as the setbacks it experiences as it constitutes itself as an independent entity. Unlike most stories, however, national stories have no endings. (...) Chronological endings are therefore replaced with goals to be met (...), such as the preservation of (...) socialism, liberty, or democracy. These end goals provide an orientation to the story, a lens through which new events are interpreted (Khoury, 2016, s. 467).

I slik forstand er politikk – også sikkerhetspolitikk – både uttrykk for og resultat av selvforståelse og verdenssyn, og med andre ord, narrativ. Det nasjonale narrativet, eller selvbildet, formes og endres over tid og som konsekvens av ulike aktørers handlinger: «gjennom handlinger kan de samme bildene reproduseres eller utfordres, styrkes eller svekkes» (Leira et al., 2007, s. 8).

Ikke alle narrativ er imidlertid uttrykk for et organisk utviklet verdenssyn. Noen er utarbeidet av aktører som ønsker å bruke narrativet strategisk – som et middel for å nå et mål (Kveberg et al., 2019, s. 32–33; Roselle et al., 2014). Dette målet er gjerne å fremme en ønsket atferd hos mottakeren som kan oppnås gjennom et narrativ som er overbevisende. Dette kan skje gjennom et narrativ som er i tråd med virkeligheten, men som like fullt benyttes bevisst og strategisk av én aktør for å fremme en bestemt atferd hos en annen aktør. Alternativt kan det skje gjennom et narrativ som er manipulert og feilaktig, og som aktøren selv ikke tror på. Her er det altså en vesensforskjell, også mellom strategiske narrativ.

I sikkerhetspolitikken søker statlige aktører forståelse hos relevante målgrupper for sitt verdenssyn, sine interesser og sine valg. Dette er et eksempel på strategisk³ bruk av narrativ; det brukes som middel for å nå et mål, og dette målet knytter seg til statens sikkerhetspolitikk (se

² Forskning på narrativ i internasjonal politikk er slik nært beslektet – om ikke overlappende – med forskning på nasjonale selvbilder (se for eksempel Leira et al., 2007), verdenssyn (Hvidsten, 2019; Lo, 2015), nasjonal identitet, kultur og tradisjon (Græger & Leira, 2005; Kirchner & Sperling, 2010; Mead, 2002; Ulriksen, 2002), diskurs (Skånland, 2009), innramming («framing») (Gustavsen & Rafoss, 2019) og idéhistorie (se for eksempel Åtland, 2008; Restad, 2015).

³ Sikkerhetspolitiske narrativer er, i kraft av å være midler som skal bidra til at staten når sine mål, strategiske (Miskommon et al., 2013, s. 2; Walker, 2015, s. 2–5).

også tidligere omtale av legitimeringsargumentasjon i utenrikspolitikken i kapittel 2.1.2). Staten ønsker i slike tilfeller å tillegge hendelser en bestemt betydning for videre å skape en oppfatning i befolkningen som understøtter politikken de fører (Dimitriu & de Graaf, 2016, s. 6).

På denne måten befinner statens sikkerhetspolitiske narrativ seg på et annet plan enn det nasjonale grunnlagsnarrativet. Vi kan skille mellom grunnleggende, gjerne organiske narrativ – det nasjonale narrativet – og saksnarrativ, som dukker opp når hendelser oppstår, og som gjerne brukes og utvikles strategisk av politikere (Miskommon et al., 2013; Roselle et al., 2014, s. 76). Saksnarrativet sier eksempelvis noe om hvordan politikerne anser saken, hvordan de planlegger å løse den og hvorfor, og hvordan den henger sammen med det grunnleggende nasjonale narrativet.

Dette siste er særlig interessant for oss i denne sammenheng. Om en konflikt oppstår eller staten deltar i en operasjon, vil narrativet for denne operasjonen – saksnarrativet – springe ut fra og enten reprodusere eller utfordre det nasjonale narrativet. I utformingen av et strategisk narrativ for deltakelsen i en operasjon, kan staten altså ikke velge fritt. Snarere er staten til en viss grad bundet av sitt eget nasjonale narrativ, og påvirket av narrativene til samarbeidspartnere og motparter. Om småstatens narrativ for den aktuelle saken eller konflikten bryter med statens grunnleggende verdier, prinsipper og selvbylde, kan det resultere i manglende støtte for politikernes valgte håndtering, gjennom det Leira et al. (2007, s. 8) kaller en type «kognitiv dissonans»:

Det kan skape betydelige problemer for forsøkene på å skape en helhetlig utenrikspolitikk hvis spriket mellom det selvbylde som presenteres i statsbudsjetter, redegjørelser for parlamentet og nyttårstaler på den ene siden og det selvbylde som fremstår gjennom utenrikspolitiske handlinger på den annen side, blir for stort. Hvis befolkningen ikke lenger gjenkjenner landets utenrikspolitikk, hvis det oppstår for stor kognitiv dissonans, kan hele byggverket rase sammen.

Denne tanken om koherens mellom nasjonalt narrativ og saksnarrativ – og mellom teori og praksis – er ett av flere kriterier som, eksplisitt eller implisitt, anses som nødvendig for å sikre et godt narrativ i forskningslitteraturen. Krebs (2015, s. 13–14) skriver for eksempel at et bærekraftig nasjonalt sikkerhetsnarrativ må henge sammen med nasjonens dyper identitetsnarrativ:

Not all national security narratives are sustainable, in a given context. Even in times of crisis, leaders cannot deploy just any story before public audiences. Those stories must be faithful to deeper identity narratives, which are fairly stable and only occasionally challenged (...) Publicly sustainable narratives of national security rest on enduring identity narratives. Dominant narratives of national security are the terrain on which politicians, pundits, and activists battle. Those narratives do not smother political contest. They channel it, privileging particular courses of action and impeding the legitimation of others. Legitimation – the articulation before key publics of publicly acceptable reasons for concrete actions and policy positions – is typically an imperative, not a mere nicety, of politics, both domestic and foreign.

Strategiske narrativ er dermed et sikkerhetspolitisk virkemiddel med begrensninger. En forutsetning for et godt statlig saks- eller konfliktnarrativ er at disse begrensningene forstås og respekteres. En strateg kan ikke simpelthen operere ut fra hvilket saksnarrativ som ville fungert best i en gitt situasjon. Snarere er saksnarrativet uløselig knyttet til dypere narrativ som er blitt formet gjennom historien, og som ikke lar seg endre i en håndvending.

2.2.3 Kriterier for et godt narrativ

I denne rapporten sammenfattes litteraturens hovedkriterier for et godt narrativ i tre kategorier: *klarhet*, *koherens* og *klangbunn*. Disse kriteriene etableres forklares i det følgende.

2.2.3.1 Klarhet

Da mennesker bruker narrativ for å fatte seg selv og sin omverden, må dette narrativet nødvendigvis være forståelig. Dette fordrer en viss grad av *klarhet* i narrativet. Er ikke narrativet klart og tydelig, vil de heller vende seg mot et annet, klart, narrativ som utgangspunkt for sin forståelse av seg selv og sin omverden. Overfører vi dette til sikkerhetspolitikken generelt og deltakelsen i en internasjonal operasjon spesielt, vil et godt narrativ måtte gjøre klart hva staten ønsker å oppnå, hvorfor, og hvordan den skal gjøre det (Dimitriu & de Graaf, 2016, s. 7; Ringsmose & Børgesen, 2011). Dette henger sammen med at det nasjonale narrativet ikke har noen avslutning, men snarere erstatter denne avslutningen med målsettinger (Khoury, 2016, s. 467).

For en småstat som deltar i en internasjonal operasjon med et hovedmål som ligger utenfor operasjonsområdet, vil det ikke bare være viktig, men utfordrende, å svare godt på spørsmålet om målsettinger. Fremstår ikke forklaringen av deltakelsen som tydelig, kan det utfordre legitimeringen av deltakelsen på innenriksarenaen – rett og slett fordi det blir uklart for borgerne hvordan de skal forstå konflikten og hva de eventuelt gir sin tilslutning til dersom de godtar myndighetenes narrativ for konflikten: «If a given strategic narrative fails to present (...) an unequivocal explanation of the overall objective of the use of military force abroad, the public will be left in bewilderment and without a credible conceptual framework for rationalizing and interpreting events» (Ringsmose & Børgesen, 2011). Forskere som Dimitriu og de Graaf (2016, p. 7) legger, i forlengelse av dette, til at et narrativ som skal legitimere deltakelsen i en konflikt bør formidle et løfte om suksess i operasjonen. De ser dette som nødvendig for å gjøre deltakelsen i konflikten forståelig.

2.2.3.2 Koherens

Kriteriet om narrativ klarhet henger sammen med kravet om *koherens*. Narrativet skildrer et sammenhengende hendelsesforløp, og må derfor sannsynliggjøre at de ulike hendelsene faktisk står i kausalforhold til hverandre: «Different episodes are narrativized, put into cause-effect sequences, and given meaning with regard to an overall narrative given to the conflict» (Roselle et al., 2014, s. 79). For at disse årsakssammenhengene skal kunne trekkes og forstås, må narrativet henge logisk sammen (Shenhav, 2005, s. 81). Dette gjelder både internt (altså må

det være logisk sammenheng mellom hendelsene narrativet presenterer) og eksternt (eksempelvis må saksnarrativet henge sammen med statens overordnede nasjonale narrativ).

I tillegg til at saksnarrativet må være konsistent internt og eksternt, foreskriver forskningslitteraturen at det må være samsvar mellom myndighetenes ord og handlinger. Inkoherens på dette punktet kan undergrave statens troverdighet (Håvoll, 2009, s. 63). Til slutt fastslås det at budskapet som formidles av de ulike eierne av narrativet må være enhetlig (Walker, 2015, s. 14–15). Koherens på tvers av statlige sektorer og nivåer anses altså som nødvendig i deler av forskningslitteraturen (Dimitriu, 2012, s. 206).

2.2.3.3 *Klangbunn*

Som kapitlet har vist, formes ikke narrativ kun av formidleren, men av omstendighetene og av tilhøreren (Fisher, 1984, s. 3). Det skal mottas og fortolkes av et kritisk tenkende subjekt som verdsetter rasjonalitet og argumentasjon, og som tar stilling til hvorvidt narrativet har troverdighet, gjerne sammenlignet med andre mulige fortolkninger – andre mulige narrativ. Dette vil si at ulike tilhørere kan tolke narrativet ulikt, avhengig av dømmekraft og erfaring: «audiences are not a blank slate for narratives to be projected onto» (Miskommon et al., 2013, s. 12). Snarere er rådende oppfatninger, forventninger, fordommer, interesser og verdier av betydning for hvorvidt narrativet finner *klangbunn* hos gruppen(e) staten ønsker å nå (Dimitriu & de Graaf, 2016, s. 6; Jones & McBeth, 2010, s. 334). Fisher (1984, p. 8) forklarer dette med at mennesker, for å forstå og tro på noe, må vurdere det som rasjonelt; de er «reasoning-valuing animals» med en «constant habit of testing (...) whether stories they experience ring true with the stories they know to be true in their lives». De ser etter «gode grunner» til å tro på en gitt virkelighetsbeskrivelse (Auerbach, 2009, s. 293; Fisher, 1984, s. 8). Et godt narrativ må gi mening i lys av målgruppens egne erfaringer, omstendigheter og verdenssyn.

