

Forsvarets høgskole

Våren 2011

Masteroppgave

NATO Comprehensive Approach

*Hvordan legger NATO forholdene til rette for Comprehensive Approach,
og hvilke utfordringer møter NATO?*

Jan Østbø

Abstract

NATO Comprehensive Approach (CA) has been visible on the NATO agenda since it was approved at the Riga summit in 2006. The experience from International Security Assistance Force (ISAF) has been one of the main drivers for NATO to develop CA. CA is described as the way to approach complex conflicts, covering the whole spectrum of political, military, economical, social, infrastructure and information (also known as PMESII) activities. NATO is a predominantly military organisation, and in an operational theatre it can expect to take the lead on military matters while other organisations deal with the other according to their expertise. This thesis examines how NATO prepares for CA on the political/strategic level and on the operational level, and also tries to identify some of the challenges NATO has in this context. The study was written in the spring of 2011 as a part of the Master Programme at the Norwegian Defence Staff College.

This thesis concludes that NATO on the political/strategic and on the operational level has made good progress in implementing CA, and that this is visible in what NATO does. But it also states that NATO, as a predominantly military organization, has limitations in how far the organization can develop CA. NATO CA requires that its member-nations give the organization the right mandate. It also requires that other international organisations are willing to develop cooperation with NATO.

Summary

NATO Comprehensive Approach (CA) has been visible on the NATO agenda since it was approved at the Riga summit in 2006. The experience from International Security Assistance Force (ISAF) has been one of the main drivers for NATO to develop CA. CA is described as the way to approach complex conflicts, covering the whole spectrum of political, military, economical, social, infrastructure and information (also known as PMESII) activities. NATO is a predominantly military organisation, and in an operational theatre it can expect to take the lead on military matters while other organisations deal with the other according to their expertise. This thesis examines how NATO prepares for CA on the political/strategic level and on the operational level, and also tries to identify some of the challenges NATO has in this context. This thesis tries to answer the question: How does NATO prepare for CA, and what are the main challenges that NATO faces?

The thesis has an introductory chapter that provides a background for NATO CA. This is done by introducing *helhetlig tilnærming* as a phenomenon, and how NATO sees CA. It also includes a comparison between NATO CA and UN Integrated Approach/Integrated Missions, and the two organizations different starting points. The introductory chapter also relates NATO CA to other terms being linked to CA, like CIMIC, Effects Based Operations and Counterinsurgency.

In order to answer the main question the study is focused on two levels in NATO, the political/strategic level at NATO HQ in Brussels, ACO and ACT, and the operational level, represented by Joint Force Command Naples (JFCNP). The study draws conclusions on four aspects. These are: how CA is reflected in overarching documents, what kind of organizational steps has NATO taken, how does NATO facilitate cooperation with other organisations and how does NATO develop and use competence. In addition the study analyzes which challenges NATO meets when trying to prepare CA.

The study of the political/strategic level is focused on the intra-agency arena and the inter-agency arena. In studying NATO CA preparations at the operational level, a case study of the Joint Force Command Naples NATO Response Force exercise, Steadfast Juno 2010, was

conducted. The thesis analyses how CA is reflected in the exercise phase 1: Foundation training, phase 2: Crisis response planning and phase 3: Operation execution.

The main sources for this research are interviews with personnel working on the development of the NATO CA, NATO publications and documents.

This thesis concludes that NATO on the political/strategic and on the operational level has made good progress in implementing CA, and that this is visible in what NATO does. But it also states that NATO, as a predominantly military organization, has limitations in how far the organization can develop CA. NATO CA requires that its member-nations give the organization the right mandate. It also requires that other international organisations are willing to develop cooperation with NATO.

Førord

Denne studien er gjennomført som en del av masterstudiet ved Forsvarets stabsskole.

Masterstudiet, og spesielt muligheten til å kunne fordype meg i et selvvalgt tema, har vært en krevende, nyttig og lærerik prosess.

Når jeg nå har nådd sluttdato, og leverer studien fra meg, så vil jeg takke mine veiledere, Paal Sigurd Hilde og Lene Ekhaugen fra Institutt for Forsvarsstudier, for den gode og konstruktive dialogen vi har hatt underveis. Deres råd og veiledning har vært til uvurderlig hjelp. Jeg vil også rette en stor takk til mine respondenter, som har vært stilt opp og bidratt med sine kunnskaper og erfaringer. Og så vil jeg takke bibliotekarene ved Forsvarets høgskoles bibliotek for god hjelp underveis i prosessen.

Enhver feil og svakhet i studien har jeg imidlertid klart helt på egenhånd.

Jan Østbø

Forsvarets stabsskole 23. mai 2011

Innholdsfortegnelse

Abstract.....	3
Summary.....	4
Forord.....	6
Innholdsfortegnelse.....	7
1 Innledning.....	10
1.1 BAKGRUNN OG PROBLEMFOMULERING	10
1.2 OPERASJONALISERING OG AVGRENSNINGER	11
1.3 BEGREPSAVKLARINGER.....	13
1.4 FORSKNINGSTATUS.....	14
1.5 STUDIENS VIDERE OPPBYGNING.....	16
2 Metode og gjennomføring	18
2.1 VALG AV UNDERSØKELSESDSIGN	18
2.2 DATAINNSAMLINGSPROSESSEN	19
2.3 UTVALGSSTRATEGI	20
2.4 GYLDIGHET OG PÅLITELIGHET	21
3 NATO Comprehensive Approach – bakgrunn.....	24
3.1 HELHETLIG TILNÆRMING I ET OVERORDNET PERSPEKTIV	24
3.2 NATO OG COMPREHENSIVE APPROACH	27
3.3 FN INTEGRATED APPROACH/INTEGRATED MISSION OG NATO COMPREHENSIVE APPROACH – EN SAMMENLIGNING	31
3.4 SENTRALE BEGREP RELATERT TIL NATO COMPREHENSIVE APPROACH.....	34

3.4.1 NATO comprehensive approach og CIMIC.....	35
3.4.2 NATO comprehensive approach og effektbaserte operasjoner.....	37
3.4.3 NATO comprehensive approach og opprørsbekjempelse.....	39
4 NATO comprehensive approach på politisk/strategisk nivå.....	41
4.1 INTRA-AGENCY ARENAEN.....	41
4.1.1 NATOs Comprehensive Approach Action Plan.....	41
4.1.2 NATO Policy og doktrine.....	42
4.1.3 Nye prosesser og organisasjonsendringer.....	43
4.1.4 Utdanning, trening og øving.....	46
4.2 INTER-AGENCY ARENAEN.....	48
4.2.1 Formalisering av samarbeid med andre aktører.....	49
4.2.2 Deling av informasjon.....	51
4.2.3 Multinasjonale eksperimenter.....	54
4.3 KONKLUSJON.....	55
5 NATO comprehensive approach på operasjonelt nivå – en case studie av øvelse	
Stadfast Juno 2010.....	59
5.1 OVERORDNEDE RAMMER FOR STEADFAST JUNO 2010.....	59
5.1.1 Comprehensive approach målsetninger i SFJO 10.....	61
5.1.2 SFJO 10 scenario.....	64
5.2 SFJO 10 – DEN SIVILE DELTAGELSEN.....	65
5.3 SFJO 10 GJENNOMFØRINGSFASENE.....	69

5.3.1 Fase 1. Grunnleggende trening	69
5.3.2 Fase 2. Krisehåndteringsplanlegging	70
5.3.3 Fase 3. Operasjonsgjennomføring.....	72
5.4 KONKLUSJON.....	74
6 Oppsummering og konklusjon	78
7 Litteraturliste.....	85
Vedlegg A Oversikt over respondenter/korrespondanse.....	90
Vedlegg B Oversikt over forkortelser.....	92
Vedlegg C Intervjuguide.....	94
Figuroversikt:	
Figur 1. Studiens analysemodell	13
Figur 2. NATOs øvingsmodell.....	61

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemformulering

One of the main features of contemporary conflict is the far-reaching and complicated aim of operations, which often mean that Western armed forces will be operating in contexts involving a combination of counter-insurgency, post-conflict reconstruction and humanitarian assistance, as well as economic development and state building (Egnell, 2008, s. 399).

Egnell beskriver her en trend hvor det er behov for, og en forventning om, at ulike aktører samarbeider for å kunne nå de målsetninger som er satt for en operasjon. De ulike aktører opplever at deres roller og oppgaver overlapper med andre aktørers spesialiserte arbeidsområder, noe som krever at oppgaver må løses i samarbeid. Prosessene som bidrar til at ulike aktørers innsats blir satt i system betegnes gjerne på norsk som helhetlig tilnærming. For NATO har deltagelse i krisehåndteringsoperasjoner utenfor traktatområdet blitt en naturlig del av organisasjonens oppgaver (NATO, 2010a, artikkel 20). En sentral lærdom NATO har dratt fra slike operasjoner er at Alliansen selv ikke har alle de nødvendige virkemidler for å kunne stabilisere et konfliktområde. NATOs Generalsekretær, Anders Fogh Rasmussen, sa i en tale 8. oktober 2010: “We’ve learned that there is often no military solution solely to crises and conflicts. It’s true in Afghanistan; it’s true in many of the other conflicts underway today. The military is necessary – but it is not sufficient” (Rasmussen, 2010). Det hevdes ofte at sikkerhet og utvikling henger sammen, hvor ingen utvikling skjer uten at sikkerhetsnivået er på et nødvendig minimum, og ingen varig sikkerhet oppnås uten at det er en viss utvikling (FN, 2005, s. 55). I operasjonsområder er det sjelden at det finnes rene militære løsninger. Det er ikke engang gitt at det militære bidraget er det sentrale.

I denne konteksten er det behov for at NATO som internasjonal aktør videreutvikler og tilpasser seg de nye utfordringene organisasjonen står overfor i operasjoner. Organisasjonen må utvikle seg for å kunne operere i en ramme hvor det er andre, ikke-militære aktører som har den ledende rollen. Dette er kjernen i hva NATO omtaler som *comprehensive approach* (CA). NATO har

begrensninger i hvordan den kan gjennomføre CA, og må forholde seg til de rammer og den egentart organisasjonen har. Rasmussen sa videre i sitt foredrag:

That is why the comprehensive approach not only makes sense – it is necessary. NATO needs to work more closely with our civilian partners, on the ground, and at political level – especially the European Union and the United Nations. With both organization[s], we already do so much. We hope they want to work more closely with us (Rasmussen, 2010).

CA er et forholdsvis nytt begrep for NATO. Det er første gang offisielt beskrevet i erklæringen fra NATO-toppmøtet i Riga i 2006 (NATO, 2006c). Etter dette har NATO CA fått et betydelig fokus, og var et av hovedtemaene under NATOs toppmøte i Lisboa i november 2010 (Meyer-Minnemann, intervju).

NATO CA har to fokusområder, gjennomføring av pågående operasjoner og forberedelser til fremtidige operasjoner (NATO, 2006c). Pågående operasjoner er i stor grad preget av *International Security Assistance Force* (ISAF), mens et potensielt sentralt verktøy for NATO i fremtidige operasjoner er *NATO Response Force* (NRF). NRF er i Alliansen tiltenkt to hovedroller, det er å være NATOs hurtige reaksjonsstyrke og å være et virkemiddel for å transformere NATO og medlemslandenes militære styrker og evner (NATO, 2010e). Det er skrevet en del om NATO CA i pågående operasjoner, mens det er skrevet mindre om hvordan NATO forbereder seg på CA. Med dette som bakteppe er problemstillingen for denne studien:

Hvordan forbereder NATO seg på *Comprehensive Approach*, og hvilke er de sentrale utfordringene NATO står overfor i den sammenheng?

1.2 Operasjonalisering og avgrensninger

Studien skal gi svar på hvordan NATO forbereder seg på CA. Dette innebærer å identifisere tiltak som NATO iverksetter. Videre skal studien identifisere sentrale utfordringer som NATO står overfor i forhold til NATO CA. Dette gjøres ved innledningsvis å gi en bakgrunn for NATO

CA gjennom en overordnet beskrivelse av fenomenet helhetlig tilnærming, og vurdere hvordan NATO tilnærmer seg dette gjennom sin CA. Videre ved å gjennomføre en sammenligning med FNs *integrated approach/integrated mission* (IA/IM) for å synliggjøre både ulikheter i tilnærming, og NATOs og FNs ulike forutsetninger. NATO har andre eksisterende begreper som kan relateres til CA, som NATO *Civil-Military Cooperation* (CIMIC), NATO effektbaserte operasjoner (EBAO) og opprørsbekjempelse (COIN). Ved å drøfte disse begrepene mot NATO CA blir forståelsen ytterligere forsterket.

NATO er en hierarkistisk organisasjon med ulike kommandonivåer. For å vurdere forberedelsene som NATO gjør vil denne studien ta for seg to nivåer, det politisk/strategiske nivået, ved NATO Hovedkvarteret i Brussel (NATO HQ), *Allied Command Operations* (ACO) og *Allied Command Transformation* (ACT), og det operasjonelle nivået. Det operasjonelle nivået er avgrenset til å vurdere hvordan *Joint Force Command Naples* (JFCNP) forbereder seg på CA. NATO CA i forhold til pågående operasjoner, som for eksempel ISAF, vil ikke bli fokusert på i denne studien.

Gjennom arbeidet med studien er det fire aspekter som har utkrystallisert seg som de mest sentrale for å vurdere hvordan NATO forbereder seg på CA. Disse aspektene gir en god innsikt i hva NATO ser ut til å vektlegge. Aspektene er: hvordan er NATO CA reflektert i styrende dokumenter, hvilke organisatoriske tiltak har NATO gjort, hvordan har NATO tilrettelagt for samarbeid og hvordan utvikler og utnytter NATO kompetanse? Disse aspektene blir brukt i forhold til å konkludere på hvordan NATO forbereder seg på CA på det politisk/strategiske nivået, på det operasjonelle nivået og i konklusjonen hvor de to nivåene sammenstilles.

På det politisk/strategiske nivået er det to arenaer som blir vurdert. Hva gjør NATO innad i egen organisasjon, kalt *intra-agency* arenaen, og hva gjør NATO i forhold til andre aktører, kalt *inter-agency* arenaen. Ved å skille mellom disse arenaene får en god forståelse for hvordan NATO forbereder CA, og hvilke utfordringer organisasjonen står overfor.

Analysen av JFCNPs forberedelser er basert på en *case*-studie av øvelse Steadfast Juno 2010 (SFJO 10). SFJO 10 var den øvelsen JFCNP gjennomførte som forberedelse til mulig kommende operasjoner for NRF i 2011. Studien er avgrenset til de aktiviteter *Joint Warfare Centre* (JWC) er ansvarlig for å gjennomføre, da det er disse aktivitetene hvor dokumentasjon var tilgjengelig.

En øvelse som SFJO 10 er primært innrettet mot *intra-agency* arenaen, og det er derfor ikke naturlig i denne delen av studien å vurdere *inter-agency* arenaen. Studien vurderer JFCNP CA forberedelser ved å studere øvelsens ulike faser, basert på NATOs øvingsmodell.

Med utgangspunkt i å vurdere det politisk/strategiske og det operasjonelle nivået vil studien konkludere på hvordan NATO forbereder seg på CA i forhold til de fire aspektene, samt identifiserte utfordringer som NATO står overfor i forhold til CA.

Studiens analysemodell

Nivå	Arena	Aspekter
Politisk/strategisk nivå	Intra-agency Inter-agency	-Styrende dokumenter -Organisasjon -Samarbeid -Kompetanse -Utfordringer
Operasjonelt nivå	Intra-agency	-Styrende dokumenter -Organisasjon -Samarbeid -Kompetanse -Utfordringer

Figur 1. Skjematisk fremstilling av studiens analysemodell

1.3 Begrepsavklaringer

I denne studien er det spesielt behov for å avklare bruken av begrepet samarbeid, samt begrepene NATO CA og helhetlig tilnærming.

Det eksisterer ulike begreper som beskriver relasjoner mellom internasjonale aktører.

Relasjonene vil kunne variere med tid, sted, situasjon og hvilke aktører som er involvert.

Begreper som beskriver relasjoner mellom aktører er for mange organisasjoner sensitivt, for eksempel ønsker mange organisasjoner å ikke bli for tett knyttet til for eksempel militære, og ønsker at det skal være en lav ambisjon. Karsten Friis og Cederic de Coning beskriver en glideskala med seks ulike typer av relasjon mellom aktører. Aktører er: *united, integrated,*

cooperate, coordinate, coexist eller *compete*. *Actors are united* er den høyeste strukturerte formen for relasjoner, og *actors compete* er den minst utviklede formen for relasjoner (Friis & de Coning, 2011, s. 9-10). Denne studien fokuserer på NATO forberedelser til CA generelt, og det er derfor ikke hensiktsmessig å nyansere ulike typer relasjoner. I studien er derfor begrepet samarbeid nyttet som samlebegrep, uavhengig av tid, sted, situasjon og aktører.

Ulike aktører bruker ulike begreper for å beskrive fenomenet helhetlig tilnærming. NATO og EU bruker begrepet CA, FN bruker IA og IM, mens for eksempel Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE) bruker *Whole of Government Approach* (WHOGA). I norsk sammenheng blir betegnelsen helhetlig tilnærming brukt om alle disse begrepene, men også spesifikt om den norske tilnærming til operasjoner (Forsvarsdepartementet, 2007). I denne studien er det behov for å skille mellom den overordnede fenomenet, som beskriver hva alle disse ulike begrepene har som målsetning, og den spesifikke tilnærmingen som hver enkelt organisasjon har. NATO har ikke en egen definisjon av CA, og NATO fokuserer på at organisasjonen skal bidra til en helhetlig tilnærming. Men gjennom den operasjonaliseringen NATO gjør er det etablert en forståelse av hva NATO CA er, en forståelse som utgjør NATOs tilnærming. Tilsvarende brukes begrepene IA/IM om FNs tilnærming. I denne studien nyttes derfor helhetlig tilnærming som paraplybegrep, mens NATO CA nyttes som begrep for NATOs tilnærming.

1.4 Forskningsstatus

Det finnes et relativt bredt utvalg av forskning som omhandler temaene helhetlig tilnærming og NATO CA. Forskningen er i stor grad gjort av offentlige institusjoner, internasjonale organisasjoner og ulike tenketanker (Wendling, 2010, s. 13).

Hoveddelen av forskningen om helhetlig tilnærming og ulike organisasjoners tilpasning er fra perioden etter 2006, men det finnes forskning på FNs IM fra før dette tidspunktet, eksempelvis Eide, Kaspersen, Kent, & von Hippel: *Report on integrated mission* (2005). Denne rapporten har vært nytting for å forstå FNs tilnærming. Tilsvarende har Cedric de Coning forskning på FN IA/IM (2008,2010) vært nytting for denne studien.

Karsten Friis og de Coning har utgitt flere relevante rapporter (2008, 2011) om helhetlig tilnærming som fenomen. Deres rapporter har i denne studien bidratt med begreper og analyseverktøy egnet for operasjonalisering av helhetlig tilnærming. Cecile Wendling gav i desember 2010 ut en omfattende studie av helhetlig tilnærming til sivil-militær krisehåndtering, hvor hun går gjennom ulike organisasjoner (FN, NATO, EU, OSSE) og lands (Frankrike, Storbritannia, Tyskland og USA) tilnærming og forståelse på det overordnede nivået. Hennes studie bidrar til forståelse av årsaker til at ulike organisasjoner har ulik tilnærming, og beskriver mulige dilemmaer. Studien bidrar videre til utvidet begrepsforståelse. Tilsvarende er Krisstiina Rintakoski og Mikko Auttis rapport, basert på *Comprehensive Approach Seminar* 17. juni 2008 i Finland, relevant for denne studien. Seminaret samlet deltagere fra ulike internasjonale organisasjoner og mange land, og rapporten adresserer både organisasjoner og lands tilnærming, samt utfordringer slik de oppfatter det. Rapporten gir en innføring i hvordan mange organisasjoner og land ser på helhetlig tilnærming. Rapporten gir også en god innføring i mulige utfordringer for helhetlig tilnærming. Dag Kristiansen ved Forsvarets stabsskole har i sin masteroppgave fra 2009: *Helhetlig tilnærming - krisehåndterings universalklister*, gjennomført en komparativ analyse mellom NATO, FN og EU hvor han som en del av studien har vurdert organisasjonenes ulike forutsetninger for å lykkes i en helhetlig tilnærming.

Når det gjelder forskning om NATO CA, kan denne i stort deles i to. Det er forskning generelt om NATO CA og det er forskning basert på NATOs operasjoner, og da spesielt relatert til Afghanistan. Forskning spesielt relatert til operasjoner i Afghanistan er i stor grad rettet mot *Provisional Reconstruction Team* (PRT). Dette er ikke spesielt relevant for denne studien, som fokuserer på forberedelser på det politisk/strategiske og det operasjonelle nivået i NATO. Den generelle forskningen om NATO CA er preget av å være normativt innrettet, ved at den konkluderer med anbefalinger om hva NATO bør gjøre videre. Friis Arne Petersen og Hans Binnendijk har gitt ut to artikler (2007 og 2010) som beskriver utviklingen av NATO CA, utfordringer organisasjonen står overfor og anbefaler tiltak for hvordan NATO bør videreutvikle CA. Disse rapportene har vært nyttige for å forstå NATO CA opphavs og utvikling. Peter Viggo Jakobsen gav ut en artikkel i 2008 med temaet: *NATO's comprehensive approach to crises response operations: A work in slow progress*. I denne artikkelen gir Jakobsen en vurdering av

noen av de tiltak NATO har gjort for å operasjonalisere CA på det politisk/strategiske nivået, samt han hadde fokus på operasjonen i Afghanistan. Rapporten belyser noen utfordringer NATO har hatt med innføringen av CA. Jakobsens rapport konkluderer med at NATO har hatt en viss utvikling med innføring av CA, men at det er langt igjen til at NATO CA er en realitet.

I tillegg til forskning om NATO CA er det en del relevant forskning på relaterte doktriner og begreper. Spesielt er det forsket en del rundt NATO effektbaserte operasjoner (EBAO), som har vært sentralt i utvikling av NATO CA. Frem til 2008 var sammenhengen tydelig mellom EBAO og NATO CA. Brooke Winsor-Smith stilte i juni 2008 spørsmålet om NATO CA og EBAO var det samme. Han konkluderer med at det ikke var grunnlag for å si at det var helt det samme, men begrepene hadde nære sammenhenger. Gro Thrane Øen har skrevet en masteroppgave ved Forsvarets stabsskole i 2010 hvor hun redegjør for utviklingen av EBAO i NATO og hvilken rolle EBAO spiller i forhold NATO CA. Begge disse studiene er nyttige i forhold til å forstå hvilken rolle EBAO har hatt for utvikling av CA. Tilsvarende er det gjort en del forskning på NATO CIMIC. I denne studien har Lene Kristoffersens analyse av NATOs CIMIC doktriner (2006) vært nyttig, sammen med Stinj van Weesels rapport: *The use of civil-military co-operation in a comprehensive approach* (2011).

Denne studien skal vurdere NATO CA på politisk/strategisk og operasjonelt nivå. Jakobsens rapport fra 2008 er delvis relevant i forhold til å vurdere det politisk/strategiske nivået, men det er nesten tre år siden Jakobsen skrev sin rapport, og det har vært en operasjonalisering og konkretisering av NATO CA siden da. I forhold til å vurdere NATO CA på det operasjonelle nivået, finnes det lite forskning. Det har ikke tidligere vært gjennomført en analyse av hvordan NATO forbereder seg på CA gjennom en NRF-øvelse på det operasjonelle nivået. Denne studien er derfor et bidrag til økt og ny kunnskap om operasjonalisering og innføring av NATO CA på det politisk/strategiske og operasjonelle nivået.

1.5 Studiens videre oppbygning

I kapittel to redegjøres det for studiens metodologiske tilnærming og de metodiske valg som er gjort. Kapittel tre gir en bakgrunn for NATO CA. Her blir fenomenet helhetlig tilnærming som

overordnet ramme belyst, samt hvordan NATO ser på CA. NATO CA setter i kontekst gjennom en sammenligning av NATO CA med FNs IA/IM, og gjennom å sammenligne NATO CA med relaterte NATO-begrepet som forbindes med CA. I kapitel fire presenteres funn og konklusjoner på hvordan NATO forbereder CA på det politisk/strategiske nivået. I kapitel fem presenteres funn og konklusjoner på hvordan JFCNP, gjennom en *case*-studie av SFJO 10, forbereder seg på CA. I studiens kapitel seks sammendras og konkluderes studiens overordnede funn.

2 Metode og gjennomføring

Hensikten med dette kapitlet er å beskrive de metodevalg som er gjort i studien. Kapitlet vil innledningsvis beskrive det valgte undersøkelsesdesignet. Videre vil det gi en beskrivelse og argumentasjon for den utvalgsstrategien som er lagt til grunn. Deretter vil kapitlet beskrive datainnsamlingsprosessen som har vært gjennomført. Avslutningsvis vil studiens gyldighet og pålitelighet drøftes.

2.1 Valg av undersøkelsesdesign

Hensikten med studien er en analyse av NATO CA, herunder å belyse utfordringene NATO har i denne sammenhengen. Studien har en kvalitativ innretning, noe som åpner for at studien får en høy begrepsgyldighet og dermed kunne få frem en mer riktig forståelse av NATO CA og hvordan NATO forbereder seg på CA. Den kvalitative innretningen gir mulighet for tilgang til nyanserte data, som igjen gir en individuell og unik forståelse. Studien har et intensivt design, som gir mulighet for å gå mer i dybden på problemstillingen. I kapittel fem er det gjennomført en *case*-studie av øvelse SFJO 10. SFJO 10 er vurdert som et egnet *case* fordi øvelsens kompleksitet gav mulighet til å få innblikk i hvordan forberedelser til NATO CA kommer til praktisk utførelse gjennom å forberede seg til en mulig fremtidig operasjon. Det fantes noe tilgjengelig dokumentasjon på øvelsen som gjorde den forskbar. I tillegg var hovedtyngden av dokumentasjonen ugradert, og dermed lettere tilgjengelig. Det fantes også noe dokumentasjon tilgjengelig fra tilsvarende øvelser fra 2008 og 2009, noe som gjorde det mulig å sammenligne for å se mulig utvikling. NATO er undersøkelsesenheten, og tilgjengeligheten på skriftlig kilder i NATO kan være vanskelig.¹ Ved å velge en kvalitativ tilnærming fikk jeg fleksibilitet til å kunne justere problemformuleringen underveis hvis kildetilfanget ikke var tilfredsstillende (Jacobsen, 2005, s. 129).

