

Forsvarets høgskole

Masteroppgave

våren 2011

Fra målløst prat til strategisk kommunikasjon?

**Utviklingen av Natos strategiske kommunikasjonskonsept og
Norges evne til å ta del i konseptet.**

Knut H. Grandhagen

For the readers' information

This paper was written as a Master thesis for the Military Studies master programme of the Norwegian Armed Forces. The deductions and conclusions presented in this paper are those of the author, and not necessarily those of the Norwegian Armed Forces. In order to ascertain the views of the Norwegian Armed Forces the reader is advised to contact a suitable spokesman or person of expertise in the Norwegian Armed Forces.

Til leserens informasjon

Denne oppgaven er skrevet som Masteroppgave for det norske forsvarets Master i militære studier. Deduksjonene og konklusjonene som fremkommer i oppgaven er forfatterens egne, og reflekterer ikke nødvendigvis synet til det norske Forsvaret. For å bringe på bane det norske Forsvarets syn på forhold knyttet til denne oppgaven anbefales leseren å ta forbindelse med en dertil egnet talsmann eller fagansvarlig i Forsvaret.

Knut H. Grandhagen
OSLO, 23.05.2011

Abstract

This paper was written in the period between December 2010 and June 2011 as a Masters thesis for the Norwegian Armed Forces' Master of military studies programme. The paper aims at exploring Nato's concept of Strategic Communication, its background and how Nato aims to put the theory of strategic communication into practice in its operations. Norway's ability to take part in Nato's strategic communications is also assessed.

The research question of the thesis is: What is the background and contents of Nato's concept of Strategic Communication, how is it put into practice and to what extent does Norway have the ability to actively take part in and support Nato's strategic communication efforts.

The thesis is roughly separated into two parts. The first part, chapters two to five, use qualitative methodology to examine relevant documentation to answer the first part of the research question. The second part of the thesis examines to which extent Norway has the ability and will to take part in and support Nato's strategic communication efforts. This portion primarily uses semi-structured interviews with key players in the Norwegian armed forces and to shed light on the second half of the research question.

The thesis finds that Nato's concept of strategic communication has been fuelled by needs identified in the alliance's operations since the change of the millennium. The concept is still under development, and in the process of being implemented. This process is likely to take several years as the successful implementation of strategic communications in the alliance also requires an implementation of the concept in Nato's 28 member countries.

Summary

This paper was written in the period between December 2010 and June 2011 as a Masters thesis for the Norwegian Armed Forces' Master of military studies programme. The paper aims at exploring Nato's concept of Strategic Communication, its background and how Nato aims to put the theory of strategic communication into practice in its operations. Norway's ability to take part in and support Nato's strategic communications is also assessed.

The research question of the thesis is: What is the background and contents of Nato's concept of Strategic Communication, how is it put into practice and to what extent does Norway have the ability to actively take part in and support Nato's strategic communication efforts.

The thesis is roughly separated into two parts. The first part, chapters two to five, use qualitative methodology and examines relevant documents to answer the first part of the research question. The second chapter examines what communication is, and how the generic concept of strategic communication came to be and what the generic concept entails. The third chapter of the thesis elaborates on the background and contents of Nato's concept of strategic communications. The Fourth chapter examines whether or not strategic communications is a factor for the successful completion of military campaigns, while the fifth chapter examines how Nato's concept of Strategic communications is put into practice through the military planning process through Nato's Comprehensive Operations Planning Directive (COP-D).

The sources for the thesis can be separated into five primary categories. The first is Nato's document hierarchy pertaining to strategic communication. The second category contains documents and academic articles debating strategic communication. The third category is doctrinal and governmental documents pertaining to Strategic Communications as a generic concept. The fourth and fifth categories of sources are documents on communication in general, and military documents, news reports and literature that provide context to the thesis.

Interviewees for the sixth chapter are officers in the Norwegian Armed Forces that work with the field of Strategic Communications (or its Norwegian equivalent of affiliated military functions).

The second part of the thesis examines to which extent Norway has the ability and will to take part in and support Nato's strategic communication efforts. This portion primarily uses semi-structured interviews with key players in the Norwegian armed forces to shed light on the last half of the research question. The sixth chapter focuses on the ability of the Norwegian armed forces through examining concept implementation, doctrinal development and the skill and personnel situation in the Norwegian Armed Forces.

The seventh chapter summarizes and presents the conclusions of the thesis.

The thesis finds that Nato's concept of strategic communication has been fuelled by needs identified in the alliance's operations since the change of the millennium. The concept is also driven by the implementation of similar concepts in the alliance's member countries, primarily the United States, as well as the speed at which information now spreads, particularly through the internet. The concept is still under development, and in the process of being implemented. This process is likely to take several years as the successful implementation of strategic communications in the alliance also requires an implementation of the concept in Nato's 28 member countries. Norway has decided to implement strategic communication, but is still a long way away from implementing the concept successfully. Norway still lacks the doctrinal documents and human resources necessary to fully support and take part in Nato's strategic communication efforts.

Forord

Oppgaven inngår som en del av Forsvarets masterstudium, Master i militære studier, og har blitt skrevet i perioden fra desember 2010 til juni 2011.

Det må rettes en ydmyk takk til oppgaveveileder Torunn Haaland for hennes hjelp og støtte gjennom hele skriveprosessen. Uten hennes råd og støtte ville aldri oppgaven blitt fullført, og innholdet hadde vært et helt annet og mest sannsynlig meningsløst.

Takk til oberstløytnant Karlsen og oberst Lindqvist som stilte tid tilgjengelig for å gjennomføre intervjuer til oppgaven. Deres innsikt belyste områder som ellers hadde måttet forbli mørkelagt, og var uvurderlig for å komme i mål med oppgaven.

En spesiell takk også til bibliotekarene ved Forsvarets høyskole som har støttet med råd og tips gjennom alle oppgavens faser.

En takk også til venner, kjære og familie som over det siste halve året ikke har sett så mye til meg som de måtte ønske, og som de gangene vi har møtt hverandre har måttet lide seg gjennom langtekkelige samtaler om et konsept som for dem verken er interessant eller spesielt viktig.

ABSTRACT	4
SUMMARY	5
FORORD	7
1. INNLEDNING	10
1.1 <u>STRATEGISK KOMMUNIKASJON</u>	10
1.2 <u>PROBLEMSTILLING</u>	12
1.3 <u>AVGRENSNINGER</u>	14
1.4 <u>OPPGAVENS STRUKTUR:</u>	15
1.5 <u>METODE</u>	16
1.5.1 <u>Kildegjennomgang</u>	19
1.5.2 <u>Kildekritikk</u>	20
2. STRATEGISK KOMMUNIKASJON – BAKGRUNN OG HISTORIKK	23
2.1 <u>KOMMUNIKASJON:</u>	23
2.1.1 <u>Kommuniserende effekt i operasjoner</u>	26
2.1.2 <u>Joint Effects Management Branch (JEMB)</u>	29
2.2 <u>KOMMUNIKASJON I MILITÆRE OPERASJONER</u>	30
2.3 <u>STRATEGISK KOMMUNIKASJON</u>	35
2.3.1 <u>Militær strategi i strategisk kommunikasjon</u>	38
2.4 <u>OPPSUMMERING</u>	40
3. STRATEGISK KOMMUNIKASJON – SUKSESSFaktor FOR EN KAMPANJE?	42
3.1 <u>VIRKER STRATEGISK KOMMUNIKASJON?</u>	42
3.2 <u>VICTORY HAS A THOUSAND FATHERS</u>	43
3.2.1 <u>Suksesseksempler for opprørsbekjempelse</u>	44
3.2.2 <u>RANDs funn:</u>	46
3.3 <u>DEN ANDRE LIBANONKRIGEN OG CAST LEAD</u>	47
3.4 <u>UTFORDRINGEN MED MANGLENDE EFFEKT MÅLING</u>	50
3.5 <u>OPPSUMMERING</u>	51
4. STRATEGISK KOMMUNIKASJON I NATO	52
4.1 <u>NATOS STRATEGISKE KOMMUNIKASJONSKONSEPT</u>	52
4.2 <u>NATOS OVERORDNEDE KOMMUNIKASJONSPRINSIPPER</u>	55
4.3 <u>STRATEGISK KOMMUNIKASJON – TID OG NIVÅER</u>	57
4.4 <u>STATUS OG UTFORDRINGER</u>	59
4.5 <u>OPPSUMMERING</u>	61

5. STRATEGISK KOMMUNIKASJON FRA KONSEPT TIL UTFØRELSE.....	63
5.1 <u>STRATCOM I COP-D</u>	63
5.1.1 <u>Knowledge management og stratcom</u>	64
5.2 <u>ENIGHET OG FELLES BESLUTNINGER I ALLIANSER</u>	65
5.3 <u>STRATEGISK KOMMUNIKASJON PÅ DET POLITISKSTRATEGISKE NIVÅ</u>	68
5.4 <u>STRATEGISK KOMMUNIKASJON PÅ MILITÆRSTRATEGISK NIVÅ</u>	71
5.5 <u>STRATEGISK KOMMUNIKASJON PÅ OPERASJONELT NIVÅ</u>	72
5.6 <u>STRATEGISK KOMMUNIKASJON PÅ TAKTISK NIVÅ</u>	73
5.6.1 <u>Taktisk direktiv - eksempel</u>	74
5.7 <u>UTFORDRINGER KNYTTET TIL DEN OPERATIVE PLANPROSESSEN</u>	76
5.8 <u>OPPSUMMERING</u>	77
6. NORGES EVNE TIL Å IMØTEKOMME OG UNDERSTØTTE NATOS STRATCOM	80
6.1 <u>TEMA 1: IMPLEMENTERING AV STRATCOM I DET NORSKE FORSVARET</u>	81
6.2 <u>TEMA 2: STRATEGI FOR KOMMUNIKASJON I FORSVARET</u>	84
6.3 <u>TEMA 4: DOKTRINEIMPLEMENTERING</u>	85
6.4 <u>TEMA 3: PERSONELL OG KOMPETANSE</u>	87
6.5 <u>TEMA 5: LEDELSE OG STYRING AV STRATEGISK KOMMUNIKASJON</u>	89
6.6 <u>OPPSUMMERING</u>	90
7. KONKLUSJON OG ANBEFALING FOR VIDERE FORSKNING	92
7.1 <u>HVA ER BAKGRUNNEN FOR STRATEGISK KOMMUNIKASJON?</u>	92
7.2 <u>HVA LIGGER I NATOS STRATEGISKE KOMMUNIKASJONSKONSEPT?</u>	92
7.3 <u>HVORDAN OMSETTES NATOS STRATCOM TIL HANDLING GJENNOM OPERATIV PLANPROSESS?</u>	94
7.4 <u>HVA ER NORGES EVNE TIL Å TA DEL I OG UNDERSTØTTE NATOS STRATEGISKE KOMMUNIKASJON?</u>	94
7.5 <u>OVERORDNET KONKLUSJON</u>	95
7.6 <u>ANBEFALING FOR VIDERE FORSKNING</u>	96
KILDELISTE:.....	97
VEDLEGG:	100
VEDLEGG A: STRATEGISK KOMMUNIKASJONSVEDLEGG TIL EN OPERASJONSPLAN (US)	101
VEDLEGG B: INTERVJUGUIDE BRUKT I KAPITTEL SEKS	104
VEDLEGG C: HELSIDES GJENGIVELSE AV FIGUR 5.A	107
VEDLEGG D: HELSIDES GJENGIVELSE AV FIGUR 5.B	108
VEDLEGG E: DEN ORIGINALE CONTINUOUS LOOP OF COMMUNICATION	109

1. Innledning

1.1 Strategisk kommunikasjon

I 1944 skrev daværende britiske middelhavsminister (Resident minister of the Mediterranean) Harold MacMillan at ”utfordringen ligger i at ettersom alle i dag lytter til radio er det vanskelig [for Storbritannia] å være kommunist i Jugoslavia og monarkist i Hellas”[Hastings, 2009: 469]. Refleksjonen fulgte som resultat av den pragmatiske britiske politikken som måtte føres opp mot de nasjonene som skulle frigjøres fra Nazi-Tyskland. Behovet for å balansere egne nasjonale interesser og samtidig holde Sovjetunionen til lags førte til flere beslutninger hvor det var vanskelig å se helheten i politikken som ble ført av myndighetene. Dette ble spesielt synlig når britiske militære avdelinger samarbeidet tett med Titos partisaner i Jugoslavia samtidig som de slo ned på sosialistiske og kommunistiske bevegelser i Hellas.

Dette tidlige eksempelet på hvordan nye medier frembringer et behov for en rendyrkelse av kommunikasjon viser at når informasjon blir lett blir tilgjengelig til store befolkningsgrupper, og samtidig sprer seg raskt, så blir behovet for å planlegge kommunikasjon og motvirke motstridende budskap og signaler viktig. Dette behovet er ytterligere styrket over tiårene som har gått siden den gang.

Samtidig har også medietilgangen til forskjellige aktører blitt styrket over det siste tiåret. Nye medieformer, basert på internett, i form av nettsider, blogging og sosiale medier som Facebook og Twitter, har ført til at den form for massekommunikasjon som tidligere utelukkende var tilgjengelig for internasjonale massemedier nå er allment tilgjengelig for enhver som ønsker å benytte seg av den [Gurri, Denny, & Harms, 2010: 101]. Gurri, Denny og Harms oppsummerer utviklingen i *Our Visual Persuasion Gap* som at ”milliarder av mennesker ser, bokstavelig talt, verden i et annerledes lys [i dag]”. I *Global terrorism and new media*, presenterer Seib og Janbek et bilde som viser at enhver aktør, fra terrorister, via frihetskjemper, til nasjonalstater og flerstatlige organisasjoner har en helt ny gjennomslagskraft og evne til å nå frem med sine strategiske budskap [Seib & Janbek, 2011]. Denne utviklingen har ført til behov for et nytt fokus på kommunikasjon i tilknytning til

militære kampanjer, og er en av grunnene til at Nato¹ har revitalisert sitt fokus på strategisk kommunikasjon.

I 2009 lanserte Nato et direktiv for strategisk kommunikasjon (stratcom). Natos stratcom-konsept sikter i første omgang å slå sammen de forskjellige elementer av militære strukturer som har en kommuniserende effekt under felles ledelse, med det mål å redusere sprikende budskap og strømlinjeforme kommuniserende tiltak fra taktisk til politisk nivå. Målet som alliansen ønsker å oppnå er å imøtekomme den samme utfordringen som MacMillan identifiserte i 1944, om enn i møte med mer kompliserte faktorer og et langt mer komplisert globaliseringsbilde.

Dette bildet med global informasjonsflyt blir ytterligere komplisert for hver dag som går.

Eksempelvis er det slik at en i Afghanistan i dag har over seks millioner mobiltelefonabonnenter (300,000 nye abonnenter tegnes opp hver måned) og hundrevis av trykte medier og rundt 100 radiostasjoner [United States Institute for Peace, 2010: 1].

Samtidig er det en eksplosiv utvikling i tilgang på internett så vel som brukere av internett i Afghanistan, et land som så sent som i 2005 i stor grad var avhengig av muntlig overføring av informasjon fra person til person utenfor de store byene.