Ulike målgrupper kan altså ha ulik klangbunn. Det vil si at ett narrativ kan harmonere ulikt med ulike av disse målgruppene. For en statlig aktør som benytter seg av strategiske narrativ, foreskriver forskningslitteraturen at staten må tilpasse narrativet til ulike målgrupper (Dimitriu & de Graaf, 2016, p. 6). Samtidig må ikke denne tilpasningen på tvers av målgrupper gå på akkord med de øvrige narrative kriteriene. Narrativ formidlet til ulike grupper vil vanskelig kunne oppfattes som klart eller koherent om de gjensidig ekskluderer hverandre. På denne måten vil staten gjerne også måtte prioritere mellom ulike målgrupper. Det sterkeste narrativet formidles da følgelig til den viktigste målgruppen. Som vi skal komme til, er dette direkte overførbart til småstatens tre arenaer, og vektingen av interesser og hensyn på hver av dem.

2.3 **Tre forventninger for småstaters narrativ i internasjonale operasjoner**

Parallellene mellom innsiktene fra modellen om sammenvevde arenaer og narrativteorien er tydelige. Begge perspektivene omtaler teoretiserte kriterier som nødvendigvis må brytes i praksis – det er umulig å opprettholde alle ønsker på alle arenaer samtidig, og det er likeledes umulig å opprettholde klarhet, koherens og klangbunn til enhver tid. Mellom arenaer og narrativkriterier hersker en naturlig spenning, som tidvis vil kreve prioritering dem imellom.

Slik prioritering kan lede til valg som for en uinnvidd kan være vanskelige å forstå. Fra narrativteorien kan vi utlede at slike «tilsynelatende irrasjonelle valg» forekommer ved brudd på kriteriene om et godt narrativ, her kalt *narrativbrudd*.

Innsiktene fra det teoretiske rammeverket anvendt her – det vil si kombinasjonen av modellen om sammenvevde arenaer og de teoretiserte kriteriene for et godt narrativ – gir oss mulighet til å gjennomføre en strukturert analyse av småstatens bruk av narrativ i internasjonale operasjoner. For at de skal ha forklaringskraft på slike operasjoner, må visse elementer i rammeverket stemme overens med empiriske funn. Rammeverket foreskriver, som vi har vært inne på, at småstatens muligheter og begrensninger til å utvikle, formidle og opprettholde et strategisk narrativ i en inter-nasjonal operasjon beror på småstatens sammenvevde situasjon, som tidvis gjør det nødvendig å prioritere mellom arenaene. For vårt formål her, leter vi etter tilfeller av «tilsynelatende irrasjonelle valg» som kan illustrere den sammenvevde situasjonens innvirkning på det norske narrative i operasjonen i Afghanistan. Med andre ord leter vi etter forekomsten av narrativbrudd i denne operasjonen. Elementene i rammeverket som skal undersøkes i det empiriske caset kan oppsummeres i tre forventninger:

- Forventning 1 Valg som undergraver klarhet, koherens og/eller klangbunn forekommer.
- Forventning 2 Valg som undergraver klarhet, koherens og/eller klangbunn kan forklares av småstatens sammenvevde situasjon.
- Forventning 3 Når småstatens sammenvevde situasjon fører til konflikt mellom arenaene, er prioriteringen som oftest klarhet, koherens og/eller klangbunn på institusjonsarenaen. Deretter prioriteres innenriksarenaen, og til sist innsatsarenaen.

Forventningene undersøkes i en casestudie-analyse av Norges engasjement i Afghanistan. Caset analyseres for å finne eksempler på forventningene, fremfor å gi en gjennomgående analyse av det norske narrative for hele konfliktperioden. Norges engasjement i Afghanistan er egnet for å analysere de tre forventningene fordi det over lengre tid plasserte småstaten Norge i akkurat den typen situasjon hvor en forventer krysspress mellom de tre arenaene beskrevet i rammeverket. Det vi forsøker å finne gjennom undersøkelsen er økt kunnskap og innsikt i en småstats muligheter og begrensninger til å utvikle, formidle og opprettholde et strategisk narrativ i en internasjonal operasjon. Den fokuserte og strukturerte casestudien av Norges engasjement i Afghanistan kan vise oss: i) om rammeverket har forklaringskraft på et case det burde ha forklaringskraft på, ut fra dens egne forventninger, ii) hvordan en undersøkelse av strategiske narrativ kan gjennomføres, og iii) implikasjoner for småstaters politikk og forståelsen av den. Med andre ord kan rapporten bidra både til teoribygging, økt innsikt i småstaters politikk og til policy.

2.4 Styrker og svakheter ved rammeverk og analyse

Modellen med sammenvevde arenaer bygger på rasjonalitetsantakelsen – at aktører har instrumentelle mål som de forsøker å nå (Tsebelis, 1990, s. 6). Valg kan fremstå som irrasjonelle for observatøren fordi hen ikke har tatt høyde for alle hensynene som ligger til

grunn for aktørens valg. Valgene er, teoretisk sett, så optimale som de kan bli, gitt aktørens handlingsrom. Derfor vil aktørens valg fremstå som rasjonelle så snart observatøren ser konsekvensene av valget fra samme ståsted som aktøren gjør (Kjølberg & Nyhamar, 2011, s. 13; Tsebelis, 1990, s. 1). Mens dette er en åpenbar forenkling av virkeligheten, kan det være fruktbart å tenke i slike stiliserte former for å få innsikt i et bestemt fenomen – som en småstats handlingsrom til å bruke narrativ i internasjonale operasjoner.

Rapportens kriterier *klarhet, koherens og klangbunn* er utledet fra litteraturen om narrativ. Analysen vurderer om Norge etterlevde disse idealene i narrativet om Afghanistan, men det er ikke slik at vi påstår at Norge ved engasjementets begynnelse satte seg fore å ha et bevisst forhold til det vi her kaller narrativ. Det er heller ikke slik at kriteriene som er utledet nødvendigvis ville vært ledestjernene dersom et slikt bevisst forhold eksisterte. Igjen er dette idealtyper vi kan bruke til å strukturere analysen.

Det empiriske grunnlaget for analysen er informasjon fra offentlige dokumenter, den offentlige utredningen om Afghanistan-bidraget, samt intervjuer tidligere gjennomført av forfatteren med personell fra oppdraget. Dette gir ingen innføring i det norske oppdraget i Afghanistan. For en leser som ikke er kjent med oppdraget, henviser vi nettopp til litteratur som «En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014» (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016), «Makt og avmakt. Norske styrker i møte med afghanske opprørere» (Alme, 2015), og til forskning som Pia Bergmanns (2015) «Derfor er Norge i Afghanistan» og Per-Marius Frost-Nielsens (2011) «Politisk kontroll av militær deltakelse i internasjonale operasjoner: Restriksjoner på bruk av norske kampfly i Afghanistan».

Det empiriske grunnlaget anvendt her gir oss særlig innblikk i perspektiver på innenriksarenaen og innsatsarenaen. Fordi forfatterne her har best kjennskap til forhold på innenriks- og innsatsarenaen, kan analysen bli noe skjev. For også å kunne oppnå innsikt i forhold på institusjonsarenaen, er særlig den offentlige evalueringen av det norske oppdraget sentralt, i tillegg til norsk og internasjonal forskning på oppdraget og på Norges rolle og politikk overfor institusjoner som FN og Nato.

3 Norske narrativbrudd i Afghanistan

Norges engasjement i Afghanistan begynte kort tid etter terrorangrepene mot USA 11. september 2001. Mens oppdraget i begynnelsen var sentrert rundt Kabul og rettet mot Taliban og terrorceller i landet, ble det med tiden utvidet til å omfatte hele landet. Norge deltok først i *Operation Enduring Freedom* (OEF) og deretter i den NATO-ledede *International Security Assistance Force* (ISAF). I forlengelse av ISAF-deltakelsen tok Norge i 2005 ansvar for et *Provincial Reconstruction Team* (PRT) i provinsen Faryab, nordvest i Afghanistan. Det norske ansvaret for PRT-en ble overført til afghanske myndigheter i 2012. I løpet av operasjonen i

landet har rundt 9000 norske militære tjenestegjort. Flere soldater er blitt alvorlig skadet, og 10 mistet livet (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 10).

Som vi skal se, fremsatte norske myndigheter en rekke ulike årsaker for deltakelsen i Afghanistan. Tidvis var de ulike årsakene vanskelige å forene. Norske forklaringer på deltakelsen endret seg også over tid, delvis som resultat av endringer på innsatsarenaen (målsettinger ble nådd og nye formulert, ved siden av at trusselsituasjonen endret seg), delvis som konsekvens av endringer i alliertes målsettinger og handlinger (som invasjonen i Irak i 2003), og delvis som resultat av regjeringsskifter som brakte nye stemmer til posisjon i Norge.

Det norske narrative om Afghanistan hadde allerede fra start en todelt kjerne. Det framsatte at Norge, i solidaritet med USA, sin nærmeste allierte, hadde en plikt til å bidra. Denne plikten handlet om egeninteresse – både av alliansehensyn (Norge måtte sikre opprettholdelse både av alliansen og sin egen plass i den, slik at sikkerhetsgarantien overfor Norge ble opprettholdt) og av hensyn til å stanse internasjonal terror som også kunne ramme Norge. Den norske plikten til å bidra i Afghanistan handlet imidlertid også om noe større og mer høyverdig – nemlig om å bidra i fredens tjeneste til en bedre verden. Fordi kampen mot terror i Afghanistan også (og særlig etter hvert i oppdraget) handlet om godt styresett, demokratisk utvikling, en regelbundet og FN-ledet verdensorden og menneskerettigheter, hadde Norge en plikt til å bidra i oppdraget (Alme, 2015; Bergmann, 2015; Bondevik, 2001, 2004; Krohn Devold, 2002, 2003; Petersen, 2001; Regjeringen, 2005; Stoltenberg, 2006; Støre, 2005; Utenriksdepartementet, 2012; Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet, 2009).

I kapittel 3.1 diskuteres utvalgte eksempler som understøtter forventning 1, nemlig hvorvidt valg som kan synes irrasjonelle om én arena ses i isolasjon, forekommer. I kapittel 3.2 forklares disse tilsynelatende irrasjonelle valgene ved å ta høyde for statens sammenvevde situasjon (forventning 2). I samme diskusjon omtales forventning 3 om prioriteringsrekkefølgen mellom arenaene.

3.1 Forventning 1: Småstaten tar valg som undergraver klarhet, koherens og klangbunn

I løpet av det norske engasjementet i Afghanistan finner vi flere ulike eksempler på valg som undergraver klarhet, koherens og klangbunn. Ett av dem er gjennomgående skiftende målsettinger for engasjementet. Et annet er styrkebeskyttelsestiltak som tidvis gikk på akkord med narrative på innsatsarenaen, og et siste eksempel er budskapsfragmentering mellom eiere av det samme norske narrative.

3.1.1 Skiftende målsettinger og for mange «gode grunner» for engasjementet

Det internasjonale oppdraget i Afghanistan endret seg over tid. Den opprinnelige målsettingen om å fjerne Taliban fra makten og eliminere terrorceller ble med tiden erstattet mer og mer av målsettinger om å trygge sivilbefolkningen, forebygge, hindre og bekjempe opprør, bidra til

gjenoppbygging og utvikling og sette afghansk politi og forsvar i stand til å ta ansvar for sikkerheten i landet.

En rekke ulike argumenter ble tatt til inntekt for norsk deltakelse i Afghanistan. Norge skulle delta i Afghanistan for å bekjempe internasjonal terrorisme, utvise solidaritet med USA, opprettholde sikkerhetsgarantien i Nato, bringe nødhjelp og bistand til befolkningen i Afghanistan, bidra til en FN-ledet, regelbundet verdensorden og fremme demokrati, menneskerettigheter og fred – for å nevne noe. Samtlige av disse motivasjonene for å delta kan være sanne på samme tid. Samtidig gjorde mengden av slike «gode grunner» at det ble vanskelig å skimte et klart og koherent rasjonale for norsk deltakelse. Dermed blir det også det vanskelig å utlede indikatorer for suksess. Dette utgjør brudd på kriteriene klarhet og koherens.