¹ Med vanskelig tilgjengelig menes i denne sammenhengen at primærkildedokumentasjon ikke alltid er åpent tilgjengelig. NATO opererer på et gradert datasystem som sitt primære kommunikasjonsmiddel, og legger generelt ikke ut mange dokumenter som åpne kilder. Se for øvrig punktet om deling av informasjon i kapittel fire.

2.2 Datainnsamlingsprosessen

Datainnsamlingsprosessen er basert på både primær - og sekundærdata. Med primærdata menes data som jeg har samlet inn. I denne studien er det både intervjuer og dokumenter/publikasjoner utarbeidet av NATO. Med sekundærdata menes data som er samlet inn og vurdert av andre, men som har overføringsverdi til denne studien. Dette er gjerne data som er utarbeidet med et annet formål, og som må brukes med de forbehold dette krever (Jacobsen, 2005, s. 124).

Tilnærmingen til innsamling av data er forskjellig i forhold til kapittel fire og fem. Fordi det er en del skriftlige materiale og tilgjengelig forskning relatert til NATO CA på det politiske og strategiske nivået, var tilnærmingen til kapittel fire en innledende studie og analyse av dette materialet, som igjen dannet grunnlag for intervjuer ved NATO HQ og ACT. Spørsmålene til respondentene ble derfor konkrete på hva NATO gjør og utfordringer.

Tilnærmingen til *case*-studiet i kapittel fem var motsatt. Det fantes lite skriftlig materiale om hvordan det operasjonelle nivået forbereder seg til NATO CA gjennom SFJO 10, og det skriftlige materialet som eksisterer var vanskelig tilgjengelig. Intervjuer ble gjennomført i en tidlig fase av studien for å få innsikt i NATO CA under SFJO 10. Intervjuene ble fulgt opp med studier av andre kilder for å komplimentere og utfylle bildet. Til intervjuer relatert til kapittel fem ble det utarbeidet en intervju-mal, som la opp til et semi-strukturert intervju. Her ble spørsmålene utformet slik at det i så liten grad som mulig skulle begrense respondentene i deres beskrivelser. I tillegg fikk jeg muligheten til å observere fase tre av øvelsen over tre dager.² Der kunne jeg følge noen av prosessene som pågikk under øvelsen, og jeg fikk muligheten til å møte kompetansepersoner som kunne bidra til å øke min forståelse av NATO CA. Det gav meg også tilgang til en del skriftlig materiale relatert til øvelsen.

Intervjuer har vært en viktig del av innsamlingen av primærdata i denne studien. Det ble i all hovedsak nyttet ansikt til ansikt intervjuer, men også i noen grad e-post intervju. I de fleste tilfeller ble diktafon nyttet til å ta opp samtalene. Dette gjorde at jeg i større grad kunne

² For en beskrivelse av de fire fasene som inngår i NATOs øvelser, se kapittel fem.

gjennomføre intervju som en samtalesituasjon, hvor jeg ikke ble for opphengt i notattakning. Tilbakemelding fra respondentene tyder på at bruken av diktafon ikke virket hemmende. Sekundærdata er i all hovedsak hentet inn fra litteratur tilgjengeliggjort på internett, gjennom bruk av ulike søkeverktøy, som *Google* og ulike bibliotekdatabaser.

2.3 Utvalgsstrategi

Undersøkelsen er gjennomført i en begrenset tidsperiode fra desember 2010 til mai 2011. Mitt fokus har vært hvordan NATO forbereder seg på CA, og jeg har derfor søkt å identifisere personer som er best egnet til å belyse dette, og som kan ha innsikt i noen av de utfordringene som er til stede. Alle respondentene har en tilknytning til NATO, som ansatt eller som kontraktør. En oversikt over respondenter finnes i vedlegg A.

Kapittel fire fokuserer på det politisk/strategiske nivået i NATO. Respondentene til dette kapitlet er valgt ut på grunnlag av deres involvering i arbeidet på disse nivåene. Respondentene fra NATO HQ i Brussel representerer ulike avdelinger i organisasjonen. Lorenz Meyer-Minnemann tilhører *International Staff (IS) - Political Affairs*, Rob Trabucchi jobber ved *International Military Staff – Plans and Policy*, mens Clare Roberts og Wolf-Diether Roepke tilhører *IS - Civil-Military Planning and Support Section*. Respondentene er identifisert av NATO HQ basert på de konkrete spørsmål jeg fremsendte, og alle respondentene fra NATO HQ har tilknytning til NATO HQ *Comprehensive Approach Task Force (CATF)*. Tilsvarende er respondenten fra ACT, Luis Ruvio, leder av *Comprehensive Approach Team (CAT)*.³

Utvalget av respondenter i kapittel fem er basert på en analyse av hvordan NRF 2011 forberedte seg gjennom øvelse SFJO 10. Respondentene fra *Joint Warfare Centre* hadde alle en sentral rolle i gjennomføringen av SFJO 10. Wolfgang Korte er sjef for JWC, og var sentral i forhold til spesielt opptreningen av ledere i NRF 2011. Svein Inge Rødland jobber med kontakt mot sivile aktører ved JWC, og hadde en sentral rolle i planleggingen og gjennomføringen av *Grey Cell*

³ For en beskrivelse av CATF og CAT, se kapittel fire.

aktiviteter.⁴ John Cullen var ansvarlig for øvelsens scenario, samt planlegging og gjennomføring av øvelsens hendelser. I tillegg ble to kontraktører intervjuet. Begge hadde en sentral rolle i å støtte JWC i planleggingen og gjennomføring av øvelsen. Peggy Mason er tidligere canadisk ambassadør til FN, og har vært nyttet av NATO på denne typen øvelser som ekspert på politiske forhold og FN siden 2006. Gianni Rufini har 25 års erfaring fra ulike *Non-Governmental Organisations* (NGO), og har vært nyttet av NATO på denne typen øvelser som ekspert på NGO'er siden 2007. Mason og Rufini ble valgt ut som respondenter ut fra deres kunnskap om NATO og NATO CA, men også ut fra at deres erfaringer med andre internasjonale aktører, og hvordan disse ser på NATO.

I tillegg har Heiko Herkel, som jobber på *Cimic Centre of Excellence*, bidratt med kunnskap om forholdet mellom CIMIC og NATO CA.

Det var ønskelig fra min side å få til intervju med personell fra JFCNP, som er NRF 2011 hovedkvarteret. Imidlertid ble det avtalte intervjuet med sjefen for NRF 2011 utsatt og senere kansellert grunnet situasjonen i Libya fra mars 2011 og utover. Et intervju med sjefen for NRF 2011 ville kunne gitt en mer inngående detaljering om hvordan JFCNP hadde tilpasset organisasjon og prosesser for CA. Videre vil dette gitt meg muligheten til å få sjefens tanker om NATO CA. Dette ville vært spesielt nyttig i forhold til forståelse av innholdet i den grunnleggende treningen som JFCNP har gjennomført, samt utfordringer som JFCNP har opplevd under øvelsen. Studien anses imidlertid ikke å være betydelig svekket ved at dette intervjuet ble kansellert.

2.4 Gyldighet og pålitelighet

I all forskning hvor det foregår undersøkelser, vil prosjektet blir utsatt for en undersøkelseeffekt. Dette vil inntreffe uansett hvilken metode som velges og legges til grunn. Undersøkelseeffekt er muligheten for at de resultat jeg kommer frem til oppstår som et resultat

⁴ *Grey Cell* er en av flere celler som organiseres som en del av *Exercise Control* under slike øvelser for å simulere omgivelsene. Tilsvarende kan en finne *Red Cell*, som simulerer fiendtlige stryker og *Higher Controll* som simulerer overordnet nivå, for eksempel NATO HQ/NAC under SFJO 10 (ACO & ACT, 2010a, s. vedlegg A). *Grey Cell* er detaljert beskrevet i kapitel fem.

av selve undersøkelsen (Jacobsen, 2005, s. 18). I tillegg vil egne erfaringer og preferanser være med på å påvirke fortolkning av funn. I perioden 2007 til 2010 jobbet jeg ved ACO, primært med øvingsplanlegging. Fra dette ståstedet har jeg kunnet observere noe av den utviklingen som har foregått innefor NATO CA, uten at jeg ikke hadde noen befattning med dette arbeidet. Vinteren 2004-2005 tjenestegjorde jeg i ISAF, som nestkommanderende i den på det tidspunktet britisk ledede *Provisional Reconstruction Team* i Maymaneh. Der erfarte jeg i noen grad de utfordringene det var med å samarbeid mellom militære og sivile aktører mot et felles mål i operasjonsområdet. Disse erfaringene kan ha vært med på å påvirke min søken etter empiri, og fortolkning av de funn som er gjort. Men mine erfaringer fra NATO har også vært nyttige i studien. Jeg hadde bedre forutsetning for å forstå organisasjonen, og hadde noe kunnskap om hvordan organisasjonen fungerer. Det har også hjulpet meg med tilgang til primærkilder, både dokumenter og respondenter. Jeg har imidlertid forsøkt å forholde meg nøytral i vurderingen av de funn jeg har gjort

Jeg har brukt intervjuer som innsamlingsmetode. Jeg vektla å nytte semi-strukturerte intervjuer slik at intervjuobjektet i noen grad fikk styre fremdriften og fokusområdet. Dette for å forsøke å ikke påvirke svarene, men også for å få frem intervjuobjektets forståelse og tilnærming. Videre har jeg forsøkt å triangulere data fra intervjuobjekter, dokumenter og web-informasjon, samt fra andre forskningsartikler. Dette for å validere funn jeg har gjort, samt at det gir et bedre grunnlag for konklusjoner (Jacobsen, 2005, s. 228).

Intern gyldighet dreier seg om hvorvidt resultatene som kommer frem kan oppfattes som rimelige, og kan testes blant annet gjennom validering av andre. I denne studien er fokuset på å finne tiltak som NATO gjør, samt å identifisere noen utfordringer NATO står overfor.

Undersøkelsesobjektet er NATO, og utvalget av respondenter anses å være representativt, og deres bakgrunn gir et tilstrekkelig godt innblikk i hvordan NATO forbereder seg på CA. De funn som gjøres gjennom respondentene, sammen med det som er tilgjengelig av skriftlig materiale er vurdert til å kunne gi det nødvendige grunnlaget, og dermed en tilstrekkelig intern gyldighet. Ideelt sett hadde det vært ønskelig med en respondentvalidering av studien. Imidlertid er studien skrevet på norsk, mens respondentene i all hovedsak er engelskspråklige. Dermed har jeg ikke hatt mulighet til å få tilbakemelding fra respondentene om de opplever feiltolkninger, uklarheter

eller feil knyttet til analysen. Respondenter som ønsket det har fått muligheten til å se en transkribering av intervjuet.⁵ I forhold til ekstern gyldighet, anses studien å ha en begrenset generaliserende verdi, da fokuset i all hovedsak er på NATO CA, og ikke på hvordan andre organisasjoner gjør sin tilnærming. Imidlertid kan de forberedelser som er gjort av JFCNP antas å kunne overføres til de andre fellesoperative hovedkvarterene i Brunssum og Lisboa, da de har samme understøttelse fra JWC i sine forberedelser.

At studien er skrevet på norsk, mens hovedtyngden av materialet er skrevet på engelsk, er en utfordring. Jeg har oversatt til norsk der hvor jeg har funnet det hensiktsmessig, men enkelte ord og uttrykk var det vanskelig å finne gode norske oversettelser til. Der har jeg valgt å beholde det engelske uttrykket, eventuelt brukt det engelske ordet i parentes. Ingen direkte sitater er oversatt til norsk.

⁵ Respondentene ble, både skriftlig og i forkant av intervjuer, informert om studiens hensikt og gjennomføring, og hva deres bidrag ville bli nytt til. I de tilfeller båndopptager ble nytt, så var det etter samtykke fra respondentene. Flere av respondentene uttalte at de ikke ønsket at transkripsjon av intervjuet ble vedlagt studien. I forbindelse med intervjuer har de blitt informert om deres rettigheter, herunder muligheten for å være anonym. Ingen av respondentene uttrykte ønske om å være anonym.

3 NATO Comprehensive Approach – bakgrunn

Hensikten med dette kapittelet er å gi en bakgrunn for NATO CA og sette dette i perspektiv. Dette gjøres ved innledningsvis å gi et overordnet perspektiv på helhetlig tilnærming. Deretter vil NATOs tilnærming til CA bli gjort rede for. Gjennom en begrenset sammenligning av NATO CA og FN IA/IM og organisasjonenes ulike forutsetninger for helhetlig tilnærming, vil NATOs CA bli satt ytterligere i perspektiv. Avslutningsvis vil eksisterende sentrale begreper relatert til NATO CA bli drøftet.

3.1 Helhetlig tilnærming i et overordnet perspektiv

It is now widely recognized -- including in the highest-level policy statements of the United Nations, European Union, African Union and NATO -- that managing conflict requires a multidimensional, comprehensive, whole-of-government or integrated approach. All these approaches have a similar aim: to achieve greater harmonization and synchronization among the international and local actors, as well as across the analysis, planning, implementation and evaluation phases of the program cycle (de Coning, 2010).

I denne beskrivelsen belyser de Coning en av de store utfordringene innenfor helhetlig tilnærming: mangelen på et ensartet og avklart begrepsapparat. De ulike begrepene har alle som formål å beskrive en systematisk tilnærming til mer effektivt utnyttelse av tilgjengelige ressurser gjennom samarbeid mellom internasjonale og lokale aktører. Som tidligere beskrevet bruker ulike organisasjoner ulike begreper. NATO og EU bruker begrepet CA, FN bruker begrepene *Integrated Approach (IA) / Integrated Mission (IM)*. OSSE bruker begrepet *Whole of Government Approach (WHOGA)* på sin tilnærming, et begrep som også nyttes om hvordan stater samordner sine ressurser nasjonalt (Forsvarsdepartementet, 2007; Friis & de Coning, 2008, s. 4). For noen aktører er det av betydning å beholde sin egenart og integritet i forhold til helhetlig tilnærming, og de bruker derfor sitt eget begrep for å tydeliggjøre at de har en annen kontekstuell eller historisk tilnærming (Wendling, 2010, s. 10). Friis og de Coning har laget en definisjon på helhetlig tilnærming: "The comprehensive approach is defined as a process aimed at facilitating system-wide coherence across the security, governance, development and political

dimensions of international peace and stability operations” (Friis & de Coning, 2011, s. 2).

Helhetlig tilnærming beskrives i denne definisjonen som en prosess, hvor innsatsen fra ulike aktører systematiseres innefor de ulike områdene som er relevant for å kunne møte kjerneutfordringen i et konfliktområde. Aktører har i større eller mindre grad forutsetninger for alene å ha en systemtilnærming (Friis & de Coning, 2011, s. 4).

Hvorfor ønsker stater og organisasjoner en helhetlig tilnærming? Motivene kan variere: for eksempel økt effektivitet, konsistens i hva ulike aktører bidrar med, tidsknapphet (*urgency*), økt sikkerhet, politiske motiver og legitimitet (Friis & de Coning, 2008, s. 3). Konsekvenser av å ikke fokusere på helhetlig tilnærming kan bli dublering av kapasiteter, uklare ansvarsforhold, uforholdsmessig dårlig utnyttelse av internasjonale ressurser og manglende oppnåelse av mål (Rintakoski & Autti, 2008, s. 11). Hvordan ulike organisasjoner bidrar til helhetlig tilnærming og hvordan de tilnærmer seg dette vil kunne variere fra operasjon til operasjon.

Det er ikke enighet om når konseptuell tenkning om helhetlig tilnærming først oppstod.

Utviklingen har kommet gradvis, ny forståelse har vært med på å endre språkdrakt og innhold i forhold til begrepene. Imidlertid er det mange som mener at dagens tenkning rundt helhetlig tilnærming oppstod i FN på slutten av 1990 tallet, gjennom initiativer av daværende generalsekretær, Kofi Annan (Schnaubelt, 2009, s. 6; Wendling, 2010, s. 11), og erfaringer med IM i Kosovo (Eide, Kaspersen, Kent, & von Hippel, 2005, s. 12). Basert på disse initiativene har helhetlig tilnærming i ulike former utviklet seg videre hos ulike organisasjoner (Wendling, 2010, s. 11).

Det er heller ingen enighet om hvordan helhetlig tilnærming skal forstås, eller enighet om hvordan internasjonale og nasjonale aktører skal forholde seg til dette. Mangelen på enighet er med på å påvirke effektive samarbeidsformer, og dermed forhindre oppnåelse den ønskede effekten. Friis og de Coning har utviklet en analysemodell som beskriver fire ulike arenaer (*level*) hvor tilrettelegging for helhetlig tilnærming kan vurderes (Friis & de Coning, 2011, s. 8). *Intra-agency* arenaen er relatert til tilrettelegging for samarbeid internt i en organisasjon. Her er det fokus på å legge forholdene til rette innad i organisasjonen for å kunne lykkes med samarbeid. *Inter-agency* arenaen er relatert til tilrettelegging for samarbeid mellom ulike internasjonale aktører. Her er det fokus på samarbeid mellom ulike aktører i et internasjonalt

system, for at ulike aktører kan ha felles tilnærming. *Whole of Government* arenaen er relatert til hvordan de ulike statlige organer samarbeider innenfor en stat. Stater velger gjerne å organisere en struktur, slik for eksempel Canada har gjort gjennom etableringen av *Stabilization and Reconstruction Task Force* i utenriksdepartementet (Rintakoski & Autti, 2008, s. 121), eller de velger en prosessstilnærming, slik for eksempel Norge har gjort gjennom etableringen av Afghanistan-forumet, et statssekretærutvalg for Afghanistan (Rintakoski & Autti, 2008, s. 163). Den siste arenaen er internasjonal-lokal og er relatert til samarbeidet mellom de lokale aktørene (f.eks vertsstat) og internasjonale aktører. Hvordan forholder de internasjonale aktørene seg til lokale aktører i et operasjonsområde? Lokalt eierskap og lokale løsninger er et sentralt element i helhetlig tilnærming (Rintakoski & Autti, 2008, s. 36-37). Mangel på eierskap og ulik tilnærming fra ulike aktører kan virke mot sin hensikt i forhold til de lokale aktørene (Friis & de Coning, 2008, s. 19).

Aktørene har ulike forutsetninger, basert på for eksempel mandatet, hvilken finansiering de har og hvilken policy de har for samarbeid. For militære organisasjoner vil samarbeid med sivile organisasjoner påvirkes av hvilken rolle den militære parten har. Er den militære organisasjonen en del av en stridende styrke, vil dette påvirke samarbeidet i forhold til om den militære organisasjonen er en nøytral part (Rufini, intervju). Alle aktører vil ha sine spesialiseringsområder, og det er innenfor disse områdene de kan og vil utføre sine oppgaver (Mason, intervju). Men mange områder griper inn i hverandre, og det er dette som gjør bildet komplisert.

For å eksemplifisere kompleksiteten kan en se på arenaene i forhold til et operasjonsområde. I operasjonsområdet vil det finnes et stort antall internasjonale aktører, som i større eller mindre grad er villig til å samarbeide med militære styrker (van Weezel, 2011, s. 5), andre internasjonale aktører eller med lokale myndigheter. Eksempelvis ble det estimert at det i 2010 var omtrent 1700 sivile organisasjoner som var engasjert innenfor rekonstruksjonsområdet i Afghanistan (Rotmann, 2010, s. 2). Disse aktørene vil måtte forholde seg til lokale myndigheter på den internasjonal-lokale arenaen. Samtidig vil de, for å kunne få til et effektivt samarbeid innenfor rekonstruksjon, måtte forholde seg til hverandre gjennom *inter-agency* arenaen. For å kunne få til ett effektivt samarbeid, må organisasjon og prosesser som bygger opp under samarbeid være

på plass. Dette gjøres gjennom å fokusere på *intra-agency* arenaen. Mange av de internasjonale organisasjonene er avhengige av at stater stiller ressurser til disposisjon for organisasjonene, og da vil samarbeid på *Whole of Government* arenaen være av betydning. PRT-konseptet i Afghanistan er et eksempel hvor ulike land som stiller PRT til NATO har ulike nasjonale tilnærminger til hvordan de løser oppdraget, og hvilke ressurser de stiller med utenom de rent militære (Wendling, 2010, s. 44).

3.2 NATO og comprehensive approach

NATO er, som beskrevet tidligere, en av de internasjonale organisasjonene som har satt et betydelig fokus på sitt bidrag til helhetlig tilnærming. NATO har valgt å kalle sin tilnærming for *comprehensive approach* (CA), og denne delen av studien vil forsøke å beskrive rammene for NATOs operasjonalisering av CA.

NATO har samarbeidet med ikke-militære aktører i operasjoner lenge før CA kom på agendaen. For NATO er dette ikke et nytt fenomen (Korte, intervju). Imidlertid var ikke slikt samarbeid formalisert og institusjonalisert i NATO, noe som gjorde at det i stor grad ble gjennomført på *ad hoc* basis (Petersen & Binnendijk, 2007). Det første initiativet til NATO CA ble tatt av Danmark i 2004. Initiativet ble kalt *Concerted Planning and Action*. Det møtte betydelig motstand, spesielt fra Frankrike, som var tydelige på at NATO ikke skulle utvikles til noe annet enn en militær organisasjon. NATOs rolle skulle være militær i operasjoner og Frankrike var som en følge av dette meget restriktiv med å la NATO få utvikle ikke-militære kapasiteter. (Jakobsen, 2008, s. 11). Våren 2006 ble det danske initiativet fulgt opp med et initiativ kjent som *NATO Comprehensive Approach Initiative* (Petersen & Binnendijk, 2007). Dette initiativet ledet til at NATO CA ble satt på dagsordenen på toppmøtet i Riga i november 2006. I erklæringen fra toppmøtet ble følgende oppdrag gitt til NATO:

While recognising that NATO has no requirement to develop capabilities strictly for civilian purposes, we have [...] to develop pragmatic proposals [...] to improve coherent application of NATO's own crisis management instruments as well as practical cooperation at all levels with partners, the UN and other relevant international organisations, Non-Governmental Organisations and local actors in the planning and conduct of ongoing and future operations wherever appropriate (NATO, 2006c, artikkel 10).

Det ble i erklæringen presisert at NATO ikke skal utvikle kapasiteter for selv å kunne løse sivile oppgaver. Denne presiseringen om å unngå å duplisere kapasiteter med andre internasjonale aktører var sentral for at NATO CA ble vedtatt med støtte fra alle medlemslandene. Det ble videre presisert at det skulle utarbeides et pragmatisk forslag til NATO CA. Gjennom å fokusere på et pragmatisk forslag heller enn på en omforent definisjon av hva CA skulle være, kunne NATO komme videre i utviklingsprosessen heller enn å stoppe opp på definisjonsnivået. Oppdragets ambisjon beskrev at NATO skal kunne samarbeide med partnerland, FN og andre internasjonale organisasjoner (IO'er), NGO'er og lokale aktører. Oppdraget presiserte at det skulle skje både pågående og fremtidige operasjoner. Denne ambisjonen gir et stort nedslagsfelt for samarbeid for NATO. Det ble presisert at samarbeidet skulle være hensiktsmessig, noe som gav NATO muligheten til å velge hvilke organisasjoner den primært skulle fokusere mot. NATO har senere presisert at CA foregår på det politisk/strategiske nivået, på det operasjonelle nivået og på operasjonsområde nivået. Disse tre nivåene må komplimentere hverandre for å kunne lykkes (NATO, 2010b, s. 2-11).

Under toppmøtet i Riga i 2006 ble *Comprehensive Political Guidance* vedtatt (NATO, 2006a). I artikkel 24, som omhandler utviklingen av kapasitetene til Alliansen, var et av initiativene å sikre at NATO har evne til å bringe militær støtte til stabiliseringsoperasjoner og rekonstruksjonsoppgaver i alle faser i en krise. Denne avgrensingen til militær støtte til stabiliseringsoppgaver og rekonstruksjonsoppgaver underbygger at det ikke skulle utvikles ikke-militære kapasiteter (NATO, 2006c).

Under toppmøtet i Bukarest i april 2008 ble en plan for utvikling og implementering av CA i NATO lagt frem. Planen, kalt *Comprehensive Approach Action Plan (CAAP)*, inneholdt områder for utvikling av NATO CA, både utvikling innad i NATO som organisasjon (*intra-agency*), og i forhold til andre organisasjoner (*inter-agency*).⁶ Det ble presisert at CAAP var en prioritert oppgave for NATO, og den skulle kontinuerlig oppdateres etter hvert som NATO

⁶ For detaljer om CAAP, se kapitel fire.

gjorde erfaringer med CA, samt at progresjon skulle rapporteres til medlemslandene (NATO, 2008, artikkel 11). Med godkjenning av CAAP ble NATO CA betydelig mer formalisert, og det gav NATO konkrete områder å videreutvikle CA på. Ved at planen skulle ha prioritet, og at den skulle utvikles videre i tråd med erfaringer som gjøres underveis, så ble det stadfestet at dette ikke var en plan eller prosess som skulle vedtas og implementeres, men at planen var et levende dokument som skulle videreutvikles i takt med erfaringer og endringer.