Natos doktrine for opprørsbekjempelse anerkjenner også at dagens informasjonsflyt fører med seg utfordringer for militære operasjoner: "A globalized media and the proliferation of information collectors add an unavoidable transparency to all activities conducted during military operations. Reports of military actions are available to all who have access to the Internet, television, radio or global networks, and this information can be used by the adversary to great effect" [Nato, 2009: 2-10]. Natos motstandere bruker mulighetene innenfor den nye informasjonsmuligheten aktivt. Antall ekstremistiske islamistiske nettsider øker, eksempelvis, ekstremt hurtig. Tallet på slike sider gikk opp fra 20 til 4,000 over en periode på fem år [Murphy, 2008a: 6]

Denne utviklingen i informasjonsflyt i militære operasjonsområder fører til utfordringer i kommunikasjon knyttet til militære operasjoner. På den ene siden fører den økte hastigheten som informasjon når befolkningen i misjonsområdet og verden for øvrig til et økt press på den militære kommunikasjonsbæreren. Den militære organisasjonen må være raskere ute

¹ North Atlantic Treaty Organisation

med informasjon til sine publikum. For det andre må informasjonen som kommer ut være riktig, noe som ofte står i opposisjon til det første punktet i det at informasjonens nøyaktighet ofte står i direkte opposisjon til tempo den var frembrakt i. Det tredje viktige momentet er at det i moderne militære operasjoner er et antall aktører som kommuniserer med til dels varierende målgrupper. Disse aktørene må i større grad koordineres slik at det i mindre grad er divergens i budskapene som sendes ut. Det moderne globale informasjonssamfunnet gjør det vanskelig, om ikke umulig, å avgrense kommunikasjon til spesifikke målgrupper. Samtidig vil det være en overhengende forutsetning for evnen til å benytte strategisk kommunikasjon at en har en troverdighet i målgruppen som en skal kommunisere med. I en artikkel om strategisk kommunikasjon skriver admiral Michael Mullen "No, our biggest problem isn't caves²; it's credibility. Our messages lack credibility because we haven't invested enough in building trust and relationships, and we haven't always delivered on promises." [Mullen, 2009: 3]. Å bygge troverdighet er en langsiktig prosess, preget av at den tilliten en bygger over år kan rives som resultat av handlinger som går over dager og timer. Troverdighet som grunnlag for kommunikasjon vil derfor alltid måtte være sentral i planlegging og utføring av militære operasjoner. Informasjon som er tiltenkt et afghansk publikum i Afghanistan vil være tilgjengelig også for brukere utenfor misjonsområdet og må derfor også være koordinert med, eller som et minstekrav ikke stå i motsetning til, det en kommuniserer til, og gjør overfor, andre målgrupper. Denne faktoren bringer strategisk kommunikasjon inn i domenet av effektbaserte operasjoner, hvor den tiltenkte og utiltenkte effekten av kommunikasjon i dag og i fremtiden i mye større grad må analyseres og vurderes før tiltak fattes. Noe som er ytterligere komplisert når en har presserende tidsfrister å forholde seg til.

1.2 Problemstilling

Problemstillingen som ligger til grunn for denne oppgaven er som følger:

Hva er bakgrunn for og innholdet i Natos konsept for strategisk kommunikasjon, hvordan blir konseptet omgjort til utførelse, og i hvilken grad har Norge evne til aktivt å ta del i og understøtte konseptet?

² Admiralen referer med 'caves' til opprørernes evne til å skjule seg fra vestlige styrker.

Oppgaven vil presentere en gjennomgang av hva som ligger i Natos direktiv for strategisk kommunikasjon og hvordan strategisk kommunikasjon utføres gjennom alliansens forskjellige nivåer, politisk til taktisk. Oppgaven vil også gjøre rede for status og utfordringer innenfor konseptet strategisk kommunikasjon. Oppgaven vil videre drøfte hvorvidt Norge som en liten nasjon i alliansen har evne til å aktivt ta del i og understøtte alliansens strategiske kommunikasjon.

En oppgave som har som mål å gjøre rede for konsekvenser knyttet til et spesifikt fagområde vil alltid være avhengig av å forholde seg til presise begreper. Dette er spesielt viktig når det kommer til strategisk kommunikasjon. Strategisk kommunikasjon har for mange blitt et motebegrep, som en legger mye subjektiv tolkning inn i. På den ene siden tillegges stratcom tidvis betydningen av å være alle former for målrettet kommunikasjon, en uhensiktsmessig bred definisjon, mens det av enkelte aktører tillegges snevre fortolkninger knyttet opp mot spesifikke aktører eller organisasjoner (som det militære presse- og informasjonsmiljøet). Samtidig er strategisk kommunikasjon i Nato et konsept under løpende utvikling. I perioden mellom 2007 frem til i dag (2011) har arbeidsdefinisjoner og innholdet i konseptet blitt endret og konkretisert.

Strategisk kommunikasjon vil i denne oppgaven omtale et generisk konsept som ble drevet frem av amerikanske myndigheter fra slutten av 90-tallet frem til i dag, og benyttes av land som USA og Storbritannia. Der hvor oppgaven referer til Natos konsept vil dette presiseres i brødteksten og gjennom referansene.

Det er verdt å trekke frem tre sentrale definisjoner av strategisk kommunikasjon, og betydningen av disse, allerede på dette tidspunktet:

Strategisk kommunikasjon (US Department Of Defence): Strategic communication is focused US Government processes and efforts to understand and engage key audiences in order to create, strengthen, or preserve conditions favourable to advance national interests and objectives through the use of coordinated information, themes, plans, programs and actions synchronized with other elements of national power [Murphy, 2008b: 1].

Strategisk kommunikasjon (Nato): The coordinated and appropriate use of Nato communications activities and capabilities – Public Diplomacy, Public Affairs (PA), Military Public Affairs, Information Operations (Info Ops) and Psychological Operations (PSYOPS),

as appropriate – in support of Alliance policies, operations and activities, and in order to advance NATO's aims [SHAPE, 2009a: 4].

Strategisk kommunikasjon (Isaf³): In concert with other political and military actors and with higher headquarters, Strategic Communications advances ISAF's aims and objectives through the coordinated use of Public Affairs (PA), Psychological Operations (PSYOPS), Information Operations (INFO OPS), and Key Leader Engagement (KLE) [ISAF, 2008].

Skillet mellom disse tre definisjonene er verdt å merke seg. Den amerikanske definisjonen er en nasjonal definisjon som på det politisk-strategiske nivå⁴ ser strategisk kommunikasjon som et helhetlig fokus av nasjonale ressurser for å nå nasjonale mål. Natos definisjon ligger i større grad til det militærstrategiske nivå og omhandler derfor i større grad bruk av militære virkemidler, samt de politiske virkemidler som tilligger alliansens operasjoner og politiske måloppnåelse. Isafs definisjon det operasjonelle nivå og fokuserer i større grad på de konkrete taktiske og operasjonelle virkemidler som operasjonaliserer konseptet og kommunikasjonen på deres nivå. Dette bildet er viktig av to årsaker. For det første at en på forskjellige nivåer jobber med noe forskjellige definisjoner av strategisk kommunikasjon. Samtidig maler de tre også et bilde av hvordan strategisk kommunikasjon utfolder seg på forskjellige nivåer, og beskriver bredden i konseptet.

1.3 Avgrensninger

Som Nato-definisjonen viser er stratcom et stort område som dekker over flere virksomhetsområder, og alle nivåer av alliansens militære og sivile kommandostruktur. Utfordringene som møter en rendyrket innføring av stratcom som konsept ligger på alle disse nivåene, fra politiske begrensninger og utfordringer til mer konkrete taktiske utfordringer av organisatorisk og doktrinell art. Det vil være umulig, i en oppgave som denne, å detaljert drøfte alle utfordringene knyttet til konseptet. Samtidig er det ikke mulig å utelukke noen av nivåene innenfor alliansens aktiviteter, siden et av hovedmålene med strategisk kommunikasjon er å jobbe på tvers av disse. Oppgaven vil derfor måtte utelukke flere

³ International Security Assistance Force, Natos operasjon i Afghanistan.

⁴ Definisjoner på de forskjellige nivåene i Nato er å finne i kapittel 5.

utfordringer med strategisk kommunikasjon, og velger å rette hovedfokus på de utfordringene som alliansen selv har identifisert i sitt militære konsept (se kapittel fire).

Kapittel seks vil, gjennom semi-strukturerte intervjuer, forsøke å kartlegge Norges evne til å ta del i og støtte Natos strategiske kommunikasjon. Intervjuene er begrenset til sentrale aktører innenfor det norske Forsvaret.

Denne oppgaven vurderer et militært konsept, og vil ikke ta inn sivile perspektiver rundt strategisk kommunikasjon. I sivil kommunikasjonsbransje er strategisk kommunikasjon aktivt brukt som begrep, men deres bruk er annerledes fokusert enn Natos. Sivile perspektiver rundt kommunikasjon vil utelukkende flettes inn der hvor de bringer økt forståelse for strategisk kommunikasjon som militært konsept.

Av sikkerhetshensyn vil oppgaven utelukkende benytte seg av ugraderte dokumenter og dokumenter som er tilgjengelig i det offentlige rom.

1.4 Oppgavens struktur:

Oppgavens første kapittel vil gi en kort innledning til oppgavens tema, samt presentere avgrensninger, metode og kildebruk.

Oppgavens andre kapittel vil presentere bakgrunn og historikk for den militære bruken av kommunikasjon⁵, herunder en generisk kommunikasjonsmodell (*continuous loop of communication*). Oppgaven vil også gjøre rede for kommunikasjon som effekt, og hvordan militære handlinger kan ha et bredt spekter av effekter som må avklares i den operative planleggingen. Oppgaven vil også kort beskrive bakgrunnen og utviklingen av strategisk kommunikasjon som konsept utenfor Nato.

Oppgavens tredje kapittel vil forsøke å gjøre en vurdering av hvorvidt strategisk kommunikasjon er en suksessfaktor for å lykkes i nasjonale (politisk-militære) kampanjer.

⁵Kommunikasjon har sin rot i det latinske *communicare*, som betyr ”dele med andre, gjøre felles eller meddele”. Felles for moderne definisjoner av kommunikasjon er at det er en prosess for å overbringe en forståelse av hendelser, situasjoner eller prosesser som starter ved at et budskap sendes ut, når frem til en målgruppe og blant disse tolkes og forstås i henhold til intensjonen.

Kapittelet tar utgangspunkt i RANDs *Victory has a thousand fathers* og vurderer RANDs konklusjoner opp mot andre eksempler i et forsøk på å vise at strategisk kommunikasjon bidrar til suksess i moderne militære operasjoner.

Oppgavens fjerde kapittel vil presentere hvordan strategisk kommunikasjon har utviklet seg i Nato, samt presentere hvordan alliansen ser for seg å utvikle konseptet videre. Kapittelet vil også presentere utfordringer som alliansen står overfor i konseptutviklingen.

Oppgavens femte kapittel vil presentere hvordan strategisk kommunikasjon som konsept omsettes til handling innenfor Nato gjennom den militære planprosessen. Kapittelet vil forklare hvordan strategiske målbilder utformes på politisk nivå, og bearbeides gjennom den militære kommandokjeden og til slutt omformes til spesifikke handlinger på taktisk nivå.

Oppgavens sjette kapittel vil gjøre rede for det norske forsvarets evne til å drive strategisk kommunikasjon og understøtte Natos strategiske kommunikasjon.

Oppgavens syvende kapittel vil presentere funnene og konklusjoner fra oppgaven med utgangspunkt i oppgavens problemstilling, samt gi anbefaling til videre forskning på oppgavens tema.

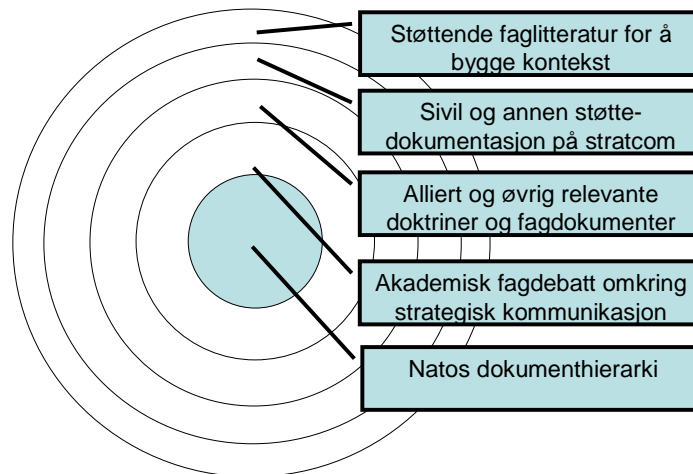
1.5 Metode

Oppgaven er i sin helhet basert på kvalitativ metode. Valget av kvalitativ metode er i hovedsak basert på to faktorer. Den første er at oppgavens tema (Natos strategiske kommunikasjonskonsept) er nytt, og dermed lite kjent. Studien er derfor eksplorerende. Den tar sikte på å undersøke et fenomen som det så langt er forsket lite på, og i slike tilfeller er en åpen kvalitativ tilnærming ofte den beste. Det er også svært lite kvantitativ empiri tilgjengelig innenfor oppgavens tema, noe som igjen gjør at kvalitativ litteraturstudie er den beste metodiske formen.

Empirisøk og kildeutvalg har vært foretatt og kategorisert i henhold til figur 1.A. I kjernen av empiriutvalget er Natos dokumenthierarki, som vil legge det mest sentrale grunnlaget for studien. Den andre kategorien kilder er fra akademisk fagdebatt, fagtidsskrifter og rapporter, den tredje andre nasjoners dokumenthierarki omkring strategisk kommunikasjon. Oppgaven inkluderer også et begrenset utvalg av sivile kilder på emnet strategisk kommunikasjon, samt en sivil kommunikasjonsmodell som brukes i oppgavens andre kapittel. Den siste kategorien

empiri er relevant støttende litteratur; om kommunikasjon, militære forhold eller medieoppdrag, som har blitt brukt for å bygge kontekst rundt problemstillingene i oppgaven, samt eksemplifisere oppgavens drøfting.

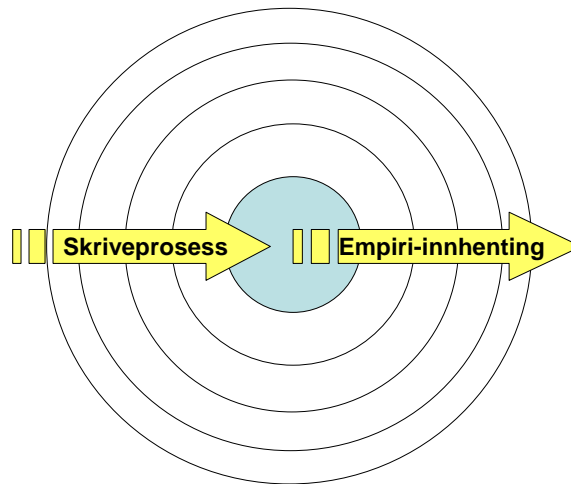
Tilnærming til empiri og empiriutvalg



Figur 1.A Illustrasjon av oppgavens empiriutvalg.

Empirisøket og informasjonsinnhenting for oppgaven har tatt utgangspunkt i sentrum av sirklene og deretter jobbet seg utover for å dekke behovet for empiri for å besvare oppgavens problemstilling.

Empiri-innhenting og skriveprosess



Figur 1.B Figuren illustrerer hvordan innhenting av empiri har startet med oppgavens kjernetema og jobbet seg utover, mens skriveprosessen har hatt motsatt fokus for å sikre omforent forståelse for grunnlaget for oppgavens tema.

