



# **Forsvarets stabsskole**

## **Våren 2008**

Masteroppgave

”Sivil-militært samarbeid  
– integrasjon i teorien, disintegrasjon i praksis?”

John-Arild Bodding



## **Abstract**

Most western nations and international organisations involved in today's complex emergencies focus on civil-military relations and development of concepts and policy for integrated operations. There is a growing acknowledgement that the handling of contemporary complex conflicts needs coordination and coherent application of diplomatic, economic, humanitarian and military means. This challenges all stakeholders to respond in kind. It has become ever clearer that the complex range of approaches and instruments that are employed in international operations require some form of integration if lasting peace is to be secured.

This thesis analyses whether an increased political need for civil-military integration can be implemented in reality given the Norwegian humanitarian organisations and Norwegian military organisations institutional interests. More specifically the thesis is investigating if these organisations institutional interests will hamper the implementation of integrated operations, or if it is more important for the organisations to succeed with the international political mission and thereby comply with the increased demand for integration.

The rational choice from a political perspective in order to solve contemporary conflicts is evidently integrated operations. The main findings in this thesis have been: From a military perspective integrated operations seem to be regarded as a necessary tool which has potential to be both a clarifying and gathering force for the different organisations. From the humanitarian perspective however, the political need for integrated operations seems to bring along a more idealistic approach to the humanitarian principles and thereby a need for greater distance to armed forces and political organisations. Hence civil-military cooperation from a Norwegian perspective can be said to be characterized by integration in theory, and disintegration in reality.

## Forord

Siste punktum er snart satt og masteroppgaven er ferdig. Det kan ikke beskrives som noe annet enn en svært god følelse, og ikke minst et tydelig tegn på at mitt toårige masterstudie ved Forsvarets Stabsskole snart er ferdig.

Sivil-militært samarbeid og integrerte operasjoner er et sammensatt, komplekst og betent tema. Jeg visste det på forhånd og har fått bekreftet det underveis. ”En må løfte på hver en stein for å finne svar” er et velbrukt uttrykk. Noen steiner er løftet i form av denne oppgaven. Det er likevel tydelig at mange flere må løftes for å finne svar på de utfordringer en ser med integrerte tilnærminger og operasjoner i dag. Åpenhet, villighet og ærlig diskusjon ser også ut til å være et behov, ellers vil en sitte og se på sakskomplekset – fra hver sin stein.

Jeg vil takke Nina og Camilla på biblioteket for god hjelp i innhenting av kilder til oppgaven og ikke minst for god service til en som ikke har hatt sitt daglige virke på Stabsskolen. Dernest vil jeg få takke min veileder professor Janne Haaland Matlary for støtte og oppfølgingen underveis. Til sist vil jeg takke min livsledsager Tonje for gode diskusjoner, god hjelp med korrekturlesning, for tålmodighet og for psykisk støtte.

Moss, 25. Mai 2008

John-Arild Bodding

## Innholdsfortegnelse

<b>Abstract</b> .....	<b>i</b>
<b>Forord</b> .....	<b>ii</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>iii</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 BAKGRUNN .....	1
1.2 PROBLEMSTILLING OG HYPOTESER .....	2
1.3 AKTØRER OG SENTRALE BEGREP .....	3
1.3.1 Valg av aktører .....	3
1.3.2 Sentrale begrep .....	4
1.4 LITTERATURSTATUS .....	4
1.5 OPPGAVENS OPPBYGNING .....	5
<b>2 Analytisk rammeverk</b> .....	<b>6</b>
2.1 TEORI .....	6
2.2 METODE, AVGRENSNINGER OG GJENNOMFØRING .....	11
2.3 VALIDITET OG RELIABILITET .....	14
<b>3 Sivil-militær integrasjon – sakskomplekset og status</b> .....	<b>16</b>
3.1 HVORFOR ET ØKT BEHOV FOR SIVIL-MILITÆR INTEGRASJON? .....	16
3.1.1 Nye trusler og utvidelse av sikkerhetsbegrepet .....	16
3.1.2 Endret vilje til intervensjon, forhøyet ambisjonsnivå og nye målsettinger .....	17
3.1.3 En voksende humanitær sektor .....	20
3.1.4 Utvidelse av den militære rolle og funksjon .....	21
3.2 UTVIKLINGEN AV INTEGRERTE TILNÆRMINGER/KONSEPTER .....	23
3.2.1 FNs tilnærming – “Integrated Mission Concept” .....	23
3.2.2 NATOs bidrag til integrerte operasjoner – “Comprehensive Approach” .....	28
3.3 INTEGRERTE OPERASJONER I NORSK POLITISK KONTEKST .....	30
<b>4 Norske humanitære aktørers forhold til økt behov for sivil-militær integrasjon</b> .....	<b>31</b>
4.1 DE HUMANITÆRE ORGANISASJONENES OPPDRAG I AFGHANISTAN .....	31
4.2 FORHOLDET TIL KONSEPTET INTEGRERTE OPERASJONER .....	32
4.3 HUMANITÆRE PRINSIPPER OG DET HUMANITÆRE ROM .....	35
4.4 OPERASJONSPLANLEGGING .....	39
4.5 STRUKTUR OG LEDELSE .....	42
4.6 DELKONKLUSJON .....	45
<b>5 Den norske militære aktørs forhold til økt behov for sivil-militær integrasjon</b> .....	<b>48</b>
5.1 DEN MILITÆRE AKTØRS OPPDRAG I AFGHANISTAN .....	48
5.2 FORHOLDET TIL KONSEPTET INTEGRERTE OPERASJONER .....	48
5.3 DE HUMANITÆRE PRINSIPPER OG DET HUMANITÆRE ROM .....	52
5.4 OPERASJONSPLANLEGGING .....	55
5.5 STRUKTUR OG LEDELSE .....	57
5.6 DELKONKLUSJON .....	59
<b>6 Konklusjon og oppsummering</b> .....	<b>62</b>
<b>Kildeliste</b> .....	<b>67</b>
<b>Vedlegg A: Intervjuguide</b> .....	<b>73</b>



## 1 Innledning

Denne oppgaven handler om hvorvidt et økt behov for sivil-militær integrasjon kan gjennomføres i praksis sett i lys av de norske humanitære og militære aktørers institusjonelle interesser. Oppgavens vil med utgangspunkt i dette undersøke om det er slik at de institusjonelle interessene til disse aktørene i praksis vil vanskeliggjøre gjennomføringen av integrerte operasjoner i dagens komplekse konflikter, eller om det heller er slik at det viktigste for aktørene er å lykkes med det internasjonale politiske oppdraget og dermed imøtekommer et økt behov for integrasjon.

### 1.1 Bakgrunn

Etter den kalde krigens slutt har verdenssamfunnet involvert seg i et antall militære konflikter som også er humanitære katastrofer. FN kaller dette komplekse konflikter<sup>1</sup>, som kan karakteriseres ved en situasjon som blant annet inkluderer flyktninger, sult, fattigdom og væpnet konflikt. I tillegg er ofte det akutte humanitære behovet koblet til behovet for langsiktig rekonstruksjon og utvikling. Samtidig er det ofte et behov for politisk og militær innsats for å dempe konfliktnivået. Situasjonene er ofte ytterligere komplisert med nasjonalistiske eller etniske undertoner som leder til massakre og vold mot sivilbefolkningen. Den internasjonale operasjonen må balansere et ekstremt ustabil og sammensatt system. De overordnede målsettinger for slike komplekse konflikter, eksempelvis stabilitet og sikkerhet, beskyttelse av humanitære rettigheter og demokrati- eller statsbygging, gjør både sivile og militære virkemidler og aktører helt nødvendige.

Det er i større grad den sivile utviklingsplan og arbeid som legger premissene for hvor de militære ressursene skal settes inn påpeker General Sverre Diesen (2008, s.7). Det er i tillegg slik at den militære aktøren i mange sammenhenger er avhengig av de sivile aktørene fordi deres oppdrag, stabilitet og sikkerhet, ofte er avhengig av sivile utviklingstiltak for å få en varig virkning. Dette har i økende grad medført en tilsløring av skillet mellom den sivile og militære sfære og i tillegg bidratt til en økende gjensidig avhengighet mellom aktørene.

---

<sup>1</sup> FN definerer en kompleks konflikt som: "a humanitarian crisis in a country, region, or society where there is a total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires an international response that goes beyond the mandate or capacity of any single agency and/or the ongoing UN country programme." (UN CMCS, 2006, s. 3)

I FN og NATO og i de fleste vestlige land, som er involvert i dagens komplekse konflikter, står derfor sivil-militære relasjoner sentralt på den politiske dagsorden. Dette er også tilfelle i Norge og kommer spesielt til syne i forbindelse med norsk innsats i Afghanistan hvor det tales for integrert sivil-militær strategi og en bedre samordning mellom militær virksomhet og sivil utvikling (Gahr Støre, 2008, web; Spence, 2008, web). En ser med andre ord, at en fra politisk strategisk nivå ser et økt behov for sivil-militær integrasjon som et resultat av dagens komplekse konflikters karakter, og at de sivile og militære aktører må samarbeide tettere for å oppnå de politiske målsettingene med en operasjon.

Dette har medført utvikling av konsepter for integrerte operasjoner i flere internasjonale organisasjoner, herunder FN og NATO. Grunnen til dette er en erkjennelse av at håndtering av dagens komplekse konflikter, både i planlegging og gjennomførelse av operasjonene, trenger en samordning av diplomatiske, økonomiske, humanitære og militære virkemidler. Hensikten er å få en bedre sammenheng mellom de ulike aktørene og en mer helhetlig innsats. Tanken er at en da kan løse de nødvendige oppgavene mer effektivt, virkningsfullt og dermed påvirke konflikten på en mer varig måte. For å få til dette er det et økt behov for integrasjon av de sivile og militære aktørers mål og midler. Frem til i dag kan en likevel ikke si at resultatene av dette har vært oppmuntrende.

## 1.2 Problemstilling og hypoteser

Det meste av kritikk mot et økt behov for sivil-militær integrasjon kommer fra det humanitære miljøet. Den politisk styrte innsatsen for å utvikle konsepter for integrerte og sammenhengende tilnærminger til internasjonale konflikter, hvor en kombinerer militære, politiske og bistands instrumenter, virker å skape bekymring og direkte motstand i det humanitære miljø (Wheeler og Harmer (2006, s.1). Fra militær side virker det derimot som det er lite kritisk diskusjon i forhold til integrasjon (van Laar og Van den Berg, s.14).

Dette kan tyde på en forskjell i oppfattelsen av hva sivil-militær integrasjon betyr for henholdsvis den humanitære og militær aktør. Det kan også være slik at integrasjon påvirker organisatoriske interesser ulikt, og at dette eksempelvis oppfattes å påvirke evne til å bruke sine virkemidler på en effektiv måte. Det er uansett slik at når det humanitære miljøet, som en viktig del av en integrert og helhetlig tilnærming i en konflikt, er motstander av sivilmilitær integrasjon, vil dette skape utfordringer.



Oppgavens utgangspunkt er at integrerte konsepter er et politisk drevet prosjekt som fordrer et nærmere samarbeid og et økt behov for integrering mellom ulike aktører, men at disse aktørene ikke nødvendigvis har interesse av å tilpasse seg en slik tilnærming i gjennomføring av sine operasjoner. Oppgaven vil undersøke om de norske aktørenes institusjonelle interesser er til hinder for å gjennomføre den politisk styrte teorien om integrasjon og derved heller fører til disintegrasjon i praksis. Problemstillingen lyder derfor som følger:

”Kan et økt behov for sivil-militær integrasjon gjennomføres i praksis, gitt de enkelte aktørers institusjonelle interesser?”

Oppgaven vil belyse denne problemstillingen ved å undersøke to hypoteser som er utviklet med basis i Graham T. Allison's (1969) konseptuelle modeller. En kan fra humanitær side forvente at de humanitære prinsipper er en institusjonell interesse, mens en fra militær side kan forvente at evnen til å føre krig er en institusjonell interesse. Disse interessene kan sies å være lite sammenfallende. I tillegg kan integrerte operasjoner fra begge sider oppfattes som truende for interessene. På humanitær side ved en politisering av humanitær innsats, og på militær side ved at de forventes å gjøre flere eller andre oppgaver enn krigføring. Samtidig er det et sterk politisk press på begge for å inngå i en integrert operasjon.

Oppgavens hypoteser lyder derfor som følger:

H1: Den norske militære aktør og de norske humanitære aktørers institusjonelle interesser vanskeliggjør i praksis gjennomføringen av integrerte operasjoner i dagens komplekse konflikter.

H2: Det viktigste for aktørene er å lykkes med det internasjonale politiske oppdraget i integrerte operasjoner og derved imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon.

H1 kalles heretter oppgavens hovedhypotese, mens H2 kalles oppgavens nullhypotese.

### 1.3 Aktører og sentrale begrep

#### 1.3.1 Valg av aktører

Når en snakker om sivil-militært samarbeid er det snakk om en mengde aktører, som eksempelvis militære styrker, sivilbefolkning, lokale myndigheter, internasjonale og nasjonale organisasjoner og statlige og ikke-statlige organisasjoner. For dette prosjektet vil jeg skille mellom **militære aktører**<sup>2</sup>, **politiske aktører**<sup>3</sup> og **humanitære aktører**<sup>4</sup>, hvor det forholdet mellom den militære aktør og de humanitære aktører som vil bli nærmere analysert.

---

<sup>2</sup> Som militære aktører regnes nasjonale og multinasjonale styrker (eksempelvis NATO), og FNs fredsbevarende styrker. Tredjeparts militære tjenesteleverandører, som private militære og sikkerhetsselskaper regnes ikke innunder dette

### 1.3.2 Sentrale begrep

Det er vanskelig å finne en entydig oppfatning av hva sivil-militært samarbeid egentlig innebærer, og selv innenfor FN eksisterer det flere definisjoner. Denne oppgaven vil ta utgangspunkt i Department for Peacekeeping Operations' (DPKO, 2002, s.3) definisjon som sier at sivil-militært samarbeid<sup>5</sup> er: "...the system of interaction, involving exchange of information, negotiation, de-confliction, mutual support, and planning at all levels between military elements and humanitarian organizations, development organizations, or the local civilian population, to achieve respective objectives".

Når denne oppgaven snakker om et økt behov for sivil-militær integrasjon er dette i forståelsen av at det sivil-militære samarbeidet må utvides og være tettere for på den måten å samordne den sivile og militære innsatsen slik at en kan ivareta integrerte operasjoners hensikt.

Integrerte operasjoners hensikt forstås i denne oppgaven som samarbeid mellom militære styrker og sivile aktører i den hensikt å oppnå en felles eller sammenfallende strategi. Videre å samordne sivile og militære innsatser og sammenfallende mål til støtte for løsning av oppdraget. Integrerte operasjoner skal i så måte bidra til at det militære og det sivile arbeidet har en felles og delt forståelse av de prioriteringer som gjøres mellom det komplekse spekter av virkemidler aktørene besitter, og at de forskjellige dimensjonene (diplomatiske, økonomiske, humanitære og militære) i en fredsoperasjon blir koblet sammen.

### 1.4 Litteraturstatus

Det er en mengde litteratur og forskning rundt temaet fredsoperasjoner, men mindre når det kommer til integrerte operasjoner<sup>6</sup> og sivil-militære relasjoner spesifikt. Det virker i tillegg som mye av det som er skrevet om dette er humanitært fundert og derved har et mer snevert fokus på hvordan denne type operasjoner påvirker humanitær innsats.

---

<sup>3</sup> Som politiske aktører forstås statlige politiske organer (eksempelvis regjering og departementer), internasjonale politiske organisasjoner (eksempelvis FN og EU) og donorer

<sup>4</sup> "Humanitarian actors are civilians, whether national or international, UN or non-UN, governmental or non-governmental, which have a commitment to humanitarian principles and are engaged in humanitarian activities" (IASC, 2008, s.8)

<sup>5</sup> FN benytter sivil-militær koordinering som et offisielt begrep. Det er forskjellige forståelser av hva begrepet egentlig betyr, men en kan si at det er et gjennomgående tema at det refererer til konsepter og mekanismer for samhandling/samarbeid mellom sivile og militære aktører deployert i et operasjonsområde (DPKO, 2002, s.3) FNs definisjon på sivil-militær koordinering vil med basis i dette i denne oppgaven bli betraktet som en definisjon på sivil-militært samarbeid.

<sup>6</sup> Også kalt multidimensjonale fredsoperasjoner i en del litteraturen

Av arbeider som har en mer balansert tilnærming kan Thomas G. Weiss bok "Military-Civilian Interactions" (2005) nevnes, som gjennom case studier analyserer sentrale problemstillinger ved sivil-militære relasjoner. En rapport som gir god oversikt over temaet er eksempelvis Wheeler og Harmers "Resetting the rules of engagement: Trends and issues in military-humanitarian relations".

For å få status på utviklingen av integrerte operasjoner har det vært benyttet offentlige dokumenter, rapporter, retningslinjer og referater fra FN og NATO. Websiden til den norske regjeringens prosjekt "Multidimensional and Integrated Peace Operations"<sup>7</sup> har her vært nyttig, i tillegg til FN og NATOs egen sider.

### 1.5 Oppgavens oppbygning

I kapittel 2 legges det analytiske rammeverket for oppgaven ved å analysere problemstilling og ved teoretisk å forankre problemstilling og hypoteser i Graham T. Allison modeller. Det vil i tillegg bli gjennomgått hvordan oppgaven metodisk skal undersøke de empirisk.

Kapittel 3 er et substanskapitel om sivil-militær integrasjon og integrerte operasjoner som tematikk. Hvor oppgaven vil komme inn på bakgrunn for et økt behov for sivil-militær integrasjon og status på hvordan dette tilnærmes i FN og NATO.

I kapittel 4 og 5 presenteres empirien fra oppgaven undersøkelser og hypotesene diskuteres opp imot Allisons modeller.

Kapittel 6 vil være en oppsummering av oppgavens funn og konklusjon som skal søke å svare på oppgavens problemstilling.

---

<sup>7</sup> Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/fn/integratedmissions.html?id=465886>

## 2 Analytisk rammeverk

Problemstillingen i oppgaven lyder: ”Kan økt behov for sivil-militær integrasjon gjennomføres i praksis, gitt de enkelte aktørers institusjonelle interesser?”. Begrepet ”gjennomføres i praksis” er upresist og vanskelig å måle fordi det er en mengde faktorer utover institusjonelle interesser som kan påvirke hvorvidt en kan ta noe fra ”tegnebrettet” og gjøre det praktisk gjennomførbart.

Denne oppgaven legger til grunn at det må finnes en grunnleggende *vilje og interesse* blant de aktørene som ønskes involvert i et samarbeid, for å få det til å virke. Med bakgrunn i denne oppgaves begrensede omfang vil sivil-militær integrasjon være avgrenset til å omhandle forholdet mellom norske humanitære aktører og den norske militære aktør. Fokuset vil derfor mer spesifikt rettes mot deres vilje og interesse til å møte et økt behov for sivil-militær integrasjon, sett i forhold til at de har egne institusjonelle interesser som aktørene ønsker å ivareta.

Ulike institusjonelle interesser kan eksempelvis komme av forskjellige ansvarsområder, arbeidsmetoder, målsettinger og prosedyrer. Den grunnleggende antagelsen i oppgaven er at disse interessene kan påvirke både aktørenes vilje og interesse til å møte et økt behov for sivil-militær integrasjon.

Hensikten med denne oppgaven er således å belyse hvordan et politisk ønske om integrerte operasjoner, og dermed et økt behov for sivil-militær integrasjon i dagens komplekse konflikter, blir sett på og imøtekommet av norske humanitære aktører og den norske militære aktør. Økt behov for sivil-militær integrasjon sees i oppgaven opp mot at den enkelte aktører har egne institusjonelle interesser som også skal ivaretas.

### 2.1 Teori

For å undersøke oppgavens problemstilling vil Graham T. Allisons arbeider rundt den Cubanske missilkrisen bli brukt som analytisk modell. Hans arbeider har vært klassiske innen politisk analyse siden slutten av 60-årene. Allisons modeller vil bli brukt til å utlede og undersøke oppgavens hypoteser og for å studere oppgavens empiri.

Allisons analyse tok for seg en meget klar ytre trussel og så på dens effekt på amerikansk policy. Trusselen var faren for atomkrig. Analogt til denne oppgaven kan ”trusselen” sies å være at de verdenssamfunnet ikke klarer å ivareta det ansvaret de har påtatt seg i å løse komplekse konflikter. Det vil si å håndtere utfordringen med å hjelpe land fra krig til varig fred. Trusselen i Allisons analyse krevde en respons, noe en kan hevde denne oppgaves trussel også trenger, om enn ikke så raskt. Fra et rasjonelt perspektiv medfører en ytre trussel en enhetlig respons i henhold til Allison (1969, s.690).

En skulle dermed tro at sivil-militær integrasjon skulle komme på plass relativt raskt som resultat av oppgavens trussel. Som Allison fant, skjedde ikke dette selv om trusselen var overhengende. Det som derimot skjedde var at de ulike aktørene responderte på trusselen ut fra eksempelvis hvem de var, deres operasjonsprosedyrer og deres egne interesser. Det samme kan hevdes å være tilfelle i forhold til denne oppgaves trussel, da en ser at alle aktører ikke nødvendigvis ser sivil-militær integrasjon som løsningen på dagens komplekse konflikter. FN opplever eksempelvis å ha problemer med å få med ikke statlige sivile aktører på integrerte operasjoner (UNPC, 2006, s.2).

Som en ser, kan en trekke frem flere likheter mellom Allisons analyse og denne oppgaves problemstilling, noe som tilsier at Allisons modeller er relevante for problemkomplekset sivil-militært samarbeid. Det finnes svært omfattende litteratur om organisasjoners interesser, men på grunn av oppgavens begrensede omfang, er det ikke mulig å gå i dybden på dette. På grunn av de mange likhetstrekk mellom Allisons case og denne oppgaves case, mener jeg i tillegg at Allison modeller er de som passer best for denne oppgaven.

Allison hevder at hva en finner og vurderer å være viktig i utenriks og sikkerhetspolitikk<sup>8</sup>, er avhengig av hvilke konseptuelle linser eller modeller en bruker (1969, s.689). For å forklare krisen utviklet Allison tre konkurrerende, men også komplimenterende forklaringsmodeller, ”Rational Policy Modell” (modell I), ”The Organizational Process Model”(modell II) og ”the Bureaucratic Politics Model” (modell III).

Modell I gjenspeiler et realistisk syn hvor en organisasjon eller gruppering av organisasjoner<sup>9</sup> opptrer enhetlig i forhold til ytre press, er interessedrevet og forventes å ta rasjonelle beslutninger i forhold til hvilke alternativer som er tilgjengelig for å maksimere sine strategiske mål (Allison, 1969, s.694). Det sentrale i denne modellen er at en forutsetter at en organisasjon opptrer enhetlig, eksempelvis at FN fremstår samlet utad og jobber mot ensartede målsettinger. Allison fremhever videre at handlingene til denne organisasjonen blir valgt som en kalkulert respons til et strategisk problem (ibid, s.693). Siden det rasjonelle valg i henhold til modellen er verdimaksimerende, vil en rasjonell organisasjon velge det alternativ som har mest fordelaktige konsekvenser i forhold til å oppnå sine mål. FNs overordnede målsetting er å sikre internasjonal fred og sikkerhet, og de har fra midten av 90-tallet i økende grad opplevd et ytre press for på en bedre måte å ivareta og hjelpe land i overgangen fra krig til varig fred (UNSG, 2005, s.31).

---

<sup>8</sup> Allison bruker begrepet ”foreign and military policy” og er i denne oppgaven oversatt til utenriks- og sikkerhetspolitikk

<sup>9</sup> Eksempelvis den norske regjering, FN eller NATO

I forhold til dagens komplekse konflikter kan man hevde at FN har valgt integrerte operasjoner som sin kalkulerede respons til dette strategiske problemet. Kofi Annan (2006, pkt.4) har blant annet uttalt: "Integration is the guiding principle for the planning, design and implementation of complex UN operations in post-conflict situations". I forhold til denne forklaringsmodellen er det summen av de handlinger lederne i en organisasjon gjør i forhold til ytre press som utgjør organisasjonens valg av løsning – den er således helhetlig (Allison, 1969, s.694). Sett i relasjon til oppgavens problemstilling vil aktørenes institusjonelle interesser være av mindre betydning. Det vil heller være slik at når FN har bestemt seg for at integrerte operasjoner er løsningen, så vil den rasjonelle modellen ha som utgangspunkt at de underliggende aktørene, som er nødvendige for å utføre integrerte operasjoner, imøtekommer behovet for økt sivil-militær integrasjon og således stemmer overens med oppgavens nullhypotese (H2). Dette stemmer likevel ikke overens med dagens virkelighet hvor en fra FNs side har uttrykt bekymring for: "...the attitude of many NGOs which had not become more comfortable with integration...To the contrary, some key NGOs were becoming more opposed to integration" (UNPC, 2006, s.2). Modellens vil med andre ord kunne forklare *hvorfor* integrerte operasjoner er et rasjonelt valg på det ytre press eksempelvis FN opplever i dag, men kan ikke forklare de underliggende aktørenes oppfatning av og reaksjon på integrerte operasjoner på en tilfredsstillende måte.