Mens det på toppmøtene i 2008 og 2009 i all hovedsak ble gitt tilslutning til å implementere CAAP i NATO, ble det under toppmøtet i Lisboa i 2010 gitt nye prinsipielle føringer for, og utdypning av forståelsen av NATO CA. I erklæringens artikkel åtte ble det presisert: “Both within and outside the Euro-Atlantic area, NATO must work with other actors to contribute to a comprehensive approach that effectively combines political, civilian and military crisis management instruments” (NATO, 2010e).

For NATO er krisehåndtering normalt relatert til operasjoner utenfor NATOs traktatområde, og tradisjonelt kalles dette *out of area* operasjoner (NATO, 2010a, artikkel 4 og 20). Her ble det presisert at NATO CA også gjaldt innenfor traktatområdet. Videre kom det en viktig presisering i artikkel ni, hvor det argumenteres for at når det gjelder stabiliserings og rekonstruksjonsoppgaver, så skal de i prinsippet, og som en generell regel, gjennomføres av aktører som har riktig ekspertise, kompetanse og mandat. Imidlertid kan det være situasjoner hvor ikke-militære aktører er forhindret fra å gjennomføre disse oppgavene, eller er avhengige av NATO støtte for å kunne gjennomføre oppgavene. Hvis sikkerhetssituasjonen i operasjonsområdet oppleves som ikke-egnet (*non-permissive*), vil det nødvendigvis ikke være andre enn de militære aktørene som er i stand eller villig til å operere i området. NATO må derfor ha muligheten til å planlegge for, anvende og koordinere både sivile og militære kapasiteter som stilles til disposisjon for en operasjon i en overgangsperiode, til situasjonen tillater andre aktører å operere. Det ble derfor på toppmøtet besluttet å opprette en hensiktsmessig, men moderat sivil kapasitet i NATO for bedre å kunne samarbeide med andre aktører og gjennomføre nødvendig planlegging i forbindelse med operasjoner (NATO, 2010e). Denne beslutningen står i kontrast til utgangspunktet for godkjenning av CA i NATO fra Riga i 2006, hvor det ble presisert at NATO ikke skulle ha sivile kapasiteter. Beslutningen beskriver en

erkjennelse av at NATO trenger tilgang på en annen type kompetanse for å kunne ha en reel forutsetning for CA, og må ses på som en utvikling i medlemslandenes forståelse av NATOs behov for å utvikle CA (Trabucchi, intervju).

Under toppmøtet i Lisboa ble det også vedtatt nytt strategisk konsept for Alliansen. I dette konseptet finnes det en beskrivelse av hva NATO skal gjøre for å bedre bli i stand til å bidra i operasjoner innenfor en CA ramme:

The lessons learned from NATO operations, in particular in Afghanistan and the Western Balkans, make it clear that a comprehensive political, civilian and military approach is necessary for effective crisis management. The Alliance will engage actively with other international actors before, during and after crises to encourage collaborative analysis, planning and conduct of activities on the ground, in order to maximise coherence and effectiveness of the overall international effort (NATO, 2010a, artikkel 20).

NATO skal engasjere seg aktivt før, under og etter kriser for å få til en best mulig utnyttelse av politiske, sivile og militære virkemidler. Med denne beskrivelsen har NATO tydeliggjort hvordan CA ser ut for NATO, og hvordan NATO ser for seg at organisasjonen skal kunne bidra inn i CA.

Til tross for at NATO har fått et betydelig strammere grep på forståelsen av, og tilnærmingen til CA gjennom utviklingen siden 2004, har NATO fortsatt ikke et omforrent syn gjennom en formell definisjon av CA (Ruvio, e-post). Jakobsen beskriver to mulige forklaringsforhold. Det er fortsatt ikke full enighet innad blant medlemslandene om hvilken rolle NATO skal spille i verdenspolitikken, og det er fortsatt ikke enighet om i hvilken grad NATO skal involvere seg i CA (Jakobsen, 2008, s. 13-15).

NATO har i sin CA tydeliggjort at organisasjonen skal være en bidragsyter, og ikke eier av fenomenet. Ved å vedta en tydelig definisjon på NATO CA, så vil dette kunne oppfattes som at NATO har større eierforhold enn de ønsker til helhetlig tilnærming (Trabucchi, intervju). I tillegg vil en tydelig definisjon kunne være vanskelig å få aksept for hos medlemslandene. NATO CA skal være pragmatisk og NATO skal ha en bred tilnærming til CA. NATO CA er derfor ikke blitt beskrevet i egne militære doktriner. For NATO er CA en måte å forstå og

tilpasse seg det komplekse miljøet som organisasjonen skal bidra inn i (Meyer-Minnemann, intervju).

3.3 FN Integrated Approach/Integrated Mission og NATO comprehensive approach – en sammenligning

Som antydnet i 3.1 har aktører ulik tilnærming til helhetlig tilnærming. FN anses å være den organisasjonen som var først ute med sin forståelse av helhetlig tilnærming til operasjoner, og FN har utviklet sine konsepter for IA og IM for å ivareta dette. En sammenligning mellom FN IA/IM og NATO CA vil bidra til bedre å forstå NATOs tilnærming til, og forutsetninger for CA. FN har, som NATO, ikke vedtatt en formell definisjon av IM. En arbeidsgruppe, men blant annet Espen Bart Eide, har utarbeidet en arbeidsdefinisjon for IM i 2005:

Integrated mission is defined as an instrument with which the UN seeks to help countries in the transition from war to lasting peace, or address a similarly complex situation that requires a system-wide UN response, through subsuming various actors and approaches within an overall political-strategic crisis management framework (Eide, et al., 2005, s. 14).

Definisjonen legger til grunn at IM er relatert til spesifikke operasjoner. Den beskriver en instrumentell tilpasning, som oppfattes som en måte å strukturere og organisere FNs operasjoner (de Coning, 2008). Med dette kan en forstå at FN setter seg selv i rollen som ledende aktør for alle elementer av innsats i en krisehåndteringsoperasjon, og at de påtar seg en koordinerende rolle for å fremme samarbeid.

I 2006 gav daværende FN Generalsekretær følgende beskrivelse av IM konseptet:

An Integrated Mission is based on a common strategic plan and a shared understanding of the priorities and types of programme interventions that needs to be taken at various stages of a recovery process. Through this integrated process, the UN system seeks to maximize its contribution towards countries emerging from conflict by engaging different capabilities on a coherent and mutually supportive manner (FN, 2006, s. 1) .

I denne beskrivelsen er det tydeliggjort at det er FN som system som skal maksimere sine ulike bidrag gjennom en integrert prosess. Det kan derfor ses på som et FN konsept for hvordan FN

kan oppnå sine målsetninger. Viktigheten av å ha felles målsetninger fremheves, og dette er grunnlaget for å kunne lykkes.

FNs nåværende Generalsekretær, Ban Ki-moon, har reformulert konseptet, og gitt det navnet IA (de Coning, 2008, s. 12). Bakgrunnen for denne navneendringen var å synliggjøre at tilnærmingen kan være en prosess, og ikke kun gjelder når det er en strukturert integrering av FNs organisasjoner. Dette i erkjennelsen av at ikke alle operasjoner har en strukturell integrering fra FNs side:

Instead, the Integrated Approach refers to a strategic partnership between the UN peacekeeping operation and the UN Country Team that ensures that all components of the UN system operate in a coherent and mutually supportive manner in close collaboration with other partners (de Coning, 2008, s. 10).

IA er som IM relatert til operasjoner, men tar høyde for at ulike strukturelle organiseringer, hvor noen av FNs underliggende organisasjoner kan holdes utenfor strukturell integrering, som for eksempel FN *country team*.⁷ Derved blir samarbeidsprosesser mellom ulike FN-organisasjoner annerledes. IA åpner derfor for en bredere tilnærming til hvordan FN kan organisere operasjoner. Men det er fortsatt relatert til hvordan FN skal tilpasse prosesser internt mellom sine ulike underorganisasjoner. Det er poengtert at organiseringen av prosesser skal ivareta nært samarbeid med andre partnere. Dette er en tydeliggjøring av ikke-FN organisasjoners rolle i forhold til IA, og at FN skal samarbeide med disse.

Sammenligner en NATO CA med FN IA/IM, så ser en at FN ser på IA/IM som et operasjonskonsept for hvordan samarbeid internt i FN organisasjonen skal organiseres, samt tilrettelegging for samarbeid med ikke-FN aktører. Konseptene setter med andre ord FN i sentrum, og FN ser for seg en koordinerende rolle. NATO har ikke CA som et operasjonskonsept, men som tilnærming til hvordan operasjoner kan gjennomføres, hvor NATO er en bidragsyter. For at NATO skal kunne bidra, må samarbeid utvikles på alle nivåer i

⁷ For beskrivelse av FN *Country Team*, se (FN, [2011]).

organisasjonen, og CA må instrumentaliseres innad i organisasjonen for å kunne oppnå dette. Dette både i forhold til pågående operasjoner, men også i forhold til fremtidige operasjoner. NATOs og FNs forutsetninger for å bidra til helhetlig tilnærming og muligheter for å samarbeide med andre aktører er forskjellig. NATO er en organisasjon som består av en politisk del og en militær del, og i operasjonsområdet vil NATO i utgangspunktet være der som en militær aktør. NATO vil derfor i operasjoner i all hovedsak være et militært bidrag, og primært bidra innenfor sikkerhet (Rintakoski & Autti, 2008, s. 14). NATO kan imidlertid også bidra på andre områder som humanitær assistanse og utvikling, men da primært med militære virkemidler. Til sammenligning består FN av et sekretariat med underliggende departementer som har fredsoperasjoner som mandat. I tillegg har FN et antall semi-autonome organisasjoner, med egne budsjetter og gitte mandater innenfor humanitære og utviklingsområder (de Coning, 2008, s. 12).⁸ Bredden i FNs organisasjon setter FN i en unik posisjon i forhold til bidrag til helhetlig tilnærming gjennom at FN kan stille med flere av pilarene, som humanitær, sikkerhet og utvikling. Gjennom de ulike organisasjonene har FN større grad av mulighet for å kunne lykkes med samarbeid med ikke-FN aktører, og FN vil kunne ha legitimitet til å ta ledelse av samarbeidet. For eksempel har *The UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UN OCHA) fått i mandat fra FNs Generalforsamling å: "[...] under UN General Assembly Resolution 146/82 with the coordination of the humanitarian community" (de Coning, 2008, s. 19). Dette gjør at FN, når de er i operasjonsområdet, enklere kan ta en rolle i forhold til samarbeid med andre aktører enn hva NATO kan. Dette kan synliggjøres gjennom måten FN er organisert i et operasjonsområde under IA/IM.

I en IM/IA vil FN normalt i operasjonsområdet organiseres med en *Special Representative from The Secretary-General* (SRSG) som den øverste FN-representanten. Selv om SRSG ikke har beslutningsmyndighet over de ulike FN-organisasjonenes budsjett og oppgaver, vil denne ha en

⁸ For en oversikt over FNs organisering og de ulike organisasjonene, se FNs hjemmeside <http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml#Others> (FN, 2011)

koordinerende rolle i forhold til alle FN-organisasjoner i operasjonsområdet. Tilsvarende vil SRSG kunne påta seg en koordinerende rolle i forhold til ulike ikke-FN aktører, men uten myndighet til å beslutte (de Coning, 2008, s. 21). I forhold til operasjoner har FN delegert mye av dag til dag-oppfølgingen av operasjoner til SRSG, som igjen vil rapportere til FN-hovedkvarteret (Mason, intervju). NATO vil i operasjonsområdet være til stede med en militær sjef, som vil rapportere tjenestevei gjennom NATOs kommandokjede. NATO kan imidlertid etablere en politisk representasjon gjennom en *Senior Civilian Representative*, slik det er gjort i Afghanistan. Dennes oppgave har vært å representere NATO på det politiske nivået, og å rapportere direkte til NATOs Råd (NAC) utenom den etablerte militære kommandokjeden (NATO, 2010g). Men verken den militære styrkesjefen eller den politiske representanten kan påberope seg en koordinerende rolle overfor for eksempel NGO'er eller IO'er.

En sammenligning av FN IA/IM og NATO CA viser at de to organisasjonene har ulik tilnærming til hvordan bidra til helhetlig tilnærming. FNs IA/IM er mer å betrakte som en konseptuell tilnærming til operasjonsområdet, hvor FN setter seg selv mer i sentrum enn hva NATO gjennom CA gjør. FN har en annen forutsetning for bidrag til helhetlig tilnærming enn hva NATO har. IA/IM er primært relatert til *intra-agency* arenaen, gjennom å strukturere operasjoner og avklare grensesnitt mellom de ulike organisasjonene i FN. NATO er i større grad avhengig av samarbeid med eksterne aktører, og må derfor fokusere mer på *inter-agency* arenaen. I tillegg har FN en større forutsetning for å påta seg en ledende rolle enn NATO. FN har et organisatorisk mangfold som gir organisasjonen større legitimitet i forhold til en ledende rolle enn NATO, som vil være en militær aktør (Mason, Korte, intervju). NATO har på sin side begrensede forutsetninger for å kunne ta et lederskap, og vil derfor være en bidragsyter (Kristiansen, 2009, s. 62). Gitt NATOs forutsetninger fremstår det som et naturlig valg å ikke sette seg selv i fokus med sin CA.

3.4 Sentrale begrep relatert til NATO comprehensive approach

Før CA ble et begrep, hadde NATO to ulike begreper som omhandlet sivil-militært samarbeid. NATO CIMIC og EBAO omhandler begge samarbeid mellom NATO og sivile aktører (Yost,

2007, s. 23-25) I tillegg har begrepet opprørsbekjempelse (COIN) ofte blitt relatert til NATO CA. Ved å sette disse begrepene i perspektiv i forhold til CA, vil det gi bedre forståelse av NATO CA, og hvilken rolle disse begrepene spiller i forhold til CA.

3.4.1 NATO comprehensive approach og CIMIC

NATO CIMIC policy ble besluttet gjennom godkjenningen av NATO Militærkomité dokument 411/1 (MC 411/1) i 2001, og ble operasjonalisert som doktrine gjennom godkjenningen av Allied Joint Publication 9 (AJP-9) i 2003. Hensikt med CIMIC-doktrinen var å redegjøre for hvordan NATO kan gjennomføre sivilt-militært samarbeid i operasjoner, samt formalisere hvordan sivilt-militært samarbeid kunne gjennomføres hos Alliansens medlemsland (Kristoffersen, 2006). NATO CIMIC er definert som:

The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations (NATO, 2003, paragraf 102).

I denne definisjonen er det forhold som skiller CIMIC fra CA. NATO CIMIC er et verktøy som er til støtte for den militære operasjonen, og har som hensikt å oppnå den militære målsetningen (NATO, 2003, paragraf 103). Denne fortolkningen av NATO CIMIC er blant annet også beskrevet i FNs CIMIC konsept (UNDPKO, 2010, paragraf 6). NATO CIMIC er derfor i fokus begrenset til operasjonsområder. Videre avgrenses NATO CIMIC til kun å gjelde den militære delen av operasjonen. Dette skiller seg fra CA, som skal fokuseres på i alle faser av en konflikt, og på alle nivåer i NATOs organisasjon. NATO CA tar utgangspunkt i at operasjonen eies av mange aktører, og løfter i så måte samarbeidet til å nå den overordnede målsetningen. CIMIC-doktrinen åpner for at den militære NATO-sjefen kan bidra til å understøtte sivile aktører, men beskriver at dette bør unngås for å ikke skape avhengighet til den militære organisasjonen. Dette er viktig i situasjoner hvor det ikke er sivile kapasiteter tilgjengelige eller i stand til å utføre sine oppgaver. I CIMIC-sammenheng har denne typen støtte gjerne blitt relatert til styrkebeskyttelse, hvor militære styrker forsøker å vinne *hearts and minds* gjennom å utføre små og hurtig igangsatte prosjekter (de kalles gjerne *Quick Impact Projects*) og aktiviteter rettet

mot sivilbefolkning og lokale myndigheter (Brett, 2009, s. 11). CA har en annen tilnærming, hvor støtte til andre organisasjoner kan være nødvendig, for å oppnå de overordnede målsetningene. CIMIC-konseptet beskriver også at den militære sjefen kan søke støtte fra sivile aktørene for å kunne oppnå sine militære mål. Det viktigste elementet anses imidlertid å være en effektiv liaisonering og utveksling av informasjon mellom NATOs militære styrker og de sivile aktørene. Imidlertid har NATO CIMIC en svakhet i at det ikke nødvendigvis er like populært hos ikke-militære aktører. Dette skyldes den tette knytningen mot oppnåelse av militære målsetninger. Kritikken mot NATO har vært at CIMIC har et kortsiktig perspektiv, og NATO driver med *cherry-picking* heller enn å fokusere på de reelle behovene og langsiktige løsninger på de prosjekt som gjennomføres (Brett, 2009, s. 17). I tillegg er det ikke enighet mellom Alliansens medlemsland om hvordan NATO CIMIC skal gjennomføres og med hvilken ambisjon (Herkel, e-post). En utdatert NATO CIMIC policy og doktrine har i økende grad blitt en belastning for å videreutvikle NATO CA (Trabucchi, intervju). *Civil-Military Cooperation Centre of Excellence* (CCoE) fikk i 2009 i oppdrag av ACT å lede arbeidet med en ny versjon av AJP-9. CCoE, sammen med enkelte IO'er, NGO'er og medlemsland utarbeidet et utkast som ble fremlagt for NATOs medlemsland høsten 2010. Medlemslandene ble ikke enige om i hvilken retning AJP-9 skulle videreutvikles, og hvordan relasjonen mellom CIMIC og CA skulle være. Arbeidet ble derfor stoppet opp (Herkel, e-post). Dokumentet er satt på vent, og NATO HQ vil i løpet av våren 2011 starte opp et revisjonsarbeid av MC 411/1, slik at det blir en overordnet policy-tilnærming til hvordan sivilt militært samarbeid skal utvikles videre, for å bedre stå i forhold til NATO CA. Før medlemslandene er enige på policy nivå, er det ikke grunnlag for å utvikle en ny AJP-9 eller et tilsvarende dokument (Trabucchi, intervju). NATO HQ forventer at når NATO CA blir lagt til grunn, så vil det bli betydelige endringer i MC 411/1 411 og AJP-9, og hvordan NATO ser på sivilt-militært samarbeid i tråd med NATO CA tenkning (Trabucchi, intervju).

Oppsummert kan man si at NATO CIMIC, slik det er beskrevet i doktrinen fra 2003 er et verktøy tilpasset operasjoner, med primær hensikt å støtte den militær styrkesjef i å oppnå sine målsetninger. Samtidig er mange av prinsippene i CIMIC, som effektiv kommunikasjon og utveksling av informasjon mellom sivile og militære aktører, gyldige også for NATO CA

(Jakobsen, 2008, s. 18). NATO vil, som militær aktør, være sentral i å kunne oppnå de sikkerhetsrelaterte målsetningene i en operasjon. På lik linje med at NATO CA skal bidra til at andre aktører kan nå sine målsetninger, vil det kunne være behov for at andre aktører bidrar til at NATO kan nå sikkerhetsmålsetninger. Det vi kjenner som NATO CIMIC i dag vil derfor fortsatt kunne være et militært verktøy for å kunne gjøre NATO CA gjennomførbart, gjennom at det bidrar til at NATO kan nå sikkerhetsmålsetninger (van Weezel, 2011, s. 8). Det forutsetter imidlertid at medlemslandene klarer å bli enige i hvilken retning de ønsker å utvikle CIMIC i forhold til CA.

3.4.2 NATO comprehensive approach og effektbaserte operasjoner

NATOs definisjon av effektbaserte operasjoner (EBAO) er hentet fra Militærkomiteens dokument *MC Position on an Effectbased Approach to Operations* fra 2006:

The Effect Based Approach to Operations is the coherent and comprehensive application of the various instruments of the alliance, combined with the practical cooperation along with involved non-NATO actors, to create planned objectives and ultimately the NATO end state (NATO, 2006b, s. 2).

Denne definisjonen har et tydelig fokus på at effektbaserte operasjoner må gjøres sammen med ikke-NATO aktører. En sentral arena for utviklingen av NATO effektbaserte operasjoner var Multinasjonalt Eksperiment 5 (MNE 5). Et av delprosjektene i MNE 5 var: "[...] å tilpasse NATOs operasjonskonsept (effect-based approach to operations) til samarbeid med ulike sivile aktører i en såkalt comprehensive approach" (NUPI, 2010). Parallelt med at NATO utviklet sitt konsept for effektbaserte operasjoner, utviklet USA et konsept som ble kalt *Effectbased Operations* (EBO). NATOs effektbaserte operasjoner la større vekt på å samordne sivile og militære ressurser, og hadde mindre fokus på det teknologiske aspektet enn det amerikanske EBO-konseptet (Øen, 2010, s. 21). Utfallet av MNE 5 ble at det amerikanske forsvaret gikk tilbake på bruken av EBO. General James Mattis, som var sjef for *United States Joint Force Command* (USJFCOM) og samtidig sjef for ACT, erklærte EBO konseptet som uegnet, og det ville ikke lenger bli brukt eller støttet av det amerikanske forsvaret (Øen, 2010, s. 20). Samtidig

konkluderte han med at NATOs fokus på effektbaserte operasjoner ville bli videreført. På dette tidspunktet var det imidlertid etablert en forståelse av tette koblinger mellom det amerikanske EBO konseptet og NATOs effektbaserte operasjoner. Dermed ble det vanskelig å videreføre NATOs effektbaserte operasjoner, og fokuset på effektbaserte operasjoner ble betydelig redusert i NATO. Parallelt var det etablert en skepsis blant ikke-militære aktører om hvor virkningsfullt NATOs effektbaserte operasjoner var til å bidra til helhetlig tilnærming. Som definisjonen beskriver, og som for CIMIC, var NATO effektbaserte operasjoner rettet inn mot hvordan NATO skal kunne nå sine militære mål. Med denne tilnærmingen ble NATO effektbaserte operasjoner et militær drevet verktøy, hvor de ikke-militære aktørene kan sitte med en opplevelse av at de blir koordinert og styrt av NATO. I tillegg ble effektbaserte operasjoner som konsept sett på som komplisert og teknisk vanskelig å gjennomføre (Egnell, 2008, s. 402), og det ble i liten grad forstått av andre enn de som jobbet innenfor miljøet rundt effektbaserte operasjoner i NATO (Smith-Windsor, 2008, s. 3). Som en konsekvens av dette har NATOs fokus på effektbaserte operasjoner endret seg, og NATO CA har overtatt som begrepsapparat for hvordan militære og sivile kan samarbeid (Wendling, 2010, s. 23). NATOs holding er imidlertid at effekttenkningen er nyttig, og at denne videreføres i måten NATO planlegger og designer operasjoner, fordi det også tar inn over seg de ikke-militære domeneene som: politiske, økonomiske og sosiale forhold, infrastruktur og informasjon (Korte, intervju).⁹ Effektbasert tilnærming til planlegging er en naturlig evolusjon av effekttenkningen, og at dette reflekterer den tenkning rundt effekter som finnes i NATO nå. (ACO & ACT, 2010c, s. 3).

Oppsummert kan en si at NATO effektbaserte operasjon, slik det fremstod, hadde overlappende områder med NATO CA, med sitt fokus på å samarbeide med andre aktører. Imidlertid er NATOs fokus dreiet i retning av effektbasert tenkning, mens begrepet effektbaserte operasjoner er blitt mindre relevant (Øen, 2010, s. 21). Effektbaserte operasjoner er ikke lenger et konsept i NATO på hvordan NATO samarbeidet med andre aktører for å nå sine mål. Men NATOs arbeid med effektbaserte operasjoner kan ses på som et skritt i retningen av å utvikle NATO CA. I

⁹ Dette refereres normalt til som PMESII.

tillegg er deler av tenkningen rundt effektbaserte operasjoner videreført i NATO gjennom fokuset på effekttenkning, som reflekteres i utvikling av nye prosedyrer og verktøy i NATO.

3.4.3 NATO comprehensive approach og opprørsbekjempelse

Ett annet begrep som blir relatert til NATO CA er opprørsbekjempelse (COIN). Begrepet opprørsbekjempelse har i USA ofte blitt beskrevet som CA. Dette kan illustreres ved Eric Edelman's uttalelse på en konferanse i 2007: "So if I slip during the course of my remarks and say "counterinsurgency," please just pretend that you heard "comprehensive approach" (Edelman, 2007).¹⁰ For NATO er imidlertid forståelsen av opprørsbekjempelse anderledes. I NATOs *Bi-SC Joint Operational Guidelines 10/0: Counterinsurgency* defineres opprørsbekjempelse som: "the set of political, economic, social, military, law enforcement, civil and psychological activities with the aim to defeat insurgency and address any core grievance"(ACO & ACT, 2010b, s. 1-3). *Allied Joint Publication 3.4* beskriver opprørsbekjempelse som en av de militære operasjonstypene (*operational theme*) (NATO, 2010c, s. 3-1 til 3-17).¹¹ Dette innebærer at opprørsbekjempelse for NATO er en type operasjon som passer til en spesiell type konflikt NATO kan bli involvert i. NATO beskriver videre at tilnærmingen til en effektiv opprørsbekjempelse er å nytte CA, hvor NATO må samarbeide med andre aktører for å kunne bidra effektivt til opprørsbekjempelsen (ACO & ACT, 2010b, s. 1-6). NATO CA blir beskrevet som den overordnede tankegangen for en effektiv opprørsbekjempelse, og viktigheten av at militære virkemidler settes i sammenheng med andre virkemidler som politiske, økonomiske, sosiale osv. NATOs tilnærming er å utarbeide en felles strategi basert på felles forståelse av problemet blant alle involverte aktører, spesielt med vertsnasjonen (ACO & ACT, 2010b, s. 3-26). Dette er i tråd med NATO CA som beskrevet i kapittel 3.2. Begrepet opprørsbekjempelse i NATO er blitt spesielt knyttet til de operasjoner som gjennomføres i

¹⁰ Eric Edelman var *Under Secretary of Defence for Policy* i USA i perioden 2005-2009.