For å kunne bygge en logisk og forståelig oppgave har prosessen for empiri-innhenting blitt reversert i skriveprosessen. Oppgaven tar utgangspunkt i å bygge kontekst og forståelse for militær bruk av kommunikasjon, presenterer deretter strategisk kommunikasjon generelt og dens mulige effekt. Oppgaven beveger seg så videre til Natos strategiske kommunikasjonskonsept og hvordan det settes ut i praksis.

Denne metoden dekker kapitlene en til fem. Kapittel seks vil i hovedsak være basert på kvalitative intervjuer.

Oppgavens intervjuobjekter er valgt ut i fra deres spesielle kompetanse på den tematikken oppgaven omhandler. Oberst Petter Lindqvist fra Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og oberstløytnant Geir H. Karlsen fra Forsvarets høyskole er, og har vært, Norges representanter i Natos fora for strategisk kommunikasjon, og er derfor naturlige intervjuvalg i denne oppgaven.

Det er svakheter i oppgaven når det kommer til bruk av intervju som empiri. Det er få intervjuobjekter og de har en lik bakgrunn. Dette gir begrensede muligheter til å etterprøve synspunktene deres. De har også tett tilknytning til det saksområdet de intervjues om, og kan tenkes å gi en fremstilling som setter dem selv og saksområdet i et heldig lys. På den andre

siden er det er svært få personer som har kompetanse på militær bruk av strategisk kommunikasjon i Norge, og det er få som har jobbet med implementeringen av strategisk kommunikasjon i Norge og Nato. Derfor har det ikke vært mulig med et bredere utvalg.

Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte intervjuer med innledende spørsmål fra syv tema (se intervjuguide, vedlegg B). Intervjuobjektet ble oppfordret til å svare fritt rundt spørsmålene, men forfatteren har utelukket de delene av intervjuet som ikke har relevans for oppgaven. Det semi-strukturerte intervju er godt egnet til bruk i denne oppgaven siden det gir grunnlag for en struktur og holder intervjuobjektet på en fastlagt kurs, men samtidig gir rom til å presentere perspektiver som fremstår som spesielt relevante fra deres ståsted. Intervjuene har ikke tatt sikte på å være en dybdestudie av problemstillinger rundt strategisk kommunikasjon, men heller å presentere et bilde av det norske forsvarrets kapasiteter på området.

1.5.1 Kildegjennomgang

Oppgaven er primært basert på skriftlige kilder. Empiri på strategisk kommunikasjon er noe begrenset, i første rekke fordi konseptet strategisk kommunikasjon i Nato fortsatt er under utvikling og implementering. Sentrale kilder i oppgaven er Natos grunnlagsdokumenter for konseptet strategisk kommunikasjon. Disse er utviklet av alliansen for alliansens bruk, og er i seg selv det primære grunnlaget for å gjøre rede for hva som ligger i alliansens bruk av strategisk kommunikasjon, og for å forstå konseptet slik alliansen legger det opp. Sentrale dokumenter for oppgaven vil derfor være alliansens militære konsept og policy for strategisk kommunikasjon, men også doktrinelle dokumenter som legger grunnlag for implementeringen og bruk av strategisk kommunikasjon i operasjoner. Alliansens *Comprehensive operations planning directive* vil legge grunnlaget for å forklare hvordan Nato ønsker å bruke strategisk kommunikasjon i operasjoner, og derigjennom hvordan Nato ønsker å omforme politiske føringer og mål til militære planer og handlinger.

Det er så langt forsket lite på strategisk kommunikasjon som konsept i Nato. Det er likevel slik at etter hvert som konseptet i større grad blir implementert så følger forskningen etter. Den amerikanske tenketanken RAND corporation har vært ledende i å forske på strategisk kommunikasjon. To av RANDs rapporter, en for det amerikanske og en for det franske

forsvarsdepartementet, er benyttet aktivt i oppgaven. Tilsvarende er det flere mindre artikler og rapporter som er produsert av andre aktører som også er benyttet.

Siden strategisk kommunikasjon er et konsept som bygger videre på tilsvarende utvikling i andre land, primært i USA og Storbritannia, vil også dokumenter fra disse landene benyttes. Siden strategisk kommunikasjon har kommet lengre i sin innføring i disse landene er det også en bredere tilgang til dokumentasjon tilgjengelig. Dokumentene som benyttes vil spenne fra militære manualer for utførelse, som *Strategic Communications handbook*, til tidsskrifter som drøfter innholdet og utførelsen av strategisk kommunikasjon. Disse vil benyttes for å forklare bakgrunnen for Natos konsept, samt å sette strategisk kommunikasjon i sammenheng.

Oppgaven vil også benytte et bredere kildetilfang for å sette strategisk kommunikasjon og utførelsen av kommunikasjon i en bredere kontekst, samt for å belyse eksempler på og problemstillinger knyttet til strategisk kommunikasjon. Disse vil være hentet fra litteratur, fagtidsskrifter og medieoppslag knyttet til strategisk kommunikasjon.

Oppgavens sjette kapittel er basert på intervjuer med sentrale aktører innenfor strategisk kommunikasjon i Forsvaret. Det finnes ikke ugraderte norske dokumenter som dekker strategi, kapasiteter og evne innenfor området strategisk kommunikasjon, derfor dekkes denne delen av oppgaven med intervjuer.

De viktigste fagområdene for strategisk kommunikasjon i Forsvaret er informasjonsoperasjoner⁶, psykologiske operasjoner og presse- og informasjonstjenesten. Semi-strukturerte intervjuer med de to mest sentrale fagansvarlige for disse områdene vil søke å avdekke i hvilken grad det norske Forsvaret har evne til å ta del i Natos strategiske kommunikasjonskonsept.

1.5.2 Kildekritikk

⁶ **Informasjonsoperasjoner:** "Info Ops is a military function to provide advice and coordination of military information activities in order to create desired effects on the will, understanding and capability of adversaries, potential adversaries and other NAC approved parties in support of Alliance mission objectives" [Nato, 2008: 1-3].

Som ansatt i Forsvaret med bakgrunn fra den militære kommunikasjonsbransjen er det utfordrende å frikoble seg selv og ens bakgrunn fra oppgaven som blir produsert. Oppgaven er, dog, en erfaringsbasert masteroppgave. Forfatteren har tjenestegjort som soldat i internasjonal tjeneste på Balkan (6 mnd i 1999) og som presse- og informasjonsoffiser i Afghanistan (totalt 14 mnd fordelt på 2005, 2006, 2007 og 2009). Forfatterens erfaring fra Forsvarets presse- og informasjonsorganisasjon (2004-2009) og internasjonale tjeneste er derfor inkludert i oppgaven i form av eksempler og har lagt grunnlag for flere vurderinger som er gjort. Det har vært et bevisst mål å ikke la profesjonelle fordommer eller forhåndsdomninger påvirke oppgaven. Samtidig er det alltid en fare for at flere års tjeneste i Forsvaret har gitt en iboende respekt for det militære system og aktører som har høy militær grad; være det seg i det norske forsvaret, Nato-systemet eller Norges allierte. Forfatteren har etterstrevd å balansere kilder der hvor det er mulig, sette kilder opp mot hverandre uavhengig av grad og funksjon, og rette et kritisk søkelys mot grunnlagsdokumenter uavhengig av utgiver.

Forfatteren har også forsøkt å forholde seg nøktern til verdiladede begreper, eksempelvis propaganda-uttrykket⁷. Siden strategisk kommunikasjon er en del av en informasjonskrig blir ofte negativt vektete uttrykk tillagt motstanderen og motstanderens aktivitet. Der hvor negative uttrykk benyttes i kildene har forfatteren enten oppgitt avklarende definisjoner på begrep eller forsøkt å trekke uttrykkene inn i mer nøkterne rammer, der hvor det har vært mulig.

En vurdering av militære doktriner og konsepter er utfordrende. Militære konsepter har lang vei over i den akademiske debatt, og militær strategisk kommunikasjon er preget av at sivil akademisk debatt i stor grad er fraværende. Flertallet av dokumentene i oppgaven er produsert eller bestilt av militære aktører. Oppgaven har brukt nøytrale og uavhengige kilder der hvor det har vært mulig, og ut over det hatt et kritisk blick til, og oppgitt hvor relevant,

⁷ Propaganda kommer i utgangspunktet fra en gren av den katolske kirke med ansvar for *de propaganda fidei* (spre troen). I utgangspunktet betyr propaganda å spre budskap som har som mål å overtale et publikum til å tenke og handle på en spesifikk måte. Propaganda er også av natur ubalansert og ensidig informasjon. Selv om uttrykket, spesielt etter Nazi-Tysklands fokus på propaganda før og under andre verdenskrig, har en negativ vektning og konnotasjon er det verdt å merke seg ordets originale betydning.

dokumentbestillere og partiske forfattere. Det er likevel nødvendig å erkjenne at oppgaven har to kildemessige svakheter. Den er for det første skrevet på et militært tema av en ansatt i det norske Forsvaret, for en militær institusjon. For det andre er oppgaven skrevet med en vesentlig grad av militære kilder, i stor grad produsert av Nato eller Natos medlemsland. Prinsipper om nøktern og kritisk kildegjennomgang har vært fulgt, og kilder som ikke gir merverdi, eller i for stor grad er positivt eller negativt partiske, har ikke blitt brukt i oppgaven.

2. Strategisk kommunikasjon – bakgrunn og historikk

Dette kapittelet vil gjøre rede for bakgrunnen for militær bruk av kommunikasjon, og utviklingen av et bredere konsept for strategisk kommunikasjon i militære operasjoner.

Kapittelet vil videre gjøre rede for den kommuniserende effekt av militære operasjoner, og hvorfor militære handlinger må analyseres for å avdekke hvilke budskap de gir og hvordan disse påvirker det helhetlige kommunikasjonsbildet.

Kapittelet vil til slutt gjøre rede for hvordan strategisk kommunikasjon ble til, og hvordan stratcom sikter mot å sette kommunikasjon i hjertet av operativ planlegging, for derigjennom å ha et gjennomført fokus på helhetligheten i budskap og kommunikasjon fra det politiske og ned til det taktiske nivå.

2.1 Kommunikasjon:

Kommunikasjon har vært en del av militære operasjoner langt tilbake i tid. Kommunikasjon, som beskrevet i definisjonskapittelet, betyr å meddele eller gjøre rede for.

Kommunikasjonsprosessen er en militær styrkes, og styrkesjefens, mulighet til å meddele holdninger, meninger og tanker omkring de handlinger som utføres, og grunnen til disse.

Kommunikasjon skal også styrke organisasjonen eller sjefens ståsted blant personer i operasjonsområdet, internt i styrken, til publikum i hjemlandet eller et bredere internasjonalt publikum. Et tidlig eksempel på en bevisst bruk av kommunikasjon er Julius Caesars kommentarer fra krigen i Gallia, *De bello Gallica*. Når Caesar igangsatte militære operasjoner mot gallerne sendte han jevnlig rapporter til senatet i Roma, dels for å påvirke den romerske politiske ledelsen, men han publiserte de også for å gjøre de tilgjengelige for det romerske folk. På denne måten bygde han opp under sin egen stjerne blant stemmeberettigede romere i et forsøk på å bygge populær støtte til den dag han vendte tilbake til Roma og igjen skulle ta fatt på sin politiske karriere [Caesar, 2004].

For mer enn 20 år siden uttalte den amerikanske generalmajoren Patrick Brady at selv om Clausewitz ikke listet informasjon som en av krigens prinsipper, så hadde informasjon blitt ett av krigens sentrale prinsipper i dag – enten vi liker det eller ikke [Eder, 2007]. Brady identifiserte samtidig at en hadde vesentlige utfordringer med å trene og utdanne tilstrekkelig personell til å håndtere det stadig voksende behovet for kommunikasjon.

En bevisst bruk av kommunikasjon er med andre ord ikke noe nytt. Heller ikke for Nato som allianse. Nato har hatt en aktiv presse- og informasjonsorganisasjon bestående av representanter for alliansens medlemsland siden alliansen ble dannet. Internasjonale operasjoner i Nato-regi har hatt presse- og informasjonselementer som har vært ansvarlige for å kommunisere både på sentralt hold og fra operasjoner i Bosnia, Kosovo, Irak og Afghanistan. Likevel har alliansen funnet svakheter i sin organisasjon som er store nok til å fordre en ny organisering av disse aktivitetene. I følgebrevet til *Nato Strategic Communications Policy* trekker generalløytnant F. J. M Godderij frem tre primære grunner til å rette fokus mot et modernisert kommunikasjonskonsept:

For det første at erfaringer fra Kosovo og Afghanistan har pekt ut et behov for å etablere et kommunikasjonskonsept som styrker alliansens evne til å utforme budskap og kommunisere helhetlig, og dermed nå kommunikasjonsmål gjennom en sentralt styrt strategisk prosess.

Videre peker Godderij på behovet for å samordne taktiske aktører som har en kommuniserende effekt innenfor en militær operasjon. Spesifikt nevner Godderij funksjonsområdene Public affairs (presse- og informasjon), Informasjonsoperasjoner og psykologiske operasjoner.

Sist men ikke minst fremhever Godderij behovet for å få understreket en logisk sammenheng mellom det politiske nivået og de sivile og militære bidrag som følger med en moderne militær operasjon [Godderij, 2010].

Disse tre momentene er i seg selv ikke revolusjonerende. De har, i større eller mindre grad, alltid vært en del av alliansens operasjoner og operasjonsplanlegging. Natos struktur og ledelsesform har også sikret at alliansen har hatt en politisk beslutningsprosess som grunnlag for sine militære operasjoner, og at operasjonenes rammevilkår har vært definert av politiske beslutninger. Når likevel behovet fremstår for å fokusere disse tre momentene ytterligere så er det mest sannsynlig knyttet til tre faktorer:

Natos nye operasjonsplanleggingskonsept, *Comprehensive Operations Planning Directive (COP-D)*, etterstreber en ytterligere integrasjon mellom alliansens politiske prosesser, militære innsats og sivile bidrag i samme misjonsområde. Et slikt operasjonsfokus (helhetlig tilnærming) vil fordre en sterkere grad av bevissthet og koordinasjon for å unngå at de

enkelte elementene i operasjonen motarbeider eller hemmer hverandres innsats (COP-D og operasjonsplanlegging vil utdypes nærmere i kapittel 5).

Natos operasjoner har beveget seg utenfor alliansens primærområde i Vest-Europa. Natos operasjoner i Irak og Afghanistan, og senest i Libya, har vært omdiskutert, og fått blandet mottakelse i medlemslandene og det internasjonale samfunn. Likeledes er operasjonene vanskeligere å knytte direkte til Nato-landenes nasjonale sikkerhet, hvilket fører til at operasjonene er politisk følsomme temaer både i alliansen og i alliansens medlemsland. Denne kombinasjonen av manglende sikkerhetspolitisk forankring og at operasjonene er omdiskutert fører til et behov for samordnet kommunikasjon og koordinering av kommuniserende tiltak i større grad enn tidligere.

Den tredje, og mest generiske faktoren, er hvordan informasjonsflyt har utviklet seg verden over siden Nato begynte sine fredsbevarende operasjoner. For en norsk soldat i SFOR-styrken i Bosnia Herzegovina i 1999 var fortsatt brevpost eller kostbare satelittelefoner hovedmåten å kommunisere hjem på. Å sende tekst, bilder eller video tilbake til Norge tok dager, om ikke uker. I dag tar det sekunder eller minutter. En militær aktør må derfor mer aktivt planlegge hvilke utfordringer militære operasjoner kan bringe frem og hurtig imøtekomme disse utfordringene. Dr Michael Doran illustrerte situasjonen i dagens militære operasjoner som følger i et foredrag i 2008: "... in Afghanistan, US forces carry out an operation and within 26 minutes—we've timed it—the Taliban comes out with its version of what took place in the operation, which immediately finds its way on the tickers in the BBC at the bottom of the screen" [Joint Warfighting Centre, 2010: III-12]⁸.