Mens de uttalte målsettingene var mange, hersker det relativ konsensus blant forskere om at hovedmålet for norsk deltakelse i Afghanistan var å bistå en nær Nato-alliert for å styrke sikkerhetsgarantien i alliansen og dermed øke sannsynligheten for alliert støtte, skulle det bli nødvendig. Dette er også konklusjonen i den offentlige utredningen av det norske bidraget i Afghanistan. Dette hovedmålet, med rot i norsk sikkerhetspolitikk, ble imidlertid ikke bestandig fremhevet som hovedmålet av norske myndigheter. Faktisk ble det ofte likestilt med – tidvis også underordnet – de øvrige, mer idealpolitiske og humanistiske grunnene for deltakelse, som hensynet til den afghanske sivilbefolkningen. Med dette ble hovedmålet underkommunisert: «(...) generelt var betydningen av forholdet til USA og NATO større for norske myndigheter enn det offentlige ordskiftet ga inntrykk av» (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 194). Igjen utgjør dette et narrativbrudd, da det kan føre til uklarhet rundt hva oppdragets kjerne er, samtidig som skiftende uttalte målsettinger bidro til inkohærens i myndighetenes budskap. Som vi skal se i kapittel 3.2, er det et åpent spørsmål om inkohærens brøt med kriteriet om klangbunn.

Det finnes indikasjoner på at den manglende klarheten i norske myndigheters omtale av deltakelsen fikk konsekvenser for norske styrker i innsatsområdet. Norske PRT-sjefer måtte selv tolke norske myndigheters uttalelser og forsøke å forene dem med Nato-kommando og doktriner for den internasjonale innsatsen. Gitt at de satt i seks månedersrotasjoner, og tidvis hadde ulike tolkninger av oppdraget, kan dette ha forsterket variasjonene i målsettingene. Flere av PRT-sjefene har i etterkant fortalt at de opplevde at det ikke fantes noen strategi for det norske oppdraget. Ivar Omsted, som var sjef i 2009, fastslo at «[d]et var ingen overordna norsk strategi i Faryab». PRT-sjef i 2005, Fred Arne Jacobsen, uttalte at «[d]ersom du har funnet ut hva målene til PRT-en var har du gjort en god jobb» og Ivar Knotten, sjef i 2008 og 2009, sa at «det hadde vært greit hvis Norge hadde hatt en overordna strategi for hva de ønska å få ut av det, som samtidig var operasjonalisert sånn at den strategien kunne brukes på bakken. Sånt finnes ikke» (sitert i Alme, 2015). Dette indikerer narrativbrudd.

3.1.2 Styrkebeskyttelsestiltak på akkord med narrativ på innsatsarenaen

Under tiden i Afghanistan finner vi en rekke eksempler på tilsynelatende avvik mellom det uttalte målet for den norske innsatsen og valg som ble tatt på innsatsarenaen. En rød tråd i disse tilfellene er styrkebeskyttelsestiltak som kan ha vanskeliggjort oppnåelse av de uttalte prioriteringene og de offisielle målsettingene.

Beslutningen om å flytte den norske leiren ut av Meymaneh by etter den ble angrepet i 2006 er et eksempel på styrkebeskyttelsestiltak som vanskelig lar seg forene med narrativet på innsatsarenaen. I 2005 hadde utenriksminister Jonas Gahr Støre hadde beskrevet engasjementer som Afghanistan-operasjonen som en «innsats i fredens tjeneste» og som «internasjonal solidaritets- og omfordelingspolitikk» (Støre, 2005). På dette tidspunktet var norske soldaters hverdag i Faryab relativt fredelig. Situasjonen i det norske ansvarsområdet ble imidlertid raskt mer dramatisk. I februar 2006 ble den norske PRT-leiren i Meymaneh, Faryab, angrepet. Som reaksjon på publiseringen av Muhammed-karikaturer i danske og norske aviser gikk demonstranter løs på PRT-leiren. Angrepet varte i flere timer, og seks norske soldater ble såret og flere demonstranter skutt før norske styrker fikk kontroll på situasjonen (Alme, 2015, s. 34–35; Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 122; Græsvik, 2014, s. 116–118; Suhrke, 2011, s. 113).

I sin uttalelse til Stortinget i etterkant av angrepet viste statsminister Jens Stoltenberg til kontrasten mellom angrepet på leiren og den norske innsatsen i Afghanistan, som han beskriver som norsk bistand for fred og utvikling:

Vi har sett (...) væpnede ekstremister som gikk til angrep på en liten norsk styrke og deres allierte i Afghanistan. Dette er utrolige bilder, og mange har følt uro over utviklingen. Særlig treffer det oss fordi vi selv ikke opplever at vi er i konflikt med noe land, noen folkegruppe eller noen religion. Tvert imot (...) søker Norge etter beste evne å spille en rolle som brobygger og pådriver for sosial og økonomisk utvikling. Dette er også hovedbildet av vårt land ute i verden. Vi setter store ressurser inn på å tilrettelegge for en fredelig utvikling i mange konflikter. Våre soldater gjør en stor innsats for å stabilisere konfliktsituasjoner. Vår bistand går ut på å bekjempe fattigdom og hjelpe mennesker og land til en bedre framtid (Stoltenberg, 2006).

Angrepet i 2006 ble et vendepunkt for den norske PRT-en. Det ble besluttet at leiren skulle flyttes ut av Meymaneh sentrum og til en sikrere lokasjon utenfor byen, for å øke beskyttelsen av norske styrker. Men flyttingen innebar samtidig mindre direkte kontakt med sivilbefolkningen. Den nye leiren var lengre unna folk og omkranset av høye murer og piggrådgerder (Alme, 2015, s. 35; Græsvik, 2014, s. 124; Harpviken, 2011, s. 13; Suhrke, 2011, s. 114). Mens norske myndigheter hadde signalisert at å bedre den afghanske befolkningens vilkår var målet med det norske PRT-bidraget, indikerte flyttingen av leiren at norske soldaters sikkerhet var viktigere enn befolkningen de hadde i oppgave å beskytte. Nils Arne Skaret, som var PRT-sjef på tidspunktet, støtter denne tolkningen:

Jeg var opptatt av at den norske leiren skulle være i Banken.⁴ For hvis vi ikke kunne bo i byen på grunn av sikkerhet, ville det sende det et klart signal. Hvordan kan vi overbevise befolkningen om at sikkerheten er på plass hvis vi ikke tør å bo der selv? Det gir også inntrykk av at vår sikkerhet er viktigere. Lokalbefolkningen forsto at vi ønsket å beskytte våre soldater, men en bastion på utsiden av byen var ikke ønskelig. Oppdraget gikk ut på å snakke med folk og være i kontakt med befolkningen (sitert i Alme, 2015, s. 52)

Signalet om at norske styrkers sikkerhet var viktigere enn tryggingen av den afghanske sivilbefolkningen, er tydelig flere ganger i løpet av oppdraget. Et annet eksempel er at norske myndigheter, etter at norske soldater mistet livet i Afghanistan i 2010, besluttet at norske styrker ikke lenger skulle bevege seg inn i distriktet Ghormach. Da dette var et område norske styrker selv hadde tatt ansvar for, betød dette at norske styrker forlot sitt eget ansvarsområde før målet om stabilitet var nådd – og at opprørerne fikk returnere til Ghormach.

Valget om ikke å la norske styrker bevege seg inn i Ghormach etter tapene, fulgte også en mer generell trend i den norske og den internasjonale tilnærmingen til konflikten. ISAFs innsats handlet etter hvert mer om opprørsbekjempelse enn om assistanse til sikkerhet og gjenoppbygging, og skulle bestå av tre former for operasjoner i tre faser: klareringsoperasjoner, holdeoperasjoner og utviklingsoperasjoner (Ucko, 2013, s. 54). I den norske innsatsen – så vel som mye av den allierte innsatsen – var det imidlertid for det meste klareringsoperasjoner som ble gjennomført. Etter at et område var klarert, ble det gjerne forlatt (Alme, 2015, s. 55). Det betød at opprørsstyrker sto fritt til å returnere til området.

Uttalelser som «vi forlater ikke Afghanistan før den afghanske befolkningen føler seg trygge på at freden vil vare» (Strøm-Erichsen, 2008), «[det tunge ansvaret vi har påtatt oss, blant annet for PRT-en i Faryab], er en forpliktelse som vi ikke kan, eller vil, forlate» (Støre, 2006) og «vi skal bli stående i Afghanistan; vi har en oppgave å gjøre ved det afghanske folk» (Støre, 2008) er vanskelige å forene med flyttingen av den norske leiren, tilbaketrekkingen fra Ghormach og mangelen på holde- og byggeoperasjoner etter klareringsoperasjoner og avslutningen av oppdraget før målene om trygging, stabilisering og fred var nådd. De er her eksempler på brudd på klarhet, koherens og klangbunn på innsatsarenaen.

3.1.3 Eksempler på budskapsfragmentering

Under oppdraget i Afghanistan forekom budskapsfragmentering over tid innad i regjeringen, innad i Stortinget, innad i Forsvaret og innad i Nato. Ulike og tidvis uforenlige beskrivelser av oppdraget forekom mellom amerikanernes narrativ om oppdraget i Afghanistan og flere europeiske deltakerlands. USAs invasjon av Irak utfordret troverdigheten i argumentet om at norske og internasjonale styrker var i Afghanistan for å stå sammen i solidaritet med et USA som handlet i selvforsvar og for å fremme fred, stabilitet, sikkerhet og demokrati i verden. Det samme gjorde rapporter om overgrep, maktmisbruk og brudd på menneskerettigheter i fangeleirene på Guantanamo Bay, Bagram og Abu Ghraib, og stadig mer offensiv retorikk fra

⁴ Den norske leiren i Meymaneh ble kalt Banken, da bygningen tidligere hadde fungert som bank.

Bush-administrasjonen (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 19). Dette førte med seg spørsmål om hvorvidt det var mulig å være USAs allierte og samtidig beholde Norges selvbilde som humanitær stormakt (Skånland, 2009, s. 333).

Denne budskapsfragmenteringen ble forsterket da den rødgrønne regjeringen fikk makten i 2005. Mens Sosialistisk Venstreparti (SV) inntog i regjering betød at kritikk fra opposisjonen ble redusert, betød det også at motstand til deltakelsen i Afghanistan eller til USAs tilnærming til konflikten ble internalisert i regjeringen som hadde ansvar for den norske deltakelsen. Partiet hadde blitt grunnlagt på Nato-motstand, og hadde utvist betydelig motstand mot deltakelsen i Afghanistan (Oma, 2014, s. 84). Dette ble særlig tydelig med SV-politikers demonstrasjon mot egen regjeringens politikk rundt kampfly i Afghanistan i 2005 (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 174–177).