¹¹ Andre operasjonstyper som beskrives i AJP- 3.4 er for eksempel fredsstøtteoperasjoner, terrorbekjempelse og *non-combatant evacuation operations*.

Afghanistan. Erfaringene fra Afghanistan viser imidlertid at dette har vært vanskelig å få til, da medlemslandene har ulike tilnærminger, erfaringer og ambisjoner med opprørsbekjempelse (Nagel & Weitz, 2010, s. 3).

Som konklusjon kan en si at for NATO er opprørsbekjempelse et konsept for en spesiell type konflikt, men NATO CA er en overordnet tilnærming til hvordan komplekse konflikter kan løses. Samtidig er NATO tydelige på at CA er nødvendig for å kunne få til en effektiv opprørsbekjempelse, hvor NATO er en bidragsyter.

I kapittel 3.4 er tre ulike begreper relatert til NATO CA blitt gjort rede for. NATO CIMIC er et konsept fra 2003, som fokuserer på hvordan militære sjefer kan oppnå sine målsetninger i et operasjonsområde ved å samarbeid med andre aktører. Imidlertid er det mange av prinsippene for CIMIC som også er relevante for CA. Effektbaserte operasjoner kan beskrives som en byggekloss i utviklingen av NATO CA. Selv om effektbaserte operasjoner er betydelig nedtonet i NATO, er mye av tenkningen rundt effekter videreført og relevant for CA. Helt avslutningsvis er NATO CA og opprørsbekjempelse blitt belyst. For NATO er opprørsbekjempelse en type operasjon organisasjonen kan bli involvert i. Samtidig er NATO tydelige på at for å lykkes i opprørsbekjempelse, må NATO nytte CA som tilnærming.

NATO CA er en måte for NATO å tilpasse seg moderne konfliktsituasjoner. Gjennom tiltak på det strategisk, operasjonelt og operasjonsområde-nivået, skal evnen og viljen til kommunikasjon og samarbeid med andre aktører formaliseres og videreutvikles, slik at de ulike aktørers forutsetninger for å lykkes skal bli bedre. NATO skal engasjere seg før, under og etter en konflikt. For å lykkes med dette gjør NATO ulike tiltak på *intra-agency* arenaen og på *inter-agency* arenaen. Samtidig har NATO noen utfordringer i forhold til å kunne utvikle CA. Det neste kapittel vil fokusere på NATO CA på politisk/strategisk nivå, og utfordringer for CA.

4 NATO comprehensive approach på politisk/strategisk nivå

Hensikten med dette kapittelet er å belyse NATO CA på det politiske/strategiske nivået (NATO HQ, ACO og ACT), samt å identifisere mulige utfordringer som NATO står overfor i forhold til å lykkes. Kapitelet ser på tiltak i forhold til *inter-agency* og *intra-agency* arenaene. Kapitelet avsluttes med konklusjoner på det politiske/strategiske nivået i forhold til styrende dokumenter, organisatoriske tiltak, samarbeid og kompetanse, samt identifiserte utfordringer.

4.1 Intra-agency arenaen

Intra-agency arenaen er relatert til tilrettelegging for samarbeid internt i en organisasjon. Her er det fokus på å legge forholdene til rette innad i organisasjonen for å kunne lykkes med samarbeid.

4.1.1 NATOs Comprehensive Approach Action Plan

Som beskrevet i 3.2 vedtok NATO toppmøtet i 2008 en *Comprehensive Approach Action Plan* (CAAP). CAAP består av fire pilarer hvor NATO skal utvikle CA. De fire pilarene er (NATO, 2011b):

- Å forbedre NATOs evne til planlegging og gjennomføring av operasjoner, hvor NATO tar inn over seg både det militære og det ikke-militære aspektet av operasjoner. Spesielt skal det fokuseres på å utvikle planleggingsverktøy som gjør en i stand til å fremme en forståelse av felles hensikt og løsning av oppgaver sammen med andre aktører.
- Å bedre utnyttelsen av erfaringer NATO og andre aktører har gjort, og gjennom utdanning, trening og øvelser fremme CA blant NATOs personell. NATO har et godt utviklet regime for erfaringshåndtering gjennom for eksempel *Joint Analysis and Lesson Learned Center*, og NATO har gjennom sine utdannings- og treningsinstitusjoner mange arenaer for å fokusere på NATO CA.
- Å forbedre og formalisere samarbeidet med eksterne aktører. NATO skal aktivt utvikle et tettere samarbeid og mer effektiv liaisonering med relevante organisasjoner og aktører.

- Den fjerde pilaren er relatert til NATOs strategisk kommunikasjon. NATO skal bidra til at informasjon som kommer ut er komplementær til hva andre aktører distribuerer. Samarbeid om informasjonsstrategier mellom NATO og de ikke-militære aktørene vil derfor være viktig for NATO CA.

De fire pilarene skal, som beskrevet i 3.2, omfatte det politisk/strategiske nivået, det operasjonelle nivået og operasjonsområdenivået for pågående operasjoner. Gjennom planen skal NATO bygge tillit og felles forståelse men andre aktører, søke samarbeid for planlegging og gjennomføring av operasjoner, og ivareta at NATOs sjefer i operasjonsområder har nødvendig myndighet og ressurser til CA (Petersen, Binnendijk, Barry, & Nielsen, 2010, s. 82-84).

4.1.2 NATO Policy og doktrine

Policy og doktriner er viktige for NATO. Disse bidrar til et felles referansepunkt for NATOs organisasjon, og er et grunnlag for NATO til å kunne kommunisere med andre aktører. Policyer og doktriner blir gjennom godkjenningprosessen i NATO dermed medlemslandenes omforente syn på retningslinjer og tilnærming til operasjoner.¹² Som omtalt i 3.2 er ikke NATO CA beskrevet i noen egne doktrinedokumenter. Imidlertid er det en målsetning at NATO CA skal beskrives som tenkesett i nye doktriner etter hvert som slike utarbeides og oppdateres av NATO (Trabucchi, intervju). AJP-01(D), som er NATOs øverste militære doktrinedokument relatert til operasjoner er et slikt eksempel. Her er NATO CA beskrevet i generelle ordelag som en måte å møte det komplekse operasjonsmiljøet, for å skape forståelse for hvilke rammer NATO må være forberedt på å operere i (NATO, 2010b, s. 2-12). Et annet eksempel på at NATO CA er implementert i NATOs er doktrinen for opprørsbekjempelse, som er beskrevet i 3.4. Her er også CA beskrevet som den overordnede tilnærmingen for å kunne lykkes. Et av satsningsområdene i

¹² Forholdet mellom NATO policy og doctrine er beskrevet som: "Policy is developed in response to changing circumstances in the political-military strategic environment, agreed political guidance, practical lessons learned or new technology and is essentially prescriptive. While other factors influence the development of doctrine, it primarily evolves in response to changes in policy, warfighting capabilities and/or force employment considerations. Thus, it is recognized that policy, as agreed by the highest National Authorities, normally leads and directs doctrine" (NATO, 2010b, s. 1-1).

CAAP er som beskrevet å forbedre evnen til å planlegge og å gjennomføre operasjoner. Som en konsekvens av dette har NATO gjennomført en revisjon av sin planleggingsprosess for krisehåndterings og utarbeidet nye prosesser for planlegging. MC 133/4, som er NATOs policydokument for operasjonsplanlegging, er blitt revidert for å sikre at NATO CA blir ivaretatt i planprosessen. Dette dokumentet ble godkjent av medlemslandene i januar 2011 (Trabucchi, intervju). NATO har utviklet et nytt operasjonsplanleggingsverktøy. Den tidligere *Guidelines for Operation Planning* (GOP), hadde som fokus på å planlegge samordning av militære virkemidler (Olsen, 2009, s. 20). GOP ikke lenger i bruk av NATO. Et nytt dokument, *Comprehensive Operation Planning Directive* (COPD), er i ferd med å overta som doktrinen som beskriver NATOs planprosess. Dette dokumentet detaljerer NATOs plan- og evalueringsprosess til operasjoner. Denne planprosessen har et betydelig innslag av effekttenkning, hvor begrepet effektbasert tilnærming til planlegging nyttes. Med dette har NATO utviklet, og er i ferd med å implementere en planleggingsmanual som er tilpasset kompleksiteten i et operasjonsområde, hvor også de ikke-militære faktorene, beskrevet som PMESII, er lagt til grunn for planleggingen. Dette verktøyet vil også kunne være til hjelp for ikke-militær aktører i deres planlegging, og det effektbasert planleggingsverktøy kan være et NATO CA-bidrag til andre aktører (ACO & ACT, 2010c, s. 3). COPD er gitt gradering *NATO Unclassified- Releasable to Pfp/EU*. Den forrige versjonen av NATOs operative planleggingsmanual, GOP, var gradert *NATO Restricted*. Ved å nedjustere graderingsnivået på COPD, kan dokumentet gjøres tilgjengelig til andre aktører på en annen måte enn da det var *Restricted*.

4.1.3 Nye prosesser og organisasjonsendringer

Etter toppmøtet i Bucuresti 2008, hvor CAAP ble vedtatt, etablerte NATO HQ en ny arbeidsgruppe, *Comprehensive Approach Task Force* (CATF), under ledelse av *Assistant Secretary General for Political Affairs and Security Policy*. Arbeidsgruppen består av representanter fra alle divisjonene i *International Staff* og *International Military Staff*, samt fra ACO og ACT, og møtes hver fjerde-sjette uke. Arbeidsgruppen har som oppgave å forestå en effektiv koordinering og operasjonalisering av CAAP, følge opp og videreutvikle NATO CA-tiltak og sikre at NATO CA er ivaretatt i de nødvendige prosesser i NATO. Videre skal CATF

rapportere CAAP-progresjon til NATOs råd (Meyer-Minnemann, intervju). Ved ACT ble det tilsvarende etablert en arbeidsgruppe kalt *Comprehensive Approach Team* (CAT). Denne arbeidsgruppen er ansvarlig i ACT for å ivareta NATO CA, herunder sørge for at CA er ivaretatt i alle relevante prosesser ved ACT. Videre skal CAT ivareta ACT-koordinering med eksterne aktører (Ruvio, e-post). ACT skal blant annet fungere som en tenketank for NATO, og derigjennom å bringe nye innspill til CAAP for områder hvor denne kan utvikles ytterligere. Videre er ACT gitt i oppdrag å operasjonalisere og implementere noen av tiltakene i CAAP i NATO, som for eksempel operasjonalisere evnen til planlegging og gjennomføring av operasjoner, erfaringslæring, utdanning, trening, øvelse, samt fremme samarbeid med eksterne aktører (Ruvio, e-post).

På Lisboa-møtet i 2010 ble det besluttet å etablere en moderat sivil kapasitet i NATO (NATO, 2010e, artikkel 9). NATO HQ har tidligere hatt en viss sivil kapasitet, ledet av *Civil Emergency Planning* (CEP)-seksjonen ved IS (NATO, 2010d). CEP har hatt to verktøy for å støtte NATO med sivile ressurser. *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre* (EADRCC) ble etablert i 1998 (NATO, 2011c). EADRCCs oppgave er å være koordineringspunkt for NATO- og partnerlands innsats i forbindelse med blant annet natur- og menneskeskapte katastrofer, hendelser relatert til kjemisk, biologisk, radiologisk og atomforurensning, samt transportkoordinering (Roepke, intervju). I tillegg har NATO hatt et register av sivile eksperter, kalt *Civil Expert Pool*, som består av ca 380 sivile eksperter innenfor områder som kommunikasjon, helse, vannforsyning, mat, industri og forsyning (Roepke, intervju). Utfordringen med denne ekspertgruppen er at personellet ikke har vært tilgjengelige for deployeringer. Som en konsekvens av beslutningen fra Lisboa-toppmøtet om å opprette en moderat sivil kapasitet, har NATO HQ reorganisert CEP, og avdelingen er gitt navnet *Civil-Military Planning and Support Section* (CMPSS). I tillegg er NATO i ferd med å bygge opp en ny kapasitet kalt *Comprehensive Approach Special Support* (COMPASS). Dette er et register med eksperter som medlemslandene stiller til disposisjon for NATO. Ekspertkapasiteten skal støtte NATO militære i planlegging og implementering av stabiliserings- og rekonstruksjonsoperasjoner ved å styrke NATO kommandostruktur i planleggingsfasen av en operasjon. Personellet vil i tillegg være tilgjengelig for deployering til operasjonsområder i

kortere (14 dager), midlere (opp til 3 måneder) eller lengre (over 3 måneder) perioder. Kapasiteten skal blant annet kunne nyttes når sikkerhetssituasjonen er slik at sivile organisasjoner ikke finner det forsvarlig å være til stede i et område (Roberts, e-post). Ekspertene skal dekke områder som politiske forhold, rekonstruksjon, stabilisering og media (NATO, 2009), samt økonomi, styresett (*governance*) og rettsvesen (Roberts, e-post). I begynnelsen av februar 2011 bestod denne ekspertgruppen av ca 170 personer, fordelt på ni medlemsland. Utfordringen med denne typen styrkeregister er at det er opp til den enkelte ekspert og til sendelandene, som er ansvarlige for kostnadene, om de kan brukes til en operasjon (Roberts, e-post). NATO har derfor ikke myndighet til å kalle inn ekspertene, men kan anmode om at de stilles til disposisjon. For eksempel har EU 12000 navn i sin ekspertdatabase, men det har vist seg at kun 20 % er tilgjengelig for operasjoner (Brett, 2009, s. 32). Selv om ekspertene skal kunne være tilgjengelig for å deployere til et operasjonsområde, er det ikke nødvendigvis slik at personellet har den nødvendige treningen til å jobbe med militære styrker. Mange av de samme navnene vil eksistere i ulike organisasjoners databaser, og vil derfor ikke nødvendigvis være tilgjengelig for NATO til enhver tid (Jakobsen, 2011, s. 87). Hva den reelle kapasiteten vil være kan derfor være vanskelig å forutse.

I tillegg til opprettelsen av *CMPSS* har NATO besluttet å opprette en permanent sivil planleggingskapasitet som går inn i den strategiske planleggingsstaben ved ACO. Denne kapasiteten vil bestå av inntil 10 eksperter på ulike samfunnsområder tilsvarende de områdene *COMPASS* er tenkt å dekke. Den sivile ekspertisen er en permanent del av ACOs organisasjon. I mars 2011 var rekruttering av personell er i gang, og de første sivile planleggerne på plass (Meyer-Minnemann, intervju). Den sivile planleggingskapasiteten ved ACO kan ved behov forsterkes ytterligere av personell fra *COMPASS* (Roberts, e-post).

Et annet av satsningsområdene i CAAP er å forbedre strategisk kommunikasjon. NATO har utarbeidet et nytt konsept for strategisk kommunikasjon, hvor fokuset er på å kunne bidra til en mer ensartet kommunikasjon mellom ulike aktører, samt en økt evne til å systematisk kunne oppdatere og informasjon og dokumentere progresjon i operasjoner (NATO, 2011a). I tillegg har det vært en styrkning av kommunikasjonsheten ved NATO HQ, for bedre å være rustet til å

kommunisere med omgivelsene. Opprettelsen av en NATO TV-enhet ved NATO HQ er et eksempel på styrking av den strategiske kommunikasjonsevnen.

4.1.4 Utdanning, trening og øving

Utdanning, trening og øving er sentrale for å utvikle kunnskap og kompetanse hos organisasjonens personell. NATO har lange tradisjoner i å fokusere på utdanning, trening og øving, og har ulike utdanningsinstitusjoner, som NATO-skolen i Oberammargau og *NATO Defence College* i Roma, som driver utdanning og trening, også for medlemslandenes personell. NATO har besluttet å etablere et eget fem dagers CA-kurs, første kurs gjennomføres i juli 2011. Kurset gjennomføres i Brussel i regi av *NATO Defence College*, og vil ha deltagelse primært fra NATO HQ. I tillegg vil ACO, ACT og andre NATO-organisasjoner bli invitert til å delta. Det vil også bli invitert ikke-NATO organisasjoner til å delta på kurset. Hensikten er å skape forståelse for den kompleksiteten som finnes i krisehåndteringsoperasjoner, og hvilken rolle NATO kan spille i disse. Gjennom en øvelse under kurset vil en fokusere på de ulike aktørers innsats i krisehåndteringsoperasjoner (Meyer-Minnemann, intervju).

Ut over dette kurset som adresserer CA direkte, så vil alle NATOs utdannings- og kursaktiviteter få innslag av NATO CA der det er naturlig. NATOs kurs og treningsentrene er gitt i oppdrag å vurdere hvordan CA kan fokuseres på i kursaktivitetene, og endringer er i ferd med å bli implementert under ACT ledelse (Meyer-Minnemann, intervju).

NATO gjennomfører et stort antall kurs og øvelsesaktiviteter gjennom sine utdannings- og treningsinstitusjoner. Tendensen har vært at NATO tilrettelegger for, og inviterer andre aktører til å delta på NATO aktiviteter, men det har vært liten vilje fra NATO til å delta på andre aktørers aktiviteter (Meyer-Minnemann, intervju). Et av satsningsområdene til NATO er derfor å øke deltagelsen på andre aktørers aktiviteter. For eksempel er det en ambisjon å la NATO sivile, som skal deployeres til operasjonsområder, delta på FNs før-deployeringstrening. Dette for å gi en bedre forståelse for hvordan FN gjennomfører sine forberedelser, og for å bygge nettverk før personellet kommer til operasjonsområdet (Meyer-Minnemann, intervju).

Et av tiltakene som er iverksatt for å kunne utvikle NATOs evne til å kunne samarbeide med andre aktører er etableringen av *The NATO Comprehensive Operation Planning Course*. Dette

kurset er et samarbeid mellom ACT via NATO-skolen i Oberammergau og *Swedish Armed Forces International Centre*. Kurset ble første gang gjennomført høsten 2010 (SWEDINT, 2010). Kurset er åpent både for sivile og militære deltagere, både fra NATO og fra andre stater og organisasjoner, som for eksempel EU. Hensikten med kurset er beskrevet som: “To prepare NATO and partner officers to serve within an operational level headquarters as operations planners, applying the Comprehensive Operations Planning Directive (COPD) and the principles of a Comprehensive Approach” (SWEDINT, 2011).

Kurset har en klar innretning mot militær planlegging, men målene med kurset viser at CA står sentralt. Kursets tema er blant annet å jobbe med NATOs krisehåndteringssystem og hvordan dette er relatert til tilsvarende systemer i FN og i EU, samt fokus på å trene både NATO og ikke-NATO personell i NATOs nye planprosess etter prinsippene for CA. Dette er mulig fordi graderingen på COPD er *Unclassified*. Ved å gjennomføre kurset i samarbeidet med Sverige, som ikke er NATO-medlem, har en åpnet for en samarbeidsarena som kan virke tillitskapende i forhold til andre internasjonale organisasjoner. Dette kurset er et eksempel på at NATO går utenfor egen organisasjon for å gjennomføre utdanningsaktiviteter, og samtidig inviterer ikke-NATO aktører i opplæring i NATOs nye planleggingsprosess.

Øvelser er fremhevet som et område hvor NATO CA kan utvikles gjennom samarbeid med andre organisasjoner. Spesielt fremheves viktigheten av øvelser på det politisk-strategiske nivået, som involverer NATO HQ (Rotmann, 2010, s. 7). Den mest sentrale øvelsen på politisk-strategisk nivå er den årlige NATO *Crisis Management Exercise (CMX)*. *CMX 09* ble gjennomført i mars 2010.¹³ Hensikten med øvelsen var å: “[...] focus on a security situation beyond the Euro-Atlantic area that is progressively deteriorating featuring an ongoing NATO-led multi-national crisis response operation, a humanitarian crisis and terrorism” (NATO, 2010f). Dette gav et komplekst scenario, med en humanitær krise, krisehåndtering og terrorisme, hvor mange ikke-NATO aktører vil spille en sentral rolle. Øvelsen ble gjennomført med deltagelse fra NATO HQ og ACO. I tillegg deltok alle medlemslandene i øvelsen, samt en del parternasjoner.

¹³ En ny CMX var planlagt i mars 2011. På grunn av operasjoner i Libya ble denne øvelsen utsatt.

Av internasjonale organisasjoner deltok FN og *International Committee of the Red Cross* (ICRC). Deltagelsen fra stater var stor, men det kan konkluderes med at det var relativt liten interesse for deltagelse fra IO'er og NGO'er.

EU og NATO gjennomførte en felles krisehåndteringsøvelse i 2003, hvor hensikten var å planlegge en EU operasjon, støttet av NATO, innenfor rammene av Berlin + avtalen (EU, 2003). Tilsvarende var det planlagt å gjennomføre en felles EU og NATO øvelse i 2009, men denne ble først utsatt til 2010, og deretter utsatt på ubestemt tid. Årsaken var blant annet at NATO og EU ikke ble enige om hvordan deling av informasjon rundt øvelsen skulle gjennomføres, og at dermed ble øvelsen blokkert av et medlemsland (Trabucchi, intervju). Disse eksemplene viser at NATO har øvelser å tilby til andre internasjonale organisasjoner på det politiske/strategiske nivået, men at det ikke nødvendigvis er stor interesse for andre organisasjoner å delta, eller det er andre forhold som vanskeliggjør gjennomføringen. I erkjennelsen av at NATO også må søke andre arenaer enn sine egne for å utvikle kompetanse, har NATO besluttet å delta på øvelse Viking 2011. Viking 2011 er et samarbeid mellom det svenske forsvaret, som koordinerer den militære delen, og Folke Bernadotte Akademiet, som koordinerer den sivile delen av øvelsen. Dette er en øvelse som har fokus på samarbeid mellom sivile, militære og politi i en krisehåndteringsoperasjon (Folke Bernadotte Akademin, 2010). Viking 2011 har deltagelse både fra EU, NATO og FN, samt fra et antall sivile organisasjoner. NATO planlegger deltagelse blant annet fra NATO HQ og fra ACT. Dette er antatt den største sivil-militære øvelsen i verden i 2011, og er en unik treningsmulighet for NATO i forhold til å utvikle CA videre sammen med andre organisasjoner (Roepke, intervju).

4.2 Inter-agency arenaen

Inter-agency arenaen er relatert til tilrettelegging for samarbeid mellom ulike internasjonale aktører. Her er det fokus på samarbeid mellom ulike aktører i et internasjonalt system, for at ulike aktører kan ha felles tilnærming. Denne delen av studien vil spesielt belyse NATOs formalisering av samarbeid med andre aktører, deling av informasjon samt rollen til multinasjonale eksperimenter.

4.2.1 Formalisering av samarbeid med andre aktører

Formalisering og forbedring av samarbeid med eksterne aktører er et av hovedsatsningsområdene i CAAP. Samarbeid skal utvikles der hvor det er hensiktsmessig. Det som er lagt til grunn er et aktivt engasjement fra NATOs side i forhold til andre aktører. I forhold til hvilke aktører NATO skal fokusere på samarbeid med, så er det ikke gitt spesielle politiske føringer til NATO (Meyer-Minnemann, intervju). Toppmøteerklæringen fra Lisboa fremhever imidlertid spesielt viktigheten av samarbeid med FN, EU og OSSE (NATO, 2010e, artikkel 10,11 og 12).

I november 2006 inviterte daværende NATO generalsekretær, Jaap De Hoop Scheffer, EU, FN og Verdensbanken til et toppmøte om Afghanistan. Dette var startskuddet til en fast invitasjon til NATOs utenriksministermøter (Jakobsen, 2008, s. 37). Videre har de samme organisasjonene vært invitert til å delta på NATOs toppmøter, første gang i 2008. På NATOs toppmøtet i Lisboa 2010 deltok følgende internasjonale aktører: FN, Europakommisjonen, EU ved visepresidenten, EU parlamentet og Verdensbanken (Portugal, 2010).