I Modell II, "The Organizational Process Modell", er fokuset på forholdene mellom organisasjoner og interne organisatoriske arrangementer. Allison legger vekt på at "simplification must not be allowed to conceal the fact that a "government" consists of a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own" (Allison, 1969, s.698). Dersom en for denne oppgavens skyld oversetter "government" med integrerte operasjoner, kan en si at denne beskrivelsen er passende også for en slik konstellasjon. Integrerte operasjoner kan med denne modellen dermed forstås i mindre grad som bevisste valg fra operasjonens ledelsesnivå eller nasjonalt politisk nivå. Hva en får ut av integrerte operasjoner, er heller et resultat av hvordan de involverte aktørene fungerer i henhold til standard organisatoriske reaksjonsmønstre. Hver organisasjon har fokus på sitt spesielle sett av problemer og handler relativt uavhengig innenfor disse områdene. Eksempelvis har den militære aktør normalt fokus på sikkerhet, bekjempning av fienden og beskyttelse av befolkningen, mens de humanitære organisasjonene har fokus på å hjelpe folk i nød (bistands- og utviklingsarbeid). Hvordan en integrert operasjon utføres i praksis, vil i henhold til Allisons modell II, reflekteres gjennom uavhengige innsatser fra flere organisasjoner, delvis koordinert av ledelsen for operasjonen.

For å kunne utføre komplekse operasjoner, må oppførselen til en mengde aktører koordineres. For å få til integrerte operasjoner, mener Allison at det ikke er nok at de humanitære og militære aktørene gjør det de tror er riktig, men de må følge en allerede nedfelt plan som er koordinert. Hvordan integrerte operasjoner i praksis vil virke, vil i henhold til Allison være avhengig av de rutiner og interesser som på forhånd er etablert i de involverte organisasjonene. Det vil si i hvilken grad organisasjonene eksempelvis er interessert i å delta i felles planlegging. Så lenge en organisasjon får lov til å fokusere på seg selv, vil størstedelen av det den gjør bestemmes innenfor den enkelte organisasjon, hevder Allison. Organisasjonene forholder seg dermed til problemer, prosesserer informasjon og utfører en rekke tiltak i en kvasi-uavhengig form.

Et hovedpoeng med modell II er at en organisasjon er avhengig av standard operasjonsprosedyrer for å få en pålitelig utførelse av sine spesielle oppgaver og for å ivareta organisasjons interesser. Siden de er standard er de ikke lette å endre, men uten disse prosedyrene vil det bli vanskelig å utføre en del oppgaver i det interne fellesskap. Et viktig poeng her er at koordinering krever standard operasjonsprosedyrer, det vil si regler for hvordan ting skal gjøres. Relatert til oppgaven vil eksempelvis mangel på prosedyrer for samarbeid mellom de humanitære og militære aktørene, gjør det vanskelig å imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon. Standardprosedyrenes ulempe er at de kan medføre at organisasjonenes oppførsel i enkelte tilfeller fremstår som unødvendig formalisert og upassende. En kan eksempelvis tenke seg at prosedyrer for samarbeid mellom de humanitære og militære aktørene finnes, men at de ikke er relevante eller tar høyde for de reelle situasjoner aktørene møtes i. Rigid oppfølging av prosedyrene kan dermed kunne virke mot sin hensikt hvor eksempelvis mindre samarbeid kan være et utfall. En annen utfordring kan være at en av partene ikke ser det samme behov for samarbeid, og derved ikke utvikler sine prosedyrer. Allison påpeker at desto mer kompleks en handling er, slik en eksempelvis en må kunne si om integrerte operasjoner, desto viktigere er programmer, repertoar og prosedyrer for organisasjonenes oppførsel (Allison, 1969, s.700).

I forhold til usikkerhet tar denne modellen som utgangspunkt at dette er noe organisasjonene forsøker å unngå. Dette gjøres ved å arrangere "forhandlende miljø" hvor organisasjonene søker å maksimere sin egen autonomitet og regulere forholdet til andre aktører (Allison, 1999, s.170) Deres eget miljø blir stabilisert med slike arrangementer ved at en har aksepterte ansvarsområder og etablerte sedvanlige metoder/prosedyrer.

Relatert til forholdet mellom militære styrker og humanitære organisasjoner kan en si at de humanitære prinsipper<sup>10</sup> og det humanitære rom<sup>11</sup> er et slikt forhandlet miljø. I Modell III, "the Bureaucratic Politics Model", er fokuset rettet mot individets betydning. Sett med denne modellens linser er beslutninger og utfall av en sak i liten grad en enhetlig løsning på et problem, men mer et resultat av kompromiss, koalisjoner, konkurranse og forvirring blant ulike individer eller underorganisasjoner (Allison, 1969, s.708). I relasjon til de utfordringer et økt behov for sivil-militær integrasjon vil gi de ulike aktørene, vil en analyse sett i lys av denne modellen fokusere på hvordan sentrale personer i sakskomplekset, eksempelvis Forsvarsministeren, Utenriksministeren, generalsekretærer i de ulike sivile organisasjoner og andre sentrale ledere, forhandler seg frem til en løsning og standpunkt. Forhold som individuelle persepsjoner av sakskomplekset, motivasjon til å påvirke endelig beslutning, posisjon, bruk av makt og handlingsmønstre påvirker i henhold til denne modellen den totale løsningen på utfordringen og vil derved være sentralt for å forklare utfallet. Dette fokuset er svært omfattende og ligger utenfor denne oppgaves rammer. Modellen vil dermed ikke bli benyttet videre i oppgaven.

Analysen i denne oppgaven tar sikte på å belyse noen av de faktorene som skaper dynamikken mellom aktørene ved å fokusere på om de institusjonelle interessene, som eksisterer hos norske humanitære aktører og den norske militære aktør, kan være til hinder for et økt behov for sivil-militær integrasjon. Begrunnelsen for valg av fokus i oppgaven ligger i de påstander som Graham Allison fremstiller i sin forklaringsmodell II "The Organizational Process Model". I sum hevder Allison at det er et vesentlig gap mellom hva politiske ledere velger og hva organisasjoner faktisk implementerer (ibid, s.703). Organisasjoner er trege instrumenter. Prosjekter som krever at flere organisasjoner handler sammen med presisjon og koordinering, slik en kan hevde er tilfelle med integrerte operasjoner, har liten sannsynlighet for å lykkes. En kan forvente at organisasjonene gjør sin del, som de kjenner og har interesser i, men en kan ikke forvente at organisasjoner fjerner seg fra sine vante funksjoner og måter å gjennomføre oppgaver på.

---

<sup>10</sup> Opprinnelsen til de humanitære prinsipper kan sies å være en avtale gjort mellom de militære styrker og Røde Kors bevegelsen hvor de krigførende parter var enige om å respektere de humanitære prinsipper, mens de humanitære parter ikke skulle blande seg inn i konflikten (Leader, 2000, s.3).

<sup>11</sup> Det humanitære rom defineres som et humanitært operasjonsmiljø hvor de humanitære organisasjonene kan opprettholde de humanitære prinsipper og ivareta sine primære mål med å hindre lidelse effektivt og sikkert (IASC, 2008, s.25)



Sett i lys av det en kan kalle en pessimistisk prediksjon av Allisons modell II i forhold til organisasjoner som skal handle<sup>12</sup> i sammen, vil oppgaven undersøke og belyse hypotese (H1): ”Den norske militære aktør og de norske humanitære aktørers institusjonelle interesser vanskeliggjør i praksis gjennomføringen av integrerte operasjoner i dagens komplekse konflikter”.

Eller om det heller er slik som Allisons modell I kan sies å indikere (H2): ”Det viktigste for aktørene er å lykkes med det internasjonale oppdraget i integrerte operasjoner og dermed imøtekommer et økt behov for sivil-militær integrasjon.”

Hypotese H1 vil heretter bli kalt oppgavens hovedhypotese, mens H2 vil bli kalt oppgavens nullhypotese.

## 2.2 Metode, avgrensninger og gjennomføring

Min kjennskap til sivil-militært samarbeid og integrerte operasjoner begrenser seg i utgangspunktet til bøker, artikler, offentlige dokumenter, forskningsrapporter, samtaler med kollegaer og tilgjengelig materiale fra internett. Det vil si at jeg ikke har egne erfaringer med fenomenet.

Metoden for gjennomføring av en studie vil alltid være utsatt for det Jacobsen (2005, s.18) kaller undersøkelseeffekt. Det vil si at uansett hvilken metode en bruker, vil det oppstå muligheter for at de resultater en kommer frem til, faktisk er skapt av undersøkelsen i seg selv. Oppgaven har som hensikt å undersøke et fenomen, sivil-militær integrasjon i et norsk aktørperspektiv, og det er en målsetting å få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdene mellom undersøkelsesenheter og den konteksten undersøkelsesenheter inngår i. Det er derfor valgt en intensiv case studie som metodisk tilnærming for å belyse problemstilling og hypoteser. En case studie er en empirisk metode som egner seg godt når en ønsker å dekke kontekstuelle forhold, og en tror at de har relevans i forhold til fenomenet en studerer hevder Yin (2005, s.13).

I denne oppgaven kan kontekstuelle forhold relateres til det humanitære og militære miljø som påvirkningskraft på institusjonelle interesser som igjen kan påvirke sivil-militær integrasjon. For oppgavens del har det vært viktig å fange opp nyansene i materialet. En intensivt design har derfor blitt valgt fordi styrken er at det får frem relevante data (Jacobsen, 2005, s.96).

---

<sup>12</sup> Å handle sammen betyr i denne oppgaven ikke nødvendigvis at en fysisk handler sammen i den forstand at utøver oppgaver side om side på bakkenivå. Det er i mer overført betydning at ved å operere i samme område og ved å ha de samme eller tilnærmet like målsettingene gjør det viktig at en evner å trekke i samme retning slik som oppgaven vil vise er formålet med FNs integrerte operasjoner. Som Allisons modell 2 viser setter dette eksempelvis krav til at en planlegger sammen, at utførelsen er koordinert og at en har operasjonsprosedyrer tilpasset situasjonen.

Informasjonen blir ikke løsrevet fra konteksten, undersøkelsen omfatter mange detaljer og nyanser, og går i dybden. En av de viktigste kildene til casestudier er ifølge Yin (2005, s.89) intervjuer. For å operasjonalisere problemstilling og hypoteser har den empiriske undersøkelsen i oppgaven nettopp foregått ved kvalitativ datainnsamling gjennom semi-strukturerte intervjuer og dokumentundersøkelser.

Semi-strukturerte intervjuer vil si at det var utarbeidet en intervjuguide<sup>13</sup> som ble fulgt på alle intervjuene. Det var på forhånd var bestemt at det skulle fokuseres på aspekter som forholdet til sivil-militær integrasjon og integrerte operasjoner, planlegging, operasjonsstruktur, det humanitære rom og ledelse. Intervjuguiden sikrer på den måten at en får sammenlignbare data og at en unngår at datainnsamlingen blir for kompleks å analysere. Samtidig ble det vektlagt en åpenhet under intervjuene slik at respondentene kunne ta opp egne temaer for ikke å lukke datainnsamlingen helt, derav en semi-strukturering.

Intervjuguiden tar utgangspunkt i problemstillingen og hypoteser og er knyttet til anvendt teori. Den er i tillegg strukturert i forhold til fokusområder med utgangspunkt i Espen Barth Eides ”Report on Intergrated Mission” fra 2005<sup>14</sup>. Rapporten er vel ansett, og det er derfor tatt utgangspunkt i at ved å fokusere på de samme områder som er funnet viktige i denne rapporten, vil en kunne belyse oppgavens problemstilling og hypoteser på en god måte. Det er i tillegg slik at fokusområdene passer godt overens med det som blir vektlagt i Allison's forklaringsmodell, og som oppgaven senere vil vise, hva som er fokus i forbindelse med integrerte operasjoner hos FN og NATO.

Behovet og inngangsverdiene for sivil-militær integrasjon vil kunne være svært forskjellig i forhold til hvilken situasjon og type konflikt aktørene er involvert i. Denne oppgaven vil begrense seg til å fokusere på et økt behov for sivil-militær integrasjon i stabiliseringsfasen av en fredsbyggende operasjon, det vil si i overgangsfasen fra krig til fred der en formelt sett har kontroll i området, men reelt sett kanskje ikke har det, og hvor den militære aktør dermed er involvert i såkalt stabiliseringsoperasjoner<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Se vedlegg A

<sup>14</sup> Fokuset i rapporten var på FNs erfaring i forhold til grensesnittet mellom fredsbevarende-, humanitært- og utviklingsarbeid i konteksten integrerte operasjoner (Barth Eide et al, 2005, s.46).

<sup>15</sup> Kalt Counter Insurgency Operations (COIN) på engelsk

For å gi respondentene en felles referanseramme og for å få sammenlignbare svar, har derfor dagens operasjoner i Afghanistan<sup>16</sup> blitt benyttet som utgangspunkt i intervjuguiden for en slik situasjon. Respondenten har dermed kunne relatere spørsmålene til situasjonen i Afghanistan og hvilke erfaringer organisasjonene har derfra i forhold til temaer rundt sivil-militær samarbeid.

Det er gjennomført totalt 8 intervjuer med henholdsvis 4 representanter fra norske humanitære aktører og 4 offiserer fra den militære aktør<sup>17</sup>. Alle intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt og hadde en gjennomsnittlig varighet på 1,5 til 2 timer. Jeg stilte opp i uniform på samtlige intervjuer.

Valg av militære intervjuobjekter er basert på kjennskap til situasjonen i Afghanistan i forhold til sivil-militært samarbeid, og at de skal representere ulike nivåer i forhold til sakskomplekset. Dette er gjort gjennom å intervjuer en offiser fra FD III/2 (operasjonsplanlegging), en fra FOHK/Land operasjoner og to som har tjenestegjort i Afghanistan, henholdsvis som sjef for kontingentstaben (sjef NCC) og som sjef Provincial Reconstruction Team (PRT).

Når det gjelder de humanitære respondentene, er det vektlagt at deres organisasjon er eller har vært i Afghanistan, og at de tilhører en av de større humanitære organisasjonene i Norge med internasjonale mandat. Det er i tillegg søkt å få respondenter innenfor hver organisasjon som har god kjennskap til sivilmilitært arbeid og som har Afghanistans innenfor sitt ansvarsområde i sin nåværende stilling.

Påvirkning av og en forutinntatthet hos intervjuobjektet kan være noen av utfordringene ved direkte intervjuer, og er noe som absolutt kan være tilstede når en stiller i uniform. Dette kan blant annet medføre at respondenten svarer annerledes enn hva en normalt ville ha gjort (Yin, 2003, s. 89-92). For å unngå en slik intervju effekt, vurderte jeg å stille i sivilt i forbindelse med intervjuene av de humanitære respondentene. Uniform ble likevel valgt fordi å stille i sivilt like gjerne kunne påvirke respondenten ved at det eksempelvis kunne medføre spekulasjoner om skjulte hensikter gitt at de uansett visste hvor jeg kom ifra.

---

<sup>16</sup> Den internasjonale fredstyrken i Afghanistan, ISAF (International Security Assistance Force) ble opprettet i desember 2001. Med FN mandat var oppdraget å assistere den nylig etablerte "Afghan Transitional Authority" (ATA), opprette et sikkert miljø rundt Kabul og støtte gjenoppbyggingen av Afghanistan. Det ble således dannet et treveis partnerforhold mellom ATA, UNAMA (FN misjonen i Afghanistan) og ISAF. I august 2003 overtok NATO kommando og kontroll av ISAF styrken fra FN. ISAFs ansvarsområde har gradvis utvidet seg og dekker i dag hele Afghanistan. NATO leder en styrke på ca 47000 soldater fra 40 land (se <http://www.nato.int/isaf> for ytterligere informasjon).

<sup>17</sup> Intervjuobjektene er listet i kildelisten.

Intervjuene ble utført under Chatham House Rule<sup>18</sup> for å oppmuntre til en åpen og ærlig atmosfære. Det ble klart ganske tidlig at dette var nødvendig da flere av aktørene eksplisitt uttrykte at de ikke ville bli sitert. Forklaringen kan ligge i at temaet er politisk dagsaktuelt og omdiskutert både på landsbasis og i de større internasjonale organisasjonene som er involvert i dagens komplekse konflikter. Det ble, i tillegg til å ta notater, benyttet en digital båndopptaker under samtlige intervju etter godkjenning av respondentene. Dette gav en mer naturlig samtalekontakt ved at jeg i større grad kunne fokusere på hva respondentene sa og kunne stille relevante oppfølgingsspørsmål umiddelbart underveis. Det var også av stor nytteverdi å høre samtalene om igjen på et senere tidspunkt, for på den måten å fange opp flere nyanser i det som ble sagt.

Når det gjelder dokumentundersøkelser som er gjort, har respondentene vært behjelpelige med dokumenter og annet materiell, i tillegg til at jeg har drevet et ekstensivt søk selv. Materialet som er gjennomgått, er eksempelvis informasjonsbrosjyrer, strategiplaner, årsrapporter, debatter, artikler og foredrag. Det er i tillegg gjennomgått flere bøker, eksterne rapporter om sivil-militært samarbeid, offentlige dokumenter og publikasjoner for å få bakgrunn og innsikt i tema. Internett har vært svært nyttig, og mange av dokumentene og rapportene er funnet der.

### 2.3 Validitet og reliabilitet<sup>19</sup>

Denne oppgaven er metodisk sett fortolkende, og gyldighet og pålitelighet er således viktige og vanskelige tema. En slik undersøkelse vil bare gi en liten del av sannheten. Skulle en gjøre en virkelig grundig studie av problematikken, måtte en kanskje anvende flere ulike metoder.

Observasjoner i felt ville kunne gi en dypere innsikt og et mer helhetlig bilde. Sammen med eksempelvis en kvantitativ metode hvor en når mange respondenter, kunne en kanskje ha utfyllt og kontrollert bildet og gitt muligheten for en viss generalisering.

Styrken ved den valgte tilnærmingen, det spesielle og unike, kan også være dens begrensning. Siden en utfordring med intensive studier er at de i stor grad blir spesifikke, kan generalisering av funnene bli vanskelig. Den primære hensikt med denne oppgaven er ikke å generalisere, men heller undersøke om en kan se noen tendenser utover det begrensede utvalg. På noen områder peker informasjon fra respondentene i samme retning, noe som kan uttrykke en slik tendens og derved ha en viss grad av ekstern validitet.

---

<sup>18</sup> Chatham House Rule lyder som følger: "When a meeting, or part thereof, is held under the Chatham House Rule, participants are free to use the information received, but neither the identity nor the affiliation of the speaker(s), nor that of any other participant, may be revealed". ( se <http://www.chathamhouse.org.uk/about/chathamhouserule/> for mer informasjon)

<sup>19</sup> Med validitet forstås hvorvidt valgte kilder og data er relevant og dekkende for oppgavens problemstilling. Med reliabilitet forstås hvor grundig og upartisk kilder og data fremstår og er behandlet.

I forhold til validitet er en av utfordringene også å være bevisst på å ikke velge kun den empiri som passer til egen for-forståelse eller idealiserte oppfatning av problemstillingen. Når det gjelder empiri rundt sivil-militært samarbeid, har det vist seg å være en sterk overvekt av humanitært funderte prosjekter og rapporter. Det har derfor vært viktig i valg av kilder å finne de som er mer balanserte i sin tilnærming. Ser en på kildeutvalget under ett, vil jeg hevde at kildenes relevans er tilstrekkelig til å belyse og analysere oppgavens problemstilling.

For å sikre reliabilitet, har det vært viktig å definere under hvilke forhold en snakker om et økt behov for sivil-militær integrasjon. Stabiliseringsfasen av fredsbyggingsoperasjoner med Afghanistan som kontekst er derfor brukt som en referanseramme for respondentene. Oppgavens bruk av Chatham House Rule kan kritiseres fordi det kan påvirke oppgavens reliabilitet siden en ikke kan identifisere hvem som har sagt hva. Gitt oppgavens hensikt med å identifisere tendenser blant de humanitære og militære aktører, er det likevel vurdert som nødvendig for å få den ønskelige åpenhet og ærlighet i intervjusituasjonene. Det kan ikke underslås at jeg hos enkelte av de humanitære aktørene opplevde en viss form for forutinntatthet og en annen for-forståelse i forhold til problemkomplekset. Dette ble søkt løst ved innledningsvis å bruke god tid på å avklare oppgavens hensikt og setting, og at respondenten fikk relativt fritt spillerom i starten av intervjuene til å stille spørsmål. Jeg opplevde at det ble oppnådd god tillitt i intervjusituasjonen, og jeg følte at mine respondenter fremstod som troverdige. Alle hadde mye kunnskap og lang og variert erfaring med sivil-militært samarbeid.

### 3 Sivil-militær integrasjon – sakskomplekset og status

Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for årsaker til et økt behov for sivil-militær integrasjon, hvordan tilnærmingen til integrerte operasjoner er i FN og NATO, og hvilke hovedutfordringer en ser<sup>20</sup>. Dette vil jeg gjøre ved å vise hvordan persepsjonen av trusler har endret seg etter den kalde krigen, og med det en utvidelse av sikkerhetsbegrepet. Jeg vil videre vise hvordan dette har medført en endret vilje til intervensjon, med nye målsettinger og forhøyede ambisjonsnivå for operasjonene. Deretter vil jeg underbygge at disse faktorene har medført en endring i den militære aktørs oppgaver og en økning av humanitære aktører, som i ytterligere grad har gitt et økt behov for sivil-militær integrasjon.

#### 3.1 Hvorfor et økt behov for sivil-militær integrasjon?

##### 3.1.1 Nye trusler og utvidelse av sikkerhetsbegrepet

Etter den kalde krigens slutt vokste nye typer trusler raskt frem og sikkerhetsbegrepet fikk et mer omfattende innhold (Styrke og relevans, 2004 s.14). Oppfattelse av hva som kan være en trussel har derfor endret seg (Østerud og Matlary 2005 s.14-16). Etniske konflikter, borgerkriger og statssammenbrudd med ringvirkninger som migrasjonsbølger, organisert kriminalitet og konfliktspredning kan utvikle seg til en trussel. Rivalisering over territorier og naturressurser mellom ustabile statssystem er en annen potensiell trussel. En tredje potensiell trussel, som har fått økende oppmerksomhet i den vestlige verden, er humanitære kriser i forbindelse med eksempelvis klanfeider, etnisk rivalisering, naturkatastrofer og epidemier. Ringvirkningene av slike humanitære kriser kan sies å bli sett på som en utfordring for den samfunnsmessige stabilitet både i nærområdet til selve konflikten og i et større perspektiv. Et siste eksempel på potensiell trussel er internasjonal terrorisme, hvor fare for spredning av masseødeleggelsesvåpen til uberegnelige statsledere eller til terrorgrupper har blitt sett på som den største faren.

Utviklingen har også ført til endringer i sikkerhetsbegrepet og sikkerhetspolitikens formål. Tradisjonelt var disse knyttet til *statsikkerhet*. I norsk sammenheng vil det si forsvar av Norge, norske myndigheter og norske interesser (Styrke og Relevans, 2004, s.16-17). De nye sikkerhetsutfordringene og nye typer væpnede konflikter en opplevde etter slutten på den kalde krigen, førte til økt vekt på samfunnssikkerhet<sup>21</sup> og også menneskelig sikkerhet<sup>22</sup>.

20 Hovedfokuset legges på FN og NATO fordi en kan hevde at FN har kommet lengst i tanke- og implementeringsprosessen og har mest erfaringer på området som grunnlag for sin policy (Nagelhus Schia og Ulriksen, 2007, s.10), samt at den norske militære aktør opererer under NATO kommando i Afghanistan. Begge organisasjonene er i tillegg viktig for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

<sup>21</sup> Samfunnssikkerhet dreier seg om å ivareta sivilbefolkningens trygghet og å beskytte sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade i situasjoner der statens eksistens som sådan ikke er truet.

<sup>22</sup> Menneskelig sikkerhet er en del av samfunnssikkerheten og dreier seg om beskyttelse av enkeltmennesket, der menneskerettigheter og ikke minst retten til liv og personlig trygghet står i sentrum.

Sikkerhetsbegrepet ble på den måten utvidet til å omfatte politiske, økonomiske, sosiale og miljømessige forhold. Fokuset i sikkerhetspolitikken gikk derved utover det territorielle og en så behov for å forebygge aktiviteter eller hendelser utenfor eget lands grenser. ”Andre utfordringer enn territoriell integritet ble viktig, slik som miljø sikkerhet, institusjon og demokratibyggning” (Børresen et al 2004 s.123). Som en konsekvens har blant annet den militære aktørs primærrolle endret seg fra vern om vår nasjonale eksistens til å være et makt- og realpolitisk instrument for statens interesser.