Den nye regjeringen som tok over i 2005 jobbet også for å trekke et tydelig skille mellom USAs krig mot terror og den humanitære innsatsen for den afghanske sivilbefolkningen. Resultatet ble flere betingelser for innretningen av deltakelsen i Afghanistan (Alme, 2015, p. 33). Norske styrker ble nå trukket ut av OEF og innsatsen isolert til ISAF (Regjeringen 2005). Med dette ble det ikke kun trukket et skille mellom krig og humanitær innsats, men også mellom nord og sør i Afghanistan. Den norske innsatsen skulle nå legges til det som ble ansett som den rolige delen av landet, nemlig Nord-Afghanistan og Faryab-provinsen. I sine høringer fant Afghanistanutvalget at dette skillet, mens det ga politisk mening for regjeringen hjemme i Oslo, var vanskelig for soldatene på bakken å forholde seg til (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 177). Årsaken var at dette i stor grad var et falskt skille; også norske styrker deltok i stridskontakt med fiendtlige elementer, og også i nord var uromomenter til stede og stridsnivået til tider høyt (Alme, 2015, s. 36; Gustavsen & Rafoss, 2019). Dette poengteres av (Harpviken, 2011, s. 13):

At a time when fighting in the south was escalating rather dramatically, while the north remained relatively quiet, the south became associated with aggressive international warfare in the Norwegian debate, and restraining Norwegian forces to the north was a convenient compromise for the new government. Somewhat ironically, the north-south distinction took on a life of its own and remained a reference in the domestic debate long after the insurgency had spread to the north.

Forskningen på norsk deltakelse i Afghanistan finner at dramatikken i innsatsområdet stadig ble dysset ned overfor den norske befolkningen – og til tider også overfor Stortinget (se for eksempel Frost-Nielsen, 2011, p. 378). Et eksempel på dette fikk vi med angrepet på den norske leiren i 2006. Det norske narrative hadde så langt forfektet at norske PRT-styrker ikke var offensive, men snarere hadde som oppgave å bidra til sikkerhet for å fremme utvikling i form av utdanning, godt styresett og landsbygdeutvikling, og at norsk tilstedeværelse var ønsket av sivilbefolkningen (Alme, 2015, p. 35). Angrepet indikerte at Faryab ikke var en så rolig og stabil provins som norske myndigheter hadde gitt inntrykk av, og at norske soldater ikke var like

velkomne blant alle i lokalbefolkningen som først antatt⁵ (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 176–177). Norske myndigheters håndtering av angrepet – å flytte leiren for å beskytte norske styrker, men samtidig å føre en uendret retorikk – forsterket avviket mellom ord og virkelighet.

Norges opprettholdelse av et sivil-militært skille i innsatsen er et annet eksempel på budskapsfragmentering. Den norsk-ledede PRT-en i Meymaneh hadde fra begynnelsen opprettholdt et tydelig skille mellom sivile og militære aktører. Norske styrker var eksempelvis ikke tillatt å drive humanitære eller utviklingsfremmende oppgaver (Ulriksen, 2010, s. 7). Faryab-strategien, som ble publisert i 2009, presiserte fortsettelsen av det sivil-militære skillet, samtidig som den poengterte viktigheten av en helhetlig tilnærming (Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet, 2009). Denne tilsynelatende selvmotsigelsen ble forsterket ved at Norge også hadde underskrevet Natos doktrine for opprørsbekjempelse og en helhetlig tilnærming – hvis definerende trekk er samordningen av sivile og militære midler (Alme, 2015, s. 38). Dette viser en dobbelthet i norske myndigheters tilnærming til konflikten: Samtidig som de støttet en helhetlig tilnærming på strategisk nivå i Nato, tok de retorisk og politisk avstand fra denne samme tilnærmingen nasjonalt (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 116, 177). En uttalelse fra PRT-sjef Odd Andreas Søbstad, illustrerer det slik:

Hvis du spør norske politikere om vi offisielt drev COIN⁶, er svaret antakeligvis nei. I praksis er det det vi har holdt på med. Norge har ratifisert en NATO-doktrine som innebar COIN. ISAF baserer seg på COIN-doktrinen. Men PRT-sjefer får klare føringer på at det ikke er COIN vi skal drive med. I praksis ligner det vi driver med veldig på det NATO kaller COIN. Norge har ikke styrker trimma til og med virkemidlene til å drive COIN. For der skal militære og sivile midler gå hånd i hånd. Jeg drev militært med COIN, men hadde ikke resten av virkemidlene. (...) Hovedmålet var å støtte ANSF⁷, ikke å drive egne operasjoner, og ikke å ta livet av opprørere. Vi skulle være partnere, ikke ledere (sitert i Alme, 2015, s. 62).

Dette utgjør et klart avvik mellom hva norske myndigheter sa og hva de gjorde i praksis. Norske myndigheter godkjente strategien i Natos råd, men «ga egne styrker beskjed om at de ikke skulle gjennomføre denne typen opprørsbekjempelse» (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 117).

Avviket var en kilde til offentlig synlig frustrasjon i det norske innsatsområdet (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 177). Eksempelvis kritiserte PRT-sjef Rune Solberg (2010), i et innlegg i Aftenposten, den norske modellen for å forfordle noen grupper av den afghanske befolkningen som følge av at ikke-statlige organisasjoner kun

⁵ Årsaken til dette var trolig at norske beslutningstakere, da PRT-en i Faryab fikk norsk ledelse, undervurderte kompleksiteten i aktørbildet i provinsen. At Taliban ikke sto sterkt i Faryab på dette tidspunktet var ikke ensbetydende med at det ikke fantes sterke aktører med grunn til å mislike norsk tilstedeværelse – noe som med tiden ble tydelig (Berdal & Suhrke, 2017, s. 11).

⁶ COIN (Counterinsurgency) refererer til Natos opprørsdoktrine (for mer, se Alme, 2015, s. 8).

⁷ Samlebetegnelsen for afghanske sikkerhetsstyrker, «Afghan National Security Forces».

gjennomførte utviklingsprosjekter i områder der de følte seg trygge. Ifølge Solberg (2010) var dette kontraproduktivt for den norske innsatsen: «Norske bistandsmidler blir (...) brukt på en måte som øker avstanden mellom de som skal lede og de som skal ledes, og opprørerne får større spillerom. Det er nettopp denne mistroen som Taliban og øvrige opprørsgrupper har utnyttet i provinsen». I etterkant har også senere forsvarsminister Ine Eriksen Søreide kritisert skillet for ikke å være konteksttilpasset (Ekhaugen, 2014, s. 110).

Den såkalte «Alfa-saken» er et annet eksempel på budskapsfragmentering i det norske narrativet. Saken handlet om at norske soldater i felt, i et intervju med at magasinet Alfa, blant annet hadde uttalt at krig var bedre enn sex og at «man verver seg ikke til Afghanistan for å redde verden, men for å være med i en skikkelig krig» (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 176–177; Johansen et al., 2010). Tilsynelatende krigssultne soldater som sammenligner krig med sex lar seg vanskelig forsone med narrativet om at norske styrker er i Faryab for å fremme fred og demokrati og beskytte sivilbefolkningen. Utsagnene ble slått opp i norsk presse som «sjokkerende», og utløste både krisemøte og etikkseminar i Forsvaret, der forsvarsminister Grete Faremo og forsvarssjef Harald Sunde fordømte uttalelsene og kalte dem del av en «ukultur» (Johansen et al., 2010).

Hva norske myndigheter sa og gjorde – eller sa og så senere sa – var ikke bestandig i samsvar under Afghanistan-operasjonen. Et eksempel på det førstnevnte så vi med tiltakene for styrkebeskyttelse som samtidig undergravde målet om befolkningssikkerhet og opprørsbekjempelse. Et eksempel på det sistnevnte er det sterke, gjentatte norske løftet om å bli i Afghanistan så lenge det var nødvendig, koblet med de senere uttalelsene om at Afghanistan selv måtte ta dette ansvaret, og den påfølgende afghaniseringsstrategien og uttrekningen fra Faryab og Afghanistan sammen med Nato. Det er vanskelig å forene uttalelser som at «[det tunge ansvaret vi har påtatt oss, blant annet for PRT-en i Faryab] er en forpliktelse som vi ikke kan, eller vil, forlate» (Støre, 2006) og «(...) vi skal bli stående i Afghanistan; vi har en oppgave å gjøre ved å stå ved det afghanske folk» (Støre, 2008) med uttalelser som at «vi gikk inn i Afghanistan med våre allierte og blir i landet så lenge NATO blir, men vi ønsker selvsagt ikke å bli stående i Afghanistan lenger enn nødvendig» (Faremo, 2009).

Slik budskapsdiskrepans fra eiere av det samme narrativet – det være seg regjeringspartier, PRT-sjefer, andre allierte i innsatsen – utgjør narrativbrudd.

3.2 Forventning 2 og 3: Småstatens sammenvevde situasjon forklarer valgene

Narrativbruddene – de tilsynelatende irrasjonelle valgene – diskutert i foregående delkapittel er langt enklere å forstå når en tar hensyn til småstatens sammenvevde situasjon. De oppstår som følge av denne situasjonen, og norske myndigheters prioriteringer virker ofte å følge småstatens overordnede sikkerhetspolitiske interesser på institusjonsarenaen. Innsatsarenaen er hovedarena i visse tilfeller, som der norske soldater tar risiko som ikke virker strengt nødvendig for å være en god alliert (eksempelvis i Ghormach). I det store og hele virker imidlertid innenriksarenaen å

stå helt sentralt for norske myndigheter, som igjen er avgjørende for å opprettholde bidraget og slik være en god alliert i tråd med interesser på institusjonsarenaen.

3.2.1 Skiftende målsettinger og for mange «gode grunner» for engasjementet

Norske politikeres underkommunisering av hovedmålet med norsk deltakelse i Afghanistan – alliansedimensjonen – gir liten mening sett fra innsatsarena og institusjonsarena. Slik sett utgjør dette et tilsynelatende irrasjonelt valg. Valget blir imidlertid forståelig sett fra innenriksarenaen, og sett fra den nødvendige sammenhengen mellom en stats utenrikspolitikk og statens nasjonale narrativ. For å forklare dette, kreves altså kjennskap til det norske nasjonale narrative.

Norges nasjonale narrativ er tett knyttet til det som kalles norsk fredseksepsjonalisme. Norsk utenrikspolitisk selvbilde har gjennom historien sentrert rundt idéer som

(...) at Norge er et lite land, at Norge er en fredsnasjon, at Norge deler av sitt økonomiske overskudd med andre land gjennom bistand, at Norge er en sterk bidragsyter til det internasjonale fellesskapet gjennom FN-systemet, at Norge bygger opp under multilateralitet og regelbunden internasjonal politikk, at Norge er en ihuga atlantist, at Norge er et utenforland og at Norges idealer og interesser sammenfaller slik at Norge tjener allmenntjenesten ved å forfølge sine egeninteresser (Leira et al., 2007, s. 9).

Norsk utenrikspolitikk skal, ut fra dette synet, kjempe for en internasjonal orden ledet av FN og en fast forpliktelse til Nato, og ha en sentral rolle i arbeidet for en bedre verden (Harpviken, 2011, s. 8). Bak disse ideene ligger verdier som internasjonalisme, solidaritet, sosial og økonomisk egalitet, fred, brobygging og nestekjærlighet eller humanitet. Det ligger også en idé om norsk eksepsjonalisme – et «mulighetenes land» (Støre, 2005) som, nettopp av den grunn, har som moralsk imperativ å bidra i det godes tjeneste (Romarheim, 2017, s. 37): «Vissheten om Norges sterke sider, kombinert med en sterk pliktetik, har gjort engasjement overfor omverdenen til et kall, en misjon eller et ansvar» (Leira et al., 2007, s. 37). Norsk eksepsjonalisme er i all hovedsak en «fredseksepsjonalisme»; Norge holder som nasjon fast på en tro på at verden kan bli et bedre sted, og at Norge har en viktig rolle å spille i så måte (Leira, 2013, s. 338).