Dorans beskrivelse av situasjonen i Afghanistan stemmer overens med forfatterens egne erfaringer. 28 september 2005 sprengte en selvmordsbomber seg i luften rundt en kilometer fra *Camp Invictia*, leiren hvor det norske styrkebidraget i Kabul var lokalisert. Fra hendelsen fant sted til de første nyhetsmeldingene gikk ut på Norsk telegrambyrå (oversatt fra Associated Press) gikk det rundt 30 minutter. En kilometer fra hendelsen tok det forfatteren lengre tid fra han kjente rystelsen fra eksplosjonen til han fikk klarhet i hva som hadde skjedd.. En time etter hendelsen var en utfyllende sak ute på norske nettaviser sammen med

⁸ Cori Dauber fremhever samme utfordringen fra Irak, hvor opprørere evner å bygge en kommunikasjonshendelse ut fra et angrep og få dette publisert gjennom internettbaserte medier på under en time i 2006. [Dauber, 2009: 13]

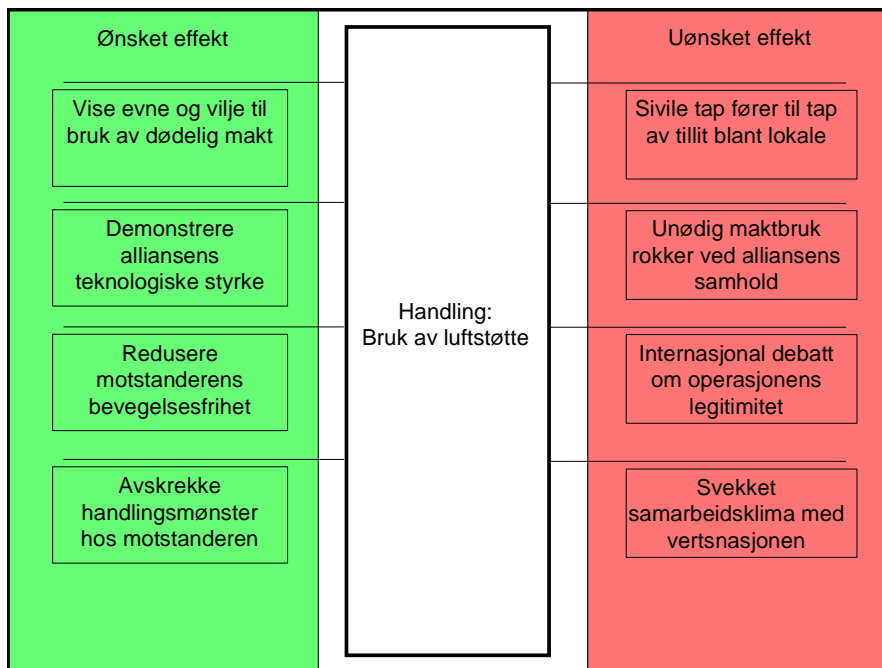
bilder av norske soldater som sikret veien inn mot hendelsesstedet. Detaljer om hva som hadde skjedd ble først tilgjengelig gjennom Nato-systemet flere timer etter at de var ute i internasjonale medier.

For en militær styrke er det utfordrende å reagere på denne type tidsfrister. Å kvalitetssikre informasjon og få et korrekt bilde av hva som foregår gjennom kommandokjeden krever som regel mer tid enn mediene trenger for å komme til stedet. Samtidig er det også verdt å merke seg at Natos motstandere på kommunikasjonssiden er dyktige, og mindre regelbundet, enn den vestlige militære aktører. Dauber siterer en amerikansk oberstløytnant Guild ”Media for them [opprørere i Irak] is a weapon of war. Media for us is not. [...] these guys are very good at what they’re doing and it’s a battlefield operating system [for them]”[Dauber, 2009: 19].

2.1.1 Kommuniserende effekt i operasjoner

Handlinger kommuniserer ofte budskap ut over selve primærhandlingen. Likeledes har militære handlinger forskjellig kommuniserende effekt i forskjellige målgrupper. Avhengig av bakgrunn og situasjon vil den som observerer en handling trekke forskjellige slutninger og tolke handlingen forskjellig.

Aktiv bruk av luftstøtte mot væpnede motstandere som del av en operasjon i urbane områder vil, eksempelvis kunne medføre flere kommuniserende effekter – ønskede så vel som uønskede (se figur 2.A).



Figur 2.A Tenkte ønskede og uønskede kommuniserende effekter ved bruk av luftstøtte

Dersom styrkebidraget har som mandat å hindre overgrep mot en sivil befolkning i et operasjonsområde, som Natos operasjoner i Libya i 2011, vil sivile tap som resultat av luftangrep sende et budskap som kan gå på tvers av styrkens operative mål i stor grad. Denne formen for uønskede og utilsiktede effekter gjør det nødvendig å tilpasse operasjonene slik at uønskede konsekvenser unngås, eller kan imøtekommes med annen kommunikasjon.

Kommuniserende effekter er også av en mindre åpenlys art. Styrkebidragets antrekk og holdning vil alltid være budskapsformidlende. Dersom soldater på et fredsbevarende oppdrag stiller i hjelm, skuddsikre vester og med våpen i ferdigstilling bidrar det sterkt til styrkebeskyttelsen av bidraget. Samtidig sender det signal til lokalbefolkningen om at trusselnivået i området er høyt og at de militære styrkene frykter for sin egen sikkerhet. Dersom målet for styrken er å sikre at flyktninger vender tilbake til sine hjem, og bidra til stabilitet, ro og orden, vil antrekket som er drevet av egenbeskyttelsen sende et budskap som motarbeider styrkens mål.

I Afghanistan var det i 2005 en bekymring blant lokalbefolkningen i Kabul om at solbrillene som vestlige soldater brukte gjorde dem i stand til å se gjennom klærne til de lokale

kvinnene⁹. Styrkebidraget brukte solbriller dels av nødvendighet i det sterke afghanske sollyset, og dels fordi de hadde en beskyttende effekt (splintbeskyttelse) i tilfelle angrep. Flere nasjoner valgte å forby solbriller ute på oppdrag for å hindre at bekymringene sådde splid mellom lokalbefolkningen og Isaf-soldatene. Isaf var avhengig av tillit og god dialog med befolkningen i Kabul for å nå sine mål, blant annet å motta informasjon om fiendtlige elementer. Men, siden styrkebeskyttelse på dette nivået reguleres av den enkelte nasjon i Nato kan ikke alliansen forby bruk av solbriller. Det norske styrkebidraget fra Telemark bataljon valgte i 2005 selv å legge begrensninger på egen bruk av mørke beskyttelsesbriller, men dette ble bestemt av avdelingsledelsen, ikke av Nato eller av den norske kontingentledelsen. Det er verdt å merke at i sin *counterinsurgency guidance* i 2010 inkluderte general Petraeus en oppfordring om å ikke bruke solbriller når styrker var i kontakt med lokalbefolkningen¹⁰: ”Take off your sunglasses. Situational awareness can only be gained by interacting face-to-face, not separated by ballistic glass or Oakleys” [Petraeus, 2010].

Likeledes kan enkelthandlinger drevet av operativ nødvendighet ha langsiktige konsekvenser. I 1999 hadde norske Telemark kompani rollen som hurtig reaksjonsstyrke i den amerikanske leiren Camp McGovern i nordlige Bosnia Herzegovina. Styrken rykket ut på alarm og ble sendt i feil retning gjennom en liten bosnisk-serbisk by samtidig som et gravfølge var på vei fra den lokale kirken til kirkegården et stykke unna. Styrken så seg nødt til å kjøre gjennom gravfølget to ganger (siden det kort tid etter ble avklart at styrken hadde mottatt feil kartreferanse for utrykningsstedet og måtte snu) med få minutters mellomrom. De lokale tolket, forståelig nok, utrykningen som mangel på respekt for deres tradisjoner, religion og rettigheter, noe som gjorde samarbeidsklima med de lokale dårligere i etterkant.

I seg selv er de enkelte eksemplene nevnt over ikke graverende, men innenfor rammen av en militær operasjon er det utallige slike små handlinger som hver dag påvirker hvordan et styrkebidrag og deres oppdrag oppfattes. Disse oppfatningene påvirker igjen forutsetningene for å løse det militære og sivile oppdraget. Målet strategisk kommunikasjon er å ta et

⁹ Påstandene var mest sannsynlig plantet av de som ønsket å skape mistillit mellom afghanerne og vestlige styrker, men bekymringen var likevel reell.

¹⁰ Merk at argumentasjonen til Petraeus er knyttet til evnen til å føre dialog med lokalbefolkningen.

helhetlig perspektiv over alle ord og gjerninger som sender ut et budskap, og gjennom strategi og retningslinjer sikre at handlinger gjennom hele strukturen er knyttet til operasjonens langsiktige mål.

2.1.2 Joint Effects Management Branch (JEMB)

Den kommuniserende effekt er en faktor som Nato inkluderer i planlegging og utførelse av sine operasjoner. Som del av omstruktureringen av Natos operative struktur har alliansen etablert en egen organisasjon for effekthåndtering og –analyse. Joint effects management branch består av personell fra tre av de primære kommuniserende aktørene i Natos militære operasjoner: Informasjonsoperasjoner, psykologiske operasjoner og sivil-militært samarbeid, samt representanter fra targeting (målangivelse)-miljøet som er ansvarlig for utvelgelse av mål for fysisk ødeleggelse.

I comprehensive operations planning directive defineres JEMBs rolle som følgende: “The Joint Effects Management Branch ensures that military effects are consistent with the political, economic and civil efforts within a comprehensive approach. It provides a focal point for coordination of efforts by cooperating military and non-military organisations as well as strategic communications to accomplish military strategic objectives and establish the conditions required to achieve the desired end state.”[SHAPE, 2010: 4-5]

JEMB samarbeider også tett med hovedkvarterets presse- og informasjonspersonell (public affairs (PA) i Nato). Flere nasjoner i Nato har selvpålagte begrensninger for samorganisering mellom informasjonsoperasjoner, psykologiske operasjoner og PA. Dette er hovedgrunnen til at PA er en samarbeidsaktør for JEMB, og ikke en del av JEMBs organisasjon som, helhetlig sett, ville vært en mer logisk organisasjonsmodell.

Målet for JEMB i operativ planlegging og operasjonsledelse er å vurdere hvilke effekter forskjellige militære handlinger og kommunikasjon kan få, og synkronisere eller dekonfliktere disse opp mot hverandre. Dette gjøres til dels ved at en vurderer hvilke støttende effekter som kan tilføres en handling, og dels gjennom at en avslutter oppdrag eller tiltak som har kommuniserende effekter som vil virke mot sin hensikt.

JEMBs relevans innenfor strategisk kommunikasjon billedliggjøres best gjennom to sitater: Det første, fra Dennis Murphy: “Strategic communication is, at it’s essence, the orchestration

of actions, words and images to create cognitive information effects” [Murphy, 2009-2010: 105]. Det andre sitatet er fra brigader Mari K. Eder: “Strategic communications means massing information among all agents of public information at a critical time and place to accomplish a specific objective” [Eder, 2007: 62]. Dersom en ser de to sitatene i sammenheng får en et godt bilde av JEMBs rolle mot strategisk kommunikasjon. Behovet for å samordne og koordinere innsatser mot klare mål og kognitive effekter, og å fokusere innsats i rett tid og rom for å nå satte mål.

Gjennom JEMB tar Nato sikte på å imøtekomme problemstillingene rundt ønskede og uønskede kommuniserende effekter som er eksemplifisert i 2.1.1.

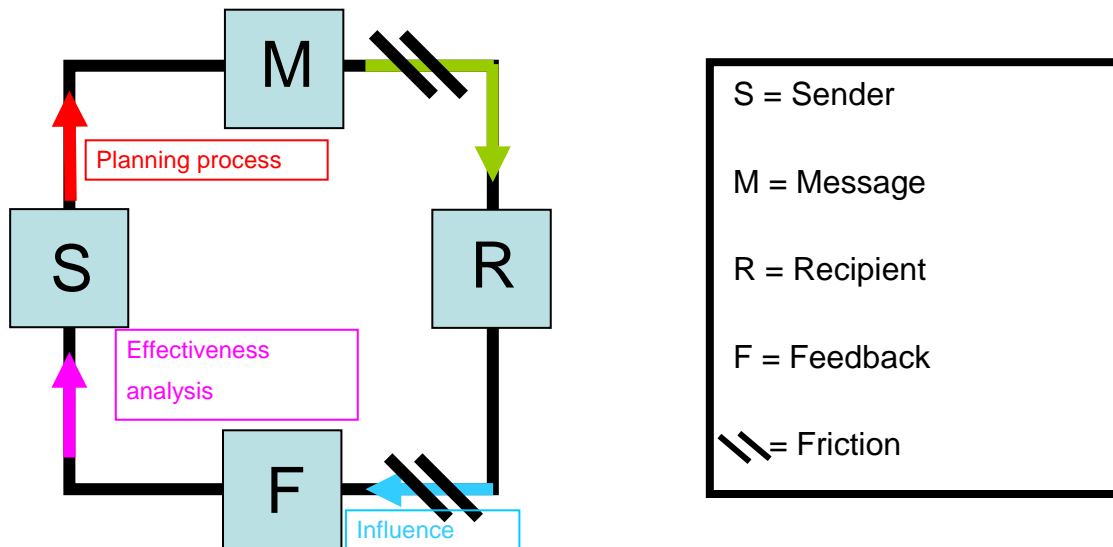
2.2 Kommunikasjon i militære operasjoner

Kommunikasjon er en prosess for å overbringe en forståelse av hendelser, situasjoner eller prosesser som starter ved at et budskap sendes ut, når frem til en målgruppe og blant disse tolkes og forstås i henhold til intensjonen.

En vanlig modell for en kommunikasjonsprosess er *The continuous loop of communication*¹¹, en modell som har eksistert i hvert fall siden tidlig på 1900-tallet. Modellen tar utgangspunkt i en sender, som etter en planleggingsprosess sender ut et budskap som når frem til en mottaker. Budskapet som mottas av en målgruppe fortolkes av denne. Avsender gjennomfører deretter en feedback-prosess. Tilbakemeldingene legger grunnlaget for en moderert kommunikasjonsyklus siden målingene gjør rede for hvorvidt budskapet har nådd rett målgruppe og blitt riktig forstått.

Teorien legger til grunn at for hver runde gjennom kommunikasjonsloopen vil budskapet bli klarere, støyen [friction] som forstyrrer budskapet vil bli mindre (som resultat av feedback og forbedring av budskapet), og mottakeren vil sitte igjen med et klarere og klarere budskap.

¹¹ Illustrasjonene i teksten er noe redigert av forfatteren. For den originale CLC-modellen, se vedlegg E



Figur 2.B: The Continuous loop of communication, opphav ukjent, daterer tilbake til tidlig 1900-tall og er grunnlaget for mye av den moderne kommunikasjonsteorien. Her i sin vanlige form med en enkel kommunikasjonsprosess.

Det er flere elementer av denne kommunikasjonsmodellen som er relevant for militær bruk av kommunikasjon.

Planprosessen: Kommunikasjon i moderne tid fordrer en nøye planprosess. Dette delvis for å klargjøre og spisse budskap, men også for å unngå motstridende budskap eller hindre misforståelser som kan brukes mot deg av dine motstandere.