Det sammensatte risikobildet og utvidelsen av sikkerhetsbegrepet har således påvirket vestlig og norsk sikkerhetspolitikk. Et fokus på politiske, økonomiske, sosiale og miljømessige forhold gjør at nasjonens sikkerhetspolitiske mål må ivaretas i like stor grad av sivile virkemidler som militære. Det er derfor et behov for at de evner å virke sammen og dra i samme retning. Som jeg vil vise senere i dette kapitlet, kan en si at dette er grunnlaget som både har ført til nye måter å bruke militærmakt på og også reist et behov for andre tilnæringsmetoder i forhold til hvordan en kan løse slike konflikter. Det gir således en av grunnene for et økt behov for sivil-militær integrasjon.

### **3.1.2 Endret vilje til intervensjon, forhøyet ambisjonsnivå og nye målsettinger**

Borgerkriger og interne uroligheter hadde tidligere i stor grad vært den suverene stats eget anliggende. Thomas G. Weiss (2005 s.12) påpeker at det mest signifikante kjennetegn ved internasjonale responser på 90-tallet, er den økende vilje til å håndtere istedenfor å ignorere kriser *innenfor* grensene av krigsherjede land. Videre at konflikter innenfor stater skaper den viktigste humanitære utfordringen i vår tid ved at det er de sivile som i økende grad er hovedofrene i krig.

Endringen i vestlig persepsjon av potensielle trusler og en utvidelse av sikkerhetsbegrepet har således medført at en stats suverenitet og råderett over indre anliggender i større grad har vært utsatt for innblanding fra andre stater og koalisjoner enn tidligere. Dette kan blant annet visualiseres gjennom FNs signifikante økning av fredsbevarende operasjoner utover 90-tallet<sup>23</sup>.

I tillegg til en økt vilje, så en også et forhøyet ambisjonsnivå med operasjonene etter den kalde krigen.

<sup>23</sup> Inntil sent 1980 hadde FN gjennomført 13 fredsbevarende operasjoner (Wheeler og Harmer, 2006, s.22). Mellom 1988 og 1996 hadde ytterligere 29 nye operasjoner blitt etablert, og i dag har det offisielle totale antallet fredsbevarende operasjoner økt til 63. Tallet hentet fra <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>, 31 mars 08

De tradisjonelle fredsbevarende<sup>24</sup> operasjonene, som hadde vært FNs primære sikkerhetsfunksjon under den kalde krigen, inneholdt i hovedsak overvåkning av våpenhviler eller nøytrale buffersoner mellom tidligere stridende parter. De nye ”fredsbevarende” operasjonene hadde som målsetting å hjelpe krigsherjede land med en overgang fra skjøre våpenhviler til varig og stabil fred, og har i ettertid blitt kjent som ”post conflict” fredsbyggende<sup>25</sup> operasjoner (Paris og Sisk, 2007, s.2)<sup>26</sup>.

Dette medførte både et nytt og videre spekter av oppgaver som måtte løses, og at FN i større grad måtte dele ansvaret for disse oppgavene med flere andre internasjonale aktører slik som store regionale organisasjoner, internasjonale finansielle institusjoner, nasjonale og internasjonale utviklingsinstitusjoner, internasjonale ikke statlige organisasjoner og militære organisasjoner.

På midten av 90-tallet vokste det frem en bekymring for at fredsbyggingsoperasjonene hadde for kort og begrenset omfang til å kunne befeste fred i vertsnasjonen. FN og andre internasjonale organisasjoner skiftet derfor fokus mot mer langtrekkende tilnærminger til ”post conflict” fredsbygging. Mot slutten av 1990-tallet ble derved nye operasjoner med bredere mandat med fokus på langsiktig statsbyggingsinnsats iverksatt<sup>27</sup>. Statsbygging oppstod på denne måten som et sentralt mål for fredsbygging. Dette innebar at de mange ulike aktørene måtte ivareta et ytterligere mangfold av oppgaver.

I tillegg til statsbygging som målsetting fremhever Cottey og Bikin-Kita (2006, s.22) en ny vilje til bruk av militære styrker som en karakteristikk av operasjonene på slutten av 90-tallet<sup>28</sup>. De omtaler en variasjon av motiver for disse intervensjonene, som eksempelvis å hindre spredning av konflikt, hindre flyktningsstrømmer og det å opprettholde innflytelsen i de omtalte land og regioner. Intervensjonene var i tillegg i stor grad motivert av en interesse for å hindre eller stoppe menneskelig lidelse i stor skala. Cottey og Bikin-Kita mener dette kan tilsi en økende *humanitær intervensjonspraksis*.

<sup>24</sup> Operasjoner som legitimeres under FN-paktens kapittel VI (fredelig bileggelse av tvister) og krever samtykke fra konfliktens parter før de kan settes i verk (FFOD, 2007, s.25)

<sup>25</sup> Målsettingen med fredsbygging ble beskrevet av FN i ”An Agenda for Peace ” (1992, pkt 21) som ”to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict”.

<sup>26</sup> Bare mellom 1989 og 1993 ble det iverksatt 8 fredsbyggende operasjoner i land som nettopp hadde reist seg etter borgerkrig: Namibia, Nicaragua, Angola, Kambodsja, El Salvador, Mozambique, Liberia og Rwanda.

<sup>27</sup> Eksempelvis Kosovo (1999), Øst-Timor (1999) og Sierra Leone (2000).

<sup>28</sup> Henviser til kontroversielle militær intervensjoner som eksempelvis Somalia (1992-93), Haiti (1994) og Bosnia (92-95).



Angrepet på USA i september 2001 og den påfølgende krigen mot terror kan sies å ha medført nok et skifte i motiver og mål for internasjonal intervensjon. Terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen og såkalte ”røver” stater ble satt i fokus og er i økende grad blitt en drivkraft i sikkerhetspolitikken, spesielt i USA. Dette var da også hovedrasjonale bak intervensjonene i Afghanistan og Irak.

FN understreker en voksende norm om et kollektivt internasjonalt ansvar for å beskytte mennesker fra grusomheter og behov for å iverksette tiltak dersom dette ikke blir ivaretatt, i ytterste konsekvens med militære maktmidler (High-Level Panel, 2004, s.57). I 2005 godkjente FN konseptet ”responsibility to protect” (UNSG, 2005, s.59). Det ble understreket at det først og fremst var et nasjonalt ansvar, men vektla at:

*”The international community... also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means...to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity ... we are prepared to take collective action ...should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations...” (UN General Assembly, 2005, s. 30)*

Bakgrunnen for dette kan hevdes å ligge i en endret vilje til intervensjon, et forhøyet ambisjonsnivå og nye politiske målsettinger for dagens operasjoner. I sum har dette medført at vi i større grad en før den kalde krigen blir involvert i det vi i dag kjenner som komplekse konflikter.

Komplekse konflikter handler som vist om politiske målsettinger som eksempelvis demokratisering, beskyttelse av humanitær rett, å stoppe etnisk rensning eller klanfeider. En ønsker å bygge opp et samfunn som er så velordnet og stabilt at det igjen kan overleveres til landets befolkning. En kan derved hevde at komplekse konflikter, i forhold til tradisjonelle militære konflikter, har blitt dypt politiske på en ny måte. I tillegg til å vinne krigen i tradisjonell forstand, har det med de nye politiske målsettinger blitt minst like viktig å vinne freden. Det vil si at de sivile virkemidlene er helt sentrale fordi ”intet er vunnet dersom ikke insentivene for fredelig konfliktløsning – det vil si demokrati – skapes” (Matlary, 2007, s.2).

En kan si at den politiske ideen i vestlige land og organisasjoner er at den humanitære, den politiske og sikkerhetsdimensjonen må ivaretas samtidig, koordinert og trekke i samme retning. Det er samtidig en erkjennelse av at disse dimensjonene ikke kan ivaretas av en enkelt aktør alene.

Med disse målsettingene kan en også hevde at alle virkemidler som er nødvendig for å løse oppdragene blir politiske. Ren nødhjelp kan være det eneste som kan oppfattes som apolitisk i slike konflikter siden det er ment å være en upartisk innsats (Frerks et al, 2006, s.80)

Måten det internasjonale politiske miljø responderer på komplekse konflikter, hvor en blander humanitære, politiske og militære agendaer, kan således sies fra strategisk politisk nivå<sup>29</sup> å gi et behov økt behov for sivil-militær integrasjon.

### 3.1.3 En voksende humanitær sektor

Den humanitære sektor består av sivile ikke-profitt baserte organisasjoner som jobber med aktiviteter som nødhjelp og utviklingsarbeid. Det er en distinksjon mellom rent nødhjelpsarbeid, som er ment å være nøytralt, og utviklingsarbeid, som involverer sosial og politisk endring og uunngåelig betyr at en tar side (ibid, s.10). Svært mange av dagens organisasjoner jobber innenfor begge sektorene, og det er derfor vanskelig å kategorisere organisasjonene etter en slik inndeling (ibid, s.24).

Med økningen av internasjonal inngripen i konflikter på 90-tallet hadde sektoren en enorm vekst. Det humanitære markedet vokste og med det antall humanitære aktører<sup>30</sup>. En årsak til dette var at FN var avhengig av å "sette ut" humanitær bistand til internasjonale ikke-statlige organisasjoner på lik linje med at de var avhengige av å sette ut militære tjenester til regionale organisasjoner og koalisjoner (Weiss, 2005, s.18-20).

Ikke statlige humanitære aktører har således i økende grad fått innvirkning på internasjonale politikk. De tilbyr tjenester som er internasjonalt ettertraktet og de bidrar med nye stemmer i den internasjonale diskurs. Weiss (ibid, s.20) uttrykker det slik: "As globalization proceeds and erodes the control of the state, analyst and policymakers alike seek alternatives to help solve problems. In this context NGOs emerge as critical actors – private in form, but public in purpose". Selv om flertallet fortsatt fokuserer på konvensjonell nødhjelp, er det som nevnt flere som likevel jobber med både nødhjelp, rekonstruksjon og utvikling (Frerks et al, 2006, s.80). Dette kan tyde på at flere humanitære organisasjoner bevisst og ubevisst påvirker, og er en del av, den overordnede politiske målsetting i dagens komplekse konflikter. Dette kan således sies å medføre et økt behov for sivil-militær integrasjon.

<sup>29</sup> Relatert til Afghanistan eksempelvis mellom NATO og FN.

<sup>30</sup> Fra å være bare 700 NGOer i 1939 ble antallet internasjonale NGOer (opererer i mer enn 3 land) estimert til å være ca 20 000 på midten av 90-tallet. Tall fra Human Development Report 2002 viser at dette tallet hadde økt til 37000, og at nærmere 1/5 del av disse ble etablert fra 1990 (UNDP, 2002, s. 102).

### 3.1.4 Utvidelse av den militære rolle og funksjon

Den militære rolle og funksjon har ekspandert utover den tradisjonelle kampfunksjonen og innebefatter i dag en rekke oppdrag som kan relateres til humanitære assistanse (Gordon, 2006, s.39). Dette har forandret seg radikalt siden den kalde krigs slutt, og kanskje spesielt siden 2003 med invasjonene av Afghanistan og Irak hvor det politiske fokuset på humanitær assistanse som et verktøy for å stabilisere "failed states" har blitt tydelig<sup>31</sup>. Det tradisjonelle militære oppdraget med å skape stabilitet og sikkerhet ligger i bunn, men en har fått noen tilleggsoppgaver. Wheeler og Harmer (2006, s.7) hevder at det er en økende forventning om at vestlige og allierte militære styrker vil bli brukt til stabilisering, gjenoppbyggingsoppgaver og for å beskytte sivile i "post-conflict" områder.

I tillegg kan en si at de komplekse konfliktenes karakter påvirker den militære funksjon og derved relasjonen til de sivile virkemidlene. General Sir Rupert Smith kaller krigføring i dagens komplekse konflikter for "war amongst the people" (Smith, 2005, s.278). Begrunnelsen for denne betegnelsen ligger i at disse konfliktene foregår blant sivile, med sivile, og mot sivile opprørsbevegelser<sup>32</sup>.

Kamphandlingen i Afghanistan er for eksempel ikke et konvensjonelt militært oppgjør, men en blanding av krig og fred hvor militærmakt stort sett brukes preventivt, men hvor offensiv militær innsats er nødvendig når opprørsbevegelsene forsøker å hindre utviklingsarbeid. Det er med andre ord en kombinasjon av fredsbevarende og fredsopprettende militære operasjoner. Opprørerne kan se demokrati som en trussel fordi det kan medføre tapt innflytelse og makt. Statsbygging fører derved til mer motstand hevder Matlary (2007, s.7)

Slike operasjoner kalles fra alliert militær side for "counter-insurgency"<sup>33</sup> operasjoner (COIN). I norsk kontekst faller slike operasjoner under fellesbetegnelsen stabiliseringsoperasjoner<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Et eksempel er Afghanistan hvor NATO gjennom sitt lederskap av International Security Force (ISAF), og ved etableringen av "Provincial Reconstruction Teams" (PRTs) utover i landet i 2004-2005 har forsøkt å utvide rekkevidden og den effektive kontrollen til sentralregjeringen og "fasilitere utvikling og gjenoppbygging" (NATO, 2004, s.2).

<sup>32</sup> En opprørsbevegelse vil forsøke å nå sine mål ved metoder som undergravning, propaganda, infiltrasjon eller vold, herunder væpnet strid. Innsatsen kan være rettet mot lokalbefolkningen for å vinne eller tiltvinge seg støtte, eller mot andre parter i konflikten. Gjennomføres ofte som geriljakrig. (FFOD, 2007, s.42)

<sup>33</sup> NATO definerer COIN til å være operasjoner som kombinerer militære, diplomatiske og økonomiske virkemidler innrettet mot å bekjempe bevegelsen, dens eksterne støtte og støtte fra lokalbefolkningen (FFOD, 2007, s.42).

<sup>34</sup> En stabiliseringsoperasjon har til hensikt å senke konfliktnivået mellom to eller flere parter for å bevare eller gjenopprette fred ... Stabiliseringsoperasjoner utgjør en egen kategori da de normalt vil gjennomføres ved lavere konfliktnivåer enn strid mot irregulære og regulære styrker. En stabiliseringsoperasjon kan imidlertid tidvis gå over i strid mot irregulære og regulære styrker (se FFOD 2007, s. 27)

Politisk makt står som et sentralt tema i COIN, hvor både opprørerne og den intervenserende makt har som målsetting å få folket til å akseptere sin ledelse eller makt som legitim (FM 3-24, 2006, s.1-1). Det er derfor ikke snakk om å beseire fienden, men heller å vinne befolkningens støtte og tillit (Diesen, 2008, s.6). Den strategiske målsettingen med COIN er derved å holde opprørerne nede i tilstrekkelig grad, slik at en får gjenoppbygget landet nok "til at geriljabevegelsen taper den politiske kampen om befolkningens oppslutning og støtte" (ibid). COIN innbefatter således både sivile og militære virkemidler. Kamphandlinger utgjør derfor bare en av flere likeverdige operasjonslinjer. Det er utnyttelsen av sivile virkemidlene som skaper den reelle avgjørelsen i forhold til de politiske overordnede mål gjennom eksempelvis å skape en rettstat og fungerende økonomi. Dette innebærer at den militære aktør ikke alene kan oppnå suksess i COIN operasjoner.

Utførelse av COIN trenger derfor omfattende samarbeid og koordinering sett fra et militært perspektiv (FM 3-24, 2006, s.A-7). General Diesen (2008, s.7) har forklart dette slik: "Slike operasjoners utgangspunkt vil være en samlet sivil utviklingsplan ... Det er dette som i neste omgang blir premiss for hvor de militære ressursene skal settes inn for å nedkjempe eventuelle opprørsstyrker og sikre utviklingsinnsatsen tilstrekkelig rom til å drive sin virksomhet". På denne måten blir sivile utviklingsaktiviteter premissleverandør for den militære aktørs innsats, og legger derved grunnlag for hevd et økt behov for samarbeid.

Fra militær side hevdes det i tillegg at COIN utløser et behov for å vinne "hearts and minds" hos lokalbefolkningen (FM 3-24, 2006, s.A-5). Den militære aktør har behov for å ha tillit og støtte i befolkningen for å kunne løse sitt militære oppdrag og derved bidra til den overordnede målsetting. "Hearts and mind" operasjoner gjennomføres ved å identifisere behov i samfunnet, og deretter følge dem opp. Hvorvidt dette gjøres ved hjelp av sivile eller militære midler, er avhengig av blant annet sikkerhetssituasjonen (ibid, A-7). Det som er avgjørende, er at det bidrar til den overordnede målsettingen. Dette kan i så måte også sies å bidra til et økt behov for sivil-militær integrasjon.

De senere årenes utvikling både innen styrkeutvikling og doktrine vitner om en erkjennelse av viktigheten av denne type operasjoner. På styrkeutviklingssiden har det blant annet vært et gjennomgangstema å utvikle såkalte "gripbare kapasiteter"<sup>35</sup> og etablering av innsatsstyrker.

---

<sup>35</sup> I gripbare kapasiteter ligger det at Forsvarets avdelinger og enheter skal være tilpasset de oppgaver det politiske nivå forventer av dem og at de er i stand til å levere troverdig og relevant innsats- og stridsevne innefor disse oppdragene. Begrepet kom spesielt i fokus ifm en økende bruk av norske styrker i internasjonale operasjoner hvor det i tillegg til troverdig og relevant innsats- og stridsevne var viktig at avdelingen var liten å lett nok til å kunne deployere.

I 2007 utga Forsvaret i tillegg en ny "Forsvarets Felleoperative Doktrine" som i stor grad viser et doktrinelt skifte av fokus hvor stabilisering er beskrevet som en av tre metodiske tilnærminger til operasjoner (FFOD, 2007, s.20).

### 3.2 Utviklingen av integrerte tilnærminger/konsepter

Operasjoner, som i økende grad er multidimensjonale og har flere aktører involvert, utfordrer aktørene i å respondere sammen, og med dette får en raskt utfordringer med koordinering og interessekonflikter. Selv om FN oppdaget disse utfordringene allerede på begynnelsen av 90-tallet, kan en hevde at paradigmet med integrasjon som det dominerende operasjonsmønster først kom i mars 2000 (Weir, 2006, s.11). En gjennomgang av FNs fredsbevarende operasjoner resulterte i "Brahimi rapporten" som hadde som mål å finne nøkkelfaktorene for suksess i fremtidige komplekse operasjoner (UN General Assembly, 2000, s.1). Det kanskje viktigste funnet som ble identifisert i rapporten, var FNs totalt manglende evne til å få "FN-familien" til å jobbe effektivt sammen. Selv om Brahimi rapporten i seg selv ikke tar til ordet for integrerte operasjoner, men fokuserer på integrert planlegging, var rapporten sentral i å starte debatten om integrerte operasjoner. En kan si at det er etter denne rapporten at det i økende grad har kommet krav om integrasjon av politiske, militære og humanitære aspekter i FN oppdrag (Wheeler og Harmer, 2006, s.11). Dette kan også sies å ha hatt innvirkning på vestlige lands regjeringer og organisasjoner, eksempelvis NATO, som i økende grad har forsøkt og forsøker å utvikle integrerte og sammenhengende politiske tilnærminger til internasjonale konflikter og ustabilitet. Et fellestrekk er at disse konseptene fortsatt er under utvikling og lite konkrete i forhold til hvordan integrerte operasjoner skal gjennomføres i praksis.

#### 3.2.1 FNs tilnærming – "Integrated Mission Concept"

En basis for utviklingen av FNs konsept for integrerte operasjoner er blant annet kritikken som har blitt rettet mot organisasjonen i forbindelse med dens evne til å håndtere overgangen fra krig til fred. I tillegg kommer den tidligere nevnte Brahimi-rapporten og erfaringer fra FN ledede operasjoner generelt. Den uavhengige studien "Report on Integrated Missions" (Barth Eide et al, 2005)<sup>36</sup>, trekker frem tre essensielle momenter som viktige i den internasjonale støtten for overgangen fra fred til krig (Ibid s.7).

For det første understrekes behovet for en *overordnet strategisk visjon* i forhold til hva hovedmålet med FNs innsats skal være. Det vil si hva de ønskede målsettingene med prosessen er, hvilke steg som er nødvendige å ta for å nå målene, hvem som må være med og hvem har hvilket ansvar.

<sup>36</sup> Gjort for FNs Executive Committee on Humanitarian Affairs (ECHA).

For det andre må *planleggingen reflektere denne strategiske visjonen* slik at en unngår en prosess som er preget av hva den individuelle aktør ønsker å gjøre istedenfor hva som faktisk er mest nødvendig. For det tredje må integrerte operasjoner i felten være designet slik at alle relevante FN og ikke-FN *aktører bringes sammen* på en måte som reflekterer og opprettholder operasjonens overordnede visjon. Det understrekes videre at det i forbindelse med design ikke bør være noen fast organisasjonsmodell, men at form skal følge funksjon. Med dette menes at det er operasjonens strategisk politiske og operasjonelle målsettinger som skal bestemme hvem som skal integreres i operasjonen og hvorledes den skal organiseres.

Denne tankegangen har preget FNs tilnærming til integrerte operasjoner og ledet til følgende definisjon (DPKO, 2006, s.3):

*An Integrated Mission is one in which there is a shared vision among all UN actors as to the strategic objective of the UN presence at country level. This strategic objective is the result of a deliberate effort by all elements of the UN system to achieve a shared understanding of the mandates and functions of the various elements... to maximize UN effectiveness, efficiency, and impact in all aspects of its work...form (mission structure) should follow function and be tailored to the specific characteristics of each country setting.*

Det følger av dette at integrasjon er et styrende prinsipp for planlegging, design og implementering av komplekse FN operasjoner i "post conflict" situasjoner. Tanken er at en kobler de forskjellige dimensjonene<sup>37</sup> av fredsstøttende operasjoner, og integrerer de avgjørende delene av hver dimensjon inn i FNs strategiske tenkning og design. Integrerte operasjoner er derved flerdimensjonale hvor et bredt spekter av virkemidler skal inkorporeres i en helhetlig kommando- og kontrollstruktur etter prinsippet form skal følge funksjon. Hensikten med dette kan sies å være et forsøk på øke effektivitet, yteevne og innvirkning gjennom å sikre en bedre og nærmere koordinering mellom alle virkemidler. En forventer videre at aktørene tilstede i operasjonsområdet er villige til, og har en interesse av, å støtte oppunder den politiske overordnede målsettingen gitt av FN gjennom sikkerhetsresolusjoner og mandat. I tillegg at aktørene er villige til å koordinere i forhold til dette.

---

<sup>37</sup> Eksempelvis politiske, utvikling, humanitære, menneskerettigheter, juridiske, sosiale og sikkerhet

### **Planlegging**

“Integrated Mission Planning Process” (IMPP) står sentralt i FNs konsept for å kunne få til en helhetlig og inkluderende tilnærming til planleggingen av integrerte operasjoner. IMPP er designet for å oppnå en felles forståelse ved å etablere en flerfaset planprosess som søker å engasjere alle deler av FN systemet i tillegg til andre relevante partnere. En skal derved sikre at de riktige organisasjonene er tilstede, at de riktige områdene blir vurdert og ikke minst at en motiverer til en fleksibel og integrert strategisk og operasjonell tenkning og planlegging. IMPP har ikke til hensikt å overta alle andre planprosesser. Til dette er antallet internasjonale og nasjonale aktører for stort, og roller, avgjørelsesprosesser, prosedyrer og styringsorganer for mangfoldig. Det er likevel slik at en med basis i Sikkerhetsrådets mandat, ønsker å oppnå en delt forståelse av prioriteter, programmer og organisatoriske prinsipper. I tillegg er målet en klar fremstilling av ansvar og en organisatorisk struktur som støtter disse prioritene og som tar hensyn til aktørenes mandater. I retningslinjene til IMPP (DPKO, 2006) blir det spesielt vektlagt at planprosessen skal sikre at de humanitære prinsippene blir respektert slik at de blir ivarettet under implementeringen av operasjonens mandat, og at det støtter opprettelsen av et effektivt humanitært operasjonsmiljø.

For å gjennomføre IMPP opprettes en ”Integrated Mission Task Force” (IMTF) og et ”Integrated Mission Planning Team” (IMPT). IMTF har i hovedsak ansvaret for selve planprosessen på hovedkvarternivå, mens IMPT er deres forlengede arm i felt. Sammen skal disse sørge for at operasjonens integrerte enheter får mest mulig likeartet forståelse av hva situasjonen og målet med operasjonen er, og hvor fokuset er å: ”achieving proper sequencing of planning activities, coherence in identifying needs, objectives and results, and identifying opportunities for linking planning activities” (ibid, s.4).

En av de viktigste oppgavene til ”Integrated Mission Task Force” er å sikre involvering og koordinering med de øvrige institusjonene i FN og med de land og aktører som vil komme til å bistå med ressurser i en integrert operasjon. ”Among the external partners, particular focus should be given to the contributions of other regional organizations, donor states and troops/police contributing countries, and NGOs (national and international)” (ibid, s.19). Disse skal i henhold til retningslinjene for IMPP involveres i målsettinger, struktur og hvordan elementer skal implementeres i den integrerte operasjonen.

Ut i fra dette kan en si at FN anser det som viktig at eksterne aktører blir involvert i operasjonsplanleggingen på et tidlig tidspunkt. Hovedmålet er å få aktørene til å trekke i samme retning ved å sørge for en helhetlig tilnærming med de aktører en har i operasjonsområdet. Med en slik målsetting vil koordinering og samarbeid i utstrakt grad måtte kunne sies å være avgjørende.