Dette norske nasjonale narrative, som har vært fremtredende fra 1890-tallet, har gjennom historien kommet til uttrykk gjennom en «særegen norsk eksepsjonalisme, en understreking av at Norge har spesielle evner og forutsetninger når det gjelder å fremme fred, internasjonal lov og humanitære verdier» (Skånland, 2009, s. 324). Disse evnene og forutsetningene hadde med flere ting å gjøre: Norges småstatsstatus, som kunne bidra til at Norge ikke ble ansett som verken egeninteressert, en trussel eller en som kunne presse igjennom egne interesser; mangelen på en koloni-fortid; den brede politiske konsensusen om fredsenngasjementet; og verdier som nestekjærlighet og solidaritet, som presenteres som norske verdier, og som impliserer en særskilt plikt til å kjempe for internasjonal fred og lov, menneskerettigheter og demokrati (Harpviken, 2011, s. 20; Skånland, 2009, s. 327–331). Ikke minst ble det knyttet til en egen norsk godhet – og en egen norsk fredelighet til denne eksepsjonalismen (Leira, 2013, s. 338). Dette siste poenget ble fremhevet i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport i 2003:

Siden tidlig på 1990-tallet har «Norge» blitt bygget opp som en internasjonal merkevare, som et spesielt fredselskende og givervennlig land med særskilte oppgaver i verdenspolitikken. Merkevarebyggingen foregår gjennom «engasjementspolitikken» – arbeidet for konfliktløsning, fred, demokrati og menneskerettigheter – rundt omkring i verden. Bildet av Norge som en moralsk og humanitær stormakt har blitt et nytt nasjonalt symbol, på linje med andre symboler som former nordmenns nasjonale identitet (Norges offentlige utredninger, 2003, s. 51).

Øystein Haga Skånland (2009) finner i sin undersøkelse av norsk utenrikspolitisk diskurs at det norske dominante narrativ – eller det han kaller representasjon – tillegger Norge store muligheter til å bidra til fred, fremstiller den norske tilnærmingen til freds- og konfliktløsende arbeid som unik, fastholder at motivasjonen for norsk utenrikspolitikk både er altruistisk og egeninteressert, og knytter internasjonalt fredsengasjement til norsk nasjonal identitet. Dette narrative er dominant, skriver Skånland (2009, ss. 323, 342), fordi det har bred oppslutning politisk; har festet seg over tid og på tvers av regjeringsskifter; får stor medieoppmerksomhet; og er forankret institusjonelt, i form av at staten, frivillige organisasjoner og akademiske institusjoner på mange områder samarbeider tett mot et felles mål om å bidra til internasjonal fred i Norges navn, og dermed også er utformet deretter.

Det norske narrative om Afghanistan var i tråd med dette selvbildet. Det vektla FN, fremstilte deltakelsen som en innsats i fredens tjeneste, pekte på bistandselementet i deltakelsen (og omtalte også det militære bidraget som bistand) og beskrev (i alle fall innledningsvis) et nært og solidarisk bånd mellom Norge og USA. Det trakk også paralleller mellom instrumentelle og moralske begrunnelser (blant annet mellom sikkerhetspolitikk, internasjonal terrorisme og Nato på den ene siden og demokrati, fredsarbeid, utvikling og frihet på den andre). I tillegg tydeliggjorde det forenligheten mellom altruisme og egennytte⁸, og formulerte ideen om at Norge, som eksepsjonelt land, har et ansvar og en plikt til å bidra i operasjoner som den i Afghanistan. Pliktargumentet var synlig både i sikkerhetspolitiske og humanitære argumenter.

Forskere på det norske narrative om Afghanistan trekker særlig frem de idealistiske argumentene som eksempel på hvordan norske myndigheter forankret deltakelsen i et positivt, tradisjonelt norsk selvbilde (se for eksempel Bergmann, 2015). Mens ulike argumenter er blitt brukt for ulike militære engasjementer, settes argumentene gjerne inn i en humanitær ramme (Gustavsen & Rafoss, 2019; Harpviken, 2011). Norske politikere vektla imidlertid ikke kun idealistiske motiver i forklaringen av deltakelsen. Som vi har sett ble også realpolitiske argumenter brukt, dog i mindre grad enn deres viktighet skulle tilsi. Og som vi har sett var også denne kombinasjonen av sikkerhetspolitiske og humanistiske motiver, i tråd med utviklingen i det norske selvbildet:

Selv om det er en konsensustradisjon i norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk, er det også en tydelig dualitet: Der Norges deltagelse i FN-operasjoner tidligere i hovedsak var

⁸ For eksempel synlig i sitatet «Vi har sagt ja til å ta vår del av ansvaret: For å bidra til stabilitet og sikkerhet. For å beskytte sivilbefolkningen. For å hjelpe afghanske myndigheter til selv å ta ansvar for sin egen trygghet og utvikling. Ved å bidra til sikkerheten i regionen, bidrar vi også til vår egen sikkerhet» (Faremo, 2010).

knyttet opp mot en idealistisk begrunnelsesdiskurs, har det norske medlemskapet i NATO vært legitimert med hva som er realpolitisk hensiktsmessig. Etter hvert som deltagelse i internasjonale operasjoner har skiftet fra FN- til NATO-regi, har idealistiske og realistiske motiver og rettferdiggjøringsargumenter for norsk sikkerhetspolitikk kommet i kontakt på nye måter (Fermann & Hermansson, 2013, s. 336).

De mange «gode grunnene» for det norske narrativet, som ved første øyekast ser ut til å være et narrativbrudd på alle arenaer, gitt at det gir rom for uklarhet og inkohærens, kan dermed ha gitt klangbunn på innenriksarenaen. Ved å være i tråd med norske utenrikspolitiske selvbilder, og i tradisjon med begrunnelser for tidligere militære oppdrag, kan de mange grunnene som ble brukt for å forklare Afghanistan-oppdraget ha bidratt til å gjøre oppdraget gjenkjennelig for hjemmepublikummet. Dermed kan det også ha understøttet norske myndigheters ønske om å opprettholde en effektiv innsats i Afghanistan. Her ser vi et eksempel på at det som utvilsomt utgjør uklarhet og intern inkohærens – narrativbrudd – samtidig bidrar til å opprettholde klangbunn, ved at konsistens mellom saksnarrativet for Afghanistan og det norske nasjonale narrativet ble opprettholdt. Samtidig ser vi at dette, mens det utvilsomt bidro til utfordringer på innsatsarenaen, og tidvis også institusjonsarenaen, utgjorde en styrke på innenriksarenaen.

3.2.2 Styrkebeskyttelsestiltak undergravde narrativ på innsatsarenaen

Styrkebeskyttelsestiltakene diskutert som tilsynelatende irrasjonelle valg på innsatsarenaen i kapittel 3.1.2 virker mer forståelige når man tar norske interesser på innenriksarenaen med i betraktningen. Tiltakene reduserte risikoen for norske styrker i Afghanistan, og gjorde dermed deres hverdag mer lik den norske politikere hadde beskrevet på innenriksarenaen. En tryggere hverdag for norske styrker gjorde narrativet med pliktforankringen og med selvbildet som fredsnasjon bedre. Dette var igjen valgt legitimeringsargumentasjon for å opprettholde engasjementet, som må forstås som den norske hovedmålsettingen for å ivareta egen sikkerhetspolitisk forsvarsallianse på institusjonsarenaen.

Iverksettelsen av strenge engasjementsregler var en viktig del av regjeringens legitimering av deltakelsen hjemme i Norge, både i Stortinget og i opinionen for øvrig. Nasjonale restriksjoner, blant annet knyttet til bruken av kampfly, ble «etablert som et verktøy for å gjøre det militære engasjementet innenrikspolitisk akseptabelt» (Frost-Nielsen, 2011, s. 378). Samtidig betød restriksjonene gjerne mindre fleksibilitet og integrasjon i operasjonen. Ikke desto mindre var et resultat at restriksjonene, som skulle formidle myndighetenes kontroll over operasjonen, at den reelle graden av usikkerhet og risiko i operasjonen ble underkjent:

Selv om en slik nedtoningsstrategi var nødvendig for å gjøre den kontroversielle innsatsen med kampfly politiske akseptabel for et bredt flertall i Stortinget, var dette et sjansespill. Om virkeligheten skulle vise at norske kampfly – til tross for regjeringens garantier om kontroll – ble involvert i eksempelvis feilbombing, og det skulle komme fram at regjeringen visste om disse faremomentene, men hadde unnlatt å informere Stortinget om det, ville det være svært alvorlig – og særlig for en mindretallsregjering – for Stortingets tillit til regjeringen (Frost-Nielsen 2011, p. 371).

Disse innsiktene om restriksjoner på kampflybruk i den tidlige fasen av innsatsen i Afghanistan, ligner slutningene denne rapporten har trukket så langt. I de ulike tilfellene balanserer norske myndigheter ulike hensyn på de tre arenaene. I samtlige tilfeller er det tydelig at narrativbrudd på innsatsarenaen, og i visse tilfeller også på institusjonsarenaen, lar seg forklare av hensyn på innen-riksarenaen. I hovedsak er forklaringen at det som utgjorde narrativbrudd på andre arenaer faktisk bidro til å forankre deltakelsen i det Storting og befolkning ville akseptere som legitime motiver, handlinger og mål, og som videre kunne sikre tilstrekkelig støtte til oppdraget. Det var denne støtten som muliggjorde norsk deltakelse i den internasjonale operasjonen. Slik kan det som utgjør tilsynelatende irrasjonelle valg i det norske narrative forklare av hensyn til innenriksarenaen, og av småstaten Norges sammenvevde situasjon.

Dette henger sammen med innsikten fra kapittel 2 om at småstater i internasjonale operasjoner opptrer først og fremst for å understøtte en allianse, snarere enn for å utrette et offensivt mål i operasjonen. Interessen er altså begrenset snarere enn eksistensiell, og indirekte snarere enn direkte – noe som utfordrer forankringen av deltakelsen kun med henvisning til nasjonal interesse og nasjonal sikkerhet. Ofte velger småstater derfor å gjøre sikkerhetspolitiske argumenter til del av, men ikke kjernen i, legitimeringen. Sikkerhetspolitiske argumenter får da plass ved siden av idealpolitiske argumenter: «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 som innsats ut fra verdier enn ulike nasjonale interesser» (Kjølberg & Nyhamar, 2011, s. 15). Dette behovet vil gjerne vedvare oppdraget igjennom (Oma, 2014, s. 81).

Dette underbygger også forklaringen på begrensningene som ble pålagt norske styrker. Ved å kombinere deltakelsen med tilstrekkelig styrkebeskyttelse til redusere risikoen for norske styrker, kunne norske myndigheter balansere målet om et bidrag i operasjonen med tilstrekkelig støtte på hjemmearenaen. Slik har Kjølberg og Nyhamars (2011, s. 21) konklusjon – at «[n]esten alle begrensninger på hva styrkene får gjøre under forskjellige omstendigheter (*Rules of Engagement* eller RoE) har sin rot i behovet for å øke legitimiteten til operasjonen på innenriksarenaen» – forklaringskraft her.