Støy: Enhver prosess hvor en beveger seg utenfor en direkte dialog mellom to individer vil være preget av støy. Uttrykk vil oppfattes forskjellig, kulturelle og religiøse forskjeller vil påvirke oppfattelsen av budskapet og den tillit avsender har hos mottakeren vil være en avgrensende faktor for hvorvidt de er mottakelig for budskap fra avsenderen. Støy vil, i en militær sammenheng, også inkludere handlinger og budskap som strider mot det originale budskapet. For å gjenbruke et eksempel fra 2.1.1 vil bruk av hjelm og skuddsikre vester kunne være støy for kommunikasjon om at et område er trygt og at flyktninger kan vende hjem.

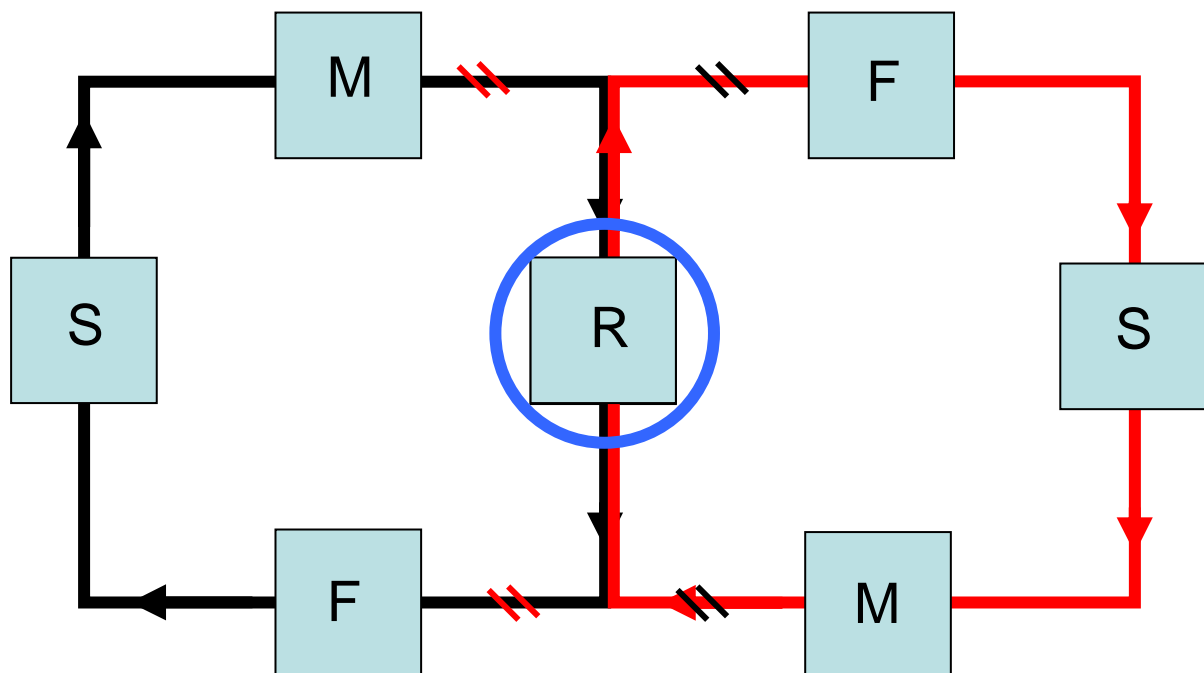
Innflytelse [influence]: Når et budskap har nådd frem til mottakeren vil den støyen som har vært en del av kommunikasjonsprosessen dimensjonere i hvilken grad en vil påvirke eller øve innflytelse på mottakeren.

Tilbakemelding [Feedback]: Markedsundersøkelser, opinionsmålinger eller spørreundersøkelser vil bidra til å måle hvordan og i hvilken grad målgruppen mottar

budskap, og i hvilken grad de lar seg påvirke eller oppfatter situasjonen slik avsenderen ønsker. Disse tilbakemeldingene legger grunnlaget for hvordan avsenderen i fremtiden vil formulere sine budskap, hvilke kanaler som benyttes for å sende ut budskapet, og hvilke tiltak som i fremtiden skal benyttes for å omgå støyproblematikken.

Utfordringen som en møter i et militært konfliktområde er at en som regel ikke er alene om å ønske å påvirke opinion. Som regel er det minst én annen aktør som søker å påvirke samme målgruppe. Isafs strategiske kommunikasjonsplan for Afghanistan påpeker: "[...] Isaf must compete directly with the insurgents' propaganda; it must also compete for space within the information market. This demands a proactive and assertive approach; we must fight the information war as relentlessly as we fight the physical war and we must fight it continuously." [ISAF, 2008: 3].

Dette er i seg selv ikke ulikt eksempelvis markedskommunikasjon eller reklame, men i militære operasjoner er denne motstanden ofte preget av at aktørene i større grad benytter seg av radikalt ulike budskap for å nå sine mål.



Figur 2.C: The continuous loop of communication (CLC), slik den vil kunne reflektere en militær operasjon. Merk at mottakeren her søkes påvirket av to forskjellige aktører. Merk at kommunikasjonen til de to aktørene i denne illustrasjonen blir en støyfaktor for den andres kommunikasjon.

Dette vil føre til at den kommunikasjon som utøves av den enkelte part vil bli en styrket støyfaktor for motstanderens kommunikasjonsprosess. Likeledes vil den tilliten som aktørene

har hos mottaker bli en støyfaktor for motparten. Motstanderens kommunikasjon er også en fleksibel form for støy som er vanskeligere å forutse, planlegge med og fullt ut dekke i egen kommunikasjonsplanlegging.

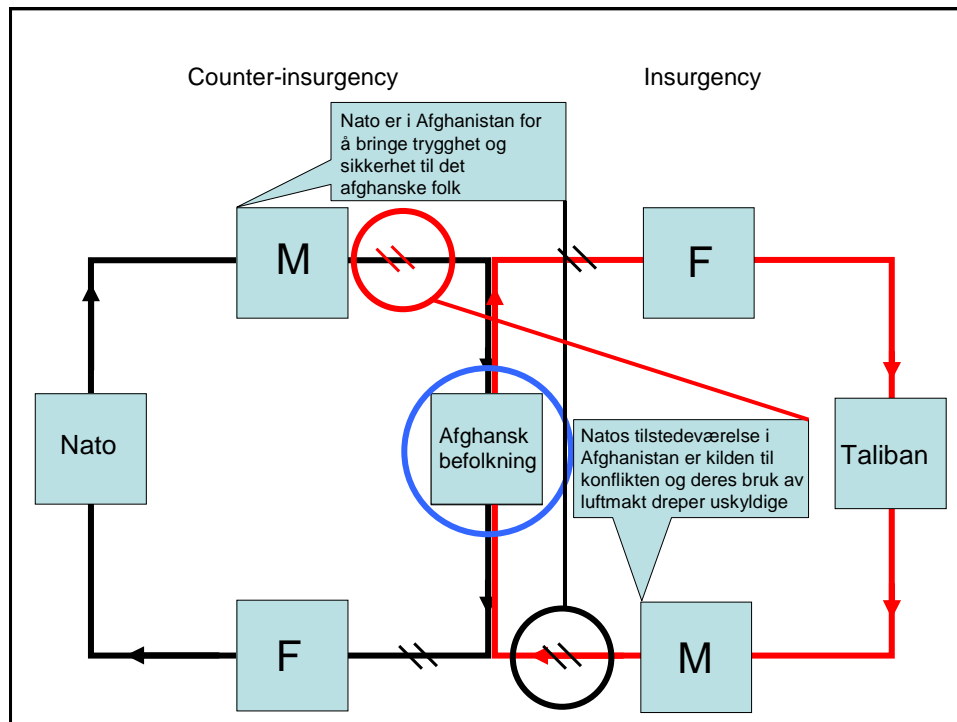
Dersom en ser på den militære kommunikasjonen i lys av den utvidede CLC-modellen kan en trekke noen konklusjoner rundt de grunnleggende utfordringene for den militære bruken av kommunikasjon knyttet til operasjoner, og derigjennom også om grunnlaget for innføringen av strategisk kommunikasjon.

Tillit er, i større grad enn mange andre kommunikasjonsprosesser, en forutsetning for kommunikasjon knyttet til militære operasjoner. Dette dels fordi sammenhengen mellom kommunikasjon og motkommunikasjon ofte er preget av en kamp om tillit, men også dels fordi militære operasjoner i sin natur ofte kan være tillitsnedbrytende.

Ola Bøe Hansen trekker blant annet frem i sin masteroppgave *Kampen om den mest uimotståelige historien* eksempelet med bruk av luftmakt i Afghanistan. Bruk av luftmakt i urbane områder forårsaker tap av sivile liv. Dette styrker motstanderen, Taliban, sin stilling gjennom å svekke tilliten til internasjonale styrker og afghanske myndigheter [Hansen, 2009: 45].

Men Nato er avhengig av å bruke luftmakt, blant annet fordi antallet bakkestyrker som er tilgjengelig i Afghanistan er lavt sammenliknet med størrelsen på landet. Men det at sivile blir drept brukes av Taliban som grunnlag for deres kommunikasjon, noe som igjen fører til en svekket tillit til Nato, både blant den afghanske befolkningen og internasjonalt, og blir støy for Natos kommunikasjonsprosess¹².

¹² Tap av sivile liv medfører selvsagt også andre tragiske konsekvenser, men i denne sammenheng er fokus på effekten handlingen har på kommunikasjonsevnen til alliansen.



Figur 2.D Konfliktende budskap fra to aktører blir støy i hverandres kommunikasjon, og påvirker tilliten til partene i kommunikasjonsprosessen avhengig av hvem som har den mest overbevisende historien.

Denne manglende tilliten kan, i verste fall, nå et slikt nivå at (Isaf-)oppdraget trues gjennom at den afghanske befolkningen velger å støtte opprørerne, eller at Nato-nasjoner trekker seg fra oppdraget som resultat av misnøye blant egen befolkning.

Samtidig kan bevisst arbeid med strategisk kommunikasjon bidra til å påvirke både befolkningen som målgruppe og også motstanderne: “Existing work on strategic communication implies that, done correctly, strategic communication can deliver the support (or at least tacit approval) of an indigenous population, reduce support for an insurgency, and sometimes influence the behaviour of insurgents themselves” [Paul, Clarke, & Grill, 2010: 56].

Støy er i militære operasjoner vanskeligere å planlegge med og forutse, siden en motstander på dette området vil være fleksibel og uforutsigbar – og tidvis være villig til å benytte metoder som ikke vil være relevant innenfor sivil markedskommunikasjon. Eksempler på

dette vil være bruk av kommunikasjon som virkemiddel blandet med vold, trusler og utpressing¹³.

Viktigst er likevel at den militære kommunikasjonsprosessen må integreres med den fagmilitære planprosessen. Dette betyr at alle elementer av en militær operasjon, fra bruk av dødelig makt til økonomisk støtte, må være synkronisert med budskapet som skal kommuniseres, eller som et minimum ikke stå i motstand til det.

Samtidig er militær maktbruk del av en større politisk sanksjonert ramme. Militære budskap, handlinger og fremtreden må derfor også være i samsvar med bredere politiske mål, ut over de rent fagmilitære. Dette vil føre til et behov for å koordinere budskap mot alle interessenter innenfor samme område, som kan inkludere representanter fra utenriks-, justis- og bistandsdepartementene (for å nevne noen) på politisk side, og ikke-statlige organisasjoner som eksempelvis FN. Disse to siste avsnittene utgjør mye av skillet mellom tidligere kommunikasjon i Nato, og det som tilligger strategisk kommunikasjon.

2.3 Strategisk kommunikasjon

Strategisk kommunikasjon er et uttrykk som brukes ofte, både i det sivile og det militære. Det er ingen omforent definisjon for begrepet, og hva en legger i det avhenger av hvorvidt det brukes i den sivile kommunikasjonsbransjen, politikk eller i det militære [Borg, 2007: 12]. Felles for forståelsen av begrepet i sivil kommunikasjonsbransje er at strategisk kommunikasjon er *målrettet* og *langsiktig* kommunikasjon. Gjennom en strategiprosess finner en organisasjon hvilke langsiktige mål den ønsker å oppnå, og bruker deretter kommunikasjon som et virkemiddel for å bevege seg fra den definerte nåsituasjon til en ønsket fremtidig situasjon [Kommunikasjonsforeningen, 2009]. Samtidig er det en direkte kobling mellom strategisk ledelse og strategisk kommunikasjon. Strategisk kommunikasjon er en essensiell og støttende aktivitet for strategisk lederskap [Eder, 2007: 62]. I dette ligger det at kommunikasjonen er en utøvende funksjon for strategisk lederskap dersom den utføres riktig.

¹³ Dauber 2009 setter det på spissen: The enemy has no qualms about beheading people, about torturing people, about purposefully killing women and children, so lying isn't really a concern of theirs [Dauber, 2009: 20].

En manglende omforent definisjon har vært en utfordring hvor en har forsøkt å innføre strategisk kommunikasjon. Dennis Murphy påpekte i 2008 at det i USA, hvor konseptet har sitt utgangspunkt, heller ikke finnes en omforent overordnet definisjon på strategisk kommunikasjon¹⁴. Murphy viser til at det amerikanske forsvarsdepartementet har utviklet en definisjon som er den som oftest brukes av amerikanske myndigheter: ”Strategic communication is focused US Government processes and efforts to understand and engage key audiences in order to create, strengthen, or preserve conditions favourable to advance national interests and objectives through the use of coordinated information, themes, plans, programs and actions synchronized with other elements of national power [Murphy, 2008b: 1].”

På slutten av 90-tallet vokste det frem et ønske på politisk nivå i USA om å revidere måten USA som nasjon kommuniserte helhetlig innenfor sin utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette resulterte blant annet i opprettelsen av et Office of Strategic Influence (OSI) i det amerikanske forsvarsdepartementet høsten 2001 [Lord, 2007: 87]. Denne organisasjonen hadde som mål å tilrettelegge kommunikasjonsaktiviteten knyttet til krigen mot terror. Organisasjonen hadde, dog, kort levetid; og etter trykk fra amerikanske medier og påstander om propaganda mot den amerikanske befolkningen ble OSI nedlagt allerede i 2002¹⁵. Behovet for helhetlig kommunikasjon rundt den amerikanske krigen mot terrorisme etter 11. september 2001 var fortsatt tilstede, og amerikanerne vendte seg mot å utvikle et strategisk kommunikasjonskonsept som erstatning for OSI. Målet var å samordne amerikanske myndigheters kommunikasjon til alle interessegrupper og på tvers av alle etater og byråer i den amerikanske statsforvaltningen. USA skulle ha helhetlige budskap og fremstå samlet som nasjon i alt det landet gjorde, være det seg bistand, utenrikspolitikk, militære operasjoner eller juridiske tiltak. Man skulle tro at overordnet politisk ledelse og styring ivaretar og sikrer helhetlige budskap, men som admiral James Stavridis skriver i *Strategic communication and national security*: ”It does no good to have a perfect strategic communication plan that is ultimately contradicted by other U.S. Government agencies, as –

¹⁴ Påstanden støttes av blant andre Richard J. Josten i [Josten, 2006: 1]

¹⁵ Carnes Lord hevder i *On the nature of strategic communication* at kampanjen mot OSI ble drevet frem av sentrale aktører innenfor presse- og informasjonsapparatet til blant annet det amerikanske forsvarsdepartementet. Ifølge Lord er det pågående krangler mellom sterke fagmiljøer også innenfor strategisk kommunikasjon-paraplyen i USA som utgjør den sterkeste utfordringen for effektiv handling innenfor strategisk kommunikasjon i dag [Lord, 2007: 87]

unfortunately- is often the case” [Stavridis, 2007: 7]. Han beskriver strategisk kommunikasjon som ‘den ultimate lagsport’ og sier stratcom må iverksettes innenfor et system som er fellesoperativt, dekker alle nasjonale etater og også inkluderer næringslivsinteresser (commercial system) hvor det er relevant.