### **Organisering og ledelse**

Som en følge av ”form skal følge funksjon” er det ikke noen ensartet svar på hvordan organisering og ledelse er ment å være. Dette har medført svært forskjellige organisatoriske modeller på integrerte operasjoner. Stuart Gordon (2006, s.50) har i sin studie identifisert to prinsipielle versjoner, en maksimalistisk og en minimalistisk. I den første har “Office for the Coordination of Humanitarian Affairs” (OCHA) ingen selvstendig identitet, og FNs humanitære lederskap er fullt integrert med den overordnede operasjonsstrukturen<sup>38</sup>. I den minimalistiske versjonen har OCHA en separat identitet hvilket betyr at de står utenfor den integrerte strukturen<sup>39</sup>.

Selv om organisatorisk utforming har vært forskjellig, er det likevel ett tydelig nøkkelprinsipp for organisering av den integrerte strukturen at FNs humanitære, utviklings, militære og politiske verktøy plasseres under Senior Representative Secretary General SRSG. Rapporteringslinjene går fra SRSG via DPKO<sup>40</sup> til Generalsekretæren. SRSG er en sivil person som er delegert signifikant autoritet i forhold til å gi retning i operasjonen og for å lede engasjementet med politiske prosesser (DPKO, 2008, s.68). Vedkommende skal være operasjonelt ledende for alle aktiviteter, inkludert militære, politi og sivile ressurser. Fra et militært perspektiv vil en egen styrkekommandør være rådgivende på alt som har med militære saker å gjøre. I tillegg har SRSG en ”Deputy SRSG (DSRSG)/Humanitarian Coordinator (HC)/Resident Coordinator (RC)” som er ansvarlig for å ”sikre at alle FNs komponenter i landet følger en koordinert og sammenhengende tilnærming” (Annan, 2006, s.4). Med dette som målsetting er DSRSG/HC/RC både ansvarlig for koordineringen av humanitære operasjoner, FNs utviklingsoperasjoner og for å opprettholde koblingen blant annet med de eksterne miljøene som ivaretar humanitært arbeid og utviklingsarbeid. Med referanse til Gordons funn nevnt ovenfor påpeker FNs ”Capstone Doctrine” (DPKO, 2008, s.91) at i de tilfeller hvor DSRSG/HC/RC er støttet av OCHA, vil de normalt ivareta humanitær koordinering.

<sup>38</sup> FNs operasjon i Afghanistan (UNAMA) er et eksempel på dette.

<sup>39</sup> FNs operasjon i Côte d’Ivoire (UNOCI) er et eksempel på dette

<sup>40</sup> DPKO er ansvarlig for å skaffe til veie politisk rettledning og strategisk retning for alle FNs fredsbevarende operasjoner.



Når det finnes formålstjenelig vil OCHA være utenfor operasjonsstrukturen for å lette tilgangen til det bredere humanitære miljø. Når det er sagt, kan en ha samme type konstellasjon for militære styrker, som en eksempelvis ser i Afghanistan hvor nasjonale styrker er underlagt en regional organisasjon (NATO ledet ISAF) som ivaretar den militære delen av operasjonen utenfor FNs integrerte operasjonsstruktur. Dette understreker at det ikke er en "one-size-fits-all" tilnærming i å oppnå integrering mellom aktører i operasjonene. FN erkjenner dette, men understreker at det er avgjørende for en fredsoperasjon at en møtes jevnlig, deler informasjon med alle aktører og harmoniserer aktiviteten i best mulig grad (ibid, s.73). Samtidig understrekes det i forhold til rene humanitære aktører, eksempelvis ICRC, at disse har behov for en uavhengighet til den politisk-militære strukturen. Dette for å sikre konseptet med det humanitære rom og respekten for de humanitære prinsippene uavhengighet og nøytralitet. Politisk motiverte handlinger for å stoppe en konflikt og apolitisk humanitært arbeid, basert på humanitære prinsipper og med mål om å redde liv, må med bakgrunn i dette holdes atskilt, mener FN.

### **Utfordringer**

Til tross for viktige forbedringer mot en mer effektiv og tilpasset tilnærming til integrerte operasjoner, har FN flere barrierer som gjenstår. Svært mange av disse er i relasjon til FN internt i form av kompleksitet, struktur og interne forskjeller mellom FN organer. Eksempler på dette er FNs fragmenteringsproblem som gjør at FNs organer opererer autonomt med lite synergi og koordinering, manglende evne til å gjennomføre reformer, kulturforskjeller mellom FNs organisasjoner og interne organisatoriske forskjeller i mål og hensikt (Campbell et al, 2007, pkt.2). Dette gjør at FN per tiden i hovedsak har fokus på forholdene internt organisasjonen i forhold til integrerte operasjoner.

Organisatoriske forskjeller innenfor mål og hensikt har spesiell relevans for denne oppgaven. Det er en generell enighet om at fred og stabilitet er ønskelig, men de individuelle målene til de som er involvert i FNs multidimensjonale respons, er som regel svært forskjellige, noe de humanitære organisasjonene er et godt eksempel på. Et nøkkelement i debatten om konseptet integrerte operasjoner er at integrering av humanitære komponenter i fredsbyggende operasjoner kan undergrave uavhengigheten og nøytraliteten til de humanitære aktørene i en konflikt (Campbell et al, 2007, pkt.2.4). Uavhengighet og nøytralitet er faktorer som blir sett på som vitale for å oppnå humanitær tilgang og sikkerhet for humanitært personell i voldelige konflikter. Denne bekymringen har blitt utvidet ved at FNs humanitære enheter i økende grad har blitt avhengig av NGOer for å ivareta de humanitære programmene. Flere utviklingstrekk har blitt sett på som påtrengende og som en potensiell trussel for de humanitære prinsipper.

Det ble blant annet åpnet for at humanitær innsats kunne innarbeides i Sikkerhetsrådets mandater (UN Security Council, 2000, s.2). Bekymringene fra de humanitære miljøene er at en med en integrert struktur og mandat hentyder at humanitær assistanse er nok et verktøy for diplomatisk innflytelse.

### 3.2.2 NATOs bidrag til integrerte operasjoner – ”Comprehensive Approach”

NATO innehar på ingen måte alle virkemidlene som skal til i konteksten krisehåndtering og stabiliseringsoperasjoner og har derved primært forblitt en militær aktør. En seminarrapport fra Brussel viser at dette blant annet har medført at NATOs fokus og villighet til å se på nye måter for samarbeid og koordinering med andre aktører og multilaterale institusjoner, har økt de seneste årene (Nagelhus Schia og Ulriksen, 2007, s.11-13). Rapporten viser videre at de utfordringer NATO møter i Afghanistan, har medført en voksende anerkjennelse av at få av dagens kriser, hvis noen, kan bli møtt med militære midler alene. Fred, sikkerhet og utvikling er mer innbyrdes forbundet, og det er derved behov for en enhetlig tilnærming både innenfor alliansen så vel som en nærmere integrasjon med andre relevante partnere.

Mens sikkerhet tidligere primært ble definert i militære termer, inkluderte NATOs strategiske konsept (1999) også politiske, miljømessige, økonomiske og sosiale aspekter, i tillegg til det militære element. Etter NATOs toppmøte i Riga 2006 kom de allierte til enighet om at dagens utfordringer krever en helhetlig tilnærming i operasjonene utført av det internasjonale samfunn. NATO fokuserer derfor på å utvikle en ”Comprehensive Approach” som et operasjonelt konsept basert på sin ”Effect-based Approach to Operations” (EBAO)<sup>41</sup>. Siden NATO bare har militære virkemidler tilgjengelig, må deres tilnærming sees innefor et større rammeverk hvor alle instrumenter og verktøy blir brukt. Dette er fortrinnsvis FN sett fra NATOs ståsted.

Assistant Secretary-General for Defence and Planning i NATO HQ har påpekt at å innbefatte internasjonale institusjoner og ikke statlige organisasjoner i planlegging og utførelse av operasjoner, ikke er noe nytt (Colston, 2007, s.2). Problemet har vært at det har vært gjort på ad-hoc basis. Ad-hoc tilnærminger har sine klare begrensinger. Det kan løses bedre på forhånd gjennom en strukturert og effektiv koordinering på alle nivå. Hensikten er å komplimentere og gjensidig forsterke hverandre for å oppnå *felles eller sammenlignbare målsettinger*, samtidig som en ivaretar respekten for organisasjoners uavhengighet og det humanitære rom.

---

<sup>41</sup> I henhold til Nagelhus Schia sin merknad er ikke forholdet mellom ”Comprehensive Approach” og EBAO veldig tydelig per oktober 2007. Hovedsakelig er dette på grunn av NATOs behov for å integrere med andre organisasjoner.

Målsettingen med konseptet er å ”improve NATO's practical cooperation with relevant international organisations, and as appropriate governmental and non-governmental organisations in order to collaborate more effectively in planning and conducting missions and operations” (NATO, 2007, s.3), og “to achieve greater coherence of efforts and actions by various actors engaged in a crisis or conflict” (ibid, s.2)

NATO ønsker å bidra til den integrerte tilnærmingen på tre nivåer (Colston, 2007, s.3). Det politiske strategiske nivå hvor det er nødvendig at nøkkelorganisasjonene etablerer et bedre samarbeid og en felles forståelse med alle aktører, på det operasjonelle nivå eksempelvis gjennom planlegging med andre aktører og vertsland, og på det taktiske nivå hvor alle aktører må være motiverte og bemyndiget for å samarbeide effektivt i sammen.

Colston legger videre frem noen nøkkelprinsipper som definerer NATOs bidrag til integrerte operasjoner. I forhold til eierskap understrekes det at en helhetlig tilnærming er et felles ansvar innen det internasjonale samfunn, og at dette ideelt sett bør ledes av FN. I tillegg påpekes at eierskap i forhold til reform og rekonstruksjon må hvile hos landet selv. Koordinering med andre aktører er et annet nøkkelprinsipp hvor det vektlegges at NATO ikke har ambisjoner om å koordinere andre internasjonale aktører, men at en ønsker å koordinere *med* dem. Et tredje nøkkelprinsipp er at NATO ikke har noe krav om å utvikle kapasiteter for sivile formål. Dette gjør det nødvendig å sikre et egnet sivil-militær grensesnitt samtidig som en er i stand til, der det er nødvendig, å utnytte like kapasiteter. Dette gjelder spesielt dersom sivile kapasiteter ikke er til stede eller er forhindret fra å handle på grunn av sikkerhetssituasjonen. Det understrekes i denne forbindelse at ” NATO's role in crisis management will continue to be a predominantly – but not exclusively – a military one” (Colston, 2007, s.3). Til sist understrekes behovet for pragmatisme og fleksibilitet blant aktørene for å kunne møte behovet for samarbeid og koordinering i et svært varierende operasjonsmiljø.

### **Utfordringer**

Hovedutfordringen i forhold til ”Comprehensive Approach” er at det ikke er enighet og manglende beslutninger på politisk strategisk nivå om hva denne tilnærmingen egentlig skal inneholde. En har derved praktiske utfordringer med å finne ut hvordan dette skal implementeres (Nagelhus Schia og Ulriksen, 2007, s.12).

NATO har i tillegg en utfordring i forhold til sitt behov for å koordinere med andre partnere, eksempelvis internasjonale organisasjoner og NGOer fordi NATO blir sett på som en ”militær maskin”. Innsatsen på sivil side, spesielt PRTene i Afghanistan, har for eksempel blitt sett på som å støtte den militære hovedinnsats, noe som har provosert det humanitære miljøet.

NGOer har i tillegg tradisjonelt av hensyn til de humanitære prisnippene vært skeptiske til en nær assosiasjon med fredsbevarende styrker. Dette har medført et problemfylt forhold spesielt til humanitære aktører. Et lignende problem er i forhold til FN. Colston (2007, s.5) beskriver ”en følelse av et sprikende kulturelt gap” som gir seg utslag i at NATO blir oppfattet som en fremmed militær organisasjon som må kontrolleres. Dette til tross for at NATO ofte gjør FNs arbeid under FN mandat slik som situasjonen eksempelvis er i Afghanistan.

NATO har også utfordringer på lik linje med FN i forhold til eksempelvis intern koordinering. I forbindelse med operasjonene i Afghanistan har blant annet ansvar for forskjellige områder og oppgaver blitt gitt til forskjellige medlemsland.

### 3.3 Integreerte operasjoner i norsk politisk kontekst

Et økt behov for sivil-militær integrasjon og det politiske aspektet ved integreerte operasjoner må også kunne sies å være vektlagt fra politisk hold i Norge. Utenriksminister Gahr Støre understreket blant annet i en tale til Stortinget vedrørende situasjonen i Afghanistan at ”fremgang forutsetter en integrert sivil-militær strategi, hvor de politiske prosessene forsterkes” (Gahr Støre, 2008, web). Det vektlegges også at den militære innsatsen må støtte den sivile, uten at den blir en direkte del av den”. Bakgrunnen for dette er at militær innsats og sivilt arbeid innehar ulike roller og oppgaver. Gahr Støre uttrykker det slik: ”Deres oppgaver skal samordnes<sup>42</sup>, men ikke sammenblandes” (ibid). En ser med andre ord et behov for at en jobber mot de samme politiske målsettinger, og trekker i samme retning som FN vektlegger. Behovet for samordning er nettopp på grunn av den avhengighet en ser mellom den militære og humanitære aktiviteten. Gahr Støre understreker at varig fremgang med hensyn til sikkerhet, styresett og utvikling gjensidig forsterker hverandre og illustrerer det ved å si: ”uten sikkerhet, ingen utvikling... uten utvikling, ingen varig sikkerhet” (ibid).

En kan med bakgrunn i dette hevde at det norske politiske nivå ser behovet for en økt integrering mellom de humanitære aktører og de militære aktører for å løse dagens komplekse konflikter. Fokuset i denne oppgaven er på aktørene selv, og neste spørsmål er hvordan de norske aktørene responderer på denne utviklingen, dette vil bli behandlet i kap 4 og 5.

---

<sup>42</sup> Samordne betyr i henhold til ordnett.no det samme som å harmonisere, integrere, koordinere og synkronisere

#### 4 Norske humanitære aktørers forhold til økt behov for sivil-militær integrasjon

Problemstillingen i oppgaven er som følger: ”Kan økt behov for sivil-militær integrasjon gjennomføres i praksis, gitt de enkelte aktørers institusjonelle interesser?”. Oppgaven vil i de påfølgende to kapitlene analysere empirien for henholdsvis den norske humanitære aktør og den norske militære aktør i forhold til deres vilje til å imøtekomme et økt behov for integrasjon.

Med bakgrunn i den beskrevne status i FN, NATO og politisk nivå i Norge, synes de sentrale elementene i integrerte operasjoner å være planlegging, operasjonsstruktur, det humanitære rom og ledelse. Disse vil bli brukt i den videre analysen som utgangspunkt for å belyse de ulike aktørenes institusjonelle interesser og hvordan dette påvirker integrerte operasjoner.

Gjennom dette vil oppgaven undersøke hypotesen, ”Den norske militære aktør og de norske humanitære aktørers institusjonelle interesser vanskeliggjør i praksis gjennomføringen av integrerte operasjoner i dagens komplekse konflikter” (H1). Dersom denne hypotesen ikke stemmer, er spørsmålet om det heller er slik at ”Det viktigste for aktørene er å lykkes med det internasjonale politiske oppdraget i integrerte operasjoner og derved imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon” (H2).

##### 4.1 De humanitære organisasjonenes oppdrag i Afghanistan

**Flyktningshjelpen** er en av de største humanitære organisasjonene i Afghanistan, og har vært aktive der siden 2002. Flyktningshjelpen jobber med retur av flyktninger og driver prosjekter innen juridisk rådgivning til flyktninger og internt fordrevne, opplæring av lærere, samt bygging av skoler og hus (Brev til Utenrikskomiteen, 2007, s.4).

**Kirkens Nødhjelp** (KN) har vært engasjert i Afghanistan siden 1979. I dag arbeides det hovedsakelig gjennom lokale og nasjonale partnere og institusjoner som sørger for å bygge varig lokal kapasitet og kompetanse i det sivile samfunn (ibid). Dette handler eksempelvis om rådgivning innefor bygdeutvikling i forbindelse med blant annet vann, hygiene og jordbruk. KN jobber primært i Faryab provinsen hvor også de norske militære styrkene er til stede.

**Røde Kors** har et ambulansesprosjekt gående i området Kabul, der de har bygget opp et lokalt ambulansesystem ved å skaffe biler og kommunikasjonsmidler. I tillegg støtter Norges Røde kors arbeidet til ICRC, IFRC og den lokale Røde Halvmåne organisasjonen i området. Norges Røde Kors har gitt særlig prioritet til støtte for mobile helseklinikker, katastrofehandtering og organisasjonsutvikling ved distriktskontorene

**Leger uten Grenser** (MSF<sup>43</sup>) drev med medisinske program i 13 provinser i landet, men trakk seg ut av Afghanistan sommeren 2004 etter 24 år i tjeneste. MSF valgte å trekke seg ut på grunn av den usikre sikkerhetssituasjonen, og blant annet som følge av et direkte angrep på en MSF bil hvor 5 hjelpearbeidere ble drept. Manglende respons i forbindelse med drapene fra regjeringen og direkte trusler fra Taliban i etterkant oppgis av MSF som noe av årsaken til tilbaketrekningen (MSF Press release, 2004).

#### 4.2 Forholdet til konseptet integrerte operasjoner

Det ble klart tidlig i intervjuene at ordet integrasjon i liten grad var et ønsket ord blant de humanitære organisasjonene. En illustrasjon på dette er følgende utsagn fra en av respondentene: ”Begrepet sivil-militær integrasjon blir ikke debattert i vår bransje, vi snakker om sivil-militær koordinering som er FNs offisielle begrep. Det ligger mye i terminologi, og i integrasjon ligger det en voldsom politisk føring som vi ikke kan være med på. Vi vil ikke integreres under et oppdrag med politisk mandat.”

Samarbeid synes også å være et relativt betent begrep for flere. Dette illustreres godt i forbindelse med spørsmålet om betydningen av sivil-militær integrasjon. Samtlige respondenter forbinder dette med et direkte samarbeid mellom de humanitære og militære aktørene, hvor direkte samarbeid betyr at en jobber side om side i felt og derved utfører oppdrag i sammen. Dette fremheves som både uakseptabelt og uaktuelt fra samtlige respondenter på grunn av det politiske mandatet som er førende for den militære aktørs innsats. Enkelte av respondentene trekker også frem et behov for avstand fordi arbeidsmetodene er helt forskjellige. Et samarbeid, i den forstand at en arbeider sammen i felt, virker i så måte uaktuelt. Respondentene utelukker ikke at det er åpning og behov for andre typer relasjoner. Det kommer klart frem at alle respondentene ser behovet for en form for felles og koordinert tilnærming til komplekse konflikter av typen en har i Afghanistan. Dette krever en tilnærming som gjør at en ikke glir over i hverandres ansvarsområder, men har en klar rollefordeling. Flertallet var klar på at en slik tilnærming må ta hensyn til den forskjellighet som ligger i de militære og humanitæres målsettinger og formål. Det ble gjentatte ganger repetert fra flertallet av respondentene at de humanitære organisasjonene ikke har politiske målsettinger.

Flere av respondentene uttrykte et problematisk forhold til den politiske undertone som de oppfatter ligger i integrerte operasjoner. Det ble i denne forbindelse påpekt fra flere at det er det politiske nivå som snakker om integrert tilnærming.

---

<sup>43</sup> Médecins Sans Frontières

De som må følge politiske føringer, som for eksempel den militære aktør, gjør det og forsøker følgelig å utøve integrerte operasjoner. En av respondentene uttrykker dette slik:

*”... Det er en politisk beslutning at dette skal være tilnærmingen, som vi har valgt å si at vi ikke er en del av. Vi er uavhengig og forbeholder oss retten til å være uavhengige, og tar derved ikke ordre i forhold til politisk føringer fordi vi tenker annerledes og operer annerledes. Sånn sett er det også en stor kulturell forskjell mellom humanitære organisasjoner og det militære.”*

Noen av respondentene mener i tillegg at det ikke er enighet i hvordan integrering skal fungere i praksis, verken internasjonalt eller nasjonalt. Det er derfor vanskelig å si hva en skal forholde seg til. I norsk kontekst hevdes det blant annet at den humanitære seksjonen i UD har en klar holdning til at det ikke skal gjennomføres samarbeid, og at det vil si at en har en militær strategi og en sivil/humanitær strategi som ikke har noe med hverandre å gjøre. FD hevdes derimot i større grad å tale for samarbeid og økt behov for integrasjon. Det kommer således an på hvem en snakker med på politisk nivå om det er behov for å gjennomføre og lykkes med integrerte operasjoner.

Med basis i denne politiske interesse, virker det som at alle respondentene på humanitær side ser med skepsis på integrerte operasjoner. I hovedsak går argumentene i retning av at integrerte operasjoner gir en politisering av humanitær hjelp, hvilket vil si at den humanitære hjelpen blir fundert i politiske mål og behov og kan medføre at det blir stilt betingelser for humanitær hjelp.

Et av de forholdene som står frem som viktige for de humanitære organisasjonene er ønsket om og behovet for å fremstå som frie og uavhengige fra de politiske målsettinger. Den politiske undertonen som oppfattes i integrerte operasjoner, skaper utfordringer i forhold til dette behovet. Flertallet av respondenter fremhever av den grunn at organisasjonene ikke er et politisk redskap slik en kan si den militære aktør er. Dette underbygges blant annet med de oppdrag de humanitære organisasjonene har påtatt seg og at grunnlaget for hvorfor de er til stede i et operasjonsområde er menneskelig behov. Flere understreker i denne forbindelse forskjellen til den militære aktør.

En respondent forklarer det slik:

*”vår organisasjon skal ikke ha noen politisk målsetting slik Forsvaret har, men vi har et særskilt mandat ved at vi skal redde liv og hindre menneskelig lidelse... Vi må ikke bli oppfattet som en part av konflikten, men må fremstå så nøytrale som mulig for å kunne gjøre de humanitære aktivitetene vi er satt til å gjøre og for å oppnå målsettingen med å nå alle befolkningsgrupper. Det er de som har størst behov for hjelp som må kunne nås, uansett hvilken side de tilhører i en konflikt. Om det er Taliban eller andre spiller mindre rolle. For å kunne holde dette målet, må en fremstå nøytrale og uavhengige i forhold til noen som helst politiske bindinger.”*

En mener også at integrerte operasjoner kan bidra til å gi en persepsjon av å ta side i en konflikt og dermed utfordre de humanitære prinsippene som de humanitære organisasjonene jobber etter. Respondentene er også bekymret fordi en mener at integrerte operasjoner bidrar til en militarisering av humanitær respons og med det en sammenblanding av roller som bidrar til å gjøre skillene mellom de humanitære og militære uklare for mottakerne av hjelp. NATOs PRT modell blir her trukket frem av enkelte som et eksempel på dette. En av respondentene sier:

*”En militær og sivil del som samarbeider slik det er i den norske PRTen, gjør det uklart og hvisker ut grensegangene mellom det sivile/humanitære og militære... militære gjør på en måte rollene uklare ved at en har dette konseptet. Selv om den sivile delen av PRT er ikke under kommando av militær ledelse og opptre sivilt, er de likevel innunder det samme konseptet sikkerhetsmessig. Dette kan gjøre at de relateres til den militære delen og dermed bidrar til at rollene blir uklare.”*

Sammenblanding av roller blir på denne måten fremstilt som uheldig for de humanitære organisasjonenes virke. Det er en generell enighet blant respondentene om nødvendigheten og viktigheten av en klar rollefordeling og et skille mellom de humanitære og militære aktører. I forhold til det tilsynelatende negative synet på integrerte operasjoner, må en derved innledningsvis kunne hevde at de humanitære aktørene preges av en holdningsmessig innstilling som kan støtte oppunder oppgavens hovedhypotese (H1).



### 4.3 Humanitære prinsipper og det humanitære rom

I all hovedsak kan det virke som de ovennevnte temaene viser til utfordringene ved et direkte samarbeid på bakkenivå, og som tidligere vist, blir dette ansett som uaktuelt for samtlige av de humanitære respondentene. Oppgaven vil videre i analysen av de humanitære organisasjonene gå dypere inn i hvorfor dette er slik for å finne hvilke institusjonelle interesser som ligger bak. Analysen vil i tillegg belyse om det er andre nivå/områder hvor det er mulig å imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon.

#### *De humanitære prinsipper og tilgang til befolkningen*

De humanitære prinsippene<sup>44</sup>, humanitet, upartiskhet, uavhengighet og nøytralitet fremstår som viktige for de humanitære respondentene. En av grunnene til dette ligger i at de humanitære prinsippene og etterlevelse av disse hevdes å sikre de humanitære organisasjonene den nødvendige tilgang til alle deler av befolkningen fordi de blir ansett som politisk uavhengige. Ved at organisasjonene ikke blir ansett som en part av konflikten, kan de utføre sine oppdrag slik de humanitære prinsippene tilsier – med humanitet og upartiskhet.