Et mønster som kommer til syne er at interesser på institusjonsarenaen og innenriksarenaen synes å veie tyngre enn de på innsatsarenaen, hvilket kan medføre at narrative for måloppnåelse på innsatsarenaen blir skadelidende. Det skjer imidlertid ikke uten unntak. Et eksempel som klart er i brudd med forventningen om at småstaten skal unngå risiko i den grad den kan, og kun gjøre det nødvendige for å nå målene om å styrke alliansen og sannsynligheten for alliert hjelp, er innlemmelsen av Ghormach i det norske ansvarsområdet. I 2007 og 2008 økte voldsnivået i Faryab. Én av årsakene var at afghanske og internasjonale styrker, som nå hadde gått over til opprørsbekjempelse over et stadig større område, utfordret lokale krigsherrer og mer eller mindre koordinerte opprørsgrupper. Det var, slik norske styrker erfarte det, også et resultat av at Faryab grenset til et område med stor opprørsaktivitet – Ghormach – et distrikt som lå i provinsen Badghis og dermed utenfor det norske ansvarsområdet. Dette ble ansett som et problem både fordi det medførte (mer organisert) voldsspredning inn i Faryab, og fordi

opprørskontroll i Ghormach også hindret internasjonale styrkers utvikling av infrastruktur (som bygging av Ringveien), situasjonsforståelse og sikring mot IED-er⁹ (Alme, 2015, s. 36). Basert på dette tok norske myndigheter initiativ til å innlemme Ghormach i det norske ansvarsområdet (Græsvik, 2014, s. 135; Ulriksen, 2010, s. 4).

Samtidig forble norske myndigheters beskrivelse av deltakelsen som stabiliseringsinnsats i en fredelig og vennlig innstilt provins lenge uendret (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 177). Afghanistanutvalget har siden konkludert med at dette avviket ikke ble adressert av norske myndigheter før sent i oppdraget, da det nådde et kritisk punkt, og «spriket (...) ble for stort» (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 178). Dette kritiske punktet, da konfliktnivået toppet seg, kom i 2009 og 2010. I denne perioden forekom flere stridssituasjoner mellom norske styrker og opprørere, samtidig som opprørere i økt grad brukte veibomber, eller IED-er, mot de norske styrkene. En mer åpen tilgang til norske styrker for journalister gjorde også at kontroversielle uttalelser fra felten ble slått opp i norsk offentlighet (Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2016, s. 176–177; Johansen et al., 2010). I denne perioden omkom flere norske soldater i Afghanistan, og flere titalls ble skadet (Afghanistan NGO Safety Office, 2009, 2010; Alme, 2015, s. 39–40; Græsvik, 2014, s. 205–210; Ulriksen, 2010, s. 4).

Etter Norges største enkelttap 27. juni 2010, da fire soldater mistet livet, ble det imidlertid pålagt norske PRT-styrker operative begrensninger både på bruk av våpen og på hvor de fikk lov til å operere. Blant annet fikk de nå ikke lov til å bevege seg inn i Ghormach (Alme, 2015, s. 40). Området norske styrker i Afghanistan hadde tatt ansvar for, ble derfor snart et område opprørerne vendte tilbake til (Alme, 2015, s. 41).

Mens innlemmingen av Ghormach-distriktet i den norske PRT-ens jurisdiksjon ikke utgjør et «tilsynelatende irrasjonelt valg», fremstår de påfølgende begrensningene i Ghormach som nettopp det. Går man til de to øvrige arenaene fremstår disse tilsynelatende irrasjonelle valgene som rasjonelle. Fordi deltakelsen ikke var løftet over innenrikspolitik (på grunn av den begrensede, indirekte interessen i deltakelsen som ligger på institusjons- og ikke innsatsarena), var ikke norske politikere villige til å ta risikoen de ville ha kunnet ta i en eksistensiell konflikt. Slik sett kan beskyttelsen av egne styrker på bekostning av oppnåelse av de uttalte målsettingene om sivilbefolkningens beskyttelse, opprørsbekjempelse og utvikling, ha skapt koherens mellom befolkningen og Stortingets bilde av konflikten som udramatisk og «verdt det» og regjeringens argumenter om nettopp dette i hjemmebefolkningen – samtidig som det skapte det motsatte på innsatsarenaen. Det kan også ha skapt klangbunn hjemme, da et fredsengasjement er i tråd med norsk utenrikspolitisk selvilde. Mens det kan ha vært uklart og usammenhengende på institusjonsarenaen, var det forståelse for at dette kanskje var det som måtte til på hjemmearenaen for å delta i operasjonen. Prioriteringsrekkefølge er altså: institusjon, innenriks, innsats.

⁹ Altså improviserte bomber, «Improvised Explosive Device».

3.2.3 Budskapsfragmentering

Noen av årsakene til budskapsfragmentering i det norske narrativet over tid var knyttet til endringer i operasjonsområdet og endringer i den internasjonale innsatsen. Med andre ord var den knyttet til hensyn på innsatsarenaen og på institusjonsarenaen. Andre former for budskapsfragmenteringen gir imidlertid ikke mening fra disse to arenaenes synspunkt. For å forstå dem må vi snarere til innenriksarenaen.

Uenighetene mellom allierte fulgte naturlig av USAs invasjon av Irak, som få allierte støttet, og som mange medlemsland anså som undergravende for innsatsen i Afghanistan. Etter i lang tid å ha forsikret om at engasjementet i Afghanistan verken handlet om egeninteresse eller sto mellom Vesten på den ene siden og islam og den muslimske verden på den andre, lød forsikringene hulere etter invasjonen av Irak. Med dette anså en rekke europeiske medlemsland det for nødvendig å distansere sin innsats i Afghanistan fra Irak-operasjonen, og dermed også til en grad fra amerikansk innsats i Afghanistan. I Norge ble dette behovet forsterket av at et parti som i utgangspunktet var imot deltakelsen i Afghanistan kom inn i regjering. Flere – om ikke samtlige – av de særnorske begrensningene som ble lagt på det norske militære bidraget i Afghanistan i denne tiden stammet fra hensynet til regjeringssamarbeid og regjeringsoverlevelse. Skillet mellom sør og nord, uttrekningen fra OEF og konsentreringen av norske styrker i ISAF, så vel som neddyssingen av dramatikken i operasjonsområdet kan ha bidratt til å opprettholde støtten til deltakelsen på innenriksarenaen. De kan alle ha hindret kognitiv dissonans mellom deltakelsen og norsk utenrikspolitisk selvilde ved å opprettholde bildet av deltakelsen som en forlengelse av Norges arbeid som fredsnasjon for demokrati og menneskerettigheter:

The humanitarian frame does not convey notions of drama commonly associated with armed conflict, and the engagement is not framed as a site of conflict. Instead, its main focus is on dialogue, cooperation, and peace-building. These themes have particular resonance in Norwegian culture (...) and Norway has a long tradition of engaging internationally in development-promoting work (...). The humanitarian frame, therefore, represented a readily available resource that offered an established cultural mandate for the engagement (Gustavsen & Rafoss, 2019).

Også bruddet knyttet til opprettholdelsen av det sivilmilitære skillet etter å ha forpliktet seg til samordning av sivil og militær innsats som del av Natos COIN-doktrine, kan forklares på lignende vis. Mens dette kan ha utgjort et narrativbrudd på innsatsarenaen, utgjorde det en styrke på innenriksarenaen i den forstand at det var i tråd med Norges profil som bistandsnasjon – «the country's distinct profile as a marginal military power but a substantial actor in international humanitarian aid and development» (Ulriksen, 2010, s. 6). Det beroliget også den norske bistandsbransjen, som var opptatt av å beskytte bistandsarbeidere i felt (Ekhaugen, 2014, s. 106). I sin forskning finner Lene Ekhaugen (2014, p. 109) at båndene mellom norsk NGO-sektor og regjeringen – da særlig Utenriksdepartementet – var tette, og at «[d]en norske modellen, med vekt på et skille mellom sivil og militær innsats i det norskledede PRT-et, må forklares med utgangspunkt i den hjemlige, snarere enn selve innsatsarenaen». Dette samme synet uttrykte senere forsvarsminister Ine Eriksen Søreide da hun sa at «[d]en norske modellen i

Afghanistan har nok fungert bedre på kontorene i Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet enn på bakken i Afghanistan» (Ekhaugen, 2014, s. 110). Til slutt var også dette skillet med på å opprettholde norske utenrikspolitiske selvbilder: «there is a long tradition behind the Norwegian separation between military and civilian efforts, and the response has been convenient both in facing a critical public and in addressing strains within the coalition governments» (Harpviken, 2011, s. 16).

Samtidig som norske myndigheter opprettholdt det sivilmilitære skillet i praksis, forpliktet de seg imidlertid samtidig til det motsatte – samordning for å bekjempe opprør gjennom en helhetlig tilnærming. Slik kan de ha ivaretatt hensyn også til institusjonsarenaen. Kjølberg og Nyhamar (2011, p. 16) forklarer dette slik: «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»; «Hvis institusjonen er primærarenaen, kan det være rasjonelt av småstater å unngå endringer som ville gjort deres bidrag i innsatsområdet mer virkningsfulle» (Kjølberg & Nyhamar, 2011, s. 21).

Mest av alt tillot disse narrativbruddene på innsatsarenaen norske myndigheter å opprettholde en balanse mellom hensyn på institusjonsarenaen og innenriksarenaen. Det tillot dem å opprettholde deltakelsen uten å gi inntrykk av å gå på akkord med norske prinsipper, å yte et godt og effektivt bidrag uten å ta en for stor risiko, og å delta i en operasjon som etter hvert fikk høyt spenningsnivå uten å gi inntrykk av at bidraget lignet krigføringen i sør eller situasjonen i Irak etter invasjonen i 2003. Med andre ord kan bruddene i det norske narrative forklare av de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene norske myndigheter måtte forholde seg til. Narrativbrudd var akseptable på innsatsarenaen de gangene det kunne avhjelpe narrative på andre arenaer fordi disse andre arenaene hadde høyere prioritet.

4 Oppsummering og konklusjon

Rapporten har studert småstaters forutsetninger for å utvikle, formidle og opprettholde strategiske narrative i internasjonale operasjoner. Forskningsspørsmålet er belyst ved å kombinere Kjølberg & Nyhamars (2011) modell for å forstå småstaters valg i internasjonale operasjoner, med tre utledede kriterier fra forskningslitteraturen om narrative: klarhet, koherens og klangbunn. I kapittel 2.3 ble dette teoretiske rammeverket benyttet til å formulere tre forventninger:

- Forventning 1 Valg som undergraver klarhet, koherens og/eller klangbunn forekommer.
- Forventning 2 Valg som undergraver klarhet, koherens og/eller klangbunn kan forklares av småstatens sammenvevde situasjon.
- Forventning 3 Når småstatens sammenvevde situasjon fører til konflikt mellom arenaene, er prioriteringen som oftest klarhet, koherens og/eller klangbunn på

institusjonsarenaen. Deretter prioriteres innenriksarenaen, og til sist innsatsarenaen.

Empiri hovedsakelig hentet fra tidligere innsamlet intervjumateriale samt offentlige dokumenter om Norge i Afghanistan, ble benyttet til å undersøke de tre forventningene. Analysen fant støtte for samtlige tre. Valg som undergravde klarhet, koherens og/eller klangbunn forekom i løpet av Norges engasjement i Afghanistan. Valgene kunne som oftest forklares ved å ta høyde for småstatens sammenvevde situasjon. Når vi tar denne sammenvevde situasjonen med i betraktningen, er prioriteringsrekkefølgen som regel institusjonsarenaen, innenriksarenaen og innsatsarenaen. Dette er selvfølgelig ingen naturlov, men eksemplene demonstrerer i tilstrekkelig grad at småstatens interesser i internasjonale operasjoner trolig vil føre til slike «narrativbrudd».