I 2004 rapporterte en arbeidsgruppe (task force) på strategisk kommunikasjon til US Defence Science Board. Rapporten peker blant annet på at: “U.S. strategic communication must be transformed. America’s negative image in world opinion and diminished ability to persuade are consequences of factors other than failure to implement communications strategies.

Interests collide. Leadership counts. Policies matter. Mistakes dismay our friends and provide enemies with unintentional assistance. Strategic communication is not *the* problem, but it is *a* problem” [Task force on Strategic Communication, 2004: 1-2].

Rapporten identifiserer flere utfordringer innenfor det amerikanske kommunikasjonssystemet. Det første momentet som presenteres er et behov for helhetlig ledelse, fra presidenten, gjennom et omforent parlament hele veien ned til også å inkludere sivile aktører som næringslivet. Videre presenterer rapporten at strategisk kommunikasjon handler om å vinne en overordnet kamp om ideer og tanker, og at spesifikke utfordringer som krigen mot terror og kulturelle eller religiøse skiller er mindre elementer av en helhetlig utfordring. Rapporten påpeker også at mange av konseptene som da ble brukt innenfor paraplyen strategisk kommunikasjon er utdaterte: ” We need to move beyond outdated concepts, stale structural models, and institutionally based labels. Public diplomacy, public affairs, psychological operations (PSYOP) and open military information operations must be coordinated and energized” [Task force on Strategic Communication, 2004: 3]. Rapporten trekker også frem at USA er avhengig av å trekke en klarere parallell mellom, og samordne, strategisk kommunikasjon og nasjonal policy¹⁶. På Amerikansk side etterlyses det også en formell organisasjon for strategisk kommunikasjon, med en definert sjef som presidenten kan vende seg til i alle spørsmål som angår stratcom. Marshall Ecklund fremhever i *Strategic Communications: How to make it work* behovet for en slik funksjon, men også at vedkommende er avhengig av å ha en større stab med representanter fra alle miljøer som er interessenter i strategisk kommunikasjon [Ecklund, 2005: 9].

Strategisk kommunikasjon er utfordrende å implementere av flere årsaker. Mark E. Stratton summerer i *The crisis in strategic communication: A combat command solution* tre sentrale problemer som har vært rådende i den amerikanske implementeringen av strategisk kommunikasjon. Den første utfordringen er personlighetene til aktørene som jobber med strategisk kommunikasjon, en utfordring primært knyttet til at strategisk kommunikasjon skal inkludere og koordinere sterke og tidligere autonome fagområder. Den andre utfordringen er politikk knyttet til strategisk kommunikasjon, spesielt i at strategisk kommunikasjon spenner over mange politiske etater med sterke egeninteresser som skal jobbe sammen. Det tredje momentet som Stratton trekker frem er skiller mellom forskjellige *policies* mellom de forskjellige aktørene, herunder også forskjeller i aktørenes prioritering av strategisk kommunikasjon. Disse tre P'ene (Personalities, politics og policy) mener Stratton å kunne spore til de fleste utfordringene med å implementere strategisk kommunikasjon i USA på det politisk-strategiske nivå [Stratton, 2005: 38-40].

Ved å ta utgangspunkt i politiske føringer, styringsdokumenter og politiske mål skulle amerikanske myndigheter på høyere nivå rette fokus mot nettopp målet som kommunikasjonsforeningen presenterer som strategisk kommunikasjon: Aktivt å bruke kommunikasjon for å legge vei fra en kjent og definert nå-situasjon til et ønsket mål. Denne strategiske kommunikasjonen er preget av at jo større virksomhet som den skal appliseres på, jo mer utfordrende er det å kartlegge situasjonen og sikre at interessentene i prosessen trekker i samme retning. Prosessen er utfordrende for en bedrift; å gjøre de samme analysene, planprosessene og koordinerende grep for en hel nasjonalstat er langt mer krevende.

2.3.1 Militær strategi i strategisk kommunikasjon

I *Strategic communication: A primer* vurderer Steve Tatham strategisk kommunikasjon i overgangen mellom politiskstrategiske nivå og det militærstrategiske nivå. Han argumenterer for at strategisk kommunikasjon må ligge i kjernen av alle operasjoner og politiske prosesser. I dette ligger bildet av at enhver militær operasjon har en bakgrunn i en helhetlig kampanje fra en nasjonalstats side, og at det strategiske kommunikasjonsbildet må ta inn over seg alle elementer av nasjonalstatens virkemidler, som illustrert i figur 2.E. Dette vil føre til en

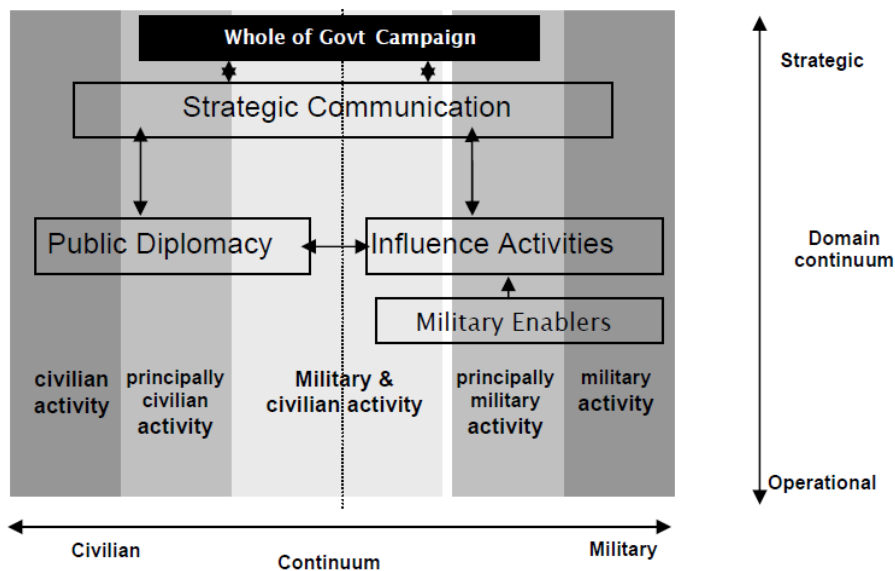
¹⁶ Oppgaven velger å benytte det engelske begrepet policy fremfor den norske oversettelsen politikk, som mangler noe av den helhetlige betydningen av policy-begrepet.

helhetlig kommunikasjon fra militær side som løpende understøtter et helhetlig bilde av hvordan og hvorfor nasjonalstaten har gjort valget i å engasjere seg i en kampanje [Tatham, 2008: 15]. En annen utfordring som presenteres er at militære operasjoner tradisjonelt sentrerer rundt fysiske handlinger, og deretter etterstreber å tilknytte disse kognitive effekter i etterkant for å forklare de fysiske handlingene (David Kilcullen i [Tatham, 2008: 1]).

Kilcullen presenterer videre at Al-Qaida, eksempelvis, har motsatt perspektiv.

Hovedinnsatsen deres er informasjon (kommuniserende), mens de fysiske handlingene støtter opp under og forsterker kommunikasjonen¹⁷. Antulio Echevarria trekker samme tanke så langt som til å foreslå en endring av militære doktriner til å inkludere at ikke alltid informasjonsoperasjoner (som en del av stratcom) skal være støttende til kinetiske operasjoner. Han mener det i mange tilfeller vil være nødvendig å sette kinetiske operasjoner støttende til informasjonsoperasjoner [Echevarria, 2008: viii].

Samtidig understreker Tatham også viktigheten av en dyptgående analyse av misjonsområdet som en del av den strategiske kommunikasjonsprosessen. Gjennom å forstå motstanderen vil en bygge en forståelse for hvilke virkemidler som kan, og som bør, benyttes for å nå både militære, politiske og sivile mål. Denne forståelsen vil videre legge grunnlaget for hvordan alle elementer av nasjonalstatens kampanje planlegges og tilrettelegges.



¹⁷ Dette er et hovedfokus for terrorisme, som også påpekt i [Seib & Janbek, 2011: 10-11]

Figur 2.E Tathams modell for helhetlig strategisk kommunikasjon i overgangen mellom politiskstrategisk og militærstrategisk nivå [Tatham, 2008: 4]

Tathams modell er utviklet i tilknytning til en analyse av situasjonen i Storbritannia, og er som sådan fokusert på nasjonalstatens strategiske kommunikasjon, hvilket også er tilfelle med den amerikanske definisjonen fra punkt 1.2. Det er, i seg selv, vanskelig å introdusere et så stort konsept som strategisk kommunikasjon er i en nasjonalstat. Å introdusere et tilsvarende konsept i en allianse med 28 medlemsland som opererer i samarbeid med andre nasjoner, eksempelvis innenfor PFP¹⁸-rammen er enda mer utfordrende. Når Nato i tillegg ofte opererer mandatert fra FN, og i større eller mindre grad samarbeider med bistandsorganisasjoner og politiske organisasjoner blir det totale aktør- og interessentbildet meget komplisert. Dette har også i stor grad påvirket utviklingen av Natos strategiske kommunikasjonskonsept.

2.4 Oppsummering

Kommunikasjon har, i større eller mindre grad, alltid funnet sted i tilknytning til militære operasjoner eller militære ledere på høyere nivå. Også i Nato har kommunikasjon lenge hatt et fokus. Når Nato så velger å øke fokus på kommunikasjon ved å lansere et nytt konsept er dette dels fordi alliansens nye operasjoner er omdiskuterte og tidvis kontroversielle, men også fordi moderne teknologi fører til at informasjon i dag flyter raskt, uavhengig av landegrenser, og fordrer raskere og mer bedre kommunikasjon.

Strategisk kommunikasjon har sin bakgrunn fra USA og Storbritannia, hvor det har vært, og er, en pågående utvikling av konseptene. I USA er strategisk kommunikasjon fortsatt preget av usikkerhet og manglende omforente definisjoner. Målene med strategisk kommunikasjon er klare, men hvilke rolle forskjellige virkemidler og aktører spiller er fortsatt under utarbeidelse sammen med en formell struktur.

Strategisk kommunikasjon er preget av et utall varierende definisjoner avhengig av i hvilken bransje og på hvilket nivå en møter begrepet. Den militære bruken av begrepet strategisk kommunikasjon varierer noe hvorvidt man er på det operasjonelle, strategiske eller politiske nivå. En omforent felles definisjon som er uavhengig av nivåene kan være:

¹⁸ Partnerskap for fred

Strategisk kommunikasjon er et konsept for å kommunisere en nasjons eller organisasjons helhetlige innsats, med mål om å påvirke riktige målgrupper til rett tid, og derigjennom bygge en ønsket opinion. Dette nås gjennom å kommunisere tidsriktig og helhetlig, på tvers av alle innsatsfaktorer med budskapsformidlende virkning, og gjennom koordinasjon av alle aktører og interessenter som virker inn i nasjonens eller organisasjonens interesseområde.

3. Strategisk kommunikasjon – suksessfaktor for en kampanje?

Kapittelet vil drøfte hvorvidt strategisk kommunikasjon har en reell påvirkningskraft når det blir brukt i moderne militære operasjoner og nasjonale kampanjer. Kapittelet tar utgangspunkt i RAND corporations rapport *Victory has a thousand fathers*, som vurderer hvilke innsatsfaktorer som leder til suksess i opprørsbekjempelses- (COIN-)operasjoner.

3.1 Virker strategisk kommunikasjon?

Det er vanskelig å måle effekten Natos Strategiske kommunikasjonskonsept vil ha. Siden konseptet nylig ble implementert og fortsatt er under utvikling er det ingen empiri tilgjengelig for hvordan konseptet har blitt mottatt der det er implementert (Afghanistan og, mest sannsynlig, nå også Libya-operasjonene).

De fleste dokumenter om strategisk kommunikasjon, være det seg i doktrinelle dokumenter som den amerikanske feltmanualen for opprørsbekjempelse (FM 3-24)¹⁹ eller i den militærakademiske diskusjonen rundt tema²⁰, presenterer strategisk kommunikasjon som viktig, og som en løsning på sentrale utfordringer i moderne militære operasjoner. Det er, derimot, få av de som beviser at strategisk kommunikasjon har en innvirkning på en militær kampanje, og ingen som fullt ut evner å dokumentere suksesshistorier knyttet til strategisk kommunikasjon.

Det ville vært enkelt å slutte seg til den samme løsningen. I moderne militære operasjoner har en sett at vilje til å videreføre strid, eksempelvis blant motstandsgrupper i Irak, er vel så viktige suksessfaktorer som mer tradisjonelle militære mål som å ta og holde byer eller sentralt terreng. Mange moderne militære operasjoner har motstanderens vilje, eller det klassiske *winning hearts and minds*, som et tyngdepunkt for operasjoner. I slike tilfeller er selvsagt strategisk kommunikasjon, med virkemidler som påvirker det kognitive domenet, viktig for å nå kampanjens mål og slutttilstand.

¹⁹ The information environment is a critical dimension [...] and insurgents attempt to shape it to their advantage[US Army, 2006: 1-3].

²⁰ "Public opinion wins wars" [Caldwell, Stroud, & Manning, 2009], "the efforts of the strategic communicator can be of enormous benefit of the United States" [Stavridis, 2007: 7] for å nevne to eksempler.

Men en må også understreke at kommunikasjon aldri skjer i et vakuum. Den kommuniserende innsatsen som finner sted støttes av (eller er støttende til) øvrige militære tiltak; diplomatiske fremstøt går sin gang, krigstretthet bygger seg opp hos motstanderen og økonomiske virkemidler og bistand presenterer alternativer til videre militær motstand.

Grunnen til at det er mange påstander om suksess som følge av strategisk kommunikasjon, men få dokumenterte suksesshistorier, er dels at konseptet strategisk kommunikasjon er nytt, og dermed lite målt. Men det er også knyttet til at effekt innenfor det kognitive domenet er vanskelig å måle i utgangspunktet, og at det er ytterligere vanskelig å spore endringer i holdninger og meninger, og knytte disse til spesifikke handlinger. Jeffrey Jones hevder i *Strategic communication – A mandate for the United States* at en trenger minst tre måleparametre for å vurdere effekten av strategisk kommunikasjon. For det første må en kunne måle holdninger og handlinger i hele den relevante befolkningen. Det andre er å måle holdning og handling blant landets elite, som igjen er i stand til å påvirke andre. Og det tredje er å måle holdning og handling blant beslutningstakere [Jones, 2005: 113]. Å kartlegge holdning og handling krever stor innsats. Å gjøre jevnlige målinger og knytte endringer til spesifikke kommunikasjonstiltak vil kreve store ressurser og store mengder analysearbeid; samtidig som resultatet alltid vil måtte trekkes noe i tvil siden en persons mening sjelden kan knyttes ned til en spesifikk påvirkningsfaktor. Evne til denne type analyse er, for øvrig, en av manglene som Nato har identifisert for strategisk kommunikasjon (se pkt 4.4).