Enkelte av organisasjonene kan likevel hevdes å ta et politisk standpunkt eller å ha politisk innvirkning på en konflikt ved at organisasjonen er involvert i utviklingsarbeid og ikke bare nødhjelpsarbeid. Argumentasjonen ovenfor gir en tydelig kobling mellom de humanitære prinsipper og det å være politisk uavhengig. Likevel hevder de respondentene, som kan sies å drive med utviklingsarbeid, at uavhengighet og de humanitære prinsippene er like viktig for dem. Når respondentene blir konfrontert med dette dilemmaet viser empirien to tilnæringsmetoder.

Den ene respondenten mener de jobber i en gråsoner mellom akutt humanitært arbeid og langsiktig bistandsarbeid, men tar avstand fra at det arbeidet organisasjonen gjør medfører at en tar eller må ta et politisk standpunkt.. ” ... vi tar et humanitært standpunkt i forhold til å hindre menneskelig lidelse, det å hjelpe folk i nød, men vi tar ikke et politisk standpunkt. Det handler om å forstå de humanitære prinsippene. Vi blir ansett som uavhengige av befolkningen fordi vi er uavhengig av politikk. Det må vi være for å få tilgang til de som er i nød ”.

Den andre respondenten bekrefter at langsiktig bistand og utvikling ofte medfører at en må ta noen politiske standpunkt, og at det er vanskelig å drive med utvikling uten å gjøre det.

---

<sup>44</sup> *Impartiality* directs that assistance is provided based solely on need, without discrimination among recipients. *Humanity* posits the conviction that all people have equal dignity by virtue of their membership in humanity. *Neutrality* stipulates that humanitarian organizations must refrain from taking part in hostilities or taking actions that advantage one side of the conflict over another. *Independence* is necessary to ensure that humanitarian action only serves the interests of war victims, and not political, religious, or other agendas (de Torrent, 2004, s.2)

En må derfor skille mellom når en driver med utvikling og når en driver med (akutt) humanitært arbeid. Respondenten forklarer dette på følgende måte:

*”Langsiktig bistand er noe mer enn en humanitær situasjon. En jobber for langsiktige mål for å skape stabilitet. Da må man ta noen standpunkter, i hvert fall i typen konflikt en har i Afghanistan. Gjennom at vi tar et standpunkt er vi ikke nøytrale, men vi er nøytrale i forhold til at vår målgruppe alltid er de svakeste. Vi anser oss heller ikke som en part av konflikten siden vi er i et land for å bistå sivilbefolkningen generelt med utvikling”*

Selv om en organisasjon tar noen politiske standpunkt, ser det likevel ikke ut til at dette gjør det lettere med et samarbeid med den militære aktør. Dette begrunnes med at et nært samarbeid vil medføre uklare roller som igjen vil undergrave de humanitære prinsipper: ”...de militære har en helt spesifikk rolle, og de humanitære har en helt annen rolle. Disse må man holde klart atskilt hvis ikke blir det for uoversiktlig”.

Empirien viser at de humanitære prinsippene fremstår som en sentral institusjonell interesse for de humanitære aktørene. Fellesnevneren ligger kanskje mer i den basis de danner for det ansvar humanitære organisasjoner har og det mandat den enkelte organisasjon har påtatt seg, enn hvordan de forstås og brukes. Dette kan illustreres med uttalelsen fra en av organisasjonene: ”Vår interesse er å redde liv - interessene til en humanitær organisasjon er en reaksjon og konsekvens av de humanitære prinsippene. Hvordan en skal operere og hvorfor en skal operere baserer seg på disse prinsippene og er vårt grunnlag for å involvere oss i en operasjon”.

De humanitære prinsippene kan med andre ord forstås som på den ene siden å gi grunnlaget og målsettingene for de humanitære organisasjonenes innsats (humant og upartisk), og på den annen side gi retningslinjene for hvordan en slik innsats skal foregå eller hvordan en skal få det til (uavhengig og nøytralt). På den måten gir de humanitære prinsipper grunnlag for å skille det humanitære miljø fra de politiske virkemidlene i operasjon, slik som eksempelvis den militære aktør.

### **De humanitære prinsipper og organisasjonenes sikkerhet**

Noe av basisen for å hevde et økt behov for sivil-militær integrasjon mellom de humanitære aktørene og den militære aktør er den gjensidige avhengigheten en ser mellom utvikling og sikkerhet.

Logikken brukt fra politisk hold er at en ikke får noen utvikling uten sikkerhet, og heller ikke noen varig sikkerhet uten etterfølgelse av utvikling i samfunnet. Relatert til situasjonen i Afghanistan går operasjonene hovedsakelig langs tre operasjonslinjer, nemlig stabilitet, utvikling og styresett. Forenklet sett jobber den militære aktør gjennom NATO med operasjonslinjen som omhandler stabilitet, mens de humanitære aktørene er noen av de som bidrar til utvikling. Med basis i den ovenstående logikken skulle derved aktørene se et behov for hverandre for å få den nødvendige fremgang og for å oppnå sine målsettinger.

Flere av de humanitære organisasjonene vektlegger og forbinder de humanitære prinsippene med egen organisasjons og egne medarbeideres sikkerhet. Sammen med tilgang til befolkningen, er sikkerhet en forutsetning for at de humanitære organisasjonene skal kunne gjøre arbeidet sitt.

Samtlige respondenter understreker at organisasjonene ikke tar avstand fra enhver form for militær maktbruk, men anerkjenner at militærmakt av og til må brukes for å opprette og ivareta menneskelig sikkerhet. Afghanistan trekkes frem som et godt eksempel på et slikt behov. ”Vi anerkjenner en internasjonal militær tilstedeværelse og forstår behovet for det.”, sier en av respondentene.

Rollen til den militære aktør blir sett på som viktig fordi hensikten sett fra de humanitæres perspektiv er å bidra til stabilitet og sikkerhet slik at de humanitære organisasjonene kan utføre sin jobb. En av respondentene forklarer holdningen slik:

*”Vi har ikke som utgangspunkt at vi ønsker å ta avstand fra det militære eller at vi ikke ønsker en felles tilnærming. Ønsket om stabilitet er en forutsetning for at vi i det hele tatt kan jobbe. Slik det er i Afghanistan i dag er det enorme områder vi ikke har tilgang på grunn av sikkerhetssituasjonen. Her kan den militære aktør bidra”.*

Flere påpeker likevel at det er forskjellige måter å oppnå sikkerhet på. Til forskjell fra den militære aktør som bruker maktmidler for å oppnå sikkerhet, kan eksempelvis det å bygge infrastruktur eller det å hjelpe mennesker i nød også være med på å bedre stabiliteten i et område. Måten de humanitære organisasjonene utfører sine oppdrag på, har også betydning for sikkerhet understreker flere av respondentene. Det er i denne sammenheng de humanitære prinsippene kobles sammen med de humanitære aktørers egen sikkerhet.

En ser fra humanitær side behovet for en militær tilstedeværelse og at disse ivaretar sine oppgaver i forhold til å sikre stabilitet i områdene hvor de humanitære skal jobbe.

En representativ beskriver den militære rolle slik: ”Militærets rolle er etter vårt syn er å skape sikkerhet, sikre det humanitære rom og humanitære aktører”. Samtidig er det en holdning blant flertallet av humanitære respondentene at militær ivaretagelse av det humanitære rom og de humanitære aktører har visse svakheter. De militære verken er eller kan være den eneste måten å ivareta de humanitæres behov for sikkerhet.

Enkelte av respondentene trekker dette så langt som å si at sikkerheten til egen organisasjon og medlemmer er i enhver situasjon uavhengig av militære eller andre politisk funderte organisasjoners tilstedeværelse. En av respondentene forklarer det slik:

*”Vi ser ikke at en økt militær tilstedeværelse gir noen økt sikkerhet og derved et bedre humanitært handlingsrom i eksempelvis Afghanistan. Det er snarere tvert imot i mange sammenhenger... Sikkerheten som de militære kan gi er en falsk trygghet.. For oss er det ikke gitt at en internasjonal militær tilstedeværelse gir noen garantier for humanitært handlingsrom”.*

Organisasjonen må derfor ivareta sikkerheten selv. En tilknytning eller oppfattet tilknytning til den militære aktør blir i dette perspektivet sett på som en sikkerhetsrisiko istedenfor en bidragsyter til sikkerhet fordi en setter nøytralitetsbegrepet på prøve, og det vil dermed aldri være en opsjon å imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon eller ha et nært samarbeid med den militære aktør.

For flertallet av respondentene er det i større grad en kombinasjon hvor den militære aktør er en part i å skaffe den nødvendige stabilitet og sikkerhet, samtidig som en også søker å ivareta sikkerheten selv. Når sikkerhetsaspektet blir ivaretatt av organisasjonene selv, er dette i form av å stole på beskyttelsen en får fra blant annet organisasjonens navn, det arbeidet den gjør og hvordan organisasjonen oppfattes i lokalbefolkningen. Når en snakker om den militære aktørs rolle i forhold til å skaffe sikkerhet, er det i hovedsak snakk om sikre det humanitære rom. Det er med andre ord ikke snakk om et nært samarbeid for å ivareta sikkerheten.

Med basis i det ovenstående kan en si at reduksjon av nøytralitetsbegrepets betydning og faren for å tåkelegge grensene mellom de ulike aktørene, fremheves av alle respondentene som momenter som kan skape dårligere sikkerhet for de humanitære aktørene. I tillegg til at militær tilstedeværelse ikke nødvendigvis gir økt sikkerhet, trekkes det også frem av flere at militær tilstedeværelse kan gi dårligere sikkerhet. Det kan være nok at en blir forbundet med militære styrker eller også et vestlig land.

Etterfølgelse av de humanitære prinsippene fremstår som avgjørende for samtlige respondenter for å skape sikkerhet for egen organisasjon. Argumentasjonen er den samme som for å sikre tilgang til alle parter av befolkningen. For å underbygge egen sikkerhet er det viktig å fremstå som en nøytral part i konflikten både politisk og på andre måter. Flere understreker at etterfølgelse av de humanitære prinsipper virker ved å henvise til at de har tilgang til og kan operere sikkert i områder i Afghanistan hvor de militære styrkene ikke har tilgang. Det fremheves i tillegg av flertallet at den militære aktørs politiske mandat gir et behov for avstand mer enn et behov for økt integrasjon.

Viktigheten av de humanitære prinsippene og avstand til den militære aktør kan illustreres ytterligere. Flere respondenter sier eksempelvis at dersom et pågående prosjekt er under fare på grunn av sikkerhetssituasjonen vil en heller utsette prosjektet enn å benytte seg av den militære aktør for å stabilisere situasjonen.

Sett i et humanitært lys kan en med bakgrunn i dette stille spørsmålstegn ved den politisk fremstilte avhengigheten mellom sikkerhet og utvikling i den forstand at den humanitære og militære aktør er avhengige av hverandre. I hovedsak virker sikkerhet for de humanitære aktørene å dreie seg om opprettelse og opprettholdelse av det humanitære rom, det vil si egen sikkerhet og evne til å gjennomføre sine oppdrag. Ivaretagelse av egen sikkerhet oppfattes i stor grad å være avhengig av etterfølgelse av de humanitære prinsipper og i mindre grad av kun den militære aktør. Når det i tillegg i forbindelse med å opprettholde sikkerhet anses som viktig å fastholde en avstand til den militære aktør, kan det hevdes at dette støtter oppgavens hovedhypotese.

Forholdet til sikkerhet understreker at de humanitære prinsipper er en sterk institusjonell interesse for de humanitære aktørene. I nær sammenheng med de humanitære prinsipper kan også *beskyttelse av organisasjonens navn og tillit i befolkningen* sies å være en institusjonell interesse. Dette fordi de humanitære organisasjonene mener at det arbeidet organisasjonen gjør og at organisasjonen oppfattes som nøytral i lokalbefolkningen, bidrar til egen sikkerhet.

#### 4.4 Operasjonsplanlegging

Det ovenstående viser tydelig at fra et norsk humanitært synspunkt er et direkte samarbeid mellom de humanitære og militære aktører uaktuelt. Det er likevel slik at en kan se et behov for en viss relasjon da flertallet mener at den militære tilstedeværelse kan være nødvendig for å sørge for å opprettholde et humanitært rom. I det påfølgende vil oppgaven se på om det er mulig med en form for samarbeid innefor planlegging.

Alle de humanitære organisasjoner som denne oppgaven omfatter har sine spesifikke fokusområder, og ingen av dem har fått sitt mandat fra utenforstående. De tar utgangspunkt i eget charter, formålsparagrafer og prioriteter som grunnlag for å planlegge sin innsats. Igjen blir faktorer som behovsbasing og uavhengighet understreket av flertallet av respondentene. En forklarer det slik: ”Vi går inn i et hvilket som helst land hvor det er behov og hvor vi med vår ekspertise og kompetanse kan gjøre en innsats, og det gjør vi uavhengig av den politiske vurdering og behov”. I denne forbindelse nevnes en opplevelse av relative sterke politisk signaler fra norsk UD om en felles satsning og maksimering av ressurser i Faryab provinsen i Afghanistan. Dette har eksempelvis kommet til uttrykk gjennom at Afghanistan får tildelt mer penger til humanitært arbeid. ”Dette medfører at andre land får mindre penger og kan medføre at vi må stoppe enkelte prosjekter. En kan si det er resultatet av et ønske om integrerte operasjoner, og i hvert fall en politisering av humanitært arbeid som vi ikke kan være en del av. Vi går ikke etter politisk interesse, men behov”

For flertallet av organisasjonene er deres interesse om å nå de med størst behov styrende. Ingen andre overordnede målsettinger eller nasjonalt politiske mål er styrende for innsatsen til den enkelte humanitære organisasjon.

Planlegging av en innsats virker til å være relativt autonom i hver organisasjon, det vil si kun fokusert mot det området organisasjonen har kompetanse på. Samtlige understreker at en innsats alltid tar utgangspunkt i egne analyser og undersøkelser med basis i at innsatsen skal være behovsbasert og nå de som er mest sårbare eller har det vanskeligst.

Flere understreker at profesjonalisme er viktig da humanitært arbeid er spesielt og krever kjennskap til eksempelvis kultur, kjønnsroller, konflikanalyser og bærekraft i samfunnet. Planleggingen må ta innover seg mange faktorer, og det gjelder å innrette arbeidet på en slik måte at en ikke eskalerer konflikter eller på annen måte oppnår utilsiktede virkninger.

Den humanitære sektoren har også blitt avhengig av å prestere og lykkes fordi godt arbeid gir tilgang til penger. Alt arbeid blir monitorert og skal tilfredsstillende visse minimums standarder kommer det frem. Monitoreringen utføres av donorer og av organisasjonene selv. Kvalitet på arbeidet fremkommer derfor i tillegg som et behov og sterk institusjonell interesse hos alle respondentene.

Det fremkommer også at de humanitæres analyser inneholder en vurdering av de aktørene som er i området. Når det eksempelvis ble bestemt at norske styrker skulle til Afghanistan, måtte en forholde seg til dem som en må til andre aktører.

Det virker likevel som om dette har liten betydning for de planer som er lagt for den humanitære innsatsen. ”Programmene våre har gått og går uavhengig av ISAF og er mer avhengig av konfliktnivået i området... Våre programmer går over tid, og det er ikke slik at vi kaster om på våre planer fordi nye aktør kommer inn i bildet”, forklarer en av respondentene.

Tidsperspektivet blir her trukket frem, og dette fremstår for flertallet av respondentene som et viktig moment i forhold til manglende vilje til å planlegge sammen med den militære aktør. Alle respondentene vektlegger at de har lange tidshorisonter på det arbeidet de gjør i motsetning til den militære aktør som oppfattes å ha vesentlig kortere tidshorisont. Det blir poengtert at de humanitære organisasjonene ofte er i et innsatsområde før de militære styrkene kommer, og at de ofte blir igjen lenge etter at de militære har forlatt. Avhengighet av at den militære aktør skaffer den nødvendige sikkerhet og tilgang til befolkning og sees derfor som svært uheldig og vanskelig. Utfordringen er hva som skjer når de militære styrkene drar, og en plutselig ikke har noen som kan hjelpe med sikkerheten. Siden et nært samarbeid hevdes å undergrave de humanitære prinsippene, vil disse miste sin verdi gjennom et slikt samarbeid. Når en da blir overlatt til seg selv, har en verken beskyttelse og hjelp av de militære styrker eller de humanitære prinsipper. De vil dermed få problemer med å ivareta sin viktige funksjon som hjelp og talerør for mennesker i nød, hevder flertallet av respondentene.

Det kommer likevel i frem i forbindelse med planlegging at det er behov for en viss relasjon mellom den militære aktør og de humanitære aktører. Noen snakker om behov for å diskutere, mens andre sier det et behov for å koordinere<sup>45</sup>. Dette gjelder spesielt når en opererer i samme områder, både før en går inn i et område og underveis. Det virker likevel som om det for flertallet ikke vil ha innflytelse på organisasjonenes planlegging i forhold til hva de skal gjøre og for hvem.

Som det ovenstående viser, kan felles planlegging mellom humanitære og militære aktører oppfattes som at en tar part i konflikten og er derved ikke ønskelig. Spørsmålet som ofte ble stilt av respondentene, var hvorfor en nødvendigvis skal planlegge sammen. Det er et felles syn at planlegging for en enhetlig koordinert tilnærming må foregå på et høyere nivå enn mellom aktørene. FN ble i denne forbindelse trukket frem som sentral av flertallet. Det ble samtidig understreket av flere at dersom FN organisasjonen fremstod som politisk, som den kan hevdes å gjøre i dagens komplekse konflikter, er også FN problematisk som samarbeidspartner.

---

<sup>45</sup> Betydningen og innholdet i begrepet vil bli behandlet senere i oppgaven, se pkt 4.5

Det virker ut i fra dette som en felles planlegging mellom de militære og humanitære er lite aktuelt. Begrunnelsen er, som tidligere beskrevet, et behov for å etterfølge de humanitære prinsippene og forholde seg nøytralt til ethvert politisk virkemiddel. DPKOs definisjon<sup>46</sup> på sivil-militært samarbeid/koordinering tar til ordet for felles planlegging på alle nivå, men dette ser ikke ut til å passe med de norske humanitære organisasjoners interesser. Felles planlegging vil innebære en fare for at en blir tatt til inntekt for politiske og militære mål og prioriteringer, noe organisasjonene tar sterk avstand fra.

I tillegg kan det se ut som at de oppfatter at det er en risiko som ikke er nødvendig å ta, da det virker som om flertallet i liten grad ser en sammenheng mellom muligheten til å gjennomføre de humanitære prosjekter og de militæres oppdrag. Det at flere av respondentene understreker at prosjektene i Afghanistan går uavhengig av militær innsats, samtidig som flere sier at hvorvidt et prosjekt har fremgang eller ikke er mer avhengig av konfliktnivå i området, bør kunne sies å understreke dette. De humanitære organisasjonene har institusjonelle interesser som å *hjelp de med mest behov og kvalitet på arbeidet*. Isolert sett kan ikke dette sies å støtte oppunder oppgavens hovedhypotese. Når disse institusjonelle interessene kobles opp imot argumentasjonen som brukes i forbindelse med tidsperspektivet betydning endres likevel dette. Å hjelpe de med mest behov tar tid. Et kortsiktig samarbeid med den militære aktør vil påvirke muligheten til dette både på kort og lang sikt fordi det undergraver de humanitære prinsipper. Empirien knyttet til planlegging støtter dermed oppgavens hovedhypotese ytterligere.

#### 4.5 Struktur og ledelse

##### *Behov for klar rollefordeling*

Gjennomgående i intervjuene kommer klare roller og klare grenser mellom den humanitære, militære og politiske sfære frem som svært viktig for de humanitære respondentene. Med klare roller mener de fleste at alle parter vet hvem som har ansvar for hva, og at ingen trækker inn på hverandres ansvarsområder. Hovedsakelig er dette fordi de hevder det vil gi bedre sikkerhet for egen organisasjon og sikre tilgang til hele befolkningen. Klar rollefordeling kobles på denne måten direkte til deres evne til å etterfølge de humanitære prinsipper, og i deres perspektiv derved også muligheten til å utføre egne oppdrag. For å illustrere hvor viktig dette er for organisasjonene, kan det nevnes at de fleste organisasjonene har retningslinjer som tilsier at en ikke kan ta imot hjelp fra den militære aktør, ikke besøke en ISAF installasjon, og enkelte har også forbud mot å omgås militære i sivilt på fritiden.

---

<sup>46</sup> Se definisjon side 4



Viktigheten kan også underbygges med denne uttalelsen: ”... tåkeleggingen av grensene og uklare roller som en følge av integrerte tilnærminger og operasjoner gjør at vi føler at vi må innta et prinsipielt standpunkt i forhold til de humanitære prinsipper og understreke behovet for avstand... som sikkert kan virke vel rigid av og til”.

Mange hevder at de politiske målsettingene ved integrerte operasjoner i seg selv vil bidra til å tåkelegge disse nødvendige skillene. Problemer i forhold til FNs politiske rolle er allerede nevnt. I dag er FNs organisasjon i Afghanistan, UNANMA en integrert organisasjon med unntak av den militære ansvarsområde som ivaretas gjennom ISAF. I forhold til organisering sees det som avgjørende fra flertallet av respondentene at OCHA atskilles fra FNs øvrige organisasjon i Afghanistan for å gi et helt klart skille fra øverste nivå slik at de humanitære ikke kan tas til inntekt for politiske og militære prioriteringer og behov. En av respondentene forklarer det slik: ”det en kan si er en pågående prosess med integrering mellom UNAMA og ISAF, risikerer å viske ut de nødvendige forskjellene, politisere bistanden ytterligere og ramme UNAMAs og de humanitære organisasjonenes arbeid”.

Det hevdes videre at på militær side bidrar en til uklare roller ved eksempelvis NATOs PRT konsept. Flertallet trekker frem det de militære styrkene kaller ”hearts and minds”<sup>47</sup> operasjoner. Det påpekes at disse typer operasjoner fort tåkelegger grensene og kan komme i konflikt med de humanitære prinsipper. I tillegg hevdes det at de militære ikke har den nødvendige kompetanse, og at det ikke er kosteffektivt å la militære avdelinger utføre det. ”Hearts and minds” operasjoner anses derfor fra humanitær side å være et stort problem. En av respondentene forklarer det slik:

*”Banalt sagt kan en ikke ha det slik at det militære kommer en uke og spør hva som er behovet, eksempelvis brønner eller ulltepper, som de så gir, for neste uke å komme med fullt panser for å jage opprørere. Når da humanitære organisasjoner kommer til samme landsby neste gang, blir en koblet sammen med de vestlige politiske arbeider...vi blir angrepet i større grad på grunn av denne sammenblandingen”*

---

<sup>47</sup> ”Hearts and mind” operasjoner henviser til militære operasjoner hvor formålet kan sies å være bidra til en positiv dynamikk mellom de lokale og militære i et gitt ansvarsområde for på den måten å oppnå lokalbefolkningens tillit. Dette hevdes å avhjelpe evnen til løse det militære oppdrag og å skape sikkerhet for egne styrker. Dette kan eksempelvis dreie seg om humanitær hjelp og kan således hevdes å gå inn på de humanitære organisasjonenes ansvarsområde.

Den militære aktør skal i henhold til de humanitære kun drive med humanitær bistand etter FNs generelle retningslinjer. Dette vil si som ”last resort”, hvilket betyr at det ikke skal være noen andre alternativer, krisen skal være helt akutt og den militære aktør er de eneste som har ressurser.

På spørsmål om en ser områder eller nivå hvor det er enklere å samarbeide med den militære aktøren, svarer noen at en fort kommer bort i de mer betente områdene og problemstillingene slik at det ikke er verdt det. Det er rollene som skal ivaretas og som må være klarest mulig. Skulle en samarbeide, måtte en begynne med skjulte agendaer ovenfor de lokale, og det er ikke aktuelt. Det virker likevel som om samarbeid i Norge er lettere enn i innsatsområde. Dette påpekes av noen som en mulighet.

### **Koordinering, ikke samarbeid**

Samarbeid er tydelig utelukket fra alle de humanitære respondentene, men flere snakker om behovet for koordinering. Det kommer ikke klart fram på hvilke nivå det skal foregå, men det kommer klart frem at det ikke skal foregå direkte i felten mellom den militære og humanitære aktør. Flertallet henviser til at koordineringsbehovet må ivaretas av en nøytral part, og FN blir av flere fremhevet som den aktuelle part til å ivareta dette behovet. Som en av respondentene sier: ”... vi inntar en prinsipiell pragmatisme. Vi vet de militære er der og inngår en form for dialog hvor vi ønsker at FN skal koordinere mellom oss som NGOer og de militære. Det er viktig at dialogen går gjennom FN og at FN/OCHA fremstår som en nøytral liaison mellom sivilt og militært”. Dette begrunnes igjen med behovet for å fremme en klarere separasjon og rollefordeling og for å kunne ivareta de humanitære prinsippene.