Gjennom undersøkelsen av de tre forventningene blir det også tydelig at de tre kriteriene for et godt narrativ til tider kan gå på akkord med hverandre. Eksempelvis har vi sett at utydighet og inkohrens i narrativet – altså narrativbrudd – muliggjorde opprettholdelse av kriteriet klangbunn på innenriksarenaen. Vi har også sett at ved hvert eksempel på narrative brudd, har bruddet latt seg forklare av hensyn på innenriksarenaen. Dette støtter Kjølberg og Nyhamars funn om at begrensninger pålagt det norske bidraget i operasjonen hadde sin rot i legitimeringsbehov på innenriksarenaen. Alt i alt har denne undersøkelsen vist at modellen om sammenvevde arenaer, kombinert med kriteriene fra narrativ teori, har forklaringskraft på det norske narrativet i Afghanistan.

Om strategiske narrativ er utslagsgivende for måloppnåelse på de ulike arenaene, blir et sentralt oppfølgingsspørsmål: Hva er godt nok? Og hva er ønskelig? Denne rapporten har funnet eksempler på valg som går på akkord med et godt narrativ på samtlige arenaer, men ingen av disse (eller andre eksempler som ikke er dekket her) var alvorlige nok til at Norges deltagelse i retrospekt ble ansett som feilslått. Norge var en god alliert, og virker ikke å ha løpt vesentlig risiko på innenriksarenaen hva gjelder muligheten for å opprettholde bidraget gjennom perioden. Til sist er det uvisst om diskrepanser i narrativet på innsatsarenaen var utslagsgivende for graden av måloppnåelse i opprørsbekjempelsen. Det norske narrativet for Afghanistan var ikke perfekt, i det minste ikke etter teorien. Men det var heller ikke så dårlig at det ødela for småstatens hovedinteresse i sikkerhetspolitisk forstand.

Om, og i hvilken grad, norske myndigheter forholdt seg aktivt til bruken av narrativ på de ulike arenaene under engasjementet i Afghanistan har vi ikke vurdert. En skal derfor være forsiktig med å kritisere norske myndigheter for ikke å etterleve kravene til narrativ slik de er forstått her. Poenget vårt er snarere å forklare mulige årsaker for småstatens valg – herunder muligheter og begrensninger som er vesensforskjellige fra stormaktens – i internasjonale operasjoner. Analysen vil likevel kunne vise hvordan Norges ord og handlinger under engasjementet undergravde måloppnåelse på én eller flere arenaer. Analysen kan benyttes til å vurdere de viktigste sider ved forskningsspørsmålet, som er småstatens forutsetninger for å etablere et formålstjenlig narrativ og etterleve det. Den kan også identifisere og forklare hvordan valg underveis i engasjementet både harmonerte med interesser på spesifikke arenaer, og gikk på akkord med kriteriene for et godt narrativ.

At det norske narrativet ikke var perfekt, men samtidig ikke så dårlig at det ødela for småstatens hovedinteresse i operasjonen, betyr ikke at konsekvensene vil utebli ved diskrepanser også i en eventuell fremtidig internasjonal operasjon. Noen av diskrepansene diskutert i analysen, og kanskje særlig distansen mellom realitetene på bakken i Afghanistan og norske myndigheters omtale av den på innenriksarenaen, kunne fort blitt mer kostbar, for eksempel dersom Norge led større tap, eller dersom kommunikasjonslinjen fra norske myndigheter hadde forblitt like lukket oppdraget igjennom. Desto viktigere er det at analysen viser at det er mulig å unngå i hvert fall noen av disse diskrepansene, både ved operasjonens start så vel som underveis – og at dette krever (selv)innsikt og en forståelse for de vesentlige begrensningene som betegner en småstats handlingsrom i en alliert internasjonal operasjon.

Samtidig vil det være svært vanskelig, om ikke umulig, for småstaten å ha et narrativ med perfekt klarhet, koherens og klangbunn på tvers av samtlige tre arenaer. Det er som nevnt mulig å redusere sannsynligheten for brudd på idealene, så vel som graden på eventuelle brudd. Erkjennelsen av at småstatens interesser ligger på institusjonsarenaen, og at hovedinteressen på hjemmearenaen derfor er å opprettholde bidraget over tid, er imidlertid avgjørende for småstatens mulighetsrom for å utforme et narrativ. Perfekt etterlevelse kan være uforenlig med småstatens interesser om det for eksempel er behov for momenter som vil utgjøre narrativbrudd på innsatsarenaen, for å opprettholde bidraget og sikre interesser på institusjonsarenaen. Oppsummert er det altså ikke gitt at et «godt narrativ» også er det beste for småstaten i internasjonale operasjoner. Her må vi være påpasselige med ikke å anse teorien som noen oppskrift til etterlevelse i enhver situasjon; teorien er ment å gi oss et forenklet og idealtypisk redskap for å forklare småstaters handlingsrom i utformingen av et strategisk narrativ.

Mer generelt virker rapportens teoretiske rammeverk å være hensiktsmessig for å studere småstatens forutsetninger for å utvikle, formidle og opprettholde narrativ i internasjonale operasjoner. Ved å anvende rammeverket på konkrete caser som gjort her erverves kunnskap som er anvendbar for narrativ i fremtidige internasjonale operasjoner. Ytterligere undersøkelser av småstaters narrativ under internasjonale operasjoner anbefales for å kontrollere resultatene og formodentlig finne eksempler som ytterligere belyser småstaters utfordringer med å utvikle, formidle og opprettholde narrativ i internasjonale operasjoner. En kan også se for seg videreføring av kriteriene for et godt narrativ, eller å erstatte disse med en representasjon av målene en småstat hadde til enhver tid. Om en gjør sistnevnte, gir analysen en renere vurdering av småstatens prestasjon. Dette er litt annet, men like fullt viktig, aspekt ved småstaters narrativ i internasjonale operasjoner.

Til sist viser rammeverket og analysen hvor utfordrende det vil være å opprettholde et godt narrativ på innsatsarenaen i en internasjonal operasjon. I slike operasjoner er gjerne flere småstater involvert, og når hver av dem vokter sine interesser på institusjonsarenaen og innenriksarenaen over innsatsarenaen vil denne arenaen være den som oftest prioriteres sist. Innsatsarenaen i sin helhet – det vil si for eksempel hele Afghanistan, snarere enn norske ansvarsområder – blir i så måte et lappeteppes av slike. Et interessant spørsmål fremover er derfor ikke bare hvor godt hver enkelt stats narrativ på innsatsarenaen må være for å lykkes med

for eksempel opprørsbekjempelse, men i hvilken grad lappeteppet av narrativer må harmonere for å lykkes i den større operasjonen.

Forkortelser

ANSF – Afghan National Security Forces

COIN – Counterinsurgency

IED – Improvised Explosive Device

ISAF – International Security Assistance Force

OEF – Operation Enduring Freedom

PRT – Provincial Reconstruction Team

Referanser

- Afghanistan NGO Safety Office. (2009). *The ANSO Report* (Nr. 33). Afghanistan NGO Safety Office. http://www.ecoi.net/file_upload/1504_1253779724_1-15-september-2009.pdf
- Afghanistan NGO Safety Office. (2010). *The ANSO Report* (47). Afghanistan NGO Safety Office. http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1271937851_the-anso-report-1-15-april-2010.pdf
- Alme, V. (2015). *Makt og avmakt: Norske styrker i møte med afghanske opprørere* [Universitetet i Oslo]. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/49361/Masteroppgave--Vrin-Alme.pdf>
- Arreguín-Toft, I. (2005). *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*. Cambridge University Press.
- Auerbach, Y. (2009). The Reconciliation Pyramid – A narrative-based Framework for Analyzing Identity Conflicts. *Political Psychology*, 30(2), 291–318.
- Barthes, R., & Duisit, L. (1975). An Introduction to the Structural Analysis of Narrative. *New Literary History*, 6(2), 237–272.
- Berdal, M., & Suhrke, A. (2017). A Good Ally – Norway and International Statebuilding in Afghanistan, 2001-2014. *Journal of Strategic Studies*, 1–28.
- Bergmann, P. (2015). Derfor er Norge i Afghanistan. *Internasjonal Politikk*, 72(1), 89–101.
- Bondevik, K. M. (2001, august 11). *Redegjørelse av statsministeren om situasjonen etter terrorangrepene mot USA* [Hovedinnlegg]. Stortinget - Møte torsdag den 8. november 2001 kl. 10, Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2001-2002/011108/1/>
- Bondevik, K. M. (2004, januar 25). *Verdier i internasjonal politikk* [Tale]. Bergenskonferansen 2004, Bergen. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bergenskonferansen_2004/id268003/
- Ten Years On: The Evolution of Strategic Communication and Information Operations since 9/11*, (2011) (testimony of Rosa Ehrenreich Brooks). <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1112&context=cong>
- Dimitriu, G. (2012). Winning the story war: Strategic communication and the conflict in Afghanistan. *Public Relations Review*, 32, 105–207.
- Dimitriu, G., & de Graaf, B. (2016). Fighting the War at Home: Strategic Narratives, Elite Responsiveness, and the Dutch Mission in Afghanistan, 2006-2010. *Foreign Policy Analysis*, 12(1), 2–23.
- Ekhaugen, L. (2014). Samordning av virkemidler: ”den norske modellen”. I T. Heier, A. Kjølberg, & C. F. Rønnfeldt (Red.), *Norge i internasjonale operasjoner. Militærmakt mellom idealer og realpolitikk* (s. 101–110). Universitetsforlaget.
- Faremo, G. (2009, oktober 21). *Spørsmål 5* [Spørretime]. Stortinget - Møte onsdag den 21. oktober 2009 kl. 10, Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2009-2010/091021/ordinarsporretime/5/>
- Faremo, G. (2010, juni 7). *Derfor er vi i Afghanistan* [Tale/innlegg]. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/derfor-er-vi-i-afghanistan/id610862/>
- Fermann, G., & Hermansson, H. (2013). Myndighetenes legitimering av norsk deltagelse i NATO-operasjoner i Bosnia, Kosovo og Afghanistan. I Gunnar Fermann (Red.), *Utenrikspolitik og norsk krisehåndtering* (s. 335–353). Cappelen Damm.
- Fisher, W. R. (1984). Narration As a Human Communication Paradigm: The Case of Public Moral Argument. *Communication Monographs*, 51, 1–22.