Samarbeid med FN er fremhevet spesielt. I september 2008 undertegnet FN og NATO en rammeavtale (Ekonom: east Media Group, 2008) med hensikt å opprette: “[...] a framework for expanded consultation and cooperation between the two organizations. This will help both organizations to address threats and challenges more effectively” (NATO, 2011b). Med denne rammeavtalen ble samarbeid mellom NATO og FN formalisert. Rammeavtalen identifiserer områder hvor samarbeidet skal videreutvikles mellom NATO og FN, som kommunikasjon og informasjonsdeling, kapasitetsbygging, øvelser og trening, erfaringsutvekslinger og operasjonell koordinering (Harsch & Varwick, 2009, s. 10). Avtalen er ansett som et skritt i riktig retning for samarbeidet mellom FN og NATO, selv om FN motstridende signerte avtalen. Enkelte medlemsland, som Russland, bestred gyldigheten av en slik avtale og var bekymret for konsekvensene for FN hvis det ble for tette bånd til NATO (Harsch & Varwick, 2009, s. 9). Dette skyldes først og fremst motstand fra enkelte av FNs medlemslandene vedrørende NATOs rolle i global sikkerhet (Jakobsen, 2008, s. 33), men også en skepsis blant mange av de ikke-europeiske medlemslandene til USAs betydelige innflytelse i NATO (Wendling, 2010, s. 42). I

tillegg har NATO formaliserte samarbeidsavtaler med noen av FNs underliggende organisasjoner: *Office for the Coordination of Human Affairs* (OCHA), Verdens Helseorganisasjon (WHO) og Verdens Matvareprogram (WFP) (Rødland, intervju). I mai 2010 etablerte NATO HQ *International Staff* (IS) en permanent sivil liaison til FN sekretariatet (Meyer-Minnemann, intervju). Denne kommer i tillegg til den allerede eksisterende liaisonoffiseren NATO har til *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) (Petersen, et al., 2010, s. 84). Ved å etablere en permanent liaison som representerer den politiske delen av NATO til FN, har NATO tydeliggjort at en ikke bare er fokusert på den militære delen av operasjoner. Erfaringene med å ha en permanent sivil liaison til FN sekretariatet har så langt vært meget gode, og det har fremmet det daglige samarbeidet mellom NATO og FNs sekretariat betydelig (Meyer-Minnemann, intervju). På sin side har FN valgt å ikke sende noen liaison til NATO. Sett fra NATOs ståsted er samarbeidet med FN stadig under utvikling og økende, og de to organisasjonene jobber kontinuerlig med å identifisert ulike områder hvor de har felles interesser (Meyer-Minnemann, intervju). Eksempelvis er det et pågående samarbeid med DPKO om å utveksle dokumenter og konsepter relatert til logistikk (Trabucchi, intervju). Samarbeid med EU har tidvis vært problematisk (Jakobsen, 2008, s. 31-32). NATO og EU har hatt et formalisert samarbeid gjennom etableringen av NATOs *Permanent Liaison Team* til EU *Military Staff*. Tilsvarende har EU etablert et *EU Permanent Planning Cell* ved ACO. Utvekslingen av permanente liaisonelementer har opphav i Berlin + avtalen fra 2002 (Petersen, et al., 2010, s. 86), og ble formelt etablert i 2005/2006 (Jakobsen, 2008, s. 30). Dette er imidlertid tiltak som er på militært samarbeidsnivå, og er relatert til hvordan NATO og EU kan utnytte hverandres militære kapasiteter. Selv om samarbeidet mellom NATO og EU har vært formalisert over mange år, er det hemmet gjennom politiske uenigheter mellom Tyrkia, som er NATO-medlem, men ikke EU-medlem, og Kypros, som er medlem av EU, men ikke medlem av NATO (Jakobsen, 2008, s. 31; Smith-Windsor, 2008, s. 8). At dette fortsatt er en utfordring er tydeliggjort i CAAP statusrapport utarbeidet til NATOs utenriksministermøte i april 2011:

Discussions on how to refer in the chapeau to the rules and procedures governing NATO's interaction with other actors (specifically the EU) were difficult and protracted. Turkey initially took a hard line position, insisting on a reference to the "Agreed Framework" for

NATO/EU relations (SG(2003)0355), which was strongly opposed by a number of Allies (NATO, 2011a, s. 1)

Her kommer det frem en tydelig uenighet mellom medlemslandene hvordan samarbeid med andre organisasjoner, og EU spesiell, skal håndteres. Tyrkia ønsket ikke en utvidelse av samarbeid utover det som er beskrevet i avtalen fra 2003. Dette sitatet gir en god indikasjon på at selv om det er enighet om viktigheten av å utvikle og videreutvikle samarbeid mellom NATO og andre internasjonale organisasjoner, er det likevel samarbeidsområder som er betente, og hvor det på det øverste politiske nivået i NATO ikke er enige om hvor langt NATOs utvikling av samarbeid skal gå.

Så langt har ikke NATO klart å formalisere samarbeid gjennom egne avtaler med mange organisasjoner. Den eneste NGO'en som har en samarbeidsavtale med NATO er ICRC (Ruvio, e-post). Avtalen ble signert mellom ACO, ACT og ICRC allerede i 2005, og omhandler utveksling av elever på kurs, undervisningsstøtte og støtte til øvelser (Rødland, intervju). Men samarbeid mellom NATO og for eksempel Verdensbanken, den Afrikanske Union, OECD og OSSE fungerer i følge en NATO-representant meget tilfredsstillende selv om det ikke er formelle avtaler på plass (Meyer-Minnemann, intervju).

NATO har et ønske om å få formalisert et bredere samarbeid med andre organisasjoner. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at andre organisasjoner ønsker samme tilnærmingen til samarbeid med NATO. I midten av februar 2011 inviterte ACT et antall IO'er og NGO'er til en konferanse, hvor målsetningen var å starte opp en prosess for å styrke forholdet til ulike organisasjoner. Imidlertid var det kun EU som møtte til konferansen (Ruvio, e-post). En så begrenset interesse fra andre organisasjoner kan være en indikator på at interessen for å formalisere samarbeid på generelt grunnlag med NATO kan være liten blant andre aktører.

4.2.2 Deling av informasjon

En sentral forutsetning for å lykkes med NATO CA er å kunne dele informasjon med andre aktører. NATO har fire ulike graderingsnivåer som organisasjonen nytter på sine dokumenter (*Restricted, Confidential, Secret og Cosmic Top Secret*) (NATO, 2005). For å kunne dele gradert

informasjon med andre aktører, må NATO ha en sikkerhetsavtale på plass. Det er få IO'er og ingen NGO'er som har en sikkerhetsavtale med NATO. På dokumenter som ikke er gradert, nytter NATO gjerne en klassifisering kalt NATO *Unclassified*. Dette er ikke en gradering av dokumentet, men er en begrensning i distribusjon av dokumenter, noe som gjør at også ugraderte dokumenter ikke uten videre kan deles med andre organisasjoner uten spesiell godkjenning. Utfordringen med sikkerhet har en politisk dimensjon, som i stor grad er relatert til forholdet mellom NATO og EU, gjennom en fastlåst forhold mellom Tyrkia og Kypros, som gjør at Tyrkia blokkerer frigivelsen av dokumenter til EU (Jakobsen, 2008, s. 31). Kanselleringen av den planlagte NATO-EU øvelsen som beskrevet i 4.1 er et eksempel på dette. Det er også en praktisk utfordring, fordi det hindrer NATO i å effektivt kunne samarbeide med andre aktører og dele kritisk og viktig informasjon. For eksempel er det i CAAP en ambisjon å dele erfaringer mellom NATO og andre organisasjoner, men ofte er NATOs erfaringsrapporter gradert *Restricted*, og kan derfor ikke deles. NATO erkjenner denne utfordringen, og har satt i gang et arbeid for å finne praktiske løsninger på deling av informasjon med andre aktører (Meyer-Minnemann, intervju). NATO har et pågående arbeid med å revidere sine sikkerhetsbestemmelser. Fokuset for NATO er å utarbeide nye sikkerhetsprosedyrer som gjør at spesielt dokumenter på graderingsnivå *Restricted* kan deles med enkelte andre aktører uten sikkerhetsavtale. Det er en ambisjon å ha på plass godkjente praktiske løsninger innen utgangen av 2011 (Trabucchi, intervju). En annen utfordring for NATO er sikkerhetskulturen blant organisasjonens personell. I NATO er det en tendens til at dokumenter blir gradert unødvendig høyt (Trabucchi, intervju). Dette gir seg utslag i at selv rutinemessige analyser som er tilgjengelig på åpne kilder blir gitt en høy gradering av NATOs personell (Rotmann, 2010, s. 5). For å lykkes med CA må derfor også holdningene til sikkerhetsgradering av dokumenter endres.

For effektivt å kunne dele informasjon mellom aktører er det behov for å ha felles informasjonsplattformer. NATOs primære informasjonsplattform, som brukes i hovedkvarterene og i operasjoner, er et system som kalles *Cronos*. Det er et lukket gradert system som ikke kommuniserer med andre systemer. Frem til 2008 gjennomførte ACT sammen med enkelte

medlemsland, IO'er og NGO'er ulike utviklings- og eksperimenteringsprogram for å bedre kunne dele informasjon.¹⁴ Resultatet ble etablering av *CIMIC Fusion Centre* (CFC), som drifter CIMIC WEB. CIMIC WEB hadde i mars 2011 totalt 3400 registrerte brukere fra 400 ulike organisasjoner (ACT, 2011a). Sommeren 2011 overføres CFC til ACO (ACT, 2011a). Kjernen i CFC er et antall *Knowledge Managere* (KM), som følger opp databasen og som administrerer informasjonen. KM er offiserer som jobber ved ACT, men også tidligere ansatte ved ulike IO'er og NGO'er som nå er ansatt i NATO, og tar med sine nettverk inn i CFC (Icayan, 2010, s. 8). CFC og CIMIC WEB fyller i prinsippet fire ulike funksjoner (ACT, 2011b).

- En arena for deling av ugradert informasjon mellom sivile og militære aktører. Informasjonen organiseres innenfor syv kategorier: *Economic development, Governance and Participation, Humanitarian Assistance, Infrastructure, Justice and Reconciliation, Security* og *Social well-being*.

- En arena for å innhente konkret informasjon. Det er lagt opp til en *Request for Information* funksjon, hvor brukere av CIMIC WEB kan stille spørsmål.

- Det fungerer også som et bibliotek, hvor ulike konsepter, doktriner og publikasjoner gitt ut av både sivile og militære aktører er gjort tilgjengelig for databasens medlemmer. Her finnes det også oversikt over ulike kurs og utdanningsmuligheter som finnes innenfor sivil-militære relasjoner og NATO CA.

- CFC utarbeider selvstendig rapporter fra operasjonsområder basert på innspill fra ulike sivile og militære aktører. Disse distribueres til alle medlemmer av databasen.

Planleggingsdoktrinen (COPD) beskriver CFC på følgende måte: "[...] to provide an information sharing hub for a wide range of participating international, governmental and non-governmental organisations. It provides a mechanism for exchanging information of operative relevance [...]"

¹⁴ I en prøveperiode i 2008 deltok følgende organisasjoner aktivt i utviklingen av Cimic Fusion Centre (CFC), gjennom å stille personell og/eller samarbeide aktivt: International Organization for Migration, Pearson Peacekeeping Centre, Centre for Strategic and Global Studies, Global Impact, Cimic Centre of Excellence, NATO Cimicgroup South, JFC Brunssum, CANADEM, NATO HQ Sitsen, HQ ISAF, ACO, Swedish Defence Research Agency, Folke Bernadotte Academy, UN Office of drugs and Crime, UNDPKO. I tillegg har et stort antall andre aktører vært konsultert i prosessen (ACT, 2011b).

(ACO & ACT, 2010c, s. 4-11). For NATO er dette en av mulighetene til å kunne hente inn informasjon som ikke-militære aktører har tilgang på, men tilsvarende vil NATO som organisasjon kunne dele informasjon med ikke-militære aktører.

Med etablering og drift av CFC har NATO tilrettelagt for en arena hvor informasjon kan distribueres enkelt og utenfor de formelle tjenesteveier. Gjennom måten portalen er lagt opp på med kontrollert adgang til databasen vil en kunne håndtere sikkerhetsmessige utfordringer gjennom å kunne kontrollere materialets klassifisering, og hvem som har gjort det tilgjengelig. Når nye operasjoner initieres, vil det være institusjonaliserte prosesser på plass for utveksling av informasjon. Samtidig er informasjonsportalen betalt og drevet av NATO, og NATO kontrollerer informasjonen som legges ut. Det kan medføre at andre aktører ikke anser dette som en reel arena for deling av informasjon.

4.2.3 Multinasjonale eksperimenter

United States Joint Forces Command (USJFCOM) har siden 2001 gjennomført en serie multinasjonale eksperimenter (MNE). Frem til 2010 er det gjennomført totalt seks eksperimentperioder. I tillegg til USA har flere land og organisasjoner deltatt til eksperimentene. NATO, ved ACT, har deltatt siden 2003. Målsetningen med MNE er å skape muligheter for å utvikle nye konsepter og kapasiteter for multinasjonale og *inter-agency* operasjoner. Dette blant annet for å kunne harmonisere sivil og militær innsats i en multinasjonal ramme (USJFCOM, 2011). I bakgrunnen til prosjektbeskrivelsen for MNE 6 står følgende: ”MNE-serien er et av få steder hvor sentrale militære og sivile aktører møtes for å utveksle ideer og prøve ut eksisterende eller eksperimentelle tilnærminger til kompleks krisehåndtering” (NUPI, [2011]).

MNE 5 ble gjennomført i perioden 2006 til 2009, og hovedtemaet var konseptutvikling og eksperimentering innenfor flernasjonale og flerfunksjonelle fredsoperasjoner. Målet var å finne gode måter å koordinere og samordne politiske, humanitære, økonomiske og militære virkemidler på i en internasjonal innsats. Et delprosjekt var å tilpasse effektbaserte operasjoner til samarbeid med ulike sivile aktører (NUPI, 2010).

Videre ble MNE 6 gjennomført i perioden mars 2009 til desember 2010. MNE 6's målsetning var å jobbe med forhold som kunne bidra til at informasjonsdeling, felles situasjonsforståelse,

synkronisere effekter og vurdere utvikling ble forbedret mellom ulike IO'er og andre interessenter i et operasjonsområde (Forsvaret, 2010).

MNE tilbyr en arena for utviklingen av forståelsen av helhetlig tilnærming og NATO CA. Her møtes representanter fra det internasjonale samfunnet, Alliansens medlemsland og personell fra NATO, og gjennom ulike eksperimenter, seminarer, publikasjoner og konferanser har det vært etablert et intersemiljø (Wendling, 2010, s. 21). For NATO er MNE viktig av flere årsaker. For at NATO CA skal være troverdig, må det være forstått av andre ikke-militære aktører. MNE gir et grunnlag for å utarbeide felles forståelse av utfordringer som møter organisasjonene i et operasjonsområde. Videre er NATO avhengig av medlemslandenes godkjenning av organisasjonens oppdrag i en operasjon, og tilsvarende må NATO tildeles ressurser av medlemslandene. Når MNE skaper en arena for å diskutere NATO CA med medlemslandene, vil det legge forholdene til rette for en større forståelse av hva NATO kan utrette og hvilken rolle organisasjonen kan ha i en operasjon. Samtidig vil NATO CA utvikles i tråd med medlemslandenes interesser. I tillegg får NATO impulser fra medlemsland og andre organisasjoner som kan bringes inn i utvikling av NATO CA. Alt dette er med på å utvikle kompetanse om NATOs CA blant organisasjonens personell og personell fra andre internasjonale aktører.

4.3 Konklusjon

Hensikten med dette kapittelet var å belyse NATO CA på det politisk/strategiske nivået, samt å identifisere mulige utfordringer som NATO står overfor i forhold til å lykkes. Kapitlet er innrettet mot tiltak som NATO gjør for å forberede CA, og ser på tiltakene i forhold til *inter-agency* og *intra-agency* arenaene. I denne konklusjonen vil dette bli vurdert i forhold til styrende dokumenter, organisatoriske tiltak, samarbeid og kompetanse, samt identifiserte utfordringer.

I forhold til styrende dokumenter viser dette kapitlet at CA er i ferd med å bli implementert. NATO CA er forankret i CAAP, som er vedtatt av NATOs medlemsland. Denne angir de områder som det skal fokuseres på, og derved hva NATO CA skal rettes inn mot. Det er ikke en definisjon av NATO CA, ei heller en operasjonalisert doktrine. CA skal gjennomføre tenkningen

rundt all videre doktrineutvikling i NATO, som en overordnet tilnærming, og skrives inn i doktriner etter hvert som disse oppdateres eller utvikles. Ut fra de funn som er gjort i studien kan det tyde på at NATO CA er i ferd med å bli en del av de styrende dokumentene i NATO. Eksempelvis har NATO utarbeidet en ny operasjonsplanleggingsprosess som skal ivareta CA. På det organisatoriske planet har NATO gjennomført en del tiltak. CATF ved NATO HQ og CAT ved ACT er etablert, og har som oppgave å sikre at CA ivaretas i alle prosesser, samt å drive prosessene fremover. Videre er det ved NATO HQ etablert en ny organisasjon, CMPSS, som har som oppgave å forvalte ulike databaser med sivil kompetanse. En ny database, COMPASS, som består av eksperter innefor områder som politiske, rekonstruksjon, stabilisering, media, økonomi, styresett og rettsvesen, er under oppbygning. Disse ekspertene skal støtte NATO militær planlegging og gjennomføring av operasjoner. NATO HQ har også styrket sin mediekapasitet, for bedre å kunne understøtte NATO CA gjennom kommunikasjon mot andre aktører. Ved ACO er etableringen av en sivil planleggingskapasitet i gang, som en integrert del av ACOs planleggingsorganisasjon. En av utfordringene som er beskrevet er deling av informasjon. NATO har opprettet en organisasjon, *CIMIC Fusion Centre*, som har som oppgave å ivareta deling av informasjon mellom NATO og andre aktører. Selv om de organisatoriske tiltakene er synlige, utgjør de ikke noen store endringer i organisasjonen. Effekten av for eksempel COMPASS kan, med erfaring fra tilsvarende andre ekspertorganisasjoner, være begrenset.

NATO har iverksatt en rekke samarbeidsfremmende tiltak mot ulike organisasjoner. I erklæringen fra Riga er det ikke gitt noen føringer for hvilke organisasjoner NATO skal fokusere samarbeidet, men det fremheves spesielt viktigheten av samarbeid med FN, EU og OSSE. Gjennom å invitere organisasjoner på NATOs politiske møter, samt til ulike NATO aktiviteter som konferanser, øvelser, kurs med mer, vil samarbeidet mellom NATO og andre aktører kunne videreutvikles. NATO har i liten grad lyktes i å formalisere samarbeid gjennom forpliktende samarbeidsavtaler, men har samarbeidsavtaler med FN og EU. I tillegg har NATO utvekslet militære liaison-organisasjon med EU, og har etablert permanente liaisons ved FNs sekretariat og ved DPKO. Et satsningsområde for NATO CA er i større grad å søke å delta på andre aktørers

aktiviteter, som øvelser og kurs, som et alternativ til å basere seg på at andre aktører deltar på NATOs aktiviteter. Deltagelse på MNE er et eksempel på et verdifullt samarbeidsfremmende tiltak.

For at NATO CA skal kunne videreutvikles er organisasjonen avhengig av at kompetanse er på plass og utnyttet. Kapitlet viser at NATO har iverksatt en rekke tiltak for å kunne utvikle kompetansen videre. Utdanning og trening er sentrale elementer i utviklingen av NATO CA. Et eget CA kurs vil bli gjennomført første gang sommeren 2011. Videre er CA i ferd med å bli implementert i all kurs og utdanningsaktivitet som går i regi av NATOs skoler og utdanningsinstitusjoner. Det er et ønske om å få deltagelse fra internasjonale aktører på de politisk strategiske øvelsene, som NATO CMX. Men erfaringen fra 2010 var at det var liten vilje til å delta. Gjennom deltagelse på andre aktørers aktiviteter, som for eksempel øvelse Viking, utvikles kompetansen rundt NATO CA for organisasjonens ansatte. Det gir også mulighet for å videreformidle kunnskap om NATO CA til andre aktører som deltar på øvelsen. Tilsvarende er deltagelse på MNE med på å utvikle kompetanse både blant NATOs personell, og for andre aktører i forhold til å forstå NATOs tilnærming. Kompetansehevende tiltak som dette er med på å utvikle holdninger til hverandre og forståelse for muligheter og begrensninger i forhold til samarbeid.

Kapitlet har vist at NATO har utfordringer med å kunne få til CA. Selv om medlemslandene har besluttet at NATO skal utvikle CA, er det politiske forhold i NATO som påvirker hvordan NATO kan samarbeide med andre aktører. Disse forholdene viser seg spesielt i forholdet mellom NATO og EU. Utsettelsen av den planlagte øvelsen EU/NATO-øvelsen CMX/CME er et eksempel på dette. En annen utfordring for NATO CA er at til tross for mange initiativer og intensjoner om å formalisere samarbeid med andre aktører, kan det tyde på at andre aktører ikke fokuserer på samarbeid på samme måten som NATO. Få organisasjoner er villige til å skrive samarbeidsavtaler med NATO. Og selv om det er avtaler formalisert mellom NATO og FN og mellom NATO og EU, er det skepsis fra alle parter til hvordan dette samarbeidet skal gjennomføres. NATO har iverksatt ulike samarbeidsfremmende initiativer, men det kan tyde på at interessen til å delta på disse og forplikte seg til formalisert samarbeid med NATO for

kommende operasjoner synes å være begrenset. På det mer praktiske planet viser det seg at NATOs sikkerhetsbestemmelser er en utfordring for å kunne få til ett godt samarbeid med andre aktører. Med dagens sikkerhetsbestemmelser er det vanskelig å få til deling av informasjon med andre aktører. Selv om det jobbes med pragmatiske løsninger for å kunne dele informasjon med utvalgte aktører opp til nivået *NATO Restricted*, så løser ikke dette den generelle utfordringen med å kunne effektivt dele informasjon. Det er også en holdningsmessig utfordring blant NATOs personell om å sette graderingsnivå høyere enn nødvendig, som gjør at dokumenter ikke kan deles med andre aktører. Å nedgradere NATOs operasjonsplanleggingsprosess fra *NATO Restricted* til *Unclassified* er i så måte et eksempel på at holdningen kan være i ferd med å endres.

Dette kapitlet har belyst CA tiltak og utfordringer på det politiske/strategiske nivået i NATO. Neste kapittel vil fokusere på NATO CA på det operasjonelle nivået i NATO, gjennom en analyse av JFCNPs forberedelser til å være NRF-hovedkvarter under øvelse SFJO 10.

5 NATO comprehensive approach på operasjonelt nivå – en case studie av øvelse Steadfast Juno 2010

For å studere NATO CA på det operasjonelle nivået er øvelse Steadfast Juno 10 valgt som *case*. En øvelse som dette er primært et virkemiddel for *intra-agency* arenaen. I motsetning til kapittel fire er det derfor her lite hensiktsmessig her å skille mellom *intra-agency* og *inter-agency* arenaene. På grunn av øvelsens oppbygning, er dette kapitlet organisert mer kronologisk i forhold til øvelsens faser. Innledningsvis i dette kapitlet vil det bli en gjennomgang av de overordnede rammene for øvelsen. Deretter vil det sivile deltagelsen bli beskrevet, før det blir en gjennomgang av hvordan JFCNP fokuserte på CA i øvelsens tre første faser. Avslutningsvis vil det bli en konklusjon basert på styrende dokumenter, organisatoriske tiltak, samarbeid og kompetanse, samt identifiserte utfordringer for NATO CA.

5.1 Overordnede rammer for Steadfast Juno 2010

Hvorfor øver NATO? NATOs øvingsdirektiv, BI-SC 75-3 *Collective Training and Exercise Directive*, beskriver NATOs hensikt med militære øvelser til å være å: "[...] establish, enhance and display NATO's Military Capabilities across the Alliance's full mission spectrum and to ensure the integration of effective and interoperable partner forces [...]" (ACO & ACT, 2010a, s. 12).¹⁵

NATOs fokus for øvelser er utvikling av de militære kapasitetene, og dette gir føringer for hvordan militære øvelser er tilrettelagt. Øvelser planlegges og gjennomføres i militær regi, innenfor de rammer som NATOs oppdragsspektrum gir.

Videre beskriver NATO at gjennom øvelsene skal en blant annet oppnå: "enhanced co-ordination and co-operation between Alliance forces and the civil environment (international,

¹⁵ BI-SC 75-3 gjelder for militære øvelser. Det betyr at øvelser på det politiske nivået i NATO, som NATO CMX, ikke nødvendigvis har den samme hensikten.

governmental and non-governmental)” (ACO & ACT, 2010a, s. 12). Denne generelle hensikten gir en tydelig retning mot viktigheten av å fokusere på de ikke-militære aktørene og deres rolle, og det åpner for at ikke-militære aktører kan delta på øvelsene, og kan ha en sentral rolle der. NATOs øvingsdirektiv ble utgitt i oppdatert versjon i 2010. I den forrige versjonen fra 2008 var hensikten beskrevet som: ”enhance civil-military cooperation” (ACO & ACT, 2008, s. 1-1). Denne sammenligningen viser at i forhold til NATOs militære øvelser har det vært et økt fokus på samarbeid mellom NATO og andre aktører i tråd med utviklingen av NATO CA, og bort fra en CIMIC-fokusert tilnærming.

NATO nytter en *System Approach to Training* modell som prinsipp for hvordan trening og øvelse tilrettelegges. Modellen er konstruert for å møte behovene til NATOs deployerbare styrker, som for eksempel NRF, for å trene på planlegging og gjennomføring av operasjoner (ACO & ACT, 2010a, s. 22). Øvelsen består av fire faser for deltagerne:¹⁶

Fase 1: Grunnleggende trening (FT). Denne treningen ivaretar de grunnleggende treningsbehovene hos hovedkvarterene, men fokus på utdanning og trening av ledelse, stab og nøkkelpersonell. Fase består av fire aktiviteter: individuell trening (*functional training*), kollektiv trening (*accademics*), *key leader training* og en intern stabsøvelse (*battle staff training*) for hovedkvarteret.

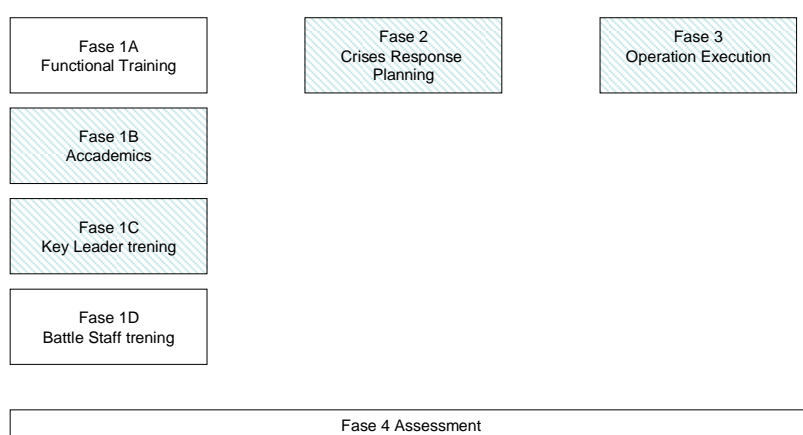
Fase 2: Krisehåndteringsplanlegging (CRP). Ved bruk av NATOs *Crises Response System* og gjennom integrert og parallell planlegging mellom de ulike kommandonivåene i NATO gjennomføres planlegging av en operasjon. Lengden på en slik planfase er gjerne 3-5 uker.