Hva de legger i koordinering er noe uklart. I henhold til bokmålsordboka betyr koordinering å samordne eller å få til å virke i sammen. Gjennom intervjuene kan det virke som det for flere i større grad betyr å snakke sammen. En av respondentene er klar på at det betyr å utveksle informasjon, en annen sier målet er å påvirke militærets aktivitet slik at de fokuserer på sikkerhet og menneskerett. En av respondentene gir følgende eksempel: ”En kan ha koordineringsmøter på ambassadenivå i Kabul. Hensikten er å utveksle informasjon, det vil si informasjon om situasjonen i forskjellige områder, og om en kjenner til spesielle problemstillinger...vi har ikke problemer med å inngå i en dialog, men det skal være under ordende forhold hvor en bruker FN”. En annen tenker på koordinering i forhold til hvem som påtar seg hvilke roller, men sier samtidig at dette ikke er prøvd i typen konflikt en har i Afghanistan. Det blir likevel fremhevet at det finnes flere koordineringsfora i Afghanistan, og flere av respondentene sier en møter blant annet den norske militære aktør for koordinering på forskjellige nivå.

Betydningen av dette er likevel fortsatt uklar, når flere samtidig sier at det ikke har noen innflytelse på deres planlegging og innsats. Koordinering trekkes likevel frem som viktig for å få tilgang til alle, hvilket betyr at en må snakke med alle aktører inklusive eksempelvis Taliban.

### **Ledelse**

I forhold til ledelse fremgår igjen viktigheten av å ikke blande rollene. Flere er derfor skeptiske til og ser dilemmaer ved å ha en felles leder som FNs SRSG. De gjentar behovet for en selvstendig humanitær søyle. Noen av respondentene ser dilemmaer ved den prinsipielle holdningen til integrerte operasjoner som de humanitære inntar, og sier: ” Alle hevder sine særtrekk og behov for å bli behandlet spesielt, stå utenfor eller ha en særstilling... det begrenser oss i forhold til å kunne innordne oss i koordineringssystemer som eksisterer eller måtte komme”. Innordning og koordinering ser derfor ut til å være vanskelig, og selv det å snakke om det kan by på utfordringer. Dersom det skal være snakk om noen form for reell koordinering eller diskusjoner, fremhever noen at dette må foregå i Norge før en drar ut. Temaer som rolleavklaring og utforsking av områder hvor en kan gjøre ting annerledes, kan være aktuelt. Handlingsrommet virker derved å være større hjemme enn ute.

*Klare roller og klare grenser* må ut fra denne delen kunne tolkes til å være en institusjonell interesse for de humanitære organisasjonene. Som vist kobles det direkte til evne til å ivareta de humanitære prinsipper. Det kan derved forstås som et middel for å oppnå større eller stor nok avstand til den militære aktør, og kan således ikke hevdes å bidra til sivil-militær integrasjon. Enkelte hevder at klare roller legger grunnlag for bedre utnyttelse av ressursene gjennom koordinering. Dette kan være riktig, men som vist er det også usikkert om koordinering sett fra et humanitært perspektiv reelt sett vil kunne bidra til en samordning av virkemidlene siden det ikke ser ut til at det vil påvirke planer og innsats. Oppgavens hovedhypotese kan derved sies å være ytterligere styrket.

### **4.6 Delkonklusjon**

De institusjonelle interesser til de humanitære organisasjonene kan blant annet sies å være: klare grenser og avstand mellom de humanitære og militære, klare roller, å hjelpe de med mest behov, kvalitet på arbeidet, beskyttelse av organisasjonens navn og tillit i befolkningen. Den mest fremstående institusjonelle interessen er likevel de humanitære prinsippene. Dette fordi ivaretagelse av de andre interessene i et humanitært perspektiv er avhengig av evnen til å etterfølge de humanitære prinsippene.

I forhold til Allisons modell I kan en hevde at de norske humanitære respondentene ikke ser sivil-militær integrasjon som et rasjonelt valg og verdimaksimerende i forhold til å løse dagens komplekse konflikter. Hovedpoenget til de humanitære respondentene er at de ikke har politiske målsettinger eller er et politisk redskap. De er dermed ikke en del av den politiske innsats for å sikre internasjonal fred og sikkerhet. De humanitære prinsipper fremheves som grunnlaget for de humanitære organisasjonene og gir et ansvar for å hjelpe de med mest behov. En hevder derfor at uavhengighet og nøytralitet i forhold til de politiske og militære aktører er nødvendig for å ivareta sine oppgaver med nødvendig tilgang og sikkerhet. Funnene på den humanitære side tyder på at disse aktørene ikke responderer slik den rasjonelle modellen tilsier. Dette tyder på at selv om en på politisk nivå mener integrerte operasjoner er den mest gunstige løsning, er det ingen automatikk i at de underliggende aktørene innretter seg etter dette og derved imøtekommer et økt behov for sivil-militær integrasjon. De institusjonelle interessene kan sies å være sterkere, og da spesielt ivaretagelse av de humanitære prinsippene. Dette medfører liten vilje til å imøtekomme det overordnede behov. En kan med bakgrunn i dette antyde at oppgavens nullhypotese (H2) ikke er gyldig for de humanitære aktørene.

I forholdet til Allisons modell II er det essensielle at de involverte aktørene fungerer i henhold til standard reaksjonsmønstre og prosedyrer og at dette skaper utfordringer i komplekse operasjoner. De humanitære viser en vilje til å koordinere, men ikke slik at det påvirker organisasjonens lagte planer. Det kommer i tillegg frem at en ikke ser behov for eller mulighet til felles planlegging med den militære aktør. Begrunnelsen ligger i at en kan oppfattes som en del av den militære innsats, og derved at dette bidra til uklare roller og en underminering av de humanitære prinsipper. Både koordinering og planlegging er i henhold til Allison avgjørende for at en integrert operasjon skal kunne fungere, og for at en skal kunne trekke i samme retning. Signaler fra eksempelvis FN/OCHA og den norske regjering sier at det er behov for å skille politisk motiverte aktører og de humanitære organisasjonene. Dette kan hevdes å gi organisasjonene lov til å fokusere på seg selv, noe som i henhold til Allison også er uheldig i forhold til imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon.

Det er få av de humanitære organisasjonene i denne oppgaven som har standard prosedyrer for samarbeid med den militære aktør. Det ser heller ut til at de humanitære organisasjonene følger de prosedyrer de alltid har fulgt basert på sine institusjonelle interesser. Noen henviser til FNs retningslinjer, men disse kan hevdes å være uklare i forhold til samarbeid i dagens komplekse konflikter.

Allison påpeker at relevante programmer og prosedyrer er avgjørende for komplekse handlinger. Det kan stilles spørsmålsteget ved om dette eksisterer i forhold til integrerte operasjoner i dagens komplekse konflikter.

Gjennom de humanitære prinsipper og det humanitære rom har de humanitære organisasjonene et miljø hvor de kan maksimere sin egen autonomitet og regulere forholdet til den militære aktør. Deres eget miljø blir stabilisert gjennom etablerte sedvanlige prosedyrer i slike miljøer sier Allison, men empirien viser en fra humanitær side ser at tidligere aksepterte ansvarsområder blir truet og at en oppfatter en tåkelegging av roller. Empirien viser at dette bidrar til at de humanitære ser et enda sterkere behov for å hevde viktigheten av de humanitære prinsipper, noe som gjør det vanskelig å imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon. Allisons prediksjoner i relasjon til modell II kan sies å underbygges. Integrerte operasjoner som krever at flere organisasjoner handler sammen og koordinert har liten sannsynlighet for å lykkes. Funnene på humanitær side tyder derved på at oppgavens hovedhypotese underbygges (H1).

## 5 Den norske militære aktørs forhold til økt behov for sivil-militær integrasjon

### 5.1 Den militære aktørs oppdrag i Afghanistan<sup>48</sup>

Stabiliseringsoperasjonen i Afghanistan gjennom ISAF er et hovedsatsningsområde for norsk militær engasjement ute. Totalt er det 585 norske soldater og offiserer i Afghanistan pluss spesialstyrker<sup>49</sup>. Styrken er hovedsaklig stasjonert i Meymaneh med stabiliseringsstyrke/PRT<sup>50</sup> inklusive helikopter, Masar-e Sharif med utrykningsstyrke, kontingentstab og logistikk og Kabul med spesialstyrker, stabsoffiserer og logistikk.

ISAFs mandat i Afghanistan er plassert under FN charteret kapittel VII. Den overordnede politiske styringen foregår langs tre linjer: stabilitet, utvikling og ledelse. Generelt sett kan en si at ISAFs del i prosessen er å sørge for stabilitet for på den måten å underbygge fremgang på de to andre styringslinjene. Mer spesifikt inkluderer de militære oppgavene å assistere den afghanske regjering i å kunne utøve ledelse over hele landet, utføre stabiliserings- og sikkerhetsoperasjoner koordinert med de afghanske nasjonale sikkerhetsstyrkene, opplæring og støtte til den afghanske hær og støtte den afghanske regjeringens programmer for å avvæpne ulovlige væpnede grupper. I tillegg skal de støtte humanitære operasjoner.

### 5.2 Forholdet til konseptet integrerte operasjoner

En av respondentene starter intervjuet med å hevde at det ikke er noe økt behov for integrasjon og begrunner det som følger: ”Det handler om å være og å søke å være i kontakt og i takt med sitt operasjonsmiljø – det har alltid vært en målsetting... målet er å utføre sine operasjoner så godt som en kan med de prosesser og nettverk som er tilgjengelig... integrasjon har fulgt ledere innenfor viktige samfunnssektorer i større og mindre grad bestandig”. Respondenten mener at det er noe tilfeldig at det nå er i fokus, men at en stor politisk interesse og prestisje i forhold til konflikten i Afghanistan er noe av årsaken. Flere understreker at diskusjonene oppfattes som lite utviklende fordi de i Norge preges av politiske departementers særinteresser. Isteden for å bringe de ulike aktørene nærmer hverandre, fører diskusjonene til økt avstand, og derved til at integrerte tilnærminger, strategier og operasjoner blir vanskelig.

<sup>48</sup> Informasjonen er hentet fra FDs hjemmesider: [www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/internasjonale\\_operasjoner/](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/internasjonale_operasjoner/) og ISAFs hjemmeside: <http://www.nato.int/isaf>

<sup>49</sup> Tallene er fra 7 mai 2008

<sup>50</sup> Provincial Reconstruction Teams (PRT) er små team med sivilt og militært personell som arbeider i Afghanistans provinser for å skaffe sikkerhet til hjelpearbeidere og for å støtte rekonstruksjonsarbeid. De er på den måten en del av den tredelt overordnede strategien i Afghanistan som går på stabilitet, ledelse og utvikling.

En respondent forklarer det slik: ”Politisering av dagens operasjoner er med på å skape mer avstand mellom aktørene. På grunn av politisering blir de humanitære perplekse og tenker at det blir enda viktigere å fronte de humanitære prinsippene og sin egenart”. Dette er en tankegang som stemmer godt overens med hva flere av de norske humanitære organisasjonene selv sier om forholdet til integrerte operasjoner.

Det eksisterer en relativt likelydende oppfatning av hva integrerte operasjoner innebærer blant de militære respondentene. Integrerte operasjoner sees på som et sivil-militær samarbeid hvor hensikten er å ha tilgang til alle virkemidler og se disse i sammenheng i planlegging og gjennomføring av oppdragene. I relasjon til Afghanistan kan det forklares slik:

*”Det handler om å identifisere de ulike veiene mot de overordende målene... en må deretter prøve å bli enige om å forsterke de veiene som bidrar. Samtidig må en være åpen på at en har forskjellige ambisjoner og oppgaver, og ta hensyn til det. Alle vil ha et velfungerende Afghanistan. Det kan ingen være uenige i uansett om det er politisk mål eller ikke”.*

Det kommer tydelig frem at den militære aktørs rolle er stabilitet og sikkerhet, og at dette bare er et av flere virkemidler. En av respondentene forklarer det slik: ”... den militære oppgaven er å legge til rette for at de tre styringslinjene i Afghanistan fungerer som de skal og har fremgang...formålet er å trekke mot samme overordende politiske satte mål og målsettinger via dialog, koordinering og samarbeid”. Åpne agendaer mellom partene påpekes fra flere som viktig. Dette for å unngå at alle kan gjøre hva de vil og derved ikke bidra til det en fra militær side oppfatter som et felles politisk mål. Noen kaller dette å avklare roller og ansvar. Det kan således sies å være det samme som de humanitære etterspør, selv om det for de militære ikke har en begrunnelse i et ønske uavhengighet.

Det er også enighet om at sivil-militær samarbeid er nødvendig i dagens konfliktbilde. Dette forklares med at en ikke kan se på den militære aktørs rolle i Afghanistan i tradisjonell kontekst, - det vil si med en målsetting om å nedkjempe en fiende eller vinne en krig. Det understrekes at den militære aktørs tilstedeværelse baserer seg på en politisk målsetting om å dempe en pågående konflikt for å assistere den afghanske regjering i å gjenoppbygge landet. Denne typen operasjoner er komplekse og sammensatte, og den militære aktør kan bare ivareta en liten del av den totale oppdragsporteføljen. Hovedoppgavene ligger således på de sivile aktørers side. Den militære aktørs oppdrag handler i stor grad om å støtte den sivile delen ved å skape stabilitet og arbeidsrom for bistand og gjenoppbygging.

”For å støtte på en effektiv måte, er det nødvendig å samarbeide, ellers vet en ikke hva og hvor det er behov for støtte”, sier en respondent. De militære respondentene ser således ut til å anta at de humanitære aktørene har behov for hjelp til ivaretagelse av sikkerhet.

Flere bruker begrepet felles innsats, hvor det påpekes at en har områder som bare kan ivaretas av den militære aktør og områder som bare kan ivaretas av den humanitære aktør. Det understrekes fra flere at samarbeid ikke nødvendigvis betyr at aktørene går hånd i hånd i felt. Hovedpoenget er at innsatsen må sees i sammenheng og bidra i positiv retning for det afghanske folket. Felles innsats må således koordineres, noe som krever et nærmere samarbeid enn det en har i dag, sier flere. En respondent understreker behovet for bedre effekt av hvordan oppdragene blir løst, og eksemplifiserer behovet for sivil-militært samarbeid og sivil-militær integrert tankegang på følgende måte:

*”Det hjelper ikke å gå inn i et område med mye bråk med bare militære virkemidler og løse det med makt. En må samtidig ha en ide om hvordan en skal forbedre situasjonen når det militære er ferdig. Så lenge utspringet for bråket ofte kommer av fattigdom og mangler i området, er det nødvendig med humanitær oppfølging. Hvis det ikke kommer humanitær oppfølging, er sannsynligheten for at bråket vil starte igjen så fort det siste skuddet har falt ganske stor, og da har vi i liten grad hjulpet det afghanske folk.”*

Dette illustrerer i tillegg at en fra militær side ser en sammenheng mellom varig sikkerhet og de humanitære aktørers arbeid. Jonas Gahr Støres uttalelse om avhengigheten mellom sikkerhet og utvikling kan i så måte sies å ha støtte hos flertallet av de militære respondentene. En kan hevde at de militære respondentene ser et avhengighetsforhold mellom sin hovedoppgave, ivaretagelse av stabilitet, og de humanitæres ivaretagelse av utvikling.

Forholdet er likevel ikke så statisk, påpeker noen militære respondenter. Enkelte områder har behov for sikkerhet, men ikke for utvikling og omvendt. Dette henger sammen med at det ikke bare er fattigdom og mangel på utvikling som er årsaken til uroligheter, men også forhold som eksempelvis makt, innflytelse og penger. ”... vi må forholde oss til hele bildet, og de som er eller blir ”bad guys” blir ikke nødvendigvis snillere av å bygge skoler”, sier en av respondentene.

Dette understreker noe av kompleksiteten i dagens operasjoner, men gjør det likevel ikke mindre viktig å jobbe sammen med de humanitære. ”Det ligger i oppdragets natur at vi må forholde seg til de humanitære organisasjonene, det disse organisasjonene gjør er en viktig del av helheten”, sier en av respondentene.



Selv om det er en enighet om at integrerte operasjoner og sivil-militært samarbeid er en nødvendighet og ønskelig fra militær side, er det flere som ser problemer med hvordan en skal få integrerte operasjoner til å fungere i realiteten siden det ikke er en villighet fra begge parter til å bidra. Det er enighet om at hovedutfordringene ligger i de humanitære organisasjonene som har alt fra en ekstrem til en mer pragmatisk holdning til det å samarbeide med den militære aktør. Dette gjør det vanskelig å forholde seg til dem.

Enkelte understreker også at en fra den militære aktørs side kan bli flinkere til å ta hensyn til de humanitæres behov, og at den militære aktør kan oppfattes å drive på sin egen banehalvdel. Gitt at det i stor grad er de sivile som er styrende for hva det militære skal gjøre, kan dette slå uheldig ut og medføre feilprioriteringer fra den militære siden. "Forsvaret er vant til å gjøre alt selv og styre sine operasjoner. Det å basere operasjonene på sivile behov, oppfattes kanskje ikke som like "sexy" av de som reiser nedover", sier en av respondentene. På dette området er det uenighet blant respondentene, da det også er de som hevder at en fra et norsk militært perspektiv er flinke til se sine handlinger i forhold til de humanitære og andre aktører.

Forskjellige tilnærminger til tidsfaktoren er det også flere som nevner som en utfordring. Utvikling har gjerne et generasjonsperspektiv, mens man i forhold til sikkerhet har et vesentlig kortere perspektiv. Militært personell som tjenestegjør seks måneder av gangen, ønsker å se utvikling i sin periode, selv om varig utvikling normalt tar generasjoner. Dette er en kilde til friksjon og uenighet, påpekes det. For de humanitære kan en si at denne friksjonen skaper behov for separasjon, mens en på militære side kan si at det anses som et problemområde som må løses gjennom et nærmere samarbeid. Interessene er med andre ord forskjellige.

Med de utfordringer som framheves, kan det se ut som et samarbeid er vanskelig. Det kommer likevel frem at den militære erfaring på bakkenivå tilsier at det fungerer relativt bra. Det understrekes blant annet at det først blir problematisk på høyere nivå i organisasjonene hvor en blir mer prinsipiell. "På bakkenivå har en et mer pragmatisk forhold til samarbeid. En ser at en er avhengige av hverandre på forskjellige vis", forklarer en av respondentene.

Den militære aktør er et statlig basert verktøy og derved også politisk fundert. Respondentene understreker at de militære målsettinger og oppgaver derved er nært knyttet til en operasjons overordnede politiske målsetting. En ser samtidig at i operasjoner hvor statsbygging er målsettingen, må den militær aktør fravike det en kan kalle et tradisjonelt militært fokus. Isteden for å fokusere kun på å nedkjempe en fiende, en oppgave som kun kan ivaretas av den militære aktør, skal den militær aktør bidra på flere fronter eller til flere styringslinjer.

Oppdragene er med andre ord endret og gjør at de militære respondentene ser et behov for et nærmere samarbeid for å klare å ivareta egne oppdrag og for å bidra til den overordnede målsettingen. En ser at de militære virkemidlene ikke kan løse komplekse konflikter alene, men at de sivile virkemidlene i stor grad er styrende for hvor den militære aktør skal ivareta stabilitet og sikkerhet.

Analysen viser også at de militære respondentene ser en viss avhengighet av de humanitære aktører i den forstand at det i enkelte situasjoner er behov for humanitær oppfølging for å kunne etablere det en kan kalle varig sikkerhet. Samtidig ser det ut til at respondentene mener de humanitære organisasjonene er avhengige av den militære aktør. Ivaretagelse av det overordnede oppdraget, eget oppdrag og å gjøre en god jobb kan ut ifra dette tolkes som institusjonelle interesser.

I sum gjør dette at de militære respondentene ser et økt behov for sivil-militær integrasjon. De humanitære og militære planer og utførelse må sees i sammenheng, samordnes og harmoniseres for å bidra til den overordnede politiske målsettingen. Dette må kunne sies å understøtte oppgavens nullhypotese (H2).

### **5.3 De humanitære prinsipper og det humanitære rom**

For de militære respondentene har det humanitære rom relevans i form av at dette ligger innenfor den militære oppgaveporteføljen. Flertallet oppfatter at den militære aktør skal skape en stabilitet og sikkerhet i et geografisk område for de humanitære slik at de kan gjøre jobben sin iht. de humanitære prinsipper.

#### ***Forholdet til de humanitære prinsipper***

Flere stiller spørsmålsteget ved om de humanitære prinsipper har like stor relevans i en situasjon som Afghanistan hvor oppdraget er statsbygging. Det som fremstår som mest uklart for de militære respondentene, er hvem en skal vise nøytralitet og uavhengighet ovenfor siden en ikke kan si at en har et tradisjonelt skille mellom venn og fiende i slike situasjoner.

Spørsmålet stilles fordi en ser at de humanitære prinsippene er den største bremsklossen i forhold til å kunne gjennomføre et effektivt samarbeid mellom de humanitære og militære aktører, og fordi det er en oppfatning hos de militære respondentene at de humanitære prinsippene er knyttet til akutt nødhjelp, men ikke til utviklingsarbeid i samme grad. Utviklingsarbeid blir ansett som politisk, på lik linje med de oppgaver den militære aktør utfører.

Som noen av respondentene påpeker, ser en likevel humanitære aktører som driver med utviklingsarbeid og samtidig benytter de humanitære prinsippene som begrunnelse for ikke å samarbeide med den militære aktør. En av respondentene gir noen eksempler fra situasjonen i Afghanistan:

*”Det er ikke mange av de norske humanitære organisasjonene som reelt sett kan hevde at de er upartiske. Bygger en pikeskole i Afghanistan, må en forstå at en har en tatt et politisk standpunkt. Når en hjelper usbekiske flyktninger å returnere fra Iran til et område som de forlot for noen år siden som nå er kontrollert av Pashtunere, tar en også parti eller i det minst et politisk standpunkt. Det er nesten ikke mulig å holde seg nøytral og upartisk i en slik setting.”*

En mener således fra militær siden at de humanitære organisasjonene som driver med utviklingsarbeid, må akseptere en større grad av integrasjon enn de som driver ren nødhjelp. Ingen av respondentene mener en kan se bort ifra de humanitære prinsippene, da det vil kunne svekke muligheten til å yte akutt nødhjelp på sikt. Det er likevel tydelig at en ser behovet for differensiering av hvem de gjelder for i operasjoner som involverer statsbygging og hvor utvikling er en styringslinje. Prinsippriidning blir i en slik sammenheng både skadelig for befolkningen og for det overordnede målet med operasjonene, sier flere. Dette understreker den militære fokus på de overordnede målsettinger.

Man kan gjennom dette si at de militære også ønsker klare roller for å få en klar forståelse av hvem en kan og ikke kan samarbeide med. En kan derved si at de militære ser et behov for å diskutere de humanitære prinsipper i forhold til hvem de gjelder for, samtidig som en ser nødvendigheten av en åpenhet rundt ambisjoner og oppgaver.

Det er forståelse blant respondentene for at de humanitære organisasjonene kobler de humanitære prinsippene til egen sikkerhet. Som flere av respondentene påpeker, vil en bedre integrering eller tettere samarbeid kunne gi en bedre rolleavklaring og forbedre sikkerheten ved at en i større grad vet om hverandres planer, operasjoner, roller og ambisjoner. Det humanitære rom vil derved i større grad være klart og forstått. Faren for at den militære aktør skal trække inn i det blir mindre, og sikkerheten blir større. Igjen påpekes det at det viktige ikke er å jobbe side om side, men at en kan bli enige om målsettinger og innsatser i tid og rom for på den måten å kunne bidra til det overordnede målet.

### *“Hearts and mind operasjoner”*

Fra humanitær side ble “Hearts and mind” operasjoner påpekt som en årsak til uklare roller, og at de fort kommer i konflikt med de humanitære prinsippene og derved utsetter de humanitære organisasjonene for en sikkerhetsrisiko.

De militære respondentene mener imidlertid at den militære aktør har et klart behov for å drive slike operasjoner i en viss utstrekning. Dette fordi en ser at ”hearts and mind” operasjoner og Quick Impact Projects<sup>51</sup> (QIP) bidrar til både bedre styrkebeskyttelse og oppdragsløsning for de militære styrkene. Det understrekes fra flere at en har et spesifikt militært oppdrag som en ønsker å utføre på en best mulig måte. På lik linje med de humanitære er det militære avhengig av tillit og støtte i befolkningen for å kunne ivareta dette. En av respondentene forklarer det slik: ” en har behov for at lokalbefolkning også identifiserer den militære aktør med fremgang og utvikling... En leter etter måter å redusere slitasjen mellom lokalbefolkning og militæret på, uten å forvirre de med hvem som har ansvar for bygge landet, – for det har de selv”.