3.2 Victory has a thousand fathers

RAND Corporation publiserte en rapport for det amerikanske forsvarsdepartementet i 2010 under tittelen *Victory has a thousand fathers*. Rapporten vurderer hvilke suksessfaktorer som fører til en vellykket COIN-kampanje, og vurderer blant annet i hvilken grad strategisk kommunikasjon fører til suksess i denne type operasjoner. Flere av kampanjene som RAND vurderer fant sted lenge før konseptet strategisk kommunikasjon ble lansert – derfor måler RAND på sju egendefinerte prinsipper for stratcom [Paul, et al., 2010: 56-57]:

- COIN-styrken og myndighetenes handlinger var konsistente med budskapene som ble sendt ut (løfter ble levd opp til)
- COIN-styrken hadde fokus på å opprettholde tillit blant befolkningen i konfliktområdet, og forvaltet forventninger vellykket.
- Budskap og kommunikasjon sto i samsvar med den valgte COIN-strategien

- COIN- styrken unngikk å bygge uoppnåelige forventninger.
- Budskap og kommunikasjon var koordinert på tvers av alle involverte etater.
- Informasjonsoperasjoner, psykologiske operasjoner eller strategisk kommunikasjon ble aktivt brukt for å kommunisere budskap.
- Prinsipper om helhetlig innsats og helhetlig kommando ble fulgt.

Prinsippene er i samsvar med definisjonen av strategisk kommunikasjon som er utgitt og i bruk av Isaf i Afghanistan. I Afghanistan ga general David Petraus i juli 2007 ut retningslinjer for counterinsurgency for Isaf. I retningslinjene er de fleste momentene til RAND inkludert, deriblant fokus på helhetlighet, koordinering av budskap, forvaltning av forventninger og tillit og viktigheten av informasjonskrigen [Petraus, 2010], så RANDs prinsipper harmoniserer med sentrale elementer av ISAFs COIN-tilnærming.

3.2.1 Suksesseksempler for opprørsbekjempelse

Victory has a thousand fathers studerer 30 COIN-scenarier og vurderer hvilke virkemidler som har vært en faktor i kampanjene. De fleste COIN-scenarier er en større kampanje hvor militære virkemidler brukes parallelt med bistand og politiske virkemidler. Dette gjør at behovet for strategisk kommunikasjon er vel så viktig i opprørsbekjempelse som i internasjonale væpnede konflikter. Tre av scenariene RAND har studert gjengis kort under som eksempler.

Peru – 1980 til 1992. Peruvianske myndigheters kampanje mot *Sendero Luminoso*, eller Lysende sti, var utfordrende og motstandsbevegelsen var lenge en trussel mot et demokratisk Peru. Bevegelsen ble de første årene håndtert av myndighetene som en rent juridisk utfordring frem til 1982, når peruvianske myndigheter erklærte unntakstilstand og også satte militære ressurser inn i kampen mot opprørerne. Likevel så myndighetene i Peru lite reell fremgang før mot slutten av 80-tallet, når en ny strategi ble iverksatt. Den nye strategien hadde fokus på å redusere undertrykkelse og etterstrebe å få bukt med opprøret gjennom et fokus på sosial og økonomisk bistand og utvikling (development). Etter valget i 1990 kom Alberto Fujimori inn som president, og et ytterligere fokus på en helhetlig kampanje, støttet av oppbygging av lokale sikkerhetsstyrker med støtte av en etterretningsdrevet strategi fikk peruvianske myndigheter bukt med opprøret. RAND forklarer suksessen blant annet med at: ”Under Fujimori, for the first time in the conflict, the government, police, and military made

effective use of what would now be called strategic communication, with a greater emphasis on government credibility and consistency between actions and messages.[Paul, et al., 2010: 14]

Eksempelet viser at strategisk kommunikasjon i seg selv er et viktig virkemiddel for denne type konflikter. Tillit til myndighetene er en forutsetning for at grupperinger skal knytte sin lojalitet til styresmaktene, og denne tilliten må samordnes med en koordinering av handling og budskap. Strategisk kommunikasjon var nok ikke den eneste suksessfaktoren i Peru i denne perioden, sosiale reformer og ny politisk ledelse var også viktig for suksessen, men strategisk kommunikasjon støttet de øvrige prosessene, og styrket effekten av de øvrige virkemidlene.

Senegal – 1982 til 2002: *Movement of the Democratic Forces of the Casamance* var en utfordring, men i begrenset grad en trussel, mot senegalesiske myndigheter under kampanjen fra 1982 til 2002. Tidlig på 90-tallet begynte organisasjonen, som tidligere hadde vært utelukkende avhengig av støtte fra lokalbefolkningen i sine områder, å få støtte fra land som Gambia og Guinea-Bissau. Dette gjorde opprørerne geografisk uavhengige, og førte også til at den vendte seg mot lokalbefolkningen den tidligere hadde fått støtte fra. Senegal lanserte da en todelt kampanje hvor de på den ene siden brukte diplomatiske virkemidler for å forbedre forholdet til naboene, og derigjennom få bukt med støtten til opprøret. Samtidig iverksatte de en kampanje av ”politics of charm” som inkluderte alle de syv stratcom-faktorene listet opp av RAND tidligere i kapittelet. Innsatsen førte til at opprøret mistet sitt samhold og åpnet for en politisk dialog gjennom amnesti og inkluderende prosesser. Dette reduserte et opprør til å være lite annet enn lokal kriminell aktivitet som kunne kontrolleres av politiet. [Paul, et al., 2010: 15,16].

I dette eksempelet var strategisk kommunikasjon spesielt viktig for suksess. Opinionen ble snudd mot opprørsbevegelsen, deres politiske støtte ble redusert og viljen til å fortsette opprøret ble redusert før opprørerne gradvis ble reintegrert i samfunnet med forskjellige sosiale virkemidler og en politisk dialog. All innsats ble koordinert på tvers av innsatsfaktorer (juridiske, militære og politiske) som del av en langsiktig og bevisst strategisk prosess.

Tyrkia, 1984-1999: Tyrkiske myndigheters suksess i å slå ned opprøret fra PKK-geriljaen i Tyrkia bar derimot ingen preg av bruk av strategisk kommunikasjon, i hvert fall ikke av ikke-kinetisk kommunikasjon. Tyrkiske myndigheter startet en kampanje som i første rekke var basert på tung bruk av makt. PKK ble jagd ut av landsbyer, isolert i fjellområder og kuttet av fra støtte utenfor Tyrkias grenser med ”big-stick COIN” fra tyrkiske myndigheter. Resultatet ble en seier over PKK i 1999. Den rent militære suksessen av kampanjen ble også støttet ved at PKKs leder, Abdullah Öcalan ble pågrepet. [Paul, et al., 2010: 16]

Eksempelet fra Tyrkia er tatt med for å vise at strategisk kommunikasjon ikke er et nødvendig virkemiddel for å seire i en militær-politisk kampanje. Det må likevel påpekes at virkemidlene som Tyrkia valgte å bruke mot sin kurdiske befolkning ikke er ønskelig, eller et alternativ, for de fleste land i Nato.

Victory has a thousand fathers påpeker også at strategisk kommunikasjon alltid vil være et av mange virkemidler i bruk samtidig: “Strategic communication is *not* posited as a sufficient solution to the challenge of COIN - that is, no one suggests that effective strategic communication alone is enough to end an insurgency. Strategic communication is variously held to be a force multiplier or one important pillar in a multipronged approach to countering insurgency [Paul, et al., 2010: 56].

3.2.2 RANDs funn:

RANDs analyse av 30 scenarioer konkluderer at der opprør ble nedkjempet med suksess var det et flertall av tilfeller hvor flere prinsipper for strategisk kommunikasjon ble fulgt. Likeledes viser rapporten at det, i tilfeller hvor opprør ikke ble beseiret, var en sammenheng mellom mislykkede kampanjer og mangel på strategisk kommunikasjon.

Figur 3.A viser RANDs oppsummering av funnene i disse 30 kampanjene. Blant 30 COIN-operasjoner seiret myndighetene i 10 tilfeller. I åtte av disse tilfellene brukte myndighetene strategisk kommunikasjon aktivt for å nå sine mål. I de resterende to tilfellene vant myndighetene på tross av mangel på bruk av strategisk kommunikasjon (som i tilfellet Tyrkia nevnt over).

Videre viser tabellen at det i samtlige tilfeller hvor opprør ikke ble bekjempet var en mangel på bruk av strategisk kommunikasjon som virkemiddel. Paul et al konkluderer dermed med

at det er en sterk sammenheng mellom bruk av strategisk kommunikasjon i COIN-operasjoner og et vellykket utfall av disse operasjonene [Paul, et al., 2010: 80].

		Case Outcome	
		COIN Loss	COIN Win
At least two strategic communication factors	Yes	2	8
	No	20	0

Figur 3A: Strategisk kommunikasjon og opprørsbekjempelse: RANDs rapport *Victory has a thousand fathers* viser at det er en sammenheng mellom bruk av strategisk kommunikasjon og suksess eller tap i 30 forskjellige COIN-scenarier [Paul, et al., 2010: 57].

Funnene i Paul et al er interessante, men det er fare for feil utslag i undersøkelsene. For det første er definisjonene av hva som utgjør strategisk kommunikasjon runde, og kan dermed gjøre at undersøkelsen trekker sine konklusjoner på et feilaktig grunnlag. Eksempelvis vil det være slik at en demokratisk aktør vil benytte flere av momentene som RAND presenterer som strategisk kommunikasjon, men at årsaken til suksess i større grad kan være knyttet til faktorer som teknologisk overlegenhet eller sterkere militærmakt. Mer interessant er da de negative funnene, nemlig at strategiske kommunikasjonsfaktorer (pkt 3.1) har vært fraværende i så godt som alle tilfeller hvor opprørsbekjempelse mislykkes.

Konklusjonene til RAND er at strategisk kommunikasjon er et sentralt og viktig virkemiddel for å kunne lykkes i denne type kompliserte operasjoner [Paul, et al., 2010: 80].

3.3 Den andre libanonkrigen og Cast Lead

Learning to leverage new media – the Israeli Defence Forces in recent conflicts studerer to av de siste konfliktene hvor det Israelske forsvaret deltok. Den andre Libanon-krigen startet ved at Israel angrep Libanon i 2006. Israel brukte i første omgang utstrakt grad av luftmakt, fulgt opp med en invasjon med bakkestyrker. Overraskende for mange vestlige observatører av konflikten hadde Hezbollah i stor grad implementert informasjonsutnyttelse som en

militær funksjon, og brukte i stor grad nye medier²¹ som 'et foretrukket våpen i konflikten'. Gjennom sommeren 2006 viste Hezbollah seg å være en overraskende dyktig militær motstander, og inkorporerte kommunikasjonsdimensjonen inn i sine operasjoner bedre enn Israelerne [Caldwell, Murphy, & Menning, 2009: 5]. Hezbollah 'eide' ifølge Caldwell, Murphy og Menning kommunikasjonen fra konflikten. De kontrollerte i stor grad journalistenes reisemønstre, brukte egne TV-stasjoner til å mate informasjon til internasjonale medier og koordinerte disse med sine diplomatiske fremstøt og sin bistand til befolkningen i konfliktområdene. Hezbollah festet plakater med teksten "Made in the USA" til ruinene etter israelsk bombing i et forsøk på å så splid mellom Israel og USA. Hezbollah var også Israel overlegen i hurtigheten de kommuniserte. Når Hezbollah rammet det israelske marinefartøyet Hanit med raketter tok det minutter før en av deres ledere sto frem i mediene for å beskrive hendelsen – Israelerne kom ikke med noen uttalelser før det hadde gått 24 timer [Caldwell, Murphy, et al., 2009: 5]. Caldwell, Murphy og Menning konkluderer med at Israel i denne kampanjen ga fra seg informasjonsoverlegenheten og tillot at det bygde seg inntrykk av nederlag som viste seg å være viktigere enn det kinetiske militære utfallet av kampanjen. Kampanjen resulterte også i å være et vesentlig omdømmemessig nederlag for Israel, og på tross av militær seier er det vanskelig å finne kriterier som tilsier at Israel kom styrket ut av konflikten.

Situasjonen under den andre Libanonkrigen var i stor grad lik som når Israel våren 2002 iverksatte militære operasjoner mot byen Jenin på Vestbredden. Operasjonene var en taktisk suksess, men den israelske planen forutsatte, og utførte, en medie-blackout fra området. Denne beslutningen, som også inkluderte begrenset kommunikasjon fra det israelske forsvaret, åpnet for at Hamas vant informasjonskrigen, hvilket igjen førte til et vesentlig omdømmemessig nederlag for Israel [Murphy, 2008a: 10].

27 desember 2008 initierte Israel operasjon Cast Lead. Over en 24 timer lang luftoffensiv bombet Israel en mengde mål på Gaza-stripen, som begynnelsen på en lengre kampanje som varte frem til 18 januar 2009. Etter erfaringer fra den andre Libanonkrigen hadde Israel gjennom Cast Lead et høyt fokus på kommunikasjon. Parallelt med luft- (og senere også

²¹ I dette tilfellet knytter forfatterne begrepet New Media til internettbaserte videoer som presenterer lyd, bilde og video til et internasjonalt publikum uten å måtte gå gjennom tradisjonelle mediehus.

bakke-) offensiven brukte begge sider i konflikten store ressurser på kommunikasjon gjennom nye medier, deriblant blogger, Youtube og Facebook, for å kommunisere sine budskap. Israel hadde, etter den andre Libanonkrigen, etablert en organisasjon (the Winograd commission) for å hente ut erfaringer fra hva som gikk galt. Deres anbefaling inkluderte et punkt om å organisere en 'informasjons- og propagandaavdeling' for å koordinere kommunikasjon over et bredt spektrum av virkemidler, deriblant tradisjonelle medier, nye medier og diplomati. Denne organisasjonen, kalt National Information Directorate, hadde som hovedoppgave å håndtere *hasbara* (forklaring). Organisasjonen skulle også være en liaisoneringsfunksjon opp mot blant annet "vennskapsorganisasjoner, jødiske miljøer, bloggere og støttespillere gjennom internettbaserte nettverk" [Caldwell, Murphy, et al., 2009: 6]. Hamas og deres støttespillere kom med tilsvarende kampanjer, men mange av deres videoer ble etter kort tid borte fra nettet som resultat av aktive mottiltak (nettverksoperasjoner) fra Israelsk side. Israel iverksatte også en medieboikott av operasjonsområdet og nektet tradisjonelle medier tilgang til Gaza-stripen. Ifølge Caldwell, Murphy og Menning begynte National Information Directorate å planlegge informasjonsoperasjonen til støtte for Cast Lead et halvt år før den militære operasjonen begynte.

Hovedmålet med Israels informasjonskampanje under Cast Lead var å vinne tid til å nå sine militære mål²², samt å påvirke opinion blant befolkning og beslutningstakere verden over. Riktig nok kollapset den israelske mediestrategien når beretninger om tunge sivile tap begynte å komme ut av Gaza, og Israel kom ikke vesentlig bedre ut av Cast Lead rent omdømmemessig²³ enn av den andre Libanonkrigen. Men med aktiv bruk av kommunikasjon kjøpte Israel nok tid til at de kunne nå sine militære og politiske mål for kampanjen, og er et eksempel på vellykket bruk av strategisk kommunikasjon for å støtte realistiske overordnede nasjonale mål.

²² Israel initierte kampanjen vel vitende om at press fra USA og andre nasjoner, samt en resolusjon fra FN ville komme og før eller senere sette en stopper for bruk av militærmakt [Caldwell, Murphy, et al., 2009: 7].