Fase 3: Operasjonsgjennomføring (OE). I fase 3 gjennomføres en simulert del av den planlagte operasjonen (Fase 2), for å nå øvelsens mål. Målet er å øve kritiske oppdrag og prosesser i en pågående operasjon. Lengden på den simulerte operasjonen er normalt 8-12 dager.

¹⁶ I tillegg har NATO en definert prosess for hvordan de ulike fasene planlegges og forberedes. Denne prosessen vil bli referert til som øvingsplanleggingsprosessen i denne studien, for å unngå sammenblanding med krisehåndteringsplanlegging. For detaljer i planleggingsprosessen, se figur 1-4 i (ACO & ACT, 2010a, s. 22).

Fase 4: Evaluering (*assessment*). Dette er en fase som går i parallell med de overnevnte fasene, hvor erfaringer og observasjoner vurderes fortløpende med tanke på å nå de fastsatte øvingsmål og gi grunnlag for forbedringer (ACO & ACT, 2010a, s. 23-24). Den var i stor grad *ad hoc* basert, og har lite dokumentasjon tilgjengelig. Fasen vil derfor ikke bli omtalt i denne studien.

I tid strekker disse fasene seg over en periode på inntil 26 uker, og betegnes i NRF-sammenheng som NRF forberedelsesperioden (ACO & ACT, 2010a, s. E-1-1).



NATO's øvingsmodell. Basert på figur 1-4 i BI-SC 75-3 fra 2010. De skraverte boksene angir aktivitetene JWC er ansvarlig for å gjennomføre.

Figur 2. NATOs øvingsmodell

5.1.1 Comprehensive approach målsetninger i SFJO 10

Øvingsmålene for SFJO 10 var beskrevet i øvingsspesifikasjonen, gitt ut av ACO. Øvingsmålene skal fokusere øvelsens planlegging, gjennomføring og evaluering, og angir de overordnede rammer og prioriteringer for hvordan øvelsen skal gjennomføres. Disse øvingsmålene er styrende for hvilke fokusområder øvelsen skal ha (ACO & ACT, 2010a, s. A-17). For SFJO 10 var det seks øvingsmål. Ett øvingsmål beskrev CA:

To practise close cooperation, coordination and liaison among all elements of the international response (Host Nation (HN), Governmental Organisations (GO), Non-Governmental organisations (NGO's), United Nations (UN), International organisations (IO's), etc) to the crises to exercise and conduct Civil-Military Cooperation (CIMIC) and Public Affairs (PA)

activities within the framework of the military contribution to comprehensive approach (CA) (ACO, 2010, s. 3).

Øvingsmålet gir en føring i forhold til fokus på samarbeid og liaisonering med alle relevante aktører. I øvelsen skal det fokuseres på hele det internasjonale samfunnets respons, samt på vertsnasjon. Videre gir øvingsmålet en tydelig føring på at NATO skal fokusere på det militære bidraget til CA, noe som igjen gir føringer på at dette skal foregå i en større ramme enn kun den militære. Øvingsmålet skiller mellom NATO CA og CIMIC, og setter disse to begrepene i forhold til hverandre, som beskrevet i kapittel tre.

Basert på øvingsmålene fra ACO har JFCNP, som er ansvarlig for NRF 2011, utarbeidet treningsmål for NRF 2011. Hensikten med treningsmålene er å gi en ytterligere detaljering av de rammer som ACO har gitt for øvelsen, herunder beskrive hvordan opptreningen skal foregå (ACO & ACT, 2010a, s. A 35). JFCNP hadde utarbeidet totalt ni treningsmål for SFJO 10. Ett av disse beskriver CA:

To practice to execute operations in a common understanding and acting in the complex military/civilian environment by using an integrated, comprehensive approach with effects based planning and operations by practising close cooperation, coordination and liaison among all elements of the international response to the crisis in co-ordination and co-operation with other actors in order to complement and mutually reinforce each other's efforts to achieve common goals (JFCNP, 2010, s. A-1).

I den påfølgende utdypingen av treningsmålet beskriver JFCNP følgende ambisjon for hvordan NATO CA skal vektlegges i øvelsen:

Enhance co-operation with other actors in order to complement and mutually reinforce each other's efforts to achieve common goals, if possible within an overall strategy agreed and owned by legitimate local authorities. To this end, improve crisis management instruments, including planning procedures and strengthen ability to work efficiently with international actors, NGO community, partners and local authorities to ensure synergy, at all levels. And develop the strongest possible understanding of a comprehensive approach to military operations, practicing challenging situations, emphasizing flexibility, adaptability and lateral thinking in a mission considered as an whole (not purely military)" (JFCNP, 2010, s. A-1).

Treningsmålet vektla å nytte effektbasert planlegging som verktøy for å planlegge operasjonen, dette i samarbeid med andre relevante aktører, herunder bruke øvelsen til å videreutvikle ulike krisehåndteringsverktøy. Det vektla også samarbeid med andre aktører for å komplimentere og forsterke hverandres aktiviteter for å kunne nå felles mål.

I de overordnede føringer fra ACO og JFCNP er NATOs CA tydeliggjort som en viktig del av forberedelsene til NRF 2011. Målet i forhold til samarbeid med andre aktører kan beskrives som ambisiøst. En sammenligning med tilsvarende treningsmål fra NRF forberedelsesøvelser i 2008 og 2009 viser at også på disse øvelsene var det fokus på NATO CA, men at fokuset i større grad var innrettet mot utvikling av planleggingsprosessen og å forstå det sivile operasjonsmiljøet. For øvelse Steadfast Juncture 2008 var treningsmålet: “Consider a comprehensive approach to planning, in order to better understand all the effects in the context of a wider environment and enduring impact of military action post crisis or conflict” (JWC, 2008). For øvelse Steadfast Juncture 2009 var treningsmålet: “Develop the strongest possible understanding of a comprehensive approach to military operations, practicing challenging situations, emphasizing flexibility, adaptability and lateral thinking in a mission considered as an whole (not purely military)” (JWC, 2009).

De beskrevne treningsmålene for SFJO 10, sammenlignet med tilsvarende mål fra 2008 og 2009, viser at CA er gitt et tydeligere fokus, og ambisjonen synes å ha økt betydelig fra 2008. med hensyn til faktisk å fremme samarbeid mellom NATO og andre aktører. For SFJO 10 var det tydeligere fokus på å fremme samarbeid mellom NATO og andre aktører gjennom felles integrert planlegging og jobbe mot felles målsetninger. Det var vektlagt at både i planleggingen av operasjonen og i gjennomføringen skulle det fokuseres på å oppnå målsetninger sammen med andre internasjonale aktører og med lokale aktører, som vertsnasjonen.

5.1.2 SFJO 10 scenario

Et scenario er en bakgrunnsbeskrivelse av historiske, politiske, militære, økonomiske, kulturelle, humanitære og rettslige forhold og omstendigheter som har ført til den oppståtte krisen eller konflikten (ACO & ACT, 2010a, s. A 32). Scenarioets utforming er avgjørende for hvilket fokus NATO CA får i gjennomføringen av øvelsen (Cullen, intervju). For øvelse SFJO 10 hadde JWC utviklet et scenario betegnet Cerasia 2. Scenarioet var basert på en fiktiv region på det afrikanske kontinentet, bestående av fem fiktive land. Sentralt i scenarioet var landet Tytan, som på grunn av sin manglende stabilitet var i ferd med å bli en *failing state*. I tillegg hadde Tytan en grensekonflikt med naboland, samt en vanskelig humanitær situasjon for store deler av befolkningen. I scenarioet deltok NATO i en FN kapittel-VII operasjon (JWC, 2010e).¹⁷ I scenarioet var det lagt vekt på den sivile overbygningen for å sette den militære operasjonen inn i en større ramme. Scenarioet skulle være så realistisk som mulig, enten det var overordnede FN dokumenter, analyser fra andre aktører som var involvert i Tytan, eller NATO dokumenter som var nødvendige (Cullen, intervju). Derfor var derfor et mål å bringe inn de sivile ekspertene på FN og humanitære organisasjoner så tidlig som mulig i planleggingen av scenarioet, slik at den overordnede dokumentasjonen gav realistiske rammer (Korte, intervju). I scenarioet var NATOs bidrag i den overordnede politiske rammen basert på fire hovedoppgaver:

- Beskytte de økonomiske transportrutene, både til sjøs og på land.
- Støtte FNs humanitære operasjoner i Tytan.
- Støtte tytanske myndigheter.
- Begrensede krisehåndteringsoperasjoner.

Dette var første gangen NATO bruker et scenario som til de grader legger opp til humanitær assistanse på bekostning av mer typiske militære oppdrag (Rødland, intervju). Hensikten var å få JFCNP til å planlegge og å gjennomføre en operasjon som er tydelig til støtte for FN, gjennom

¹⁷ For mer omkring artikkel VII operasjoner, se FN charteret: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>.

bidrag til den humanitære situasjonen. Gjennom å ta bort tradisjonelle krigførings-oppdrag for NATO, var øvelsen i stor grad fokusert på NATOs CA. Gianni Rufini beskrev scenarioet som veldig godt egnet til å fokusere på NATO CA. Det var tilstrekkelig komplekst og velutviklet med hensyn til de sivile rammene for den militære operasjonen (Rufini, intervju). Dette var Peggy Mason i stor grad enig i, og hun fremhevet at den politiske overbygningen var tilfredsstillende i forhold til en realistisk FN-ambisjon, og dermed et godt grunnlag på øvelsen for NATO å kunne fokusere på å bidra til å nå overordnede politiske målsetninger for operasjonen i Tytan (Mason, intervju). Det andre forholdet som JWC fremhevet som sentralt i scenarioet var fokuset på de regionale aktørene, som Tytan og de omliggende nabolandene i Cerasia. Scenarioet var designet for å få frem et utstrakt samarbeid mellom internasjonale og lokale aktører for å kunne få til politiske løsninger. Spesielt var samarbeidet med myndighetene i Tytan beskrevet som sentralt (Cullen, intervju).

Scenarioet som ble nyttet under SFJO 10 synes å være egnet til å fokusere på NATO CA. Det var tilstrekkelig komplekst og ivaretok behovet for den sivile overbygning som krevdes for at NATO CA skulle bli realistisk gjennom tilrettelegging for samarbeid mot felles løsninger både med lokale aktører og med andre internasjonale organisasjoner.

5.2 SFJO 10 – Den sivile deltagelsen

Øvelse SFJO 10 var en øvelse som innbefattet det militærstrategiske (ACO), det operasjonelle (JFCNP) og det taktiske (komponentkommando) nivået i NATO (ACO, 2010, s. 1). NATO hadde derfor en systemutfordring når de skal gjennomføre en øvelse som SFJO 10, hvor CA var gitt et betydelig fokus. Dette fordi den typen operasjon som det ble øvd på under SFJO 10 ville være en sivilt ledet operasjon, hvor NATO ikke vil være i førersetet, men hvor NATO kan og vil spille en betydelig rolle. Så lenge det politiske nivået i NATO ikke er involvert, og dette er en militær øvelse, måtte derfor JWC simulere det sivile miljøet og de politiske rammene som vil være rundt en slik operasjon (Mason, intervju). Dette ble gjort gjennom sivil deltagelse og påvirkning på øvelsen. Under gjennomføringen av øvelsens fase 1, 2 og 3 var det simulerte sivile miljøet organisert under betegnelsen *Grey Cell* (ACO & ACT, 2010a, s. A 22). Organiseringen av *Grey Cell* varierte i de ulike fasene, hvor deltagelsen er begrenset i fase 1, noe mer

omfattende i fase 2 og desidert størst i fase 3 (Rødland, intervju). *Grey Cell's* oppgaver under øvelsen var:

To represent a complex environment where diplomatic, economic, information and military levers of power require harmonisation to achieve success. The exercise operational planning and execution will need to account for social, political, cultural, religious, economic, environmental and humanitarian factors as part of a Comprehensive Approach to reach the desired political and military end-states (JWC, 2010a, s. part 2, annex D).

Grey Cell var organisert i fire hovedgrupper, som hver seg dekker et bredt område innenfor sine oppgaver (JWC, 2010a, s. del 2 vedlegg D):

- (1) *Political Layer (UN, Governmental Organisations, Troop Contributing Nations and Host Nation).*
- (2) *Military Layer (Representing military leadership involved in the conflict).*
- (3) *Non-Governmental Organizations (NGO) and agencies including Voluntary Organisations.*
- (4) *Media.*

Hver av disse gruppene ble ledet av en erfaren person, kalt *Head of Family*, med god kunnskap om det området gruppen skulle dekke (Rødland, intervju). I forhold til NATOs øvingspolicy kan deltagelsen i disse gruppene baseres på representanter fra de relevante organisasjonene. NATO, gjennom JWC, inviterte og tilbød organisasjoner å komme til øvelsen og nytte denne til opptrening av eget personell (Korte, intervju). Dette vil kunne gi organisasjoner muligheten til å kunne trene opp sitt eget personell sammen med NATO under en planlegging og gjennomføring av en simulert operasjon. Erfaringene fra JWC var imidlertid at det var vanskelig å få representanter fra FN og ulike NGO'er til å delta på øvelsen. Av de inviterte organisasjonene var det fem som bekreftet at de ønsket å delta (UN OCHA, WFP, WHO, ICRC og OXFAM). Av disse fem falt fire fra underveis i øvingsplanleggingsprosessen, slik at ved gjennomføringen av fase 3, var kun ICRC til stede. Dette kan skyldes flere årsaker, herunder villighet og mulighet til å delta, ulike øvingstradisjoner og sikkerhetsutfordringer.

Årsaken til frafallet underveis ble forklart med at det dukket opp andre prioriteringer som var viktigere enn øvelse SFJO 10, og organisasjonene var ikke i stand til å finne erstatte på kort varsel (Rødland, intervju). Dette er en indikasjon på at organisasjonene ikke så på øvelsen som spesielt relevant. En annen årsak kan være at mange av de relevante humanitære organisasjonene liten eller ingen interesse av å delta på en NATO øvelse for å bidra til at NATO forbereder seg på fremtidige operasjoner. Deres mandater, og deres relasjon til de humanitære prinsippene gjør at de ikke ønsker å bli assosiert med en militær organisasjon som NATO (Mason, Korte, intervju).

Videre er den militære øvingstradisjonen annerledes enn hvordan andre organisasjoner tilnærmer seg opptrening av sitt personell. Militære organisasjoner har tradisjon for å trene opp hele sin organisasjon for å forberede seg på fremtidige oppgaver. Den militære organisasjonen trenes som system, og som beskrevet i NATOs øvingsmodell gjennomføres dette over en periode på seks måneder, fordelt over flere aktiviteter. Sivile organisasjoner har ikke det samme fokuset på forberedelser av sitt personell til fremtidige operasjoner (Korte, intervju). De militære strukturene er relativt like, enten de er stasjonert i sine hjemland, eller de er deployert til en operasjon, og det gir derfor mulighet til å forberede seg på fremtidige operasjoner. Militære organisasjonene har i tillegg satt av tid og ressurser til å gjennomføre trening. I motsetning til militære organisasjoner, blir mange av de sivile organisasjonene innledningsvis gjerne etablert på *ad hoc* basis i forbindelse med en ny operasjon. Dette gjør at det ikke er lang tid til opptrening og forberedelse før personellet deployeres til operasjonsområdet, og organisasjonen bygges opp i operasjonsområdet mens operasjonen pågår (Friis & de Coning, 2008, s. 13). På grunn av *ad hoc* organiseringen vil FN og NGO'er ta inn personell når de har behov, og sender dem gjerne til operasjonsområdet så snart de er klare (Korte, intervju). Disse organisasjonene har ikke personell i sin struktur som kan gjøres tilgjengelig over lang tid utenfor operasjoner. Frafallet kan også skyldes NATOs omfattende modell for øving (Mason, intervju). Hvis en legger til grunn at organisasjonene deltar på gjennomføringen av fase 2 og 3, samt de viktigste øvingsplanleggingsaktivitetene, så utgjør dette mellom 30 og 37 dager i løpet av fire måneder

(ACO & ACT, 2010a, s. E-1-1).¹⁸ Dette passer for NATO, som har organisasjon og ressurser til å gjennomføre så omfattende treningsprosesser. Men for andre aktører, som ikke har de samme forutsetningene, utgjør dette et stort tidsforbruk for personell som må tas ut av sin hjemlige organisasjon. I tillegg ville det medføre en betydelig kostnad for organisasjonene. Det var derfor ikke realistisk å forvente at mange sivile organisasjoner kan delta på det så mange aktiviteter (Rufini, intervju). Ulikheter i øvingstradisjon kan derfor være en begrensning i forhold til samarbeid på denne typen øvelser.

Flere respondentene tok opp utfordringene med NATOs sikkerhetsregime som en av utfordringene for å kunne få med sivile aktører på denne øvelsen. I kapittel fire belyses utfordringene med deling av dokumenter og informasjonsplattformer, og mangelen på sikkerhetsavtaler mellom NATO og sivile aktører. Under forberedelser til og under gjennomføringen av øvelser vil organisasjoner kunne være avskjært fra en del øvingsdokumentasjonen som nyttes. I tillegg kan de ikke nytte samme informasjonsplattformene som NATO. Dette oppleves som lite tilfredsstillende (Korte, intervju). Et annet forhold er begrensning i fysisk adgang til NATOs lokalteter, som gjør at representanter fra sivile organisasjoner ikke kan bevege seg fritt i NATO lokaler, men blir utestengt eller må ha permanent eskorte (Cullen, intervju). I forhold til NATO CA er det viktig å fokusere på sikkerhetsmessige utfordringer NATO står overfor. For eksempel har Peggy Mason, som var JWCs politiske *Head of Family*, valgt å ikke ha en NATO sikkerhetsklarering. Dermed måtte JFCNP forholde seg til henne på samme måten som i en reell operasjon med hensyn til de sikkerhetsmessige utfordringer (Mason, intervju).

For å kompensere for manglende interesse eller mulighet for å delta på NATOs øvelser fra IO'er og NGO'er, brukte JWC kontraktører med riktig og relevant kompetanse til å bekle *Grey Cell*. Dette for å sikre kontinuitet gjennom hele øvingsplanleggingsprosessen, og at riktig kompetanse var tilgjengelig da fase 1,2 og 3 ble gjennomført. Kontraktørene ble valgt ut på bakgrunn av den kompetansen de har, basert på hvilke organisasjoner som det er nødvendig å ha med i *Grey Cell*

¹⁸ Beregningen av antall dager er basert på den normen som legges til grunn i vedlegg E-1-1.

for å skape en realistisk sivil ramme rundt øvelsen. Forutsetningen for å bli leid inn var at en hadde nylig erfaring fra den organisasjonen en skal representere i øvelsen (Korte, intervju, Rødland, intervju). Dermed sikret JWC seg at det som ble gjennomført under øvelsen reflekterte et oppdatert realistisk bilde av operasjoner rundt omkring i verden. Spesielt var det viktig å kunne få inn kontraktører med erfaringer med CA fra Afghanistan, slik at erfaringene derfra kunne overføres til NRF (Rødland, intervju).

Fra JWCs side ble det lagt like mye vekt på å skape den sivile rammen rundt øvelsen som det legges vekt på det militære fokuset på øvelsen (Korte, intervju). Svein Inge Rødland, som har vært involvert i *Grey Cell* ved JWC siden 2007 beskriver en utvikling i løpet av de tre siste årene hvor *Grey Cell* har vokst fra en liten celle på fem personer til en celle bestående av ca 50 personer under SFJO 10. ”Det var få ressursmessige begrensninger fra NATOs side til å leie inn nødvendige kontraktører for å skape den sivile rammen som er ønskelig” (Rødland, intervju).

5.3 SFJO 10 Gjennomføringsfasene

5.3.1 Fase 1. Grunnleggende trening

I fase 1, grunnleggende trening (FT), har to aktiviteter blitt studert. I perioden 6.-9. september 2010 gjennomførte JFCNP, med representanter fra de andre hovedkvarterene i NRF 2011 en kollektiv treningsuke (JWC, 2010c), samt en *Key Leader Training* (KLT) (JWC, 2010d) over en dag.¹⁹ Under kollektiv trening deltok ca. 60-80 offiserer fra NRF 2011 hovedkvarterene, og det var satt av en halv dag til NATO CA, hvor fokuset var å orientere om det sivile operasjonsmiljøet i scenarioet, samt en generell orientering om NGO'er og humanitære operasjoner (Rufini, intervju). Tilsvarende ble gjennomført under KLT.

I tillegg ble det under oppsummeringen av den kollektive treningsuken gitt et foredrag av sjef NRF 2011 som fokuserte på hvordan han som sjef vurderte hvordan NRF 2011 skulle forberede

¹⁹ For en oversikt over hvilke hovedkvarterer som er med i NRF 2011, se for eksempel (JWC, 2010b).

seg på og planlegge for CA. Eksempelvis besluttet sjefen for den italienske landkomponenten etter den kollektive treningen og KLT å restrukturere sitt hovedkvarter og etablere en celle som ble kalt *Shaping operations*, med fokus på: "influence of the external players and people involved in delivering CA" (Cullen, intervju). Denne cellen skulle rapportere direkte til sjefen for landkomponenten.

5.3.2 Fase 2. Krisehåndteringsplanlegging

Krisehåndteringsplanleggingen ble gjennomført som en integrert og parallell prosess med JFCNP og de underlagte NRF-hovedkvarterene. Målsetningen med planfasen, som beskrevet i treningsmålet, var: "an integrated, comprehensive approach with effectbased planning [...] in co-ordination and co-operation with other actors in order to complement and mutually reinforce each other's efforts to achieve common goals" (JFCNP, 2010, s. A-1).

En sentral del av krisehåndteringsplanleggingen kunne derfor bli å identifisere og planlegge mot felles mål sammen med andre internasjonale aktører. Det sivile miljøet ble replisert ved at Gianni Rufini deltok i *Joint Operational Planning Group* (JOPG) ved JFCNP. Imidlertid klarte ikke JFCNP å løse de sikkerhetsmessige utfordringene med adgang til planleggingsgruppens lokaliteter. "Dette gjorde at vedkommendes mulighetene for å kunne bidra i planleggingen ble betydelig redusert" (Rødland, intervju). JFCNP hadde, for å opprette kontakt med aktører i operasjonsområdet, etablert et deployerbart *Operational Liaison and Reconnaissance Team* (OLRT). Dette teamet gjennomførte under planleggingsfasen en simulert deployering til operasjonsområdet, hvor JWC hadde etablert en liten *Grey Cell* bestående av fem personer som representerte lokale myndigheter og tilstedeværende internasjonale aktører. Oppgaven til OLRT var å opprette kontakt og liaisonere med disse aktørene i operasjonsområdet, og bidra i planleggingsprosessen ved å kunne innhente svar på spørsmål og avklare forhold med de andre aktørene (Cullen, intervju).

COPD ble nyttet som planleggingsverktøy under planleggingsfasen. Et av produktene fra planleggingen var *Key Leader Engagement* (KLE) planen. Hensikten med denne planen var å identifisere hvem de sentrale aktørene er i operasjonsområdet, og hvordan NATO skal forholde seg til disse for å kunne påvirke utviklingen. Andre internasjonale aktører vil ha tilsvarende

engasjementplaner. Hvis ulike internasjonale aktører gjennomfører sine engasjementer av nøkkelpersoner i isolasjon, så vil dette kunne virke kontra-produktivt i forhold til å kunne oppnå ønskede målsetninger. Dette var et av områdene det var for lite fokus på i fase 2, hvor NATO utviklet sin KLE plan uten tanke på andre aktørene som også forholder seg til de samme nøkkelpersonene i regionen (Mason, intervju).

I fase 2 var det et begrenset fokus på å etablere et ikke-militært miljø, og det ble i all hovedsak fokusert på samarbeidet mellom OLRT og aktører i operasjonsområdet. Rufini var den eneste sivile representanten i planfasen (Rufini, intervju). JFCNP hadde ingen eksperter som ivaretok de ikke-militære aspektene innenfor PMESII. Disse ble derfor ivaretatt av offiserer som hadde begrensede kunnskap på områdene (Rufini, intervju). Mangelen på sivile aktører representert i planleggingen gjorde at det ikke ble fokusert på å utvikle felles målsetninger med andre aktører for operasjonen. Dette gav seg utslag i at i planfasen ble ikke-militære oppgaver militarisert, fordi planleggingsgruppen manglet kunnskap om hvilke aktører som er best egnet til å løse disse oppgavene, og dermed ble oppgavene definert som NATO oppgaver. ”There is a sort of misunderstanding of the CA, they [military] believe they need to know a little of everything, and put a little of everything in their work” (Rufini, intervju). Ved å militarisere oppgavene som naturlig tilhører sivile aktører, skaper en et inntrykk av at dette er oppgaver NATO skal og kan gjøre, noe som ikke står i forhold til NATOs tilnærming til CA, hvor den best egnede aktøren er den som bør ha oppgaven.

JFCNP hadde en høy ambisjon i forhold til å gjennomføre planlegging av operasjonen sammen med andre aktører, slik at en jobbet mot felles mål. Imidlertid ser det ikke ut til at planleggingsfasen ble gjennomført i tråd med den høye ambisjonen, og at en ikke lyktes med å integrere ikke-militære aktører. *Grey Cell* hadde ikke tilstrekkelig bemanning til å jobbe sammen med JFCNP JOPG. Og JFCNP hadde ikke klart å løse de sikkerhetsmessige utfordringen slik at et reelt samarbeid kunne finne sted. I tillegg hadde JFCNP heller ikke den nødvendige kompetansen tilgjengelig, som gjorde at JFCNP ikke fikk full utnyttelse av å planlegge operasjonen ved bruk av NATOs nye planleggingsprosess.