Det understrekes samtidig fra flere, at slike operasjoner må foregå i minst mulig utstrekning for å unngå å trække inn på det humanitære ansvarsområdet. Som en av respondentene sier:

*”En skal ha respekt for de humanitære organisasjonenes kompetanse på området. Vi har ikke den samme kompetansen og er ikke utdannet til å drive humanitært arbeid. Vi får det til, men er ikke effektive. Samtidig er det mer enn nok humanitært arbeid der nede. Så en går ikke oppå hverandre. Der det er mulig, er det viktig at de humanitære ivaretar det.”*

Det påpekes i tillegg at en må skille dette fra den type CIMIC<sup>52</sup> operasjoner som enkelte nasjoner driver med i Afghanistan. Disse utøver sivil-militært samarbeid for å støtte den militære målsetting og bruker militære styrker for å drive frem store sivile utviklingsprosjekter. De fleste respondentene tar avstand fra slike operasjoner og påpeker at dette ikke er i henhold til norske interesser eller modell. Forskjellen i den norske modellen er at en søker å unngå å bruke militære styrker i utførelsen. Isteden finansieres sivile aktører for å utføre selve oppdraget, og en sørger for at dette er forankret i sivile miljøer og i takt med den afghanske utviklingsplanen. Det henvises blant annet til PRT Meymanehs retningslinjer fra 2007 hvor det vektlegges at ”hearts and mind” operasjoner ikke skal blandes med humanitær assistanse.

<sup>51</sup> QIP er i henhold til UK Department for International Development (2006, s.7) kortsiktige initiativ i liten skala med hensikt å ha umiddelbar påvirkning for å bidra til stabilisering og gjenoppbygging i en etterkrigssituasjon

<sup>52</sup> CIMIC – definisjon

Det understrekes at dersom de militære skal drive med humanitær assistanse, skal dette være på anmodning, primært fra FN, og som "last resort". Bevissthet i forhold grensegangene mellom de humanitære og militære kan derved se ut til å være tilstede. Det understrekes likevel at overtråkk kan forekomme, og spesielt de som har vært ute, understreker at dette er et vanskelig område å forholde seg til. Flertallet mener et bedre og tettere samarbeid kan redusere behovet for "hearts and mind" operasjoner og derved gjøre grensen klarere.

Det humanitære rom og de humanitære prinsipper kan med basis i dette ikke sies å være en institusjonell interesse for den militære aktør. En kan likevel si at det har relevans for den militære aktør på flere måter. På den ene siden fordi det humanitære rom inngår i den militære aktørs oppgaveportefølje gjennom ivaretagelse av sikkerhet og stabilitet og støtte til utvikling. På den annen side fordi en fra militær side ser at de humanitære prinsipper gjør det vanskelig å oppnå den nødvendige grad av samarbeid med de humanitære slik at en på en mer effektiv måte kan oppnå de overordnede politiske målsettinger. Dette viser igjen at de overordnede politiske målsettinger er en viktig institusjonell interesse for den militære aktør.

Selv om en fra militær side ser at "hearts and mind" operasjoner gir en potensiell mulighet for å trå inn på de humanitæres ansvarsområder, anses dette som viktig. Satt på spissen kan en si at en til en viss grad er villig til undergrave forutsetningene for et nærmere samarbeid, da en vet at disse operasjonene møter store protester fra humanitær side. Samtidig er norske retningslinjer og praktisk gjennomføring av slike operasjoner innrettet og fokusert på en slik måte at en skal unngå konfrontasjoner. Viktigheten av styrkebeskyttelse er likevel fremtredende og må i så måte kunne kalles en institusjonell interesse. Samtidig understreker dette at ivaretagelse og løsning av eget oppdrag også er en sterk interesse. Intervjuene viser også en bevissthet i forhold til de andre aktørenes behov. I sum kan en derfor hevde at dette understøtter oppgavens nullhypotese (H2).

#### **5.4 Operasjonsplanlegging**

Den militære operasjonsplanleggingen foregår på alle nivå ved at de militære oppdragene blir brutt ned gjennom ISAF kommandokjede. COM ISAF er ansvarlig for planleggingen for hele Afghanistan, mens sjefen for Regionkommando Nord (RC N) har ansvaret for planleggingen i området hvor de norske styrkene er. I tillegg planlegges det i de forskjellige PRTene, - for Norge sin del med utgangspunkt i RC Ns planer. Oppdragene til de militære styrkene går på å støtte ISAFs generelle oppgaver hvilket vil si at planleggingen på alle nivå er knyttet til den overordnede målsettingen for Afghanistan og derved politisk fundert.

For at det skal foregå en økt grad av sivil-militær integrasjon innen planlegging, understreker flertallet at dette må etableres på det på strategiske nivå og at øvrig planlegging må ta utgangspunkt i dette. For Afghanistans del betyr dette at integrert planlegging må starte mellom UNAMA og ISAF på toppnivå. Dette legger grunnlaget for samarbeid eksempelvis mellom RC N og UNAMA regionalt, og mellom UNAMA og PRTene lokalt.

Samtidig hevder enkelte av respondentene at UNAMA er en svært politisk organisasjon, og det stilles derfor spørsmålstegn ved deres evne til å koordinere alle sine virkemidler, eksempelvis de humanitære aktørene. Dette fremstilles av flere som uheldig og som et hinder for reelle integrerte operasjoner. En av respondentene forklarer det slik:

*”NATO og FN på strategisk politisk nivå må være utspringet for planene... disse organisasjonene må sammen bruke de virkemidlene en har tilgjengelig, det vil si humanitære organisasjoner og lignende, for å utøve integrerte tilnærminger og derved få liv i de felles planene. Det holder ikke og er heller ikke mulig å samle aktørene i felt. Det må derfor gjøres før og på et høyere nivå”.*

At det ikke er mulig å samle aktørene, henspeiler blant annet til oppfatningen av at den humanitære aktør ikke ønsker å bli assosiert med den militære aktøren. For de militære respondentenes står FN således frem som et viktig kontaktpunkt mellom de humanitære og militære aktører i forbindelse med planlegging.

Intervjuene viser at de militære respondentene både er klar for, ønsker og ser behov for å få til en mer integrert planlegging. Begrunnelsen for dette er sammensatt. For det første ser en at de forskjellige aktørene har verdifull kunnskap og vinklinger som respondentene mener er en forutsetning for å kunne utføre helhetlige vurderinger. For det andre ser en at den militære aktørs oppdrag påvirker andre aktørers oppgaver og planer, og at de sivile prioriteringer i stor grad er styrende for militær virksomhet.

For å unngå å ødelegge for de andre aktørene, og for å ha mulighet til å bidra og forsterke de andre aktørenes innsats, ser en derfor koordinering av planene som helt avgjørende. For det tredje hevder noen at en mer integrert planlegging kan bringe aktørene mer effektivt frem mot det overordnede politiske målet ved at en gjennom felles innsats klarer å etablere bedre og mer varige løsninger. Det virker således som den militære aktørens vilje til å imøtekomme et økt behov for integrasjon er tilstede.

Gjennom intervjuene kom det likevel frem en interessant todeling mellom respondentene som kan være verdt å legge merke til. Blant de som hadde erfaring fra Afghanistan, ble sikkerhetens avhengighet av utvikling vektlagt. Dette kan illustreres gjennom uttalelser som: ” ... den militære styrken så et behov for oppfølging av hjelpesendinger når operasjonen var ferdig...” ,og ” ...så en eksempelvis militært sett at en trengte behov for bedre sikkerhet i et område, så ble dette vektet og diskutert med de sivile rådgiverne...”. Respondentene som representerer det strategiske/operasjonelle nivå i Norge, snakket i større grad om en gjensidig avhengighet. Det vil si at sikkerhet er avhengig av utvikling, og utvikling er avhengig av sikkerhet. På den ene siden kan en si det er helt naturlig at man i operasjonsområdet fokuserer på eget oppdrag og primat. På den annen side kan det være en indikasjon på at den militære aktør har et dominerende fokus på det militære oppdraget som utgangspunkt for sivil-militært samarbeid i felt, mens det hjemme i Norge er et mer helhetlig fokus.

Også i forbindelse med planlegging står det internasjonale politiske oppdraget i fokus for de militære respondentene og behovet for å imøtekomme et økt behov for sivil-militær synes klar. Det kommer samtidig frem empiri som kan indikere at militæret har et dominerende fokus på egen oppgave som utgangspunkt for sivil-militært samarbeid i felt. Dette kan sies å være i strid med de dominerende tankene på politisk/strategisk nivå hvor man vektlegger en gjensidig avhengighet. Sett i forhold til viljen til å imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon, kan en likevel ikke si at dette behøver å ha noe særlig betydning. Det vurderes heller til å kunne påvirke det nødvendige tillitsforholdet mellom den militære og humanitære aktør når en kommer til praktisk gjennomføring. Empirien vurderes derfor til å underbygge oppgavens nullhypotese (H2) ytterligere.

### 5.5 Struktur og Ledelse

Det er også en generell enighet blant respondentene om at en integrert struktur vil kunne bidra til en bedre oppdragsløsning når en snakker om oppdrag som omhandler statsbygging. Bakgrunnen er, som tidligere nevnt, at det blant de militære respondentene råder en klar forståelse for at slike komplekse konflikter ikke kan løses av en aktør alene. Respondentene sier at en integrert struktur på rett nivå er nødvendig for å kunne se behovet for innsats i sammenheng og regulere tiltakene i tid og rom slik at de får maksimal effekt. Noen trekker frem operasjonen i Irak som et godt eksempel på hva som skjer når en ikke har en tilstrekkelig integrert struktur. En av respondentene forklarer: ”Operasjonen i Irak var meget god rent militært sett, men det en så var at dette hadde liten effekt når dette ikke var koblet og koordinert med en overordnet sivil plan. Det oppstod et vakuum, og vakuum aler frustrasjon som over tid medfører vold”.

Igjen understrekes oppfattelsen av en avhengighet mellom den militære aktørs ansvar for å ivareta sikkerhet og behovet for å følge opp dette med sivile virkemidler for å sikre varig stabilitet.

Det kommer også frem at respondentene ser en annen fordel med en enhetlig organisasjon hvor en har tilgang til alle virkemidler. En av respondentene forklarer: ”Vår primære interesse er å ivareta den militære aktørs rolle, det vil si å ivareta og opprettholde vår evne til å føre strid og kamp... tapt kampevne vil føre til at Forsvaret svekkes... vi er ikke interessert i å reise rundt å bygge brønner eller skoler. Vi ønsker å ivareta vårt primæroppdrag”. Dilemmaet en beskriver med bakgrunn fra Afghanistan, er at ressursene ikke strekker til. En har ønske om å hjelpe, men en har ikke god nok kontakt med de andre aktørene. Dette mener flere er en årsak til at rollene oppfattes som uklare i konflikter med statsbygging som målsetting. I en integrert struktur vil en ha nærmere samarbeid og koordinering. Dette vil i henhold til flere av respondentene gi bedre kunnskap om hverandre, og gi en mulighet for å harmonisere innsatsen og på den måten å medføre klarere roller.

Flere trekker også frem at en integrert struktur også har potensial til å bidra til en raskere løsning av kompleksiteten og det overordnede oppdraget. Det påpekes at den militære aktør har ressurser, spesielt på kommunikasjonssiden, som få andre har, og som kan gjøre at aksjonsradius og fleksibilitet blir betraktelig bedre. Dette kan legge grunnlaget for både bedre tilgang og sikkerhet også for humanitære organisasjoner, påpeker flere.

Når det gjelder å lede en slik operasjon og struktur, blir FN trukket frem av respondentene som den eneste som kan gjøre dette i dag. Det blir påpekt at den militære aktør ikke har kompetanse til å ivareta et slikt ansvar. I tillegg ser en at mange av de sivile organisasjonene ikke ville kunne innordne seg i en militært fundert struktur. På spørsmål om hvilket nivå en ser for seg integrering, mener flertallet at det ideelt sett er nødvendig på alle nivå, men med referanse til Afghanistan som et minimum på regionalt nivå. Dette med bakgrunn i at en ser behovet for å koordinere innsatsen innenfor avgrensede områder, eksempelvis innenfor en regionskommando.

Flertallet av de militære respondentene sier en ikke ser noen problemer med å havne under sivil ledelse og henviser til det faktum at den militære aktør i flertallet av land er under sivil ledelse. Samtidig kommer det frem at flere er skeptiske til at en sivil leder skal styre den militære innsatsen. ”Det er behov for å harmonisere søylene for at den internasjonale innsatsen skal trekke i samme retning. Dette krever koordinering og samarbeid. Hvordan vi utfører de militære oppdragene må være opp til den militære sjef”, sier en av respondentene.



*Opprettholdelse og ivaretagelse av den militære kjernekompetansen og evne til krigføring*, synes å være ytterligere en institusjonell interesse for den militære aktør. På den ene side kan en i forhold til dagens komplekse konflikter, ane at en ser et behov for å verne om den interessen. På den annen side tyder det på at en ser en integrert struktur som en potensiell mulighet til å ivareta dette. Gjennom samarbeid, koordinering og harmonisering av de forskjellige aktører virker det som en ser muligheten for klarere roller og dermed mulighet til i større grad å fokusere på egne kjerneoppgaver. Opprettholdelse av kjernekompetansen kobles til evne til å kunne gjøre en god jobb og derved utføre pålagte oppdrag. Koordinering fremstår som viktig fordi en ser at dette bringer en frem til det overordnede målet. Vilje til å imøtekomme det økte behovet for integrasjon synes derfor å være tydelig også i forhold til struktur.

Innen ledelse er det likevel noe mer uklart. På den ene siden sies det at sivil ledelse er greit, mens det på den andre siden er større skepsis når det kommer til å styre den militære innsatsen. Her har nok betydningen av ord en innvirkning. Det kommer klart frem fra General Diesen at det er den sivile innsatsen som er styrende for den militære virksomhet. Dette virker ikke respondentene uenige i når en sier at det er harmonisering som er viktig, det vil si at den militære innsatsen står i forhold til den sivile. Det er heller at den sivile ledelse skal styre hvordan militære oppdrag skal utføres, en reagere på. På den ene side kan dette sies å være forståelig fordi dette innebærer taktiske beslutninger som i normale situasjoner krever militær fagkompetanse. På den andre side kan en hevde at statsbygging er en spesiell situasjon hvor måten en militær avdeling utfører sitt oppdrag på, kan hevdes å ha betydning for utfallet av hele den integrerte operasjonen. Dersom sivil innblanding i militær oppdragsløsning ikke aksepteres av de militære aktører, kan en hevde at det påvirker den militære aktørs vilje til å inngå under en integrert ledelse.

## 5.6 Delkonklusjon

De institusjonelle interessene som har kommet frem hos de militære respondentene er å bidra til den overordnede politiske målsetting, det å fremstå som dyktig eller gjøre en god jobb, evne til ivaretagelse av eget oppdrag, opprettholdelse av kjernekompetanse og styrkebeskyttelse

I forhold til Allisons modell I er et av de sentrale elementene at en avgjørelse på strategisk nivå, det være seg i en nasjon, organisasjon eller gruppering, vil bli fulgt opp nedover i de underliggende organisasjonene. Integrerte operasjoner er som vist en tilnærming som både FN, NATO og den norske regjering har tilsluttet. Det kan da hevdes at den militære aktør som et statlig basert verktøy, politisk fundert og som virkemiddel for disse aktørene, ut i fra denne forklaringsmodellen naturlig vil vise vilje til å imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon.

Det kan en si intervjuene underbygger ved at de overordnede politiske målsettinger blir fremhevet som viktige for de militære respondentene, og hvor integrerte operasjoner oppfattes som et rasjonelt valg for å løse dagens komplekse konflikter. En kan således antyde at dette støtter oppunder oppgavens nullhypotese (H2). Det kan samtidig hevdes at dette ikke er naturlig, slik Allison viser er tilfelle i sin case. Som en ser av intervjuene er det også interesser som ligger til grunn for den militære aktørs positive innstilling.

Som Allison påpeker i modell II, vil utøvelsen av integrerte operasjoner i praksis blant annet være avhengig av de interesser som er etablert i de involverte organisasjoner på forhånd. Som vist dreier dagens komplekse konflikter seg ofte om COIN operasjoner for den militære aktør. Intervjuene viser at en fra militær side ser at dette innebærer at den militære aktør ikke har alle virkemidler som skal til for å løse de politiske målsettinger. En ser også at de militære respondentene gjennom sine oppdrag oppfatter seg som støttende til de sivile virkemidler. Dette ved at den militære aktør gjennom sine oppdrag skal legge til rette for sivil utviklingsarbeid slik at de politiske strategiske målsettingene kan oppnås. I tillegg fremgår det at en ser et behov for oppfølging av sivile virkemidler for å få en mer varig effekt av den militære innsats. En ser med andre ord en gjensidig avhengighet.

COIN operasjoner og den gjensidige avhengigheten medfører fra militær side et behov for integrerte operasjoner. Koordinering og felles planlegging fremkommer som viktig blant de militære respondentene, slik Allison også påpeker i denne modell II. Institusjonelle interesser som å gjøre en god jobb og evne til ivaretagelse av eget oppdrag blir på denne måten koblet til integrerte operasjoner hvor en ser et økt behov for sivil-militær integrasjon for å ivareta disse. Således kan en si at interessene Allison snakker om finnes på militær side.

Selv om den militære viljen er tydelig til stede, gir intervjuene også en oppfattelse av en tendens til å sette eget oppdrag i sentrum. Ut fra Allisons forklaringsmodell kan dette eksempelvis komme av manglende prosedyrer for samarbeid. Status på NATOs arbeid viser blant annet slike prosedyrer i liten grad eksisterer på militær side i dag. Utfallet av dette kan være at en i praksis kanskje ikke lar det sivile være styrende og fungere som en forutsetning for den militære virksomheten. Selv om en vanskelig kan si at dette påvirker viljen til imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon, kan det likevel hevdes å kunne påvirke muligheten for å realisere behovet for et sivil-militært samarbeid i felt. Dette fordi oppfattelsen av en slik mulig tendens kan påvirke humanitær side til å ønske ytterligere avstand.

I sum fremstiller de militære respondentene likevel en stor grad av vilje til å imøtekomme de forhold som Allison i sin modell II vektlegger som viktig for å få komplekse grupperinger til å fungere sammen om overordnede mål. En ser at de militære institusjonelle interessene som framkommer, understøtter en vilje til å imøtekomme et økt behov for sivil-militært integrasjon. I forhold til den militære aktør isolert sett tyder dette på at oppgavens hovedhypotese (H1) ikke kan underbygges, men heller at oppgavens nullhypotese (H2) forsterkes.

## 6 Konklusjon og oppsummering

Det kan sies å være en bred konsensus fra politisk nivå at integrerte operasjoner er den mest effektive måte å møte sikkerhetsutfordringene i dagens komplekse konflikter på. Med basis i dette har hensikten med denne oppgaven vært å belyse om et økt behov for sivil-militær integrasjon kan gjennomføres i praksis sett i lys av de norske humanitære og militære aktørers institusjonelle interesser. Oppgaven har med utgangspunkt i dette undersøkt om det er slik at de institusjonelle interessene til disse aktørene i praksis vil vanskeliggjøre gjennomføringen av integrerte operasjoner i dagens komplekse konflikter, eller om det heller er slik at det viktigste for aktørene er å lykkes med det internasjonale politiske oppdraget og dermed imøtekommer et økt behov for integrasjon.

Graham T. Allison's forklaringsmodeller, "The Rational Policy Modell" og "The Organizational Process Modell" er brukt til å utlede og undersøke oppgavens hypoteser og for å studere oppgavens empiri. Utgangspunktet for den rasjonelle modellen er at når det politiske ledelsesnivå finner at integrerte operasjoner er et rasjonelt valg i forhold til dagens komplekse konflikter, vil underliggende aktører naturlig følge opp dette. I forhold til den organisatoriske modellen er utgangspunktet at hvordan integrerte operasjoner vil fungere, er avhengig av den enkelte organisasjons prosedyrer og interesser.

Fra humanitær side er det en klar tendens at de anser seg selv som apolitiske i sitt virke, og at det har avgjørende betydning at de også fremstår slik. Av de institusjonelle interessene som er funnet, må de humanitære prinsippene kunne sies å fremstå som aller viktigst. Dette fordi de både gir grunnlaget og målsettingene for de humanitære organisasjonenes innsats (humant og upartisk), og retningslinjene for hvordan en slik innsats skal foregå (uavhengig og nøytralt). En kan si at de øvrige institusjonelle interessene som er funnet, er nært tilknyttet og avledet av dette. De humanitære respondentene hevder med bakgrunn i behovet for uavhengighet og nøytralitet at de ikke har politisk baserte målsettinger og ikke er et politisk redskap. Det internasjonale politiske oppdraget i en integrert operasjon er således ikke det som er viktig for de humanitære respondentene, men heller tilgang til befolkningen og egen sikkerhet som en får gjennom de humanitære prinsipper.

De humanitære viser en viss vilje til å koordinere, men da mer i form av å utveksle informasjon enn å samordne planer og utførelse. Det kommer i tillegg frem at en ikke ser behov for eller mulighet til felles planlegging med den militære aktør. Begrunnelsen ligger i at det kan være en fare for at en oppfattes som en del av den militære og politiske innsats, Dette kan derved bidra til uklare roller og en underminering av de humanitære prinsipper.

Oppgaven viser også at de humanitære organisasjonene som kan hevdes å drive med utviklingsarbeid, heller ikke ser seg selv som et politisk verktøy. De humanitære prinsipper fremstår som viktige også for dem. Basert på de institusjonelle interessene tyder funnene i sum på at det fra humanitær side i større grad er behov for avstand til den militære aktør enn å imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon i dagens komplekse konflikter.

Fra militær side tyder funnene på at å bidra til den overordende politiske målsetting er en institusjonell interesse. Når dette kobles med andre institusjonelle interesser som det å gjøre en god jobb og ivaretagelse av eget oppdrag, tyder funnene på at den militære aktør har vilje til å imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon.

Bakgrunnen for dette er at en fra militær side ser at en ikke har alle virkemidler som skal til for å oppnå de politiske målsettinger. De militære respondentene oppfatter de strategiske målsettingene med COIN operasjoner slik at en er støttende til de sivile virkemidler ved at en blant annet skal legge til rette for utvikling gjennom å sørge for stabilitet og sikkerhet. I tillegg viser funnene at en ser et behov for oppfølging av sivile virkemidler for å få en mer varig effekt av den militære innsats. En ser med andre ord en gjensidig avhengighet som krever koordinering og samarbeid sett fra den militære aktørs perspektiv.

I sum gjør dette at en fra militær side ser behov for et nærmere samarbeid og økt grad av koordinering med sivile aktører for å kunne oppnå de politiske målsettinger og for å kunne ivareta sine øvrige institusjonelle interesser. De militære respondentene fremstiller med bakgrunn i dette en stor grad av vilje til å imøtekomme et økt behov for sivil-militært integrasjon.

Selv om den militære viljen er tydelig til stede, tyder funn på at det kan være en tendens til å sette viktigheten av eget oppdrag som utgangspunkt for sivil-militært samarbeid. Selv om en vanskelig kan si at dette reduserer viljen til å imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon, kan det likevel hevdes å kunne påvirke muligheten for å realisere behovet for et sivil-militært samarbeid. Dette fordi oppfattelsen av en slik mulig tendens fra humanitær side vil kunne bidra til ytterligere avstand.

Denne oppgaven kan med basis i funnene ikke trekke noen bastante konklusjoner i forhold til oppgavens problemstilling, til det er det empiriske grunnlaget for tynt. En må likevel kunne si at det ut i fra empirien i oppgaven fremkommer noen klare tendenser som kan si noe om hvorvidt økt behov for sivil-militær integrasjon kan gjennomføres i praksis.

Oppgavens funn viser at en har to motstridende innstillinger til å imøtekomme et økt behov for integrasjon. En har på den ene siden de humanitære respondentene, som med basis i de humanitære prinsipper, synes å kreve en klar avstand til den militære og politiske del av en operasjon. Dette antyder at de norske humanitære aktører *ikke vil* imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon. På den annen side har en de militære respondentene som, med basis i institusjonelle interesser som ivaretagelse av oppdraget og ønsket om å bidra til den overordnede politiske målsetting, viser en klar vilje og behov for samarbeid og koordinering med de sivile aktørene, herunder de humanitære. Dette antyder at den norske militære aktør *vil* imøtekomme et økt behov for sivil-militær integrasjon. I sum må disse motstridende innstillingene kunne sies å tyde på at et økt behov for sivil-militær integrasjon mellom norske militære og humanitære aktører ikke kan gjennomføres i praksis.

Empirien viser likevel at dette kanskje ikke er så klart, da en fra militær side uttrykker at en i felt opplever at de humanitære organisasjonene har et mer pragmatisk forhold til de humanitære prinsipper. Samarbeide finner sted når dette er ønskelig og nødvendig. Dette kan tyde på et mer prinsipielt forhold til samarbeid hjemme i Norge enn i felt, og det kan tyde på at det likevel er en viss vilje blant de humanitære til å imøtekomme behovet for integrasjon. Dersom dette er tilfellet, er det et relevant spørsmål hvor heldig det er å ha en så prinsipiell innstilling på strategisk nivå at det kan hevdes å hindre debatt og utvikling i sivil-militært samarbeid, dersom en ser et praktisk behov på bakkenivå.

