DEN NORSKE ATLANTERHAVS KOMITE
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMMITTEE

KORTINFO **5-2007**

KRISEHÅNDTERINGENS RENESSANSE?

Av: Anders Kjølberg, senior forsker, Forsvarets forskningsinstitutt

Den økende motsetningen mellom Russland og de vestlige land, de uavklarte ressursproblemene i Nordområdet og den økende russiske militære aktivitet fra Murmansk kan føre til situasjoner hvor partene føler behov for å fremme sine interesser på en måte der man ikke helt kan utelukke at militære maktmidler blir tatt i bruk. Resultatet kan bli en *episode* eller en *krise* som må kunne håndteres slik at ingen av partene finner det nødvendig å ta i bruk enda kraftigere virkemidler, med de konsekvenser dette kan ha for forholdet mellom to land. Det er derfor viktig at beslutningstagere på alle nivåer har kunnskap om hvordan denne type situasjoner skal håndteres.

Hvordan man skulle håndtere en akutt konflikt, eller *krise*, i forholdet mellom to eller flere land var et sentralt tema i sikkerhetspolitikken under Den kalde krigen. Dette var naturlig i og med at en stormaktskrise i sin ytterste konsekvens kunne føre til atomkrig. Krisehåndtering var imidlertid en problemstilling som ikke bare var aktuell i forholdet mellom stormaktene, også i forholdet mellom mindre stater, og mellom stormakter og andre stater, kunne det oppstå kriser som måtte håndteres på en rasjonell måte, for at den ikke skulle komme ut av kontroll og få konsekvenser ingen av partene egentlig ønsket. Krisehåndtering var derfor en viktig del av sikkerhetspolitikken. Det ble bygget opp en omfattende krisehåndteringsteori, og det ble arrangert en rekke *krisespill*, også i Norge. Dels for at beslutningstagerne skulle få innsikt i krisehåndteringsproblemer, dels få innblikk i hvordan de nasjonale krisehåndteringssystemene ville kunne håndtere en krisesituasjon. Krisehåndteringsprinsippene ble her anvendt på norsk-sovjetiske forhold, med de justeringer den lokale settingen medførte. Krisehåndtering var også viktig i offisersutdannelsen, ut fra den erkjennelse at feilgrep på *alle* nivåer i systemet kunne få alvorlige konsekvenser i en krisesituasjon.

Bortfallet av Sovjetunionen gjorde at slike problemstillinger ble mindre relevante enn tidligere. Selv om det stadig oppsto mindre *episoder* i nordområdene, særlig i forbindelse med utnyttelse av fiskeressursene, kunne man ikke karakterisere disse som kriser, fordi dette begrepet i internasjonal sammenheng gjerne er knyttet til fare for militær opptrapping.

Det er ingen allment akseptert definisjon av begrepet krise. Det som imidlertid karakteriserer en krise er først og fremst tre ting: (1) følelse av at sentrale verdier er truet; (2) behov for (rask) handling, en følelse av noe *må* gjøres; (3) følelse av usikkerhet (Hva er det som skjer? Hva vil bli det neste? Hva er konsekvensene av det som skjer og av mulige handlingsalternativer?).

Krise er imidlertid også et mer generelt begrep, som anvendes ikke bare i internasjonal politikk, men på alle nivåer i samfunnslivet, fra det personlige til det globale. Vi har for eksempel økonomiske kriser, kriser i forbindelse med terror- og gisselaksjoner, klimakriser osv. Det er i denne forbindelse viktig å skille mellom, på det ene siden kriser hvor det er "naturen" eller generelle utviklingslinjer av samfunnsmessig karakter som er problemet, og på den andre siden kriser hvor man har definerte aktører, av statlig eller ikke-statlig karakter, man skal forholde seg til.

Krisehåndteringsteori består i realiteten av to atskilte deler: hvordan skal ens eget krisehåndteringssystem fungere best mulig i en krisesituasjon, og

hvordan skal man forholde seg til en motpart i en krisesituasjon. Mens den første delen tar utgangspunkt i organisasjonsteori, trekker den andre delen inn ulike aspekter av internasjonal politikk teori. Problemer i forbindelse med hvordan ens eget system fungerer kan drøftes uavhengig av om det er "naturen" eller en motpart som representerer utfordringen. For eksempel fikk man i flere land, også i Norge, en diskusjon om hvordan de nasjonale krisehåndteringssystemene fungerte under Tsunami-krisen i desember 2005.