5.3.3 Fase 3. Operasjonsgjennomføring

Hensikten med operasjonsgjennomføringsfasen var å simulere operasjonen basert på planen JFCNP utarbeidet i fase 2. Mens fase 1 og 2 var drevet av scenario-dokumentasjonen, ble fase 3 drevet av forhåndsplanlagte hendelser (*eventer*) som spilles under simuleringen (ACO & ACT, 2010a, s. A 26). Hendelsene ble utarbeidet på bakgrunn av planen JFCNP utarbeidet i fase 2, og øvelsens treningsmål. For eksempel ble KLE-planen fra fase 2 brukt for å organisere *Grey Cell* i fase 3. Dermed fikk JFCNP prøvd ut sin plan i praksis (Rødland, intervju). Totalt var det for øvelsen planlagt 946 hendelser, hvorav 403 av skulle spilles av *Grey Cell*. I fase 3 var de mest omfattende og tidkrevende hendelsene for JFCNP relatert til *Grey Cell* (Rødland, intervju).²⁰ For at hendelsene skulle bli planlagt så realistisk som mulig, inviterte JWC både IO'er og NGO'er, samt leide inn relevante sivile ekspertene fra begynnelsen av planlegging av hendelsene.²¹ Dette for å sikre at hendelsene ble planlagt slik de sivile aktører mente de realistisk burde være, og ikke hvordan militære ønsket de skulle være. "For us it would be ridiculous to have military from NATO to sit around the table and develop the CA framework, this will give us the wrong approach to CA" (Cullen, intervju). NATO hadde ikke selv den nødvendige kompetansen. Et eksempel på hendelse under fase 3 var for NATO å delta i håndteringen av en situasjon hvor det var betydelig mangel på drikkevann i Tytan, noe som påvirket den humanitære situasjonen. JWC hadde ikke kompetanse på denne typen problemstilling, og inviterte derfor OXFAM til å delta i planleggingen av denne hendelsen. Med OXFAMs ekspertise ble hendelsen planlagt og gjennomført så realistisk som det var mulig (Rødland, intervju). En hendelse som ble fremhevet av respondentene som den mest sentrale i fase 3, og som det ble lagt størst vekt på av *Grey Cell*, var at JFCNP skulle planlegge og gjennomføre en *Joint Military Commision* (JMC).²² Med utgangspunkt i en overordnet *Joint Civil Commision* (JCC), som ble

²⁰ I forbindelse med gjennomføringen av en operasjon vil det operasjonelle nivået kunne sende et fremskutt hovedkvarter til operasjonsområdet. Dette betegnes gjerne som: Ett hovedkvarter, to lokasjoner. Dette ble brukt under SFJO 10 fase 3.

²¹ For mer detaljer rundt hvordan JWC planlegger hendelse, se for eksempel artikkel i JWC interne publikasjon, *The Three Swords* nr 3 2008: *Scripting for Steadfast Juncture* (Mason, 2008).

²² For detaljer om *Joint Civilian* og *Military Commissions*, se (NATO, 2010c, s. 2-8).

gjennomført av FNs SRSG, planla og gjennomførte JFCNP en JMC. Målsetningen var for JFCNP å få til samarbeid mellom de militære aktører i regionen, basert på overordnede rammer fra FN og innenfor de politiske målsetninger som FN hadde for operasjonen. Gjennom koordinering av agenda, avklaring av muligheter og begrensinger, utarbeidelse av nødvendige dokumenter, koordinering med vertsnasjon vedrørende transport og grensepasseringer (JWC, 2010e) fikk JFCNP en meget kompleks planlegging med et betydelig antall eksterne aktører, spilt av *Grey Cell*. Peggy Mason's beskrivelse av JMC var: "A lot of attention is paid to this. And it is a good example on how the military should work thoroughly in support of an overarching political environment" (Mason, intervju). En annen hendelse som ble trukket frem som eksempel på NATO CA i fase 3 var et jordskjelv som fant sted i Tytan, og som forverret den allerede vanskelige humanitære situasjonen. Dette var en hendelse som først og fremst involverte vertsnasjonen, FN og flere av de store humanitære organisasjonene. FN og vertsnasjonen gjennomførte planlegging og håndterte den humanitære situasjonen, og ba om støtte fra NATO. Hensikten med hendelsen var å trene NATO på hurtig å kunne kaste om sine planer basert på en naturkatastrofe som inntreffer. NATO skulle vurdere følgende: Bør NATO involvere seg? Med hvilke ressurser kan NATO faktisk bidra med? Og deretter å støtte ledende aktørene i planleggingen av den humanitære operasjonen (Rødland, intervju).

En observasjon fra flere av respondentene var at militære sjefer ble betydelig involvert i de hendelsene som var relatert til NATO CA. Korte uttalte: "I always tell the commanders they should be aware they will spend 70 % of their time on non-military matters, in meetings, discussion and dealing with non-military organisations and governments" (Korte, intervju). Rødland sammenlignet fokuset på CA under SFJO 10 med erfaringene fra tidligere øvelser, hvor det var mer fokus på CIMIC. Når fokuset var på CIMIC, måtte CIMIC-staben jobbe hardt for å fange sjefenes oppmerksomhet. Når det ble fokusert på CA, så valgte sjefene å bli mer involvert i prosessene i hovedkvarteret, og det var oftere sjefene som driver prosessene frem. Det kan oppfattes som en *top-down* tilnærming, heller enn en stabsdrevet prosess. Ved at de militære sjefene drev mye av NATO CA frem, fikk det også mer fokus i staben (Rødland, intervju). Rufini hadde en tilsvarende observasjon. Han sa: "Compared to when we focused on CIMIC, now I get more commanders attention" (Rufini, intervju). Dette kan blant annet skyldes at det

operasjonelle nivået har gjort endringer i sin organisasjon. Tidligere var det en tradisjonell organisering hvor CIMIC ble ivaretatt av en egen CIMIC-stab. Den kompetansen som fantes i CIMIC-staben er nå fordelt på ulike organisasjoner i hovedkvarteret. Organiseringen er nå et *Theatre Engagement Centre* (TEC), hvor funksjoner som strategisk kommunikasjon, etterretning og sivilt-militært samarbeid er samlet. En av underavdelingene i TEC kalles *Civil Engagement Centre* (CEC), som hadde som oppgave å ivareta kontakten mellom JFCNP og andre sivile aktører (Rufini, intervju).

5.4 Konklusjon

Hensikten med dette kapittelet var å belyse NATO CA på det operasjonelle nivået ved å studere hvordan JFCNP forberedte seg gjennom SFJO 10, samt å identifisere mulige utfordringer. Kapittelet er innrettet mot tiltak NATO gjør for å forberede CA. I denne konklusjonen vil dette bli vurdert i forhold til styrende dokumenter, organisatoriske tiltak, samarbeid og kompetanse, samt identifiserte utfordringer.

En gjennomgang av de styrende dokumentene for SFJO 10 viser at CA i stor grad er lagt til grunn. NATOs øvingsdirektiv fra 2010 har fått et tydelig fokus mot CA, mens direktivet fra 2008 var innrettet mot CIMIC. NATOs øvingsdirektiv forankrer vektleggingen av samarbeid med andre aktører i NATOs militære øvelser, som er fulgt opp gjennom å invitere ikke-militære aktører til å kunne delta på øvelsen, og hvor de kan få en sentral rolle. Spesifikt for øvelsen viser øvingsmålene fra ACO og treningsmålene fra JFCNP at det ble lagt opp til en høy ambisjon i forhold til NATO CA, hvor ønske om felles planlegging med andre aktører og utarbeidelse av felles mål er lagt til grunn for hvordan JFCNP skal forberede seg på CA, både i krisehåndteringsplanleggingen og i operasjonsgjennomføringen. En sammenligning med treningsmålene fra tilsvarende øvelser i 2008 og 2009 viser at ambisjonsnivået er blitt betydelig høyere. Øvelsens scenario er en sentral del av de styrende dokumentene for øvelsen. Øvelsens scenario var i stor grad laget slik at det la forholdene til rette for realistisk samarbeid mellom JFCNP og sivile aktører, både internasjonale og lokale. I fase 2 nyttet JFCNP NATOs nye

planleggingsprosess, COPD. Dette viser at nye relevante doktriner som vektlegger CA er i ferd med å bli implementert.

På det organisatoriske planet hadde JFCNP gjort noen tilpasninger for å ivareta CA. JFCNP hadde organisert seg med et *Civil Engagement Centre*, som på vegne av hovedkvarteret er det utøvende elementet i en del av kontakten med de ikke-militære aktørene i et operasjonsområde. Tilsvarende omorganiserte det italienske landhovedkvarteret, som er et av JFCNP komponenthovedkvarter, seg gjennom opprettelse av en *Shaping operation*-seksjon, som skulle gjøre dette hovedkvarteret bedre i stand til CA, også gjennom en mer ensartet organisering som JFCNP. JFCNP hadde etablert en OLRT, som har som oppgave i en tidlig fase å deployere til operasjonsområdet for å etablere kontakt mellom JFCNP og de relevante aktørene. Et av funnene i dette kapittelet er at sjefer ser ut til å ha mer fokus på samarbeid med andre aktører når det beskrives som CA enn hva som var realiteten da NATO fokuserte på CIMIC. Dette kan skyldes en høyere bevissthet omkring CA blant militære sjefer, og en utvikling fra når CIMIC var fokuset. Dermed har de som jobber med ikke-militære aktører kommet nærmere sjefene, og potensielt lettere tilgang til påvirkning og beslutninger.

Studien av SFJO 10 viser at det ble lagt stor vekt på samarbeid mellom NATO og ikke-militære aktører. NATO, gjennom JWC, inviterte ulike sivile organisasjoner til å kunne delta på øvelsen, eller til å bidra i planleggingen av øvelsen. Imidlertid var det relativt liten interesse for å delta, og vanskelig å få organisasjonene til å være til stede på alle aktivitetene som fulgte rundt øvelsen. For å kompensere for manglende interesse fra sivile organisasjoner leide JWC in kontraktører med bakgrunn fra ulike IO'er og NGO'er for å kunne skape et realistisk sivilt samarbeidsmiljø for JFCNP under øvelsen. JFCNP utviklet sine metoder og prosesser for å samarbeid med ikke-militære aktører under denne øvelsen, og selv om dette i liten grad ble gjort sammen med reelle internasjonale aktører, men med sivile kontraktører, så har dette overføringsverdi til en fremtidig operasjon. Kapittelet viser at det ble lagt vekt på å utfordre JFCNP til å samarbeide med andre aktører i ulike prosesser, både hvor JFCNP var ledende aktør, og hvor JFCNP var i en støtterolle. Dette er synlig både i krisehåndteringsplanleggingen, men ikke minst i øvelsens operasjonsfase,

hvor det i stor grad ble lagt opp til hendelser hvor NATO må forholde seg til ikke-militære aktører, og hvor rollene som ledende organisasjon vekslet mellom NATO og andre aktørene.

En øvelse som SFJO 10 er primært fokusert på å heve øvingsdeltagernes kompetanse, og i forhold til NATO CA er det viktig å kunne gjøre nytte av andre aktørers kompetanse. Dette kapittelet viser at det ble fokusert på å utnytte andre aktørers kompetanse i både fase 1, hvor det ble fokusert på humanitære organisasjoner og hvordan disse ønsker å operere. Videre i fase 2 hvor det ble fokusert på å planlegge den militære operasjonen i en større ramme, presumptivt sammen med andre aktører. Og i fase 3 hvor det praktiske samarbeid med andre aktører ble utfordret, både i situasjoner hvor NATO var ledende, og i situasjoner hvor NATO var til støtte. Det var en erkjennelse fra NATO at det kreves spesiell kompetanse for å kunne representere det sivile operasjonsmiljøet. Dette kom frem gjennom å etablere en *Grey Cell*, som utgjorde en sivil overbygning for den militære operasjonen. Utvikling over de tre siste årene har vært at bemanningen i *Grey Cell* har blitt betydelig øket, og dermed har NATO fått inn flere kompetansepersoner som igjen har økt den sivile kompleksiteten. Tilsvarende utnyttes sivil ekspertise både til å bidra i utviklingen av øvelsens scenario, og ikke minst i forhold til å utvikle hendelsene i fase 3.

Studien av SFJO 10 viser at NATO på det operasjonelle nivået har noen utfordringer. JFCNP viste i sin planleggingsperiode at de manglet kompetanse innenfor de ikke-militære områdene av PMESII. Disse måtte derfor ivaretas av militært personell uten nødvendig bakgrunnskunnskap i forhold til den beskrevne ambisjonen i øvelsens målsetning. Det er heller ingen planer om at de operasjonelle hovedkvarterene skal tilføres en tilsvarende sivil planleggingskapasitet som ved ACO (Meyer-Minnemann, intervju). Videre viser dette kapittelet at det er en utfordring å få sivile aktører til å delta på øvelsen. I dette kapittelet identifiseres fire mulige årsaker til dette. NATO har andre trenings- og øvingsbehov og en annen øvingskultur enn hva sivile organisasjoner har. Sivile organisasjoner etablerer gjerne sine bidrag i operasjoner på *ad hoc* basis, og har dermed ikke tilgjengelige personell for å delta på en slik type øvelser. Videre er NATOs modell for øving av militære styrker omfattende og kostnadskrevende, og den binder dermed opp ressurser over så lang tid som inntil 26 uker. I tillegg, som også beskrevet i kapittel

fire, kan NATOs sikkerhetsbestemmelser, som reduseres muligheten for å dele informasjon og å gi adgang til infrastruktur, være med på å forhindre andre aktører å delta på øvelsen. Og det er en erkjennelse at mange sivile aktører ikke ønsker å delta på aktiviteter som NATO gjennomfører, fordi dette ikke er forenelig med deres mandat og interesser å bli knyttet til militære organisasjoner.

Dette kapitlet har belyst CA på det operasjonelle nivået i NATO gjennom en analyse av SFJO 10. I det siste kapitlet vil analysene av det politisk/strategiske og det operasjonelle nivået bli sammenstilt.

6 Oppsummering og konklusjon

Hensikten med denne studien er å se på hvordan NATO forbereder seg på CA, samt å identifisere sentrale utfordringer organisasjonen står over for. Dette er gjort gjennom å vurdere NATO CA på det politisk/strategiske og det operasjonelle nivået. Gjennom å vurdere hva NATO gjør i forhold til *intra-og interagency* arenaene, og fire sentrale aspekter er konklusjonen at NATO har gjort mye for å forberede CA. Samtidig viser studien at NATO har en del utfordringer som påvirker muligheten for å lykkes. I dette kapitlet blir det politisk/strategiske og det operasjonelle nivået sammenstilt for å skape et større bilde og ny innsikt i NATO CA.

Styrende dokumenter er sentrale for NATO, fordi de utgjør en felles referanse for NATO og for medlemslandene. NATO har ikke en vedtatt definisjon av NATO CA. NATO har heller ikke operasjonalisert CA som en egen doktrine for organisasjonen. Utgangspunktet er at NATO CA skal være en overordnet tilnærming til hvordan komplekse oppgaver kan løses, og skal gjennomsyre tenkningen før, under og etter operasjoner. Funn i denne studien viser at CA er i ferd med å bli skrevet inn i relevante NATO-doktriner på denne måten. Dette er tydeliggjort i NATOs revisjon av AJP-01(D), som er den overordnede operasjonsdoktrinen i NATO. NATO CA er også tydelig beskrevet i NATOs *operational guidelines* for opprørsbekjempelse, hvor CA er beskrevet som den overordnede tilnærmingen for å lykkes. NATOs nye operasjonsplanleggingsprosess, beskrevet i COPD, skiller seg i stor grad ut fra den gamle prosessen da den løfter planleggingsfokuset fra å planlegge bruken av militære kapasiteter, til også å innbefatte andre ikke-militære aspekter. En av de sentrale doktrinene for sivilt-militært samarbeid i NATO er AJP-09. Denne doktrinen er ikke i samsvar med tankegangen rundt CA, og NATO CIMIC oppfattes som en belastning for utviklingen av CA. Det er derfor besluttet å skrive den betydelig om i løpet av 2011 for å få den i tråd med CA. Videre viser studien at overordnede dokumenter relatert til øvelse SFJO 10 i stor grad vektla betydningen av CA i øvelsen. NATOs øvingsdirektiv fra 2010 fremhever betydningen av å øve sammen med ikke-militære aktører. En sammenligning av NATOs øvingsdoktrine fra 2008 viser en tydelig dreining fra fokus fra CIMIC til CA. Øvelsens øvings- og treningsmål gav tydelige ambisjoner om at CA skal vektlegges i øvelsen, med en høy ambisjon om å planlegge og gjennomføre operasjonen

sammen med andre relevante aktører. Sammenligningen med tilsvarende øvelser fra 2008 og 2009 viser at fokuset på CA har endret karakter gjennom å dreie fra å utvikle forståelse av CA til mer aktivt samarbeid med andre aktører.

I de styrende dokumenter som er vurdert i denne studien er NATO CA blitt tydelig implementert. Ambisjonen om å synliggjøre CA som en overordnet tilnærming for å løse komplekse konflikter, hvor NATO er en bidragsyter synes å være ivaretatt. NATOs nye planleggingsprosess er betydelig endret, og har tatt inn over seg de ikke-militære aspektene ved planlegging av operasjoner. Dette er en prosess som kan bli et bidrag fra NATO til andre aktører for å få en ensartet tilnærming til planlegging av operasjoner.

Videre har denne studien vurdert organisatoriske tiltak som NATO har gjort i forhold til CA. Ved NATO HQ er det etablert en arbeidsgruppe, *Comprehensive Approach Task Force* (CATF). Tilsvarende er det ved ACT etablert *Comprehensive Approach Team* (CAT). Disse arbeidgruppene har som oppgave å styre prosessene relatert til utviklingen av NATO CA, blant annet oppfølgingen av *Comprehensive Approach Action Plan* (CAAP). I tillegg er det ved NATO HQ etablert en ny organisasjon, *Comprehensive Approach Planning and Support Section* (CAPSS). En av CAPSS's oppgaver er å følge opp og forvalte en nyetablert ekspertgruppe, som kalles *Comprehensive Approach Special Support* (COMPASS). Ekspertgruppen skal kunne bidra med sivil kompetanse innenfor områder som politiske forhold, rekonstruksjon, stabilisering, media, økonomi, styresett og rettsvesen, herunder kunne deployere med NATO til et operasjonsområde. Ved ACO er det i ferd med å bli etablert en sivil planleggingskapasitet, som integreres med den militære planleggingskapasiteten. NATO har videre etablert *CIMIC Fusion Centre*, som er en ressurs for både NATO og for sivile aktører, og som skal kunne bistå med deling av informasjon mellom NATO og andre aktører. Dette senteret overføres organisatorisk fra ACT til ACO sommeren 2011. I forhold til det operasjonelle nivået er det identifisert to organisatoriske tiltak som er gjort i forhold til NATO CA. Den gamle organiseringen med en CIMIC-stab er oppløst. Kontakt mellom det operasjonelle hovedkvarteret og sivile aktører blir nå ivaretatt av et *Civil Engagement Centre*. I tillegg har det operasjonelle nivået etablert et *Operational Liaison and Reconnaissance Team* (OLRT), som har som oppgave i en tidlig fase av

planlegging av en operasjon å deployere til operasjonsområdet og opprette kontakt med andre aktører, både internasjonale og lokale. Det operasjonelle nivået er imidlertid ikke tilført sivil planleggingskompetanse på samme måten som ved ACO.

En forutsetning for at CA ble vedtatt på toppmøtet i Riga i 2006 var at det ikke skulle utvikles rene sivile kapasiteter i NATO. Denne restriksjonen ble løftet litt på under toppmøtet i Lisboa i 2010, gjennom å godkjenne etableringen av en moderat kapasitet. Denne studien viser at noen organisasjonsmessige endringer er blitt gjort for å legge forholdene til rette for CA, men disse er forholdsvis begrensede i omfang. At endringene er så moderate som de er, kan tyde på at det fortsatt er uenighet blant medlemslandene om hvor langt CA skal utvikles.

Utvikling og formalisering av samarbeid med andre aktører er beskrevet som en sentral del av NATO CA. NATO har fra politisk nivå ikke gitt noen føringer på hvilke organisasjoner samarbeid skal videreutvikles med. Erklæringen fra toppmøtet i Riga i 2006 gir NATO i oppdrag å utvikle samarbeid med FN, andre IO'er, NGO'er og lokale aktører. Toppmøteerklæringen fra Lisboa 2010 beskriver spesielt samarbeid med FN, EU og OSSE. Denne studien viser at NATO prøver å gjøre mye for å fremme og formalisere samarbeid med andre aktører. Samtidig viser studien at det kan være problematisk å få til dette. Problematikken blir belyst under utfordringer senere i konklusjonen. I forhold til FN har NATO en formalisert samarbeidsavtale fra 2008. I tillegg har NATO to faste liaisoner, en sivil og en militær, ved FNs hovedkvarter. Tilsvarende har NATO formelle samarbeidsavtaler med EU, og de to organisasjonene har utvekslet permanente militære liaison-elementer. Utover dette har det vist seg vanskelig å få til formaliserte samarbeidsavtaler for NATO så langt. Imidlertid inviterer NATO andre aktører til et stort utvalg av de aktiviteter NATO gjennomfører, som ulike politiske møter, men også til å delta på kurs, utdanning og øvelser. Det har vist seg at det kan være liten interesse for å delta på disse aktivitetene, og NATO har derfor erkjent at Alliansen i større grad må søke å delta på andre organisasjonenes arenaer for å kunne videreutvikle NATO CA. NATOs deltagelse på øvelse Viking 2011 og på MNE er eksempler på dette. Studien av SFJO 10 viste at det ble lagt stor vekt på å utvikle samarbeid mellom JFCNP og sivile aktører i forberedelsene til kommende operasjoner. Selv om få sivile aktører deltok på øvelsen, så gjorde bruken av sivile kontraktører

at JFCNPs prosesser og metoder for samarbeid med andre aktører ble prøvet ut og institusjonalisert. Disse prosessenene kan overføres til reelle operasjoner hvis det blir behov. Gjennom å vektlegge forståelsen av sivile aktørers rolle og samarbeid med sivile aktører i den grunnleggende opptreningen (fase 1), i krisehåndteringsplanleggingen (fase 2) og i operasjonsgjennomføringen (fase 3) er fokuset på CA tydelig ivarettatt på det operasjonelle nivået.

Denne studien viser at NATO legger stor vekt på å kunne få til formalisert samarbeid med andre relevante aktører. De samarbeidsavtaler NATO har inngått var på plass for noen år siden, og det har ikke vært noen nye formelle avtaler inngått etter avtalen med FN i 2008. Så i forhold til formalisert samarbeid kan det ikke sies å ha vært en stor utvikling de siste årene. Å utvide ambisjonen for samarbeid, slik at NATO i større grad deltar på andre aktørers arena og på deres vilkår er en trend som antatt vil kunne hjelpe NATO videre i å utvikle CA. At NATO nytter innleide kontraktører for å kompensere for manglende deltagelse fra sivile aktører under SFJO 10 gir grunnlag for det operasjonelle nivået til å utvikle sine prosesser og prosedyrer for samarbeid, men det er ikke med på å utvikle formelt samarbeid.

Å utvikle og utnytte kompetanse er et sentralt element for NATO. Gjennom kompetansehevende tiltak og å utnytte kompetanse vil holdninger til og forståelse av NATO CA bli utviklet. NATO gjennomfører mange kurs- og utdanningsaktivitet gjennom sine kurs- og kompetansesenter. NATO er i ferd med implementere CA som en del av all relevant kurs- og utdanningsaktivitet. I tillegg har NATO utviklet, og vil i juni 2011 for første gang gjennomføre, et egen NATO CA kurs, for å heve kompetansen blant NATOs personell. Sivile aktører vil også bli invitert til å delta på dette kurset. Tilsvarende er NATOs deltagelse på multinasjonale eksperimenter viktig for kompetanseutviklingen. Her møter NATOs personell andre aktører og vil kunne utvikle forståelse for NATO CA og de rammer NATO må forholde seg til. Øvelser er et av de sentrale områdene for å utvikle kompetanse. NATO inviterer andre aktører til å delta på den politisk/strategiske øvelsen NATO CMX. Her kan NATO på det politisk/strategiske nivået utvikle kompetanse på CA gjennom samarbeid med andre aktører som vil være relevante i en krisehåndteringssituasjon. Under SFJO 10 var CA gitt et betydelig fokus, blant annet gjennom at

sivile aktører ble invitert til både å delta, men også til å kunne være med å utvikle øvelsen, slik at øvelsens scenario og hendelser skulle være så realistiske som mulig. Dette vil igjen medføre at den kunnskap og kompetanse NATOs personell får fra øvelsen er realistisk og overførbart til kommende operasjoner. SFJO 10 viste at når sivile aktører ikke var villige til eller ønsker å delta, så må denne kompetansen skaffes på andre måter, og da gjennom bruk av kontraktører til *Grey Cell*. Det har vært en utvikling av *Grey Cell* de siste årene fra en liten organisasjon på fem personer til en organisasjon bestående av 50 personer under SFJO 10. I erkjennelsen av at for å kunne lykkes med å forstå det sivile operasjonsmiljøet og dens kompleksitet, så må den rette kompetansen være til stede. Hvis ikke vil dette gi feil-læring hos det operasjonelle hovedkvarteret. Samtidig viste operasjonsleggingsfasen at JFCNP manglet sivil planleggingskompetanse, noe som kan være med på å påvirke evnen til å planlegge operasjoner i med fokus på CA.