Et annet paradoks ved den humanitære tilsynelatende prinsipielle tilnærmingen til politiske baserte aktører, er det faktum at mye av støtten til de humanitære organisasjonene kommer fra politisk nivå gjennom UD<sup>53</sup>. Det er ingen hemmelighet at det følger med retningslinjer for hvordan mye av denne støtten skal brukes. Slik sett kan en hevde at det bør være unødvendig fra humanitært hold å motsette seg at de til dels er politisk styrt. En skulle ut fra dette tro at det fra humanitær side burde gå an å skille mellom det strategiske nivå med politiske målsettinger for alle aktører, og det taktiske nivå hvor man ikke skal arbeide side ved side i felt. Poenget er at de humanitære organisasjonene må skille mellom apolitisk nødhjelp og politisert utviklingshjelp. På den måten er det trolig at en kan få en mer konstruktiv tilnærming til et økt behov for sivil-militær integrasjon.

---

<sup>53</sup> Eksempelvis er Afghanistan politisk sett et viktig område i dag og får dermed mer bistandsmidler. Regjeringens bidrag til sivil innsats i Afghanistan var eksempelvis 500 millioner kroner i 2007, og økes til 750 millioner i 2008 (Gahr Støre, 2008, web)

Gitt det politiske ønsket og behovet for å møte dagens komplekse konflikter med integrerte operasjoner og det faktiske behov for støtte fra de humanitære organisasjonene for å ivareta utviklingsarbeid, vil jeg med basis i oppgavens funn anbefale å se nærmere på følgende forhold:

For det første kan det ut i fra funnene i oppgaven virke som det er behov for en klarere definisjon av hva en humanitær organisasjon er, og derved hvem de humanitære prinsipper reelt sett er gyldige for. De humanitære prinsippene var i utgangspunktet ment for operasjoner som drev nødhjelp. Det kan imidlertid synes som aktører som involverer seg i utviklingshjelp også påberoper seg de humanitære prinsippene og dermed behov for avstand fra det politiske nivå og den militære aktør. En kan derved risikere at en slik aktør påvirker den helhetlige plan uten å være koordinert, noe som i verste fall kan medføre kontraproduktive resultater. En diskusjon rundt hvem de humanitære prinsippene bør gjelde for er derfor betimelig. Dette krever også at de humanitære organisasjonene er åpne og ærlige rundt hvilket arbeid de driver med.

For det andre anbefales en nærmere studie av om de humanitære prinsippene, mer spesifikt nøytralitet og uavhengighet, reelt sett sørger for sikkerhet og tilgang til befolkningen i dagens komplekse konflikter, slik de humanitære respondentene vektlegger og hevder. Det er liten tvil om at det er et behov for operasjoner som ivaretar og hjelper de som er i nød på en upartisk og human måte. Men som de humanitære respondentene henviser til, er det en tendens til et økende antall drepte sivile hjelpearbeidere. Dette hevdes fra humanitær side blant annet å komme av at de humanitære organisasjonene ikke blir ansett som nøytrale og uavhengige. Integrerte operasjoners politisering av humanitært arbeid, og den militære aktørs inntreden i den humanitære sfære angis som noen av årsakene. Dette er derved en grunn fra humanitær side til å ta avstand fra integrerte operasjoner. En kan på den annen side hevde at det heller er dagens komplekse konflikters karakter, med terror og geriljakrig som kjennetegn, som er årsaken. Avstand til de politiske og militære aktører kan da ha mindre betydning. I forhold til evnen til å gjennomføre integrerte operasjoner kan det derfor være nyttig å forske videre på hva som reelt sett påvirker sikkerheten til de humanitære organisasjonene.

For det tredje anbefales en nærmere studie av om "hearts and mind" operasjoner reelt sett gir økt styrkebeskyttelse for den militære aktør. Disse operasjonene er som nevnt omstridt i det humanitære miljø, samtidig som det fra militær side hevdes å være et absolutt behov. En kan i så måte si at dette representerer en interessekonflikt som kan begrense muligheten for å realisere behovet for et sivil-militært samarbeid. Videre forskning anbefales derfor.

Forklaringsmodellen som oppgaven har brukt for å undersøke problemstilling og hypoteser og for å studere empirien har vært basert på Graham T. Allison's arbeider. Modellene hans er primært myntet på statlige aktører. De humanitære aktørene kan ikke klassifiseres innenfor dette settet. Dette har medført at Allison's modell I i liten grad var til hjelp for å undersøke hypotesene opp mot den humanitære aktør, mens den var til god hjelp i analysen av den militære aktør. Modell II viste seg derimot å fungere godt for begge sett aktører.

For å løse sikkerhetsutfordringene i dagens komplekse konflikter, er det tydelig fra politisk nivå at integrerte operasjoner er det rasjonelle valg. Integrerte operasjoner synes fra militært perspektiv å ha potensial til å være en klarleggende og samlende kraft, mens det fra humanitært perspektiv synes å gi grunn til en mer prinsipiell holdning til de humanitære prinsipper og derved større avstand. En kan ut i fra dette hevde at sivil-militært samarbeid preges av integrasjon i teorien, men medfører disintegrasjon i praksis.



## Kildeliste

### Litteratur

- Afghanistankomiteen i Norge, Flyktninghjelpen, Human Rights Foundation, Kirkens Nødhjelp, Norsk Pen og Redd Barna (2007). *Brev til Stortingets utenrikskomité ved Erna Solberg*. Datert 5. juni
- Allison, Graham T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3 (Sep., 1969), s. 689-718
- Allison, Graham and Zelikow, Philip (1999). *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*. Second edition. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Annan, Kofi (2006). *Guidance on Integrated Missions*. Note from the Secretary-General 9. February 2006. Lokalisert 11. April 2008 på:  
<http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/un/integratedmissions/documents.html?id=465889>.
- Barth Eide, E.; Kaspersen, A. T.; Randolph, K. and Hippel, K. (2005). *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, NUPI Oslo, UN ECHA Core Group
- Berdal, Mats (2007). Consolidating Peace in the Aftermath of War – Reflections on “Post-Conflict Peace Building” from Bosnia to Iraq. I: Olsen, John Andreas (Ed.), *On New Wars* (s. 104-130). Oslo Files – On defence and Security, 4/2007. Oslo: Institutt for Forsvarsstudier (IFS)
- Boutros-Ghali, Boutros (1992). *An Agenda for Peace- Preventing diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. A/47/277-S/24111. Lokalisert 1. April 2008 på: <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>.
- Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes: *Allianseforsvar i endring 1970–2000*, bind 5 i serien *Norsk forsvarshistorie*, Bergen (Eide forlag), 2004, kap. 9, “Inn i en ny tidsepoke”, s. 119–64
- Campbell, Kaspersen and Weir (2007). Multidimensional and Integrated Peace Operations. *Integrated Mission Revisited – Synthesis of findings*. Conference Background note, Oslo, 29-30 Oktober 2007. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Lokalisert 9. April 2008 på:  
<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/Integration%20Revisited%20Webversion.pdf>.
- Colston, John (2007). *NATO's Contribution to a Comprehensive Approach of the International Community*. Address at the "Multidimensional and Integrated Peace Operations: Trends and Challenges" Seminar Brussels, 5 October 2007. Lokalisert 11. Februar 2008 på:  
<http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/un/integratedmissions/seminars/Brussels-Presentations.html?id=491257&epslanguage=EN-GB>.

- Cottey, Andrew and Bikin-Kita, Ted (2006). The military and humanitarianism: emerging patterns of intervention and engagement. I: Wheeler, Victoria and Harmer, Adele (2006). *Resetting the rules of engagement: Trends and issues in military-humanitarian relations* (s. 21-38). HPG Report 21, March 21. London: Overseas Development Institute.
- De Torrent, Nicolas (2004). Humanitarian Action Under Attack: Reflections of the Iraq War. *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 17
- Diesen, Sverre (2005). Mot et allianseintegret Forsvar. I: Østerud, Øyvind og Matlary, Janne Haaland (red.), *Mot et avnasjonalisert Forsvar?* (s. 163-184). Oslo: Abstrakt Forlag AS
- Diesen, Sverre (2008). Afghanistan – militærmaktens muligheter og begrensninger. *Norsk Militært tidsskrift*, Årgang 178, nr. 2 2008, s 4-10
- DPKO (2002). *Department of Peacekeeping Operations: CIVIL-MILITARY COORDINATION POLICY*. Datert 9 September 2002. Lokalisert 5 Februar 2008 på: [http://www.un.org/Depts/dpko/milad/oma/DPKO\\_CMCOORD\\_Policy.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/milad/oma/DPKO_CMCOORD_Policy.pdf).
- DPKO (2006). *Integrated Mission Planning process (IMPP)*. Guidelines endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006. Lokalisert 5. Februar 2008 på: [http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/06\\_DPKO\\_IMPP\\_final\\_.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/06_DPKO_IMPP_final_.pdf).
- DPKO (2008). *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*. Capstone Doctrine. Approved 18. januar 2008. New York: Peacekeeping Best Practices Section, UN DPKO. Lokalisert 11. April 2008 på: <http://unhq-appspub-01.un.org/lib/dhlrefweblog.nsf/dx/29022008113501AMSLKMFH.htm>.
- FFOD (2007). *Forsvarets Fellesoperative Doktrine*. Oslo: Forsvarets Stabsskole
- Flyktninghjelpen (ikke datert). *Prinsippprogram*. Oslo: Flyktninghjelpen. Isbn-nr. 82-7411-156-7. Lokalisert 2. Februar 2008 på: <http://www.flyktninghjelpen.no/?did=9153993>.
- Flyktninghjelpen (2008). *NATO må skjerme sivile*. Oslo: Flyktninghjelpen. Publisert av Astrid Sehl 2. april 2008. Lokalisert 16. Mai 2008 på: <http://www.flyktninghjelpen.no/?did=9260758>.
- Forsvarsdepartementet (2008). *Oversikt 2008: oversikt over norske militært personell i operasjoner i utlandet*. Oppdatert 7. Mai 2008. Lokalisert 12. Mai 2008 på: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/internasjonale\\_operasjoner/oversikt\\_2006.htm?id=85733](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/tema/internasjonale_operasjoner/oversikt_2006.htm?id=85733).
- FM 3-24 Counterinsurgency* (2006). Washington: Headquarters Department of the Army. Lokalisert 3 Mai 2008 på: <http://www.usgcoin.org/library.cfm>.
- Frerks, Georg; Klem, Bart; van Laar, Stefan and van Klingereren, Marleen (2006). *Principles and Pragmatism: Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia*. Study commissioned by Cordaid. Nederland: Universiteit Utrecht an Bart Klem Research. Lokalisert 21. Januar 2008 på: <http://www.cordaid.nl/Upload/publicatie/RAPPORT%20CMR.pdf>.

- Gordon, Stuart (2006). The changing role of the military in assistance strategies. I: Wheeler, Victoria and Harmer, Adele (2006). *Resetting the rules of engagement: Trends and issues in military-humanitarian relations* (s.39-52). HPG Report 21, March 21. London: Overseas Development Institute.
- Gahr Støre, Jonas (2005). *Humanitarian action must remain impartial and independent*. Foredrag for The London School of Economics and Political Science, 15. Mars 2005. Lokalisert 3. April 2008 på: [http://www.rodekors.no/Nyheter\\_og\\_presse/Kronikker/Jonas\\_Gahr\\_St%C3%B8re\\_p%C3%A5\\_London\\_School\\_of\\_Economics\\_and\\_Political\\_Science/](http://www.rodekors.no/Nyheter_og_presse/Kronikker/Jonas_Gahr_St%C3%B8re_p%C3%A5_London_School_of_Economics_and_Political_Science/).
- Gahr Støre, Jonas (2008). *En samordnet plan for Norges bidrag til Afghanistan*. Redegjørelse for Stortinget, 5. Februar 2008. Lokalisert 6 februar på: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister\\_Jonas\\_Gahr\\_Store/taler\\_arter/2008/afghanistan\\_samordnet.html?id=499116](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister_Jonas_Gahr_Store/taler_arter/2008/afghanistan_samordnet.html?id=499116).
- High-Level Panel (2004). Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. New York: United Nations. Lokalisert 2. April 2008 på: <http://www.un.org/secureworld/>.
- Haaland, Torunn Laugen (2008). *Small Forces with a Global Outreach: Role perception in the Norwegian Armed Forces after the Cold War*. Oslo: Unipub AS.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskaplig metode* (2. utgave). Kristiansand: Høyskoleforlaget AS
- Kirkens Nødhjelp (2005). *Sammen for en rettferdig verden*. Oslo: Kirkens Nødhjelp. Lokalisert 2. Februar 2008 på: <http://www.kirkensnodhjelp.no/article/articleview/4621/1/47/>.
- Leader, Nicholas (2000). *The Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice*. HPG Report 2, March 2000. London: Overseas Development Institute.
- Leger Uten Grenser (ikke datert). *Om Leger uten grenser*.
- Leger Uten Grenser (2007). *Leger Uten Grenser Norge: Årsrapport 2006*. Lokalisert 2. Februar 2008 på: [http://www.legerutengrenser.no/msfinternational/invoke.cfm?objectid=BC26484D-5056-AA77-6CC5091BC7AE7389&component=toolkit.article&method=full\\_html](http://www.legerutengrenser.no/msfinternational/invoke.cfm?objectid=BC26484D-5056-AA77-6CC5091BC7AE7389&component=toolkit.article&method=full_html).
- Matlary, Janne Haaland (2007). *Moderne stabiliseringsoperasjoner: Hvilke politiske dynamikker utløses?* Festskrift til Helga Hernes. Oslo: Pax Forlag
- Nagelhus-Schia, Niels and Ulriksen, Ståle. *Multidimensional and Integrated Peace Operations: Trends and Challenges*. Seminar Proceedings: Brussels, 5 October 2007. Lokalisert 9 April 2008 på: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/Seminar%20Proceedings%20Brussels%205%20October%202007.pdf>.
- NATO (2004). *NATO After Istanbul*. Brussel: NATO Public Diplomacy Division. Lokalisert 8 April 2008 på: [http://www.nato.int/docu/nato\\_after\\_istanbul/nato\\_after\\_istanbul\\_en.pdf](http://www.nato.int/docu/nato_after_istanbul/nato_after_istanbul_en.pdf).

- NATO (2007, 11 July). *Future Comprehensive Civil Military Interaction Concept*. NATO/PfP UNCLASSIFIED. Reference: 2100/SHJ9/017/07 – 202678. Belgium: Supreme Allied Commander, Europe.
- Paris, Roland og Sisk, Timothy D. (2007). *Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding*. New York: International Peace Academy. Lokalisert 18. Mars 2008 på: [http://www.statebuilding.org/resources/RPPS\\_report.pdf](http://www.statebuilding.org/resources/RPPS_report.pdf).
- Rasmusson, Elisabeth (2008). *Tale av Flyktningshjelpens generalsekretær Elisabeth Rasmusson*. SVs Afghanistan-seminar, 21 Januar 2008. Dokumentnr: 42935. Lokalisert 2. Februar 2008 på: [www.flyktningshjelpen.no/arch/img/9227515.doc](http://www.flyktningshjelpen.no/arch/img/9227515.doc).
- Rodgers, Malcolm (2007). The military “invasion” of the humanitarian space. I: *New Routes 4/2007, Volume 12*, s.4-6.
- Røde Kors (2007). *Røde Kors Årsrapport 2006*. Oslo: Røde Kors. Lokalisert 2. Februar 2008 på: [http://www.rodekors.no/Nyheter\\_og\\_presse/publikasjoner/15709/](http://www.rodekors.no/Nyheter_og_presse/publikasjoner/15709/).
- Schia, Niels Nagelhus og Ulriksen, Ståle (2007). *Multidimensjonal and Integrated Peace Operations: Trends and challenges*. Seminar proceedings. Brussel 5 oktober 2007. Lokalisert 9. April 2008 på: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/Seminar%20Proceedings%20Brussels%205%20October%202007.pdf>.
- Smith, Rupert (2005). *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. London: Penguin Books Ltd.
- Sommerfeldt, Atle (2008). En ny strategi for Afghanistan. *Dagbladet.no, Debatt/Innlegg, Torsdag 6. mars 2008*. Lokalisert 1. mai 2008 på: <http://www.dagbladet.no/kultur/2008/03/06/528911.html>.
- Spence, Thomas (2008, 24. Januar). Vurderer plan om Afghanistan. *Aftenposten.no*. Lokalisert 3. April 2008 på: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2215054.ece>.
- Styrke og relevans* (2004): Strategisk konsept for Forsvaret. Oslo: Forsvarsdepartementet
- UK Department for International Development (2006). *Quick Impact Projects: A handbook for the military*. London: Cog design. Lokalisert 1. Mai 2008 på: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/>.
- UN Civil Military Coordination Section (CMCS) (2003). *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*. Revision 1, January 2006. Lokalisert 24. Mars 2008 på: <http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/Organigramme/EmergencyServicesBranchESB/CivilMilitaryCoordinationSection/PolicyGuidanceandPublications/tabid/1403/Default.aspx>.
- UN General Assembly (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. A/55/305–S/2000/809, United Nations General Assembly Fifty-fifth Session, 21 August 2000. Lokalisert 2. Februar på: [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/).

- UN General Assembly (2005). *Resolution adopted by the General Assembly -60/1. 2005 World Summit Outcome*. A/RES/60/1, United Nations General Assembly Fifty-ninth Session, 24. October 2005. Lokalisert 2. April 2008 på:  
<http://www.un.org/summit2005/documents.html>.
- UNDP (1994). *Human development report 1994*. Oxford: Oxford University Press. Lokalisert 31. Mars 2008 på: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>.
- UNDP (2002). *Human development report 2002*. Oxford: Oxford University Press. Lokalisert 3 April 2008 på: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2002/>.
- UN Inter-Agency Standing Committee (IASC) (2008). *Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies*. New York: UN OCHA. Lokalisert 15. Mars 2008 på:  
<http://ochaonline.un.org/cmcs/guidelines>.
- UN Policy Committee (UNPC) (2006). *Decision of the Secretary-General – 13 June 2006 policy Committee Meeting*. Decision No. 2006/26 – Integrated Mission Planning process. Datert: 14 Juni 2006. Lokalisert 11 April 2008 på: <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/un/integratedmissions/documents.html?id=465889>.
- UN Secretary-General (UNSG) (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305–S/2000/809. United Nations General Assembly Fifty-fifth Session, 21 August. Lokalisert 25 Januar 2008 på:  
[http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/).
- UN Secretary-General (UNSG) (2005). *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All – Report of the Secretary General*, A/59/2005, United Nations General Assembly Fifty-ninth Session, 21 Mars. Lokalisert 2. Mars 2008 på:  
<http://www.un.org/largerefreedom/>.
- UN Security Council (2000). *Statement by the President of the Security Council*. S/PRST/2000/7. 13 Mars 2000. Lokalisert 15 April 2008 på:  
<http://www.un.org/Docs/sc/statements/2000/prst2000.htm>.
- Van der Laar, Stefan and Van den berg, Paul (2007). Head quarters policy and dusty practice on the ground. I: *New Routes 4/2007, Volume 12*, s.14-16
- Weir, Erin A. (Juni, 2006): *Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and the humanitarian Imperative*. KAIPTC Monograph No. 4. The Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre. Lokalisert 2. februar 2008 på:  
<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/missions/weir.pdf>
- Weiss, Thomas G. (2005). *Military-Civilian Interactions: Humanitarian Crises and the Responsibility to Protect*. Second edition. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, INC
- Wheeler, Victoria and Harmer, Adele (2006). *Resetting the rules of engagement: Trends and issues in military-humanitarian relations*. HPG Report 21, March 2006. London: Overseas Development Institute. Lokalisert 15. Januar 2008 på:  
<http://www.odi.org.uk/HPG/papers/hpgreport21.pdf>.

Yin, Robert K. (2005). *Case study research: Design and Methods* (Third edition). London: Sage Publications, Inc

Østerud, Øyvind og Matlary, Janne Haaland (2005). *Mot et avnasjonalisert Forsvar?* Oslo: Abstrakt Forlag AS

### **Intervjuer**

Flykninghjelpen, Lisbeth Pilegaard (Utenlandsavdelingen/Seksjonsleder fagseksjon)

Kirkens Nødhjelp, Elisabeth Mustorp (Seksjonsleder Midt-Østen og Asia)

Norges Røde Kors, Torben Henriksen (Programkoordinator Asia)

Leger uten grenser, Dag Horntvedt (Programansvarlig), Rakel H. Ludviksen (Nødhjelpskoordinator) og Tony Marchant (Nødhjelpskoordinator)

Oberst Sakserud, Ivar Magne (tidligere sjef AFG NCC KDOGRP)

Oberst (m) Mangersnes, Jon Morten (FOHK, Seksjonssjef J3 Land)

Oberst Opperud, Arne (tidligere sjef norsk PRT)

Oberstløytnant Olsson, Aksel Godberg (FD III/2 Operasjonsplanlegging)

## Vedlegg A: Intervjuguide

### *Innledning*

Behovet og inngangsverdiene for sivil-militær integrasjon vil kunne være svært forskjellig i forhold til hvilken situasjon og type konflikt en er involvert i (ref FNs ”integrated mission concept” – form shall follow function). For å ha et felles utgangspunkt og for å få sammenlignbare svar fra respondentene vil jeg bruke situasjonen i Afghanistan i dag som eksempel på hvorfor det kreves sivil-militær integrasjon.

Respondenten vil dermed kunne relatere spørsmålene til situasjonen i Afghanistan og hvilke erfaringer organisasjonene jeg intervjuer har derfra i forhold til temaer rundt sivil-militær integrasjon. Situasjonen i Afghanistan er også godt beskrivende i forhold til hva jeg refererer til som ”dagens komplekse konflikter”. Kompleksiteten ligger i et uoversiktlig operasjonsmiljø hvor en er i en gråsoner mellom krig og fred. Det vil si en situasjon hvor det offisielt er fred, men i praksis er krigslignende tilstander, og hvor skillet mellom venner og fiender er både uklart og varierende. Operasjonene blir i tillegg komplekse på grunn av mengden aktører (statlige og ikke statlige) som er tilstede i området for å hjelpe, og mengden av forskjellige typer oppdrag som må ivaretas og koordineres for å nå de politiske målsettingene.

Masteroppgaven har følgende problemstilling:

”Kan sivil-militær integrasjon gjennomføres i praksis (lykkes), gitt de enkelte aktørers institusjonelle interesser?”

Hypotese:

”Den norske militære aktør og de norske humanitære aktørers institusjonelle interesser vanskeliggjør i praksis gjennomføringen av integrerte operasjoner i dagens komplekse konflikter”

### *Spørsmål*

#### **Forholdet til sivil-militær integrasjon / konseptet integrerte operasjoner generelt**

- 1) Hva forstår din organisasjon med begrepet sivil-militær integrasjon og konseptet integrerte operasjoner - og hva er hensikten med det?
- 2) Integrerte operasjoner, og innbefattet i dette sivil-militær integrasjon, blir av både FN, EU, NATO og de fleste vestlige land involvert i dagens komplekse konflikter sett på som en nødvendighet. Mener du og din organisasjon at sivil-militær integrasjon er en nødvendighet i dagens komplekse konflikter (hvorfor/hvorfor ikke?), og hvilke utfordringer og muligheter

ser din organisasjon med sivil-militær integrasjon i forhold til at dere skal lykkes med deres oppdrag?

### **Spørsmål ifm planlegging**

- 3) Hvordan planlegges et oppdrag i din organisasjon og hvordan forholder din organisasjon seg til andre aktører i planleggingsfasen i aktuelle innsatsområder? Blir eksempelvis innretningen av planleggingen sett opp imot en felles norsk overordnet målsetting for Afghanistan eller av en overordnet målsetting av hva som må oppnås i området?
- 4) Er sivil-militær integrert planlegging aktuelt for din organisasjon (hvorfor/hvorfor ikke?) og hvordan vil en eventuell sivil-militær integrert planlegging kunne påvirke din organisasjons institusjonelle interesser.

### **Spørsmål ifm oppdrags design og det humanitære rom**

- 5) Vil en sivil-militær integrert struktur kunne bidra til å forbedre planleggingskapasitet og etablere mer effektive og bedre programmer for å hjelpe den lokale befolkningen – hvorfor/hvorfor ikke?
- 6) På hvilke nivå og innenfor hvilke saksområder ser din organisasjon for seg at det er mulig med sivil-militær integrasjon, og hvor er det svært vanskelig – hvorfor/hva bestemmer dette?
- 7) Er konseptet med det humanitære rom like aktuelt og viktig i dagens komplekse konflikter preget av terror (hvor sivile blir sett på som vel så viktige mål som militære og respekten for IHL er mangelfull blant partene som bruker terror som virkemiddel) i forhold til tidligere konflikter hvor skillene mellom parter (venn/fi og krig/fred) var klarere, hvorfor/hvorfor ikke? Hvordan påvirker dette en evt. sivil-militær integrasjon?

### **Spørsmål ifm ledelse/ kommando og kontroll**

Hvordan forholder din organisasjon seg til å integrere aktørene under en enhetlig ledelse (slik som Barth Eide rapporten taler for), eks SRSG. Dette blir hevdet å medføre en bedre strategisk visjon og spredning av denne, en bedre systemtilnærming, en rasjonalisering av bruk av ressurser og system og en bedre generell direkte ledelse. Dette innebærer at de militære og humanitære aktørene havner under samme ledelse – er dette akseptabelt og ønskelig for din organisasjon – hvorfor/hvorfor ikke?