-
- Forsvarsdepartementet. (2020, april 17). *Prop. 62 S (2019–2020)* [Proposisjon]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-s-20192020/id2697623/>
- Forsvarsdepartementet, & Utenriksdepartementet. (2016). *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001-2014: Utredning fra et utvalg nedsatt ved kongelig resolusjon 21. november 2014 : lagt fram for Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet 6. juni 2016*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Frost-Nielsen, P. M. (2011). Politisk kontroll av militær deltakelse i internasjonale operasjoner: Restriksjoner på bruk av norske kampfly i Afghanistan. *Internasjonal Politikk*, 69(03), 359–385.
- Frye, N. (2000). *Anatomy of Criticism. Four Essays* (15th utg.). Princeton University Press.
- Griffiths, M. (2007). Worldviews and IR theory: Conquest or coexistence? I M. Griffiths (Red.), *International Relations Theory for the Twenty-First Century. An Introduction* (s. 1–10). Routledge.
- Græger, N., & Leira, H. (2005). Norwegian Strategic Culture after World War II: From a Local to a Global Perspective. *Cooperation and Conflict*, 40(1), 45–66. <https://doi.org/10.1177/0010836705049733>
- Græsvik, F. (2014). *Den tapte krigen. Norge i Afghanistan*. Pax Forlag.
- Gustavsen, E., & Rafoss, T. W. (2019). Soldiers without a war? Public and private framings of Norway's engagement in Afghanistan. *Acta Sociologica*, 62(3), 284–296. <https://doi.org/10.1177/0001699318780966>
- Harpviken, K. B. (2011). *A Peace Nation Takes up Arms: The Norwegian Engagement in Afghanistan* (s. 22) [PRIO Paper]. Chr. Michelsens Institute.
- Heier, T., Kjølberg, A., & Rønnfeldt, C. F. (2014). Innledning: Norge i internasjonale operasjoner. I *Norge i internasjonale operasjoner: Militærmakt mellom idealer og realpolitikk* (s. 13–18). Universitetsforlaget.
- Hvidsten, A. H. (2019). *Theorizing International Relations. A Dialectical Approach*. Lexington Books.
- Håvoll, H. (2009). COIN Revisited: Lessons of the Classical Literature on Counterinsurgency and its Applicability to the Afghan Hybrid Insurgency. *JCOA Journal*, XI(2), 48–69.
- Johansen, M., Ege, R. T., Hegvik, G. K., & Andersen, M. A. (2010). – Å krige er bedre enn sex. VG. <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/aa-krige-er-bedre-enn-sex/a/10036779/>
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329–353.
- Khoury, N. (2016). National narratives and the Oslo peace process: How peacebuilding paradigms address conflicts over history. *Nations and Nationalism*, 22(3), 465–483.
- Khoury, N. (2017). Plotting stories after war: Toward a methodology for negotiating identity. *European Journal of International Relations*, 135406611771174. <https://doi.org/10.1177/1354066117711743>
- Kirchner, E. J., & Sperling, J. (Red.). (2010). *National Security Cultures. Patterns of global governance*. Routledge.
- Kjølberg, A. (2014). Småstater i internasjonale operasjoner. I T. Heier, A. Kjølberg, & C. F. Rønnfeldt (Red.), *Norge i internasjonale operasjoner. Militærmakt mellom idealer og realpolitikk* (s. 42–53). Universitetsforlaget.
- Kjølberg, A., & Nyhamar, T. (2011). *Småstater i internasjonale operasjoner* (FFI-rapport 2011/01698; s. 1–36). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://www.ffi.no/no/Rapporter/11-01698.pdf>

-
- Krebs, R. R. (2015). *Narrative and the Making of US National Security*. Cambridge Core. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316218969>
- Krohn Devold, K. (2002, september 13). *Den langvarige krigen* [Tale/innlegg]. http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/fd/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2002/den_langvarige_krigen.html?id=265715
- Krohn Devold, K. (2003, desember 15). *Redegjørelser av utenriksministeren og forsvarsministeren om samlet norsk innsats i Afghanistan og Irak i 2004, samt Norges bidrag til operasjoner utenlands i 2004*. Stortinget –Møte mandag den 15. desember 2003 kl. 10, Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2003-2004/031215/8/>
- Kveberg, T., Alme, V., & Diesen, S. (2019). *Defence against foreign influence – a value-based approach to define and assess harm, and to direct defence measures* (FFI-rapport 2009/01766; s. 1–46). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Leira, H. (2013). ‘Our Entire People are Natural Born Friends of Peace’: The Norwegian Foreign Policy of Peace. *Swiss Political Science Review*, 19(3), 338–356. <https://doi.org/10.1111/spsr.12044>
- Leira, H., Borchgrevink, A., Græger, N., Melchior, A., Stamnes, E., & Øverland, I. (2007). *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk* (H. Leira, Red.). NUPI. https://www.files.ethz.ch/isn/46181/200704_Norske_selvbilder.pdf
- Lo, B. (2015). *Russia and the New World Disorder*. Chatham House & Brookings Institution Press.
- Mack, A. (1975). Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict. *World Politics*, 27(2), 175–200.
- Mead, W. R. (2002). *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. Random House. <https://www.cfr.org/book/special-providence>
- Miskommon, A., O’Loughlin, B., & Roselle, L. (2013). *Strategic Narratives. Communication Power and the New World Order*. Routledge.
- Norges offentlige utredninger. (2003). *Makt og demokrati* (Makt- og demokratiutredningens sluttrapport NOU 2003:19; s. 1–100). Statens forvaltningstjeneste. <https://www.regjeringen.no/contentassets/316f4765f7c44a2c8def9dcd5da8f30/no/pdfs/nou200320030019000dddpdfs.pdf>
- Oma, I. (2014). Nasjonale spenninger om deltakelse ute. I T. Heier, A. Kjølberg, & C. F. Rønnfeldt (Red.), *Norge i internasjonale operasjoner. Militærmakt mellom idealer og realpolitikk*. Universitetsforlaget.
- Paul, C. (2011). *Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates*. Praeger.
- Petersen, J. (2001, desember 5). *Mulige norske styrkebidrag til Afghanistan* [Taleartikkel]. Redegjørelse ved utenriksminister Jan Petersen, Utenriksdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/2001/mulige_norske_styrkebidrag_til/id265324/
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427–460. JSTOR.
- Regjeringen. (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_s_oria.moria.pdf
- Restad, H. E. (2015). *American Exceptionalism. An idea that made a nation and remade the world*. Routledge.

-
-
- Rickli, J.-M. (2008). European small states' military policies after the Cold War: From territorial to niche strategies. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(3), 307–325.
- Ringsmose, J., & Børghesen, B. K. (2011). Shaping public attitudes towards the deployment of military power: NATO, Afghanistan and the use of strategic narratives. *European Security*, 20(3), 505–528.
- Romarheim, A. (2017). USA og Norge i Trumps verden. *Internasjonal Politikk*, 75(1), 36–44.
- Roselle, L., Miskommon, A., & O'Loughlin, B. (2014). Strategic narrative: A new means to understand soft power. *Media, War & Conflict*, 7(1), 70–84.
- Shanker, T. (2010, februar 4). Top U.S. Commander Sees Progress in Afghanistan. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2010/02/05/world/asia/05gates.html>
- Shenhav, S. R. (2005). Thin and thick narrative analysis. On the question of analyzing political narratives. *Narrative Inquiry*, 15(1), 75–99.
- Skånland, Ø. H. (2009). Norsk utenrikspolitikk i fredens tegn: En diskursanalyse. *Internasjonal Politikk*, 67(03), 320–348.
- Snyder, G. H. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, 36(04), 461–495. <https://doi.org/10.2307/2010183>
- Solberg, R. (2010, juni 12). *Bistand på ville veier*. Aftenposten. <https://www.aftenposten.no/article/ap-R9xBJ.html>
- Språkrådet. (2019). *Narrativ: Bruk og genus*. Språkrådet. <http://www.sprakradet.no/svardatabase/sporsmal-og-svar/narrativ-bruk-og-genus/>
- Stoltenberg, J. (2006, august 2). *Redegjørelse av statsministeren om situasjonen i forbindelse med aksjonene i utlandet*. Stortinget –Møte onsdag den 8. februar 2006 kl. 10, Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2005-2006/060208/1/>
- Strøm-Erichsen, A.-G. (2008, februar 25). *Vårt engasjement i Afghanistan* [Tale ved Forsvarets Afghanistan-seminar, Oslo Militære Samfund, 25. februar 2008]. Forsvarets Afghanistan-seminar, Oslo. http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/taler-og-artikler/2008/afghanistan.html?regj_oss=1&id=501638
- Støre, J. G. (2005, september 11). *Redegjørelse av utenriksministeren om Norges engasjement i Afghanistan og Irak* [Hovedinnlegg]. Stortinget - Møte onsdag den 9. november 2005 kl. 10, Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2005-2006/051109/2/>
- Støre, J. G. (2006, oktober 24). *Stortinget—Møte tirsdag den 24. Oktober 2006 kl. 10—Sak nr. 1* [Saksreferat]. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2006-2007/061024/1/>
- Støre, J. G. (2008, juli 11). *Afghanistankrigen – korstog for vestlige verdier?* [Tale]. Globaliseringskonferansen, Oslo. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/afghanistankrigen--korstog-for-vestlige-/id535980/>
- Suhrke, A. (2011). *Eksperiment Afghanistan. Det internasjonale engasjementet etter Taliban-regimets fall*. Spartacus.
- Sullivan, P. L. (2007). War Aims and War Outcomes: Why Powerful States Lose Limited Wars. *Journal of Conflict Resolution*, 51(3), 496–524. <https://doi.org/10.1177/0022002707300187>
- Tsebelis, G. (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. University of California Press.
- Ucko, D. H. (2013). The Five Fallacies of Clear-Hold-Build. *The RUSI Journal*, 158(3), 54–61.
- Ulriksen, S. (2010). *Norway's Political Test in Faryab, Afghanistan: How to Lead?* NOREF.

-
- Ulriksen, Ståle. (2002). *Den norske forsvarstradisjonen—Militærmakt eller folkeforsvar?* Pax Forlag.
- Utenriksdepartementet. (2012, februar 7). *Hvorfor er Norge i Afghanistan?* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no.
https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/innsikt_afghanistan/situasjonen/id573476/
- Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet. (2009). *Strategi for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan.* Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/strategi_norge-i-faryab-afghanistan.pdf
- Walker, V. S. (2015). State Narratives in Complex Media Environments: The Case of Ukraine. *Institute for the Study of Diplomacy*, 1–19.
- Åtland, K. (2008). Hva er sikkerhet? En drøfting av sikkerhetsbegrepets innhold og utvikling fra Antikken til det 21. Århundre. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24, 108–133.

About FFI

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) was founded 11th of April 1946. It is organised as an administrative agency subordinate to the Ministry of Defence.

FFI's MISSION

FFI is the prime institution responsible for defence related research in Norway. Its principal mission is to carry out research and development to meet the requirements of the Armed Forces. FFI has the role of chief adviser to the political and military leadership. In particular, the institute shall focus on aspects of the development in science and technology that can influence our security policy or defence planning.

FFI's VISION

FFI turns knowledge and ideas into an efficient defence.

FFI's CHARACTERISTICS

Creative, daring, broad-minded and responsible.

Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

FFIs FORMÅL

Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

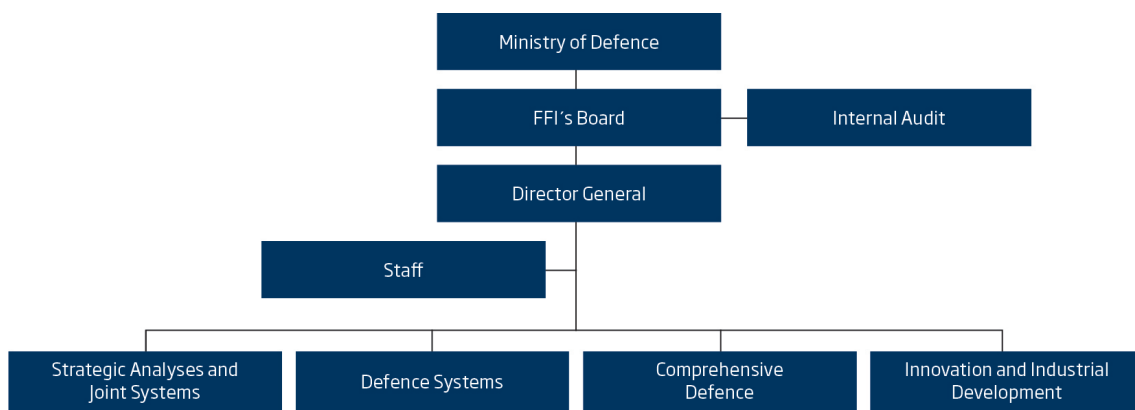
FFIs VISJON

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs VERDIER

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

FFI's organisation



Forsvarets forskningsinstitutt
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Instituttveien 20
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00
Telefaks: 63 80 71 15
Epost: ffi@ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)
P.O. Box 25
NO-2027 Kjeller

Office address:
Instituttveien 20
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00
Telefax: +47 63 80 71 15
Email: ffi@ffi.no