Denne studien har vist at NATO legger stor vekt på å utvikle og å utnytte kompetanse i forhold til CA. Dette gjøres gjennom å sette fokus på CA i de ulike kurs- og utdanningsaktiviteter NATO gjennomfører, og gjennom å legge forholdene til rette for andre aktører kan delta på NATOs øvelser. Og når aktører ikke ønsker å delta, leier NATO inn kontraktører med relevant kompetanse for å kompensere. Men ikke minst vil det å delta på andre aktørers aktiviteter kunne være nyttig. Gjennom fokus og utnyttelse på kompetanse blir forståelsen blant NATOs personell for kompleksitet og utfordringer større, samt at det gir bedre innsikt i de muligheter og begrensninger som NATO står overfor.

Denne studien har videre vist at NATO har noen sentrale utfordringer i forhold til å forberede CA. NATO er avhengig av medlemslandenes konsensus om ambisjonen. Da CA ble vedtatt i 2006, la Frankrike stor vekt på at NATO ikke skulle utvikle sivile kapasiteter. At NATO på toppmøtet i Lisboa fikk muligheten til å utvikle en moderat sivil kapasitet, kan være en indikator på at det har skjedd en utvikling hos medlemslandene. Men, som beskrevet over, er den sivile kapasiteten meget begrenset, noe som viser at det fortsatt kan være sprik i hvordan medlemslandene ser for seg ambisjonen i forhold til NATO CA. Selv om NATOs medlemsland har besluttet at NATO skal utvikle en CA, er det ikke nødvendigvis enighet blant

medlemslandene om hvor langt NATO skal gå i å utvikle CA. Dette vil være avhengig av hvilken rolle medlemslandene ønsker at NATO skal spille i verdenspolitikken. Politisk uenighet blant medlemslandene om NATOs rolle og ambisjon er derfor en utfordring i forhold til utvikling av NATO CA. På det politiske planet viser utfordringen seg spesielt i forholdet til samarbeid mellom NATO og EU, hvor Tyrkia-Kypros-problematikken påvirker samarbeidet. Eksempelvis ble den planlagte øvelsen CMX/CME mellom EU og NATO kansellert på grunn av uenighet om deling av informasjon mellom organisasjonene. Dette underbygges også av utfordringene med å få godkjent statusrapporten for CAAP i april 2011, hvor det var stor uenighet om hvordan samarbeid mellom NATO og EU skulle bli referert til. Uenigheten om i hvilken retning den nye CIMIC-doktrinen skulle utvikles, er en annen indikator på at medlemslandene ikke har et omforrent syn på hvordan samarbeid skal beskrives mellom NATO og andre aktører. En annen utfordring for NATO er at organisasjonen primært er en militær organisasjon. I tillegg er USA den dominerende parten i NATO, noe som gjør at NATO kan bli oppfattet som å være et verktøy for USA til å gjennomføre deres politikk. Disse to forholdene påvirker andre aktørers oppfattelse av hva NATO er. Dette har gjort at eksempelvis flere av de store medlemsland i FN er skeptisk til et for tett samarbeid mellom FN og NATO, noe som igjen kan påvirke hvor langt dette samarbeidet faktisk kan utvikles. I tillegg er mange NGO'er skeptiske til å bli knyttet til militære organisasjoner, noe som vanskeliggjør muligheten for NATO å formalisering av samarbeid. NATO inviterer IO'er og NGO'er på mange av sine aktiviteter, som seminarer og ulike utdannings, trenings og øvingsaktiviteter. Men, som studien av øvelse SFJO 10 viser, er det forholdsvis liten interesse for å delta på disse aktivitetene. I tillegg til at mange aktører ikke ønsker å bli assosiert med NATO, beskriver denne studien at andre, og mer praktiske forhold også kan være med å påvirke samarbeid. NATOs sikkerhetsbestemmelser kan utgjøre en betydelig utfordring for samarbeidet mellom NATO og andre aktører, fordi disse er med på å forhindre muligheten til å kunne dele NATO-informasjon med andre aktører. Hvis organisasjonen ikke har sikkerhetsavtale med NATO er det i dag i prinsippet ikke mulig å dele gradert informasjon. Men også mangelen på felles informasjonsplattformer og begrensninger i adgang til NATO-fasiliteter kan være med på å forhindre utvikling av samarbeid. I tillegg kan en begrensning være at NATO i sine aktiviteter

har for stort fokus på sine egne behov, heller enn å tilby aktiviteter som også er tilpasset andre aktørers behov. Ett eksempel kan være den tids- og ressurskrevende modellen for øvelse som NATO bruker, som går over inntil 26 uker og inneholder en serie av sammenhengende aktiviteter. Denne modellen ivaretar ikke nødvendigvis andre aktørers behov og ønsker tilstrekkelig, og kan derfor medføre at NATOs øvelser blir sett på som lite relevante å delta på.

Denne studien viser at NATO har kommet et langt stykke på vei i å operasjonalisere og implementere CA siden beslutningen ble tatt i Riga i 2006. Dette er synliggjort gjennom styrende dokumenter, utvikling og bruk av kompetanse, organisatoriske endringer og gjennom forsøk på å formalisere samarbeid med andre aktører. Samtidig viser studien at det er en del utfordringer som organisasjonen står overfor. Medlemslandenes ambisjon er avgjørende for hvor langt NATO faktisk kan utvikle CA. Men like viktig er andre aktørers syn på NATO. NATO er primært en militær organisasjon, og hvor USA anses som det dominerende landet. Dette gjør at det er en skepsis til å samarbeide med NATO. Og samarbeid forutsetter en to-sidighet, hvor andre aktører faktisk må ønske å samarbeide med NATO. Peter Viggo Jakobsen kalte sin artikkel fra 2008 *NATOs comprehensive approach to crises response operation: A work in slow progress*. Det har snart gått tre år siden den artikkelen ble skrevet, og utviklingen av NATO CA har kommet lenger. Men for at NATO CA skal fortsette å utvikles, er NATO avhengig av at medlemslandene er enige om ambisjon med CA. Og andre aktører må være villige til å samarbeide med NATO. Dette er forhold NATO vanskelig kan gjøre noe med, og med den oppfattelsen av NATO som kan synes å råde, kan den videre utvikling fortsatt ha *slow progress*.

7 Litteraturliste

Dokumenter og publikasjoner fra NATO er oppgitt ved henvisning til ansvarlig utgiver.

Dokumenter fra ACT, ACO, JFCNP og JWC er dokumenter eksplisitt gitt ut av disse organisasjonene. Dokumenter referert til som NATO, er gitt ut av NATO HQ. NATO dokumenter og publikasjoner som er tilgjengelig på www, har en henvisning til web-adressen hvor disse er funnet. Dokumenter som ikke er publisert på www oppbevares av Jan Østbø og kan fremvises ved behov. For disse dokumentene er utsteders referanse oppgitt.

- ACO. (2010). *Steadfast Juno 2010: Exercise specification*. Referanse: SHJ7/TEX/GV/09-208301, dato 11 feb. NATO Unclassified. Ikke-publisert.
- ACO, & ACT. (2008). *Exercise directive 75-3*. Referanse: SH J7/TEX/GA/08. NATO Unclassified. Ikke-publisert.
- ACO, & ACT. (2010a). *BI-SC 75/3: Collective training and exercise directive*. Referanse: SH FOR/RER/EXR/OTK/10-271144. NATO Unclassified. Ikke-publisert.
- ACO, & ACT. (2010b). *Bi-SC joint operational guidelines 10/01: Counterinsurgery*. Referanse:1590/SHCPPSPO/OG/10 - TT270409. Non sensitive Information. Releasable to Public.
- ACO, & ACT. (2010c). *Comprehensive operation planning directive (COPD): Trial version*. NATO Unclassified. Lastet ned 19. mai 2011 fra https://transnet.act.nato.int/WISE/ACTIPT/JOUIPT/20102011CH/Experiment/References/COPD/file/_WFS/COPD.pdf
- ACT. (2011a, 18 mars). ACT transfer responsibility of the CFC and CimicWeb to ACO. Lastet ned 22. mars 2011, fra <http://www.act.nato.int/multimedia/archive/42-news-stories/547-act-prepares-to-transfer-responsibility-of-the-cfc-and-cimicweb-to-aco>
- ACT. (2011b). CIMIC WEB: Your gateway into civil-military coverage for complex crises. Lastet ned 11. januar 2011, fra <https://www.cimicweb.org/Pages/cimicwebWelcome.aspx>
- Brett, J. (2009). *Recent experience with comprehensive civil and military approaches in international operations*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. (DIIS Report; 09).
- de Coning, C. (2008). *The United Nations and the comprehensive approach*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS Report;14).
- de Coning, C. (2010, 19 mai). Civil-Military relations and UN peacekeeping operations. Lastet ned 25. januar 2011, fra <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/print/5553>
- Edelman, E. (2007, 27 mars). A comprehensive approach to modern insurgency: Afghanistan and beyond. Lastet ned 27. april 2011, fra http://policy.defense.gov/downloads/USDPMunichSpeech_AS_DELIVERED.doc
- Egnell, R. (2008). Between reluctance and necessity: The utility of military force in humanitarian and development operations. *Small wars and insurgencies*, 19(3), 397-422.

- Eide, E. B., Kaspersen, A. T., Kent, R., & von Hippel, K. (2005). *Report on integrated missions: Practical perspectives and recommendations: Independent study for the UN ECHA expanded core group*. Oslo: NUPI.
- Ekonom: east Media Group. (2008, 4 desember). Joint declaration on UN/NATO secretariat cooperation. Lastet ned 02. mars 2011 fra <http://www.emg.rs/en/news/region/71702.html>
- EU. (2003, 12 November). First Joint EU/NATO Crises Management Exercise (CME/CMX 03). Lastet ned 24. januar 2011 fra <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/77895%20-%20Press%20information%20of%20Nov.%202003.pdf>
- FN. (2005, 21 mars). In larger freedom: Towards development, security and human rights for all: Report of the Secretary-General. Lastet ned 21. februar 2011 fra <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>
- FN. (2006). *Secretary-General: Note of guidance on integrated mission*. New York: FN.
- FN. (2011). UN structure and organization. Lastet ned 26. januar, 2011 fra <http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml#Others>
- FN. ([2011]). About UN Country Teams. Lastet ned 12. mai 2011 fra <http://www.undg.org/index.cfm?P=1257>
- Folke Bernadotte Akademin. (2010, 17 mai). Viking 2011: Civil, military, police exercise. Lastet ned 15. mars 2011 fra <http://www.folkebernadotteacademy.se/en/Training/Exercises/VIKING-11-Exercise/>
- Forsvaret. (2010, 18. august). Multinational Experiment 6. Lastet ned 3. januar 2011 fra <http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio>
- Forsvarsdepartementet. (2007). St.prp. nr. 48 (2007-2008). Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier: Boks 5-1 helhetlig tilnærming. Lastet ned 25. februar 2011 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/2007-2008/stprp-nr-48-2007-2008-/5/6/2.html?id=504872>
- Friis, K., & de Coning, C. (2008). How to conceptualise comprehensive approach. I K. Friis & P. Jarmyr (Red.), *Comprehensive approach: Challenges and opportunities in complex crisis management*. Oslo: NUPI (Security in Practice; no 11).
- Friis, K., & de Coning, C. (2011). Coherence and coordination: The limits of the comprehensive approach. *Journal of International Peacekeeping* 15 2011(23 mars), 243-272.
- Harsch, M. F., & Varwick, J. (2009). NATO and the UN. *Survival*, 51(2), 5-12.
- Icayan, T. (2010, 30 november). Experimentation Civil-Military Fusion Centre (CFC) and CimicWeb. Lastet ned 14. januar 2011 fra <https://www.cimicweb.org/Newsletter/20101130%20-%20CFC%20Brief%20for%20CIMICWEB.pdf>
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser* (2 utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Jakobsen, P. V. (2008). *NATO's comprehensive approach to crises response operations: A work in slow progress*. Copenhagen: Danish Institute for International (DIIS Report;15).
- Jakobsen, P. V. (2011). NATO's comprehensive approach after Lisbon. I J. Ringsmose & S. Rynning (Red.), *NATO's new strategic concept: a comprehensive assessment*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS Report; 02).

- JFCNP. (2010). *Officer conducting the exercise (OCE) exercise planning guidance for exercise Steadfast Juno 2010*. Referanse: 1710/OJS TEX/T564/10, dato 30 mars. NATO Unclassified. Ikke-publisert.
- JWC. (2008). *Exercise Steadfast Juncture 2008: Exercise plan*. Referanse: COS 6238. NATO Unclassified. Ikke-publisert.
- JWC. (2009). *Exercise Steadfast Juncture 2009: Exercise plan*. Referanse: COS 7397. NATO Unclassified. Ikke-publisert.
- JWC. (2010a). *Exercise Steadfast Juno 2010: Exercise plan*. Referanse: COS 9448, 16 juli. NATO Unclassified. Ikke-publisert.
- JWC. (2010b, 19 desember). JWC training prepared staff for NRF 16 leadership. Lastet ned 7. februar 2011 fra <http://www.jwc.nato.int/article.php?articleID=405&PHPSESSID=adbda7812cfd899bf177bfc86ca9f3a7>
- JWC. (2010c). *Program exercise Steadfast Juno 10 phase 1B: Academics program*. No classification. Ikke-publisert.
- JWC. (2010d). *Program exercise Steadfast Juno 10 phase 1C: Key leader training (KLT)*. No classification. Ikke-publisert.
- JWC. (2010e). *Steadfast Juno 10 MEL/MIL and scenario documentation folder*. NATO Unclassified. Ikke-publisert.
- Kristiansen, D. (2009). *Helhetlig tilnærming - krisehåndteringens universalklister?: en komparativ studie av konseptene til FN, NATO og EU og deres mulige påvirkning på norsk politisk styring*. Masteroppgave. Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Kristoffersen, L. (2006). *Sivilt-militært samarbeid*. Oslo: Den norske atlantehavskomite (Kortinfo; 2).
- Mason, A. (2008). Scripting for Steadfast Juncture. *The Three Swords*(13), 22-25.
- Nagel, J., & Weitz, R. (2010). *Counterinsurgency and the future of NATO*. Chicago: The Chicago Council on Global Affairs (Transatlantic papers no 1).
- NATO. (2003). *AJP-9 NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) doctrine*. NATO Unclassified. Lastet ned 19. mai 2011 fra <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>
- NATO. (2005). *Directive on the security of information*. Referanse: AC/35-D/2002-rev 2. NATO Unclassified. Lastet ned 19. mai 2011 fra http://www.nbf.hu/anyagok/jogszabaly/AC_35-D_2002-REV2.pdf
- NATO. (2006a, 5 november 2007). *Comprehensive Political Guidance*. Lastet ned 4. januar 2011 fra <http://www.nato.int/docu/basic/b061129e.htm>
- NATO. (2006b). *MC position on an effectbased approach to operations*. Referanse: MCM 0052-2006. NATO Unclassified. Ikke-publisert.
- NATO. (2006c, 29 november). Riga Summit declaration. Lastet ned 10. november 2010 fra <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>
- NATO. (2008, 3 april). Bucharest Summit declaration. Lastet ned 10. november 2010 fra http://www.summitbucharest.ro/en/doc_201.html
- NATO. (2009). *Implementation of NATO's contribution to a comprehensive approach. A list of national experts*. Referanse: PCG-D(2009)0001 (INV), datert 19 januar. NATO Unclassified. Ikke-publisert.

- NATO. (2010a, 19 november). Active engagement, modern defence. Lastet ned 26. november 2010 fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm
- NATO. (2010b). *Allied Joint Doctrine (AJP- 01(D))*. No Classification. Lastet ned 19. mai 2011 fra <http://www.nato.int/docu/stanag/ajp1/AJP-01-D.pdf>
- NATO. (2010c). *Allied joint publication for non-article 5 crises response operations (AJP 3.4)*. NATO Unclassified. Lastet ned 19. mai 2011 fra [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:rS76slPn3qYJ:www.kam.lt/download/14142/ajp3.4\(a\)%2520rd1.pdf+ajp+3.4&hl=no&pid=bl&srcid=ADGEEsg_hGoEJQXm5If7xWyCP6ozsWnZQ7m-158n9CnjE8GpFzTG7HYM1m_jLAe4_sPVN4y5Qer1pCcKckSUSBUluQjvDNBP8Qx0JIS97HwzVnnpYirIWW5BHpK81naeLLH6cX_hLEIL&sig=AHIEtbRpv84dFb_5hF5Yx5GgNS9r107arA](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:rS76slPn3qYJ:www.kam.lt/download/14142/ajp3.4(a)%2520rd1.pdf+ajp+3.4&hl=no&pid=bl&srcid=ADGEEsg_hGoEJQXm5If7xWyCP6ozsWnZQ7m-158n9CnjE8GpFzTG7HYM1m_jLAe4_sPVN4y5Qer1pCcKckSUSBUluQjvDNBP8Qx0JIS97HwzVnnpYirIWW5BHpK81naeLLH6cX_hLEIL&sig=AHIEtbRpv84dFb_5hF5Yx5GgNS9r107arA)
- NATO. (2010d, 10 november). Civil Emergency Planning. Lastet ned 14. mars 2011 fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49158.htm
- NATO. (2010e, 20 november). Lisbon Summit declaration. Lastet ned 26. november 2010 fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm?mode=pressrelease
- NATO. (2010f, 2 mars). NATO crisis management exercise 2009 (CMX 09). Lastet ned 10. februar 2011 fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_61743.htm
- NATO. (2010g, 10 November). NATOs senior civilian representative in Afghanistan. Lastet ned 13. januar 2011 fra http://152.152.95.200/cps/en/SID-9D067D46-BC36D71F/natolive/topics_50096.htm
- NATO. (2011a). *Comprehensive Approach Action Plan Update*. Referanse: PASP(2011)0174. NATO Unclassified. Lastet ned 19. mai 2011 fra https://transnet.act.nato.int/WISE/ACTIPT/JOUIPT/20102011CH/Experiment/References/Comprehens0/file/_WFS/PASP%282011%290174%20ENG%20%28Comp%20App%20Action%20Plan%29.pdf
- NATO. (2011b, 13 april). A comprehensive approach. Lastet ned 11. mai 2011 fra http://www.nato.int/cps/en/SID-B2D33BF7-67C0EA8D/natolive/topics_51633.htm
- NATO. (2011c, 11 januar). The Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre. Lastet ned 22. februar 2011 fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52057.htm
- NUPI. (2010). Multi-National Experiment 5 (MNE 5). Lastet ned 3. januar 2011 fra <http://www.nupi.no/Virksomheten/Forskningsprosjekter/Multi-National-Experiment-5-MNE-5>
- NUPI. ([2011]). Multinational Experiment 6. Lastet ned 2. mars 2011 fra <http://www.nupi.no/Virksomheten/Forskningsprogram/Multinational-Experiment-6>
- Olsen, D. T. (2009). Kampen om afghanernes gunst. *Norges forsvar*, 58(3), 20-22.
- Petersen, F. A., & Binnendijk, H. (2007). *The comprehensive approach initiative: Future options for NATO*. Washington: National Defense University. (Defense Horizons; 58).
- Petersen, F. A., Binnendijk, H., Barry, C., & Nielsen, P. L. (2010). Implementing NATOs comprehensive approach to complex operations. I R. R. Moore & G. Aybet (Red.), *NATO: In search of a vision* (s. 75-98). Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Portugal. (2010). NATO Summit Lisbon 2010: Participants. Lastet ned 13. januar 2011 fra <http://www.natolisboa2010.gov.pt/en/cimeira/participantes/>

- Rasmussen, A. F. (2010, 8. oktober). The new strategic concept: Active engagement, modern defence. Lastet ned 8. november 2010 fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_66727.htm
- Rintakoski, K., & Autti, M. (Red.). (2008). *Comprehensive approach: trends, challenges and possibilities for cooperation in crises prevention and management*. Helsinki: Finnish Ministry of Defence.
- Rotmann, P. (2010). *Built on shaky ground: the comprehensive approach in practice*. Roma: NATO Defence College (Research Paper; 63).
- Schnaubelt, C. M. (2009). Introduction. I C. M. Schnaubelt (Red.), *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*. Rome: NATO Defence College (Forum paper 9).
- Smith-Windsor, B. (2008). *Hasten slowly: NATOs effects based and comprehensive approach to operations: Making sense of the past and future prospects*. Rome: NATO Defence College (Research Paper; 38).
- SWEDINT. (2010, 25 oktober). NATO pilot course at SWEDINT. Lastet ned 11. februar 2011 fra <http://www.forsvarsmakten.se/en/Organisation/Centres/Swedish-Armed-Forces-International-Centre/News-from-Swedint/NATO-COPC/>
- SWEDINT. (2011). NATO comprehensive operations planning course. Lastet ned 11. februar 2011 fra <http://www.forsvarsmakten.se/en/Organisation/Centres/Swedish-Armed-Forces-International-Centre/Courses-at-SWEDINT/NOHSOC/>
- UNDPKO. (2010). *Civil-military coordination in UN integrated peacekeeping missions (UN-CIMIC)*. New York: Department of Field Support.
- USJFCOM. (2011). Multinational Experimentation. Lastet ned 2. mars 2011 fra <http://www.jfcom.mil/about/experiments/multinational.htm#NAV>
- van Weezel, S. (2011). *The use of civil-military co-operation in a comprehensive approach*. Enschede: Civil-Military Cooperation Centre of Excellence.
- Wendling, C. (2010). *The comprehensive approach to civil-military crises management: A critical analysis and perspective*. Paris: Institut de Recherche Strategique de l'Ecole Militaire.
- Yost, D. S. (2007). *NATO and International Organizations*. Rome: NATO Defence College. (Forum Paper 3).
- Øen, G. T. (2010). *Effekttenkning - ønsketenkning eller realitet...?: En studie av hvordan effekttenkning er implementert i den norske PRTen i Afghanistan*. Masteroppgave. Oslo: Forsvarets høgskole.

Vedlegg A

Intervjuer/korrespondanse

Dato	Navn	Organisasjon	Type
11. des 2010	Oblt John Cullen	JWC	Intervju
11. des 2010	Oblt Svein Inge Rødland	JWC	Intervju
12. des 2010	GenLt Wolfgang Korte	JWC	Intervju
14. jan 2011	Mrs Peggy Mason	JWC Kontraktør FN	Intervju
15. des 2010 8. mar 2011	Oblt Heiko Herkel	CCOE	E-post
3. des 2010 4. mar 2011	Brigader Luis Ruivo	ACT	E-post
2. feb 2011	Mr Gianni Rufini	JWC Kontraktør NGO	Intervju
15. feb 2011	Mrs Clare Roberts	NATO HQ IS/CMPSS	E-post

10. mar 2011	Mr Lorenz Meyer-Minnemann	NATO HQ IS/PASP	Intervju
10. mar 2011	Mr Wolf-Diether Roepke	NATO HQ IS/CMPSS	Intervju
10. mar 2011	Oblt Rob Trabucchi	NATO HQ IMS/Plans and Policy	Intervju

Vedlegg B Oversikt over forkortelser

ACO	Allied Command Operation (NATO strategisk hovedkvarter)
ACT	Allied Command Transformation (NATO strategisk hovedkvarter)
AJP	Allied Joint Publication
CA	Comprehensive Approach
CAAP	Comprehensive Approach Action Plan
CAT	Comprehensive Approach Team (ACT)
CATF	Comprehensive Approach Task Force (NATO HQ)
CCoE	CIMIC Centre of Excellence
CFC	CIMIC Fusion Centre
CIMIC	Civil-Military Coordination
CMPSS	Civil-Military Planning and Support section
CMX	Crises management Exercise
COMPASS	Comprehensive Approach Special Support
COPD	Comprehensive Operations Planning Directive
CRP	Crises Response Planning (Krisehåndteringsplanlegging)
DPKO	Department for Peacekeeping Operations (FN)
EBAO	Effektbaserte operasjoner
IA	Integrated Approach
ICRC	International Red Cross Committee
IM	Integrated Missions
IMS	International Military Staff (NATO HQ)
IO	Internasjonale Organisasjoner
IS	International Staff (NATO HQ)
JFCNP	Joint Force Command Naples (NATO operasjonelt hovedkvarter i Napoli)
JWC	Joint Warfare Centre
MC	Military Committee (Militærkomite)
MNE	Multinasjonalt Eksperiment
NAC	North Atlantic Council (NATO)
NATO HQ	NATO-hovedkvarteret Brussel (Politisk og militærstrategisk hovedkvarter)

NGO	Non-Governmental Organisation
NRF	NATO Response Force
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
OLRT	Operational Liaison and Reconnaissance Team (liaisonelement fra det operasjonelle hovedkvarteret)
PMESII	Politisk, militær, økonomisk, sosial, infrastruktur og informasjon
SFJO 10	Stadfast Juno 2010
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe (NATO strategisk hovedkvarter)
SRSB	Senior Representative from the Secretary General (FN)
USJFCOM	United States Joint Forces Command
WHOGA	Whole of Government Approach
SWEDINT	Swedish Armed Forces International Centre

Vedlegg C Intervjuguide SFJO 10

1. How well suited is an exercise like SFJO 10 to prepare for future operations within a Comprehensive Approach framework?
2. How has the NRF 2011 prepared for the standby period to better work in a Comprehensive Approach framework? Cue could be:
 - Seminars
 - Training and education?
 - Improving the HQ's capacities?
 - Arranging the structure of the HQ's?
 - Processes and procedures?
 - Other?
3. What kind of mechanisms does JWC have to collect Comprehensive Approach lessons-learned from operations into preparations for future operations?
4. How do you see the development of Comprehensive Approach in the exercises JWC has been conducting in the years you have been involved?
5. How do you see the relation between CA, CIMIC and EBAO when it comes to operating in a Comprehensive Approach?
 - Is there any difference between CA and CIMIC in praxis?
 - How do you see the EBAO thinking fit in with CA?
 - Other?
6. Other issues