Det er som regel vanskelig å si hva som er årsaken(e) til en krise. Ofte har man en kompleks årsakskjede av disponerende og utløsende årsaker, hvor det kan være vanskelig å peke ut ett enkelt ledd i denne kjeden som "årsaken" til det som skjer. Noen av de viktigste dimensjonene i denne forbindelse er:

- Skyldes krisen er bevisst handling eller en tilfeldighet
- Er årsak-krise situasjonen lineær ("store hendelser har store årsaker") eller ikke-lineær ("liten tue velter stort lass")
- Skyldes krisen en kombinasjon av disponerende og utløsende årsaker (for eksempel tørkekatastrofer som kan føre til ressurskonflikter eller illegal innvandring)
- Fører selve samfunnets kompleksitet til kriser (sammenbrudd i elektrisitetsforsyning eller datasystemer)
- Mange mindre forhold kan virke sammen og føre til systemsammenbrudd (som i finansmarkeder)
- Rene tilfeldigheter (ubåt på grunn i Sverige) eller misforståelser.

Disponerende årsaker som fører til at sannsynligheten for kriser øker er det mulig å forutsi, men det er vanskeligere å forutsi de utløsende årsakene, selv om man i enkelte spente situasjoner kan ha en klar formening om hva slags hendelser som vil kunne utløse en krise (eksempel: protestantenes marsjer i katolske områder i Nord-Irland). Dette kan utnyttes dersom en aktør av en eller annen grunn ønsker en krise. Langt de fleste kriser er imidlertid uønskede, selv om handlinger som fører til en krise kan være bevisste, men man regner med, eller håper på, at den annen part ikke vil forsvare interesser på en måte som fører til en krise.

Kriser er dramatiske situasjoner som dominerer den politiske dagsorden, og fører også til et sterkt press på de sentrale beslutningstagere. Det forventes at de viser lederskap og tar ansvar, samtidig som de skal forsvare nasjonale interesser og sørge for at media og opinion blir holdt løpende orientert om hva som skjer. Media spiller derfor en svært sentral rolle i alle krisesituasjoner, og kan i enkelte tilfelle dramatisere krisen på en unødvendig måte ved å konsentrere seg om konflikter og motsetninger, noe som kan gjøre selve krisehåndteringen, og de kompromisser som ofte er nødvendige, vanskeligere.

Under Den kalde krigen var det naturlig nok forholdet til motparten som var det vesentlige, på grunn av konsekvensene en mislykket krisehåndtering kunne ha. Det var spesielt erfaringene fra Cuba-krisen i 1961 som lå til grunn for mye av krisehåndteringsteorien. Den amerikanske håndteringen av denne krisen ble langt på veg sett på som en modell. Hvor gunstig dette var, kan det imidlertid stilles spørsmålstegn ved, fordi forholdene rundt denne krisen ga amerikanerne store fordeler som muliggjorde en politikk som i andre situasjoner kunne ha vært svært risikabel.

Logikken bak krisehåndteringsteorien var basert på at partene var stater som førte en rasjonell politikk, og at ingen av de involverte aktørene ønsket en storkonflikt. Det var derfor tre sentrale aspekter som lå til grunn for krisehåndteringen: (1) hevdelse av nasjonale interesser, (2) forhindre uønsket opptrapping, og (3) være forberedt på en mulig opptrapping av konflikten dersom dette skulle skje.

Det er vanskelig å anvende denne logikken når den aktøren man skal forholde seg til er en ikke-statlig aktør. Slike aktører har helt andre interesser enn statlige aktører, og har også ofte helt andre typer virkemidler til sin disposisjon. Den logikk og den rasjonalitet som denne type aktører legger til grunn for sin atferd blir derfor helt annerledes enn den som gjør seg gjeldende mellom stater. Det må

derfor bygges opp en helt annen teori for å forklare atferden i forhold til denne typen aktører.

I en internasjonal politikk sammenheng oppstår en krise når det kommer en hendelse, tilfeldighet eller bevisst, som representerer en trussel mot det som defineres som en stats vitale interesser. Ofte er det interesser som i utgangspunktet blir utfordret av andre. Dette understreker i så fall behovet for å forsvare denne interessen. Den part som føler sine interesser truet har da valget mellom ikke å handle, eller å handle. Dersom man ikke handler vil dette kunne tolkes som et tegn på at man ikke har evne eller vilje til å forsvare sine interesser, noe som kan ha både innenrikspolitiske og utenrikspolitiske konsekvenser.

Ser vi på norske forhold er det først og fremst utfordringer mot ressursrelaterte interesser i nord som er aktuelle, og da særlig fiskeriressursene. Det er i praksis vanskeligere å tenke seg at krisesituasjoner oppstår i forbindelse med petroleumsvirksomheten fordi fordelingen av disse i langt større grad er basert på internasjonale forhandlinger og ikke på nasjonale tiltak, og også fordi kostnadene og verdiene som her er involvert er av en størrelsesorden som gjør at motsetningene må løses via forhandlinger, og at utfordringer av status quo derfor vil være vanskeligere å tenke seg.

Når det gjelder fiskeriene er Norge i en forsvarssituasjon, fordi håndhevelse av det Norge ser på som norske rettighetene ikke har allmenn legitimitet. Opptrappingsproblemet kommer her inn på to måter; gjennom "ressurskrig" hvor man ikke lenger har noen form for legitim håndhevelse, noe som på sikt alle taper på, og gjennom bruk av militære maktmidler, noe det også er vanskelig å se at noen kan vinne på.

Det som er krisedrivende i en slik situasjon er at partene kan føle at ikke-handling medfører å akseptere et nederlag eller tilbakslag. Sett med norske øyne vil ikke-reaksjon på hendelser som utfordrer norske interesser svekke omverdenens tro på den norske vilje til å fremme sine interesser, noe som igjen kan føre til nye utfordringer. Sett fra andre aktørers side vil akseptering av norske reaksjoner mot fartøyer som utfordrer legaliteten og legitimiteten av det norske synet styrke norske holdninger. Dermed er man inne i en klassisk krisehåndteringslogikk hvor partenes kost-nytte vurderinger i relasjon til sine aktuelle handlingsalternativer bestemmer hvordan situasjonen utvikler seg. Her er det ikke bare forholdet mellom de statlige aktørene som bestemmer utviklingen, men også hvordan reaksjonen på det som skjer er innad i de aktuelle land.

En viktig del av all krisehåndtering er å gi *signaler* til den annen part. Signaler kan være ord eller handlinger som skal påvirke den annen parts atferd. Ved å true eller love kan man hindre handlingsalternativer som anses som uheldige. For eksempel kan man ved å deplojere fartøyer til et område forhindre at motparten risikofritt kan bruke sine militære maktmidler i dette området, og dermed heve terskelen for å ta i bruk militære midler. Det klassiske eksemplet i norsk sammenheng er her bruken av kystvaktfartøyet "Heimdal" i forbindelse med den sovjetiske flystyrten på Hopen i 1978. I og med at "Heimdal" var til stede og signaliserte at det ville bruke maktmidler for å motsette seg at de sovjetiske militære styrker sikret seg flyvraket på norsk område, medførte dette at kostnadene for Sovjetunionen ved å bruke maktmidler ble så store at dette alternativet ble avverget, til tross for den massive sovjetiske militære overlegenhet i området.

Et annet svært viktig aspekt ved krisehåndtering er å gi den annen part mulighet til å ikke "tape ansikt" og prestisje dersom den må akseptere en situasjon som må tolkes som et nederlag. Det er svært viktig at ikke prestisjehensyn fremtvinger en opptrapping av situasjonen ingen av partene er tjent med. Dette problemet kunne ha blitt aktuelt i fjor dersom norske spesialstyrker hadde blitt tatt i bruk for å ta tilbake de to norske fiskeriinspektørene som ble holdt tilbake på den russiske tråleren "Elektron". Nå gjorde værforholdene at dette ikke ble aktuelt. Dermed fikk norske myndigheter signalisert at de var villige til å ta i bruk også dette virkemidlet ved en senere anledning, samtidig som russiske myndigheter slapp å ta det prestisjenederlaget det hadde vært om norske enheter

B
NORGE
DISTRIBUERT AV POSTEN NORGE
P.P.
Returadresse:
Den Norske Atlanterhavskomité
Fr. Nansens pl. 8
0160 Oslo

hadde bordet "Elektron". Dette kunne lett ha blitt en situasjon det kunne vært svært vanskelig å svelge for en stat som fremdeles ser på seg selv om en militær stormakt, og vi vet ikke hva reaksjonen eventuelt ville ha vært.

Krisehåndtering var et helt sentralt aspekt ved internasjonal sikkerhetspolitikk under den Kalde krigen. Vi må bare håpe at den ikke blir det igjen, fordi internasjonale kriser er et symptom på et høyt spenningsnivå mellom de involverte parter. Selv om forholdet mellom Russland og Vesten ikke er like friksjonsfritt som man trodde det var for noen år siden, og russiske ambisjoner i nord kan skape nye interessemotsetninger mellom Norge og Russland, er det likevel vanskelig å tenke seg virkelig alvorlige kriser i noen av disse relasjonene. Kunnskap om krisehåndtering er likevel viktig, fordi kjennskap til de underliggende prinsippene kan være med på å forhindre unødvendige motsetninger mellom partene, motsetninger som kunne være med på å forverre et forhold som fremdeles i alt for stor grad er preget av gjensidig mangel på tillit og kunnskap.

Denne publikasjonen er utgitt med økonomisk støtte fra NATO PDD

www.heglandtrykk.no

Om Kortinfo fra DNAK

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form.
Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.

Redaktør: Marit Rye Ramberg
ISSN: 1502-6361