²³ Dette kan diskuteres. I Europa var fordømmelsene sterke, men miljøer som i utgangspunktet var mer Israel-vennlige var ikke like preget i negativ retning. Igjen, det er vanskelig å fullt ut analysere effekten av en strategisk kommunikasjonskampanje (som Cast Lead i stor grad var).

Disse videre eksemplene er ikke endelig overbevisende, men støtter RANDs konklusjoner om at strategisk kommunikasjon bidrar til å sikre seier i nasjonale kampanjer.

3.4 Utfordringen med manglende effektmåling

Det er flere utfordringer som oppstår i mangelen på å bevise effekten av strategisk kommunikasjon. I mangel av detaljert tallmateriale å studere gir det utfordringer på tre sentrale utfordringene med å implementere strategisk kommunikasjon (Se punkt 4.4 for nærmere redegjørelse rundt disse tre punktene).

Konseptimplementering: Det er vanskelig å 'selge' et konsept som en ikke er kjent med den fulle effekten av. Det er også utfordrende å trekke alle aktører innenfor et komplisert politisk og militært bilde i samme retning når det er vanskelig å klart definere resultatet av retningen som man trekker i. I møte med et nytt konsept som er vanskelig å dokumentere virkningen av er det ikke urimelig dersom aktører foretrekker å helle i retning av eldre konsepter som er bevist over tid og hvis resultater er sporbare.

Doktrinell utvikling: Å utvikle doktriner for konsepter som en i utgangspunktet ikke har analysert seg frem til detaljerte resultater av er en utfordring. Denne utfordringen er synlig i mange av de formelle dokumentene rundt strategisk kommunikasjon. Dersom en ser til den amerikanske *Commanders handbook for Strategic communication and communication strategy* så presenterer den en mengde historiske eksempler på hva som har blitt gjort i Irak og Afghanistan. Den presenterer også mulige teoretiske modeller og fremgangsmåter, og den gir noen prinsipper og organisasjonsmodeller. Den er, derimot, ikke i stand til å gi detaljer om behovet for personell eller budsjett, den gir lite detaljer om kompetansebehov og den gir lite informasjon om hvilke ressurser som er nødvendig for å imøtekomme forskjellige oppdrag. Strategisk kommunikasjon vil nok aldri kunne gi samme grad av detaljer som andre doktrinelle dokumenter gir, men en større grad av kjennskap til effekt og resultat vil bidra til å konkretisere og forbedre de eksisterende dokumentene vesentlig.

Personell og kompetanse: Som Natos liste over utfordringer med sin stratcom-implementering (se pkt 4.4) viser er et vesentlig antall av utfordringene som alliansen møter på veien mot implementeringen av sitt stratcom-konsept knyttet til personell og kompetanse. Rette mennesker med rett kompetanse på rett sted er nøkkelfaktorer for å få et nytt konsept til å fungere. Dersom en ikke vet hvilke innsatsfaktorer som gir spesifikke resultater er det

utfordrende å etablere organisasjoner med rett balanse av kompetanse. Dersom en ikke har avklart hvor store strukturer som spesifikke operasjoner eller organisasjoner krever så er det utfordrende å bygge nasjonale personellstrukturer som er i stand til å støtte med personell til Natos stående struktur, Natos operasjoner og nasjonale behov hjemme.

Det eksisterer mange utfordringer som følger denne mangelen på kvantitative data. Over listes bare noen av de mest åpenlyse. Med det økte fokuset som nå er på strategisk kommunikasjon både i Nato og i USA, og dermed et fokus på målgruppeanalyse og opinionsanalyse, er det rimelig å anta at en over de neste årene vil se mer detaljert data bli gjort tilgjengelig for dette området. Dette vil igjen også bidra til å ha en økt styrking av fokuset på strategisk kommunikasjon som virkemiddel.

3.5 Oppsummering

Effekten man oppnår av å innføre strategisk kommunikasjon er vanskelig å måle. Konseptet er for nytt, og fortsatt under implementering. Likevel er det ifølge RAND sterke indikasjoner på at strategisk kommunikasjon har en positiv innvirkning på militære operasjoner, og sterkere indikasjoner på at fravær av strategisk kommunikasjon er direkte skadelig for kampanjene som en gjennomfører.

Eksemplene fra den andre Libanonkrigen og operasjon Cast Lead synes å støtte konklusjonene til RAND om at strategisk kommunikasjon bidrar til suksess i kampanjer, og at fravær av strategisk kommunikasjon øker sjansen for å tape en konflikt.

Det er ikke mulig, per i dag, å trekke frem kvantitative data som beviser at strategisk kommunikasjon løser utfordringer i moderne militære operasjoner. Denne mangelen på data gjør implementering av strategisk kommunikasjon mer utfordrende.

4. Strategisk kommunikasjon i Nato

Kapittelet vil gjøre rede for hvorfor Nato har utviklet et konsept for strategisk kommunikasjon og hvorfor Nato har styrket sitt fokus på strategisk kommunikasjon.

Kapittelet vil også peke ut de mest sentrale utfordringene som Nato står overfor på veien mot implementeringen av konseptet.

4.1 Natos strategiske kommunikasjonskonsept

I 2007 presenterte militærkomiteen i Nato en bekymring for Natos politiske ledelse. Militærkomiteen mente at Natos samlede informasjons- og kommunikasjonskonsept hadde flere utfordringer og begrensninger som utgjorde en trussel mot alliansens politisk-militære tyngdepunkt (centre of gravity) for operasjonene i Afghanistan [Godderij, 2010: 1]. Løpende forsøk på å revidere eksisterende plan- og policydokumenter hadde vist seg utilstrekkelig for å utvikle et helhetlig kommunikasjonskonsept som var i stand til å imøtekomme moderne kommunikasjonsutfordringer. Natos politiske ledelse ga som resultat av bekymringsmeldingen føring om at det skulle iverksettes en utredningsprosess som skulle klargjøre hvilke prinsipper som ligger til grunn for strategisk kommunikasjon innenfor alliansen, og at en skulle få på plass et dokumenthierarki som effektiviserte og standardiserte Natos forhold til strategisk kommunikasjon.

Denne prosessen har ført til en gradvis utbygging av et dokumenthierarki som regulerer og redegjør for hva strategisk kommunikasjon skal være i Nato, hvilke aktører som er inkludert i konseptet (se kapittel 5), og hvordan stratcom skal utføres i Natos pågående og fremtidige operasjoner. Nato erkjenner selv at prosessen med implementeringen av strategisk kommunikasjon ikke er fullført. Det militære konseptet publisert i 2010 påpeker at det fortsatt er en lang vei å gå i å få et komplett dokumenthierarki på plass, og at implementeringen av Natos strategiske kommunikasjonspolicy ”is still at the embryo stage”[Godderij, 2010: 1]. Natos sentrale retningsgivende dokumenter er:

Natos policy for strategisk kommunikasjon ble sendt ut av atlantehavsrådet (NAC) i september 2009. Dette dokumentet gir overordnede retningslinjer for Natos arbeid med strategisk kommunikasjon og er de overordnede retningslinjene for implementeringen av strategisk kommunikasjon som konsept [North Atlantic Council, 2009].

I november 2009 ble et direktiv for strategisk kommunikasjon publisert av Shape²⁴ som gir grunnleggende retningslinjer for hva stratcom skal være, og hvordan aktørene innenfor et militært operasjonsområde skal koordinere elementer av virksomheten seg mellom [SHAPE, 2009a].

Natos militære konsept for strategisk kommunikasjon, MCM-0085-2010 ble fremlagt for atlantehavsrådet og godkjent i juli 2010. Det militære konseptet skisserer status og utfordringer med implementeringen av stratcom i Nato, og gir en ytterligere utdypning av hva Nato legger i stratcom, hvordan strategisk kommunikasjon skal implementeres i operasjoner og hvilke kapabiliteter som må utvikles videre i alliansen dersom strategisk kommunikasjon skal fungere optimalt [North Atlantic Military Committee, 2010]. Samtidig anbefales det også at det utvikles en formell doktrine (allied joint publication, AJP) for strategisk kommunikasjon [North Atlantic Military Committee, 2010: 8]. Produksjonen av en slik doktrine vil da pågå parallelt med implementeringen av konseptet i Nato, men vil bidra til en ytterligere forankring av strategisk kommunikasjon som konsept, og støtte implementeringen av stratcom i alliansen.

Natos konsept for strategisk kommunikasjon tilsier at stratcom i seg selv ikke er en organisasjon, kommando eller ledelsesledd. Dette står i motsetning til anbefalingene presentert i rapporten fra US Defence Science Board som anbefaler en klar og hierarkisk strategisk kommunikasjonsorganisasjon for å få strategisk kommunikasjon til å virke optimalt [Task force on Strategic Communication, 2004: 6]. Denne motsetningen i organisering er forståelig, dels fordi det amerikanske systemet etter 2001 har hatt en forkjærlighet for å formalisere struktur og ansvar, og dels fordi Nato de siste årene har gått gjennom en omorganisering for å redusere antall stillinger i sin stående struktur. Å etablere en ekstensiv strategisk kommunikasjonsorganisasjon ut over etablerte rammeverk ville vært meget utfordrende for alliansen i denne perioden. Samtidig må en også se til at Nato trekker på medlemslandenes organisasjoner og fagområder, og at Nato har en militær organisasjon hvor mange av virkemidlene som trengs for effektiv strategisk kommunikasjon allerede er etablert. Dette gjør behovet for en formell struktur mindre. Samtidig, som vises av intervjuene i kapittel seks, så ligger Norge (og mest sannsynlig også mange andre

²⁴ Supreme Headquarters Allied Powers Europe – Natos øverste militære kommandoled med hovedkvarter i Mons, Belgia.

medlemsland) et godt stykke etter Nato med implementering av strategisk kommunikasjon som konsept – og mangler personell og kompetanse på området. Dette gjør at Natos implementering vil ta mye tid siden det er flere strukturer som må utvikle seg parallelt.

Stratcom er dermed i Nato en prosess og koordinerende funksjon som dels er en sentral del av den politiske og militære planprosessen, og dels er en analyserende og korrigerende funksjon når det kommer til ledelsen av pågående militære operasjoner. Det medfører også at stratcom i seg selv ikke ”eier” sine utførende ledd. Derfor er det også en pågående prosess i Nato med å revidere policyer og doktriner for de delene av et styrkebidrag som påvirkes av stratcom-konseptet²⁵. Eksempelvis ble MC0457/02 *Nato military policy on public affairs*, fremlagt i revidert utgave i overgangen 2010/2011, og godkjent i januar 2011.

I en analyse av konsekvensene av Natos Strategiske kommunikasjonskonsept gjør RAND Corporation²⁶, som følge av blant annet intervjuer med de involverte i utviklingen av konseptet i Nato, flere verdifulle presiseringer omkring strategisk kommunikasjon for å supplere informasjonen som er tilgjengelig i Natos dokumenthierarki:

1. “Communication, when discussed in the context of Strategic Communications, refers to all the words and actions that are perceived and interpreted by audiences”²⁷ [Reding, Weed, & Ghez, 2010].
2. “Strategic Communications reaches various audiences, not all of which are intended: the national population and the foreign population, including allies and enemies. As interviewees explained, Strategic Communications was developed partly as a response to a new environment in which volumes of information are communicated and can be accessed by practically anyone instantaneously. In this new environment, communications are hard to control they can often reach collateral as well as target audiences [Ibid]”
3. “A third point to note is that Strategic Communications is an inter-ministerial and intergovernmental concept. In practice, the definition refers to the military capabilities of Information Operations, Psychological Operations and Military Public Affairs as well as the

²⁵ Informasjonsoperasjoner, psykologiske operasjoner, public affairs og public diplomacy primært, men konseptet påvirker også andre elementer som sivil-militært samarbeid, CIMIC.

²⁶ På oppdrag fra det franske forsvarsdepartementet for å vurdere relevansen av Natos konsept for Frankrike.

²⁷ Ref redegjørelsen for kommuniserende effekt av militære operasjoner i punkt 2.1.1

civilian activities of Public Diplomacy and Public Affairs. Strategic Communications is thus aligned with NATO's comprehensive approach, developed in April 2009 at the Strasbourg-Kehl Summit." [Ibid: 8]

Med bakgrunn i blant annet disse tre punktene foreslår Reding, Weed og Ghez en ny definisjon på stratcom. Definisjonen er ikke Natos, men er verdt å gjengi siden den kan bidra til en økt forståelse for konseptet:

"Strategic Communications is a process designed to coordinate communications (words and deeds) between inter-ministerial actors and to reinforce their strategic effect. To achieve this, Strategic Communications exploits all existing expertise, to be found in the various information and communication departments. The aim of Strategic Communications is to promote behaviour in target audiences that is favourable to the actors' objectives and, thereby, to shape the operational environment." [Ibid: 9]

4.2 Natos overordnede kommunikasjonsprinsipper

Natos grunnleggende prinsipper for kommunikasjon er å finne i alliansens Military Policy on *public affairs* [Nato, 2007b]. Alliansen er i første rekke ansvarlig for kommunikasjon til et internasjonalt publikum og målgrupper i sitt misjonsområde. Dette inkluderer kommunikasjon til den lokale befolkningen, styrkebidraget og andre relevante aktører med aktivitet i misjonsområdet. Prinsipielt er det nasjonene selv som har det primære ansvaret for å kommunisere til egen befolkning: "Member nations have primary responsibility to inform public opinion within their own country about decisions taken in the framework of their Alliance membership, including participation in Alliance operation and activities"[Nato, 2007b: 6]. Dette prinsippet skal i første rekke ivareta medlemslandenes suverenitet rundt spørsmål om sikkerhetspolitikk og forsvar.

Effektiv strategisk kommunikasjon fordrer likevel at nasjonalstatene er villige til å sette til side deler av denne suvereniteten.

Dette vil delvis skje gjennom at alliansen i større grad vil kommunisere aktivt, også gjennom nye kanaler med bredere nedslagsfelt. Sosiale medier er et eksempel på oppdukkende kommunikasjonskanaler som Nato retter fokus på å bruke [SHAPE, 2009b], og som i større grad direkte kommuniserer via internett mot beslutningstakere og målgrupper, både tiltenkte og utiltenkte, uavhengig av tidligere geografiske og tidsmessige skiller. Nato kommuniserer i dag aktivt med målgrupper hvor alliansen tidligere ivaretok et passivt informasjonsansvar, i første rekke gjennom tradisjonelle medier. Militære organisasjoner bruker i dag denne type kommunikasjon mer og mer aktivt, en utvikling som mest sannsynlig vil fortsette i fremtiden. Dersom en ser til USA ser en at den amerikanske forsvarssjefen²⁸ har en egen strategi for bruk av sosiale medier, og bruker aktivt 7 sosiale medier for å spre sine budskap. Samtidig fremhever strategien at potensialet og behovet for kommunikasjon innenfor sosiale medier er økende, og at det er behov for å identifisere og bruke ytterligere kanaler [Kirby, 2010]. Natos fokus på strategisk kommunikasjon, på nye så vel som gamle kanaler, vil føre til at alliansen i større grad kommuniserer på måter som aktivt påvirker medlemslandenes opinion.

Videre vil strategisk kommunikasjon påvirke dette prinsippet ved at alliansen i større grad enn tidligere, for å nå målet om helhetlig kommunikasjon, også vil ha en formening om medlemslandenes kommunikasjon i spørsmål som angår alliansen. Dette er ikke nødvendigvis et vesentlig problem siden konsensusprinsippet som alliansen bygger på (se pkt 5.2) i stor grad vil kunne avklare og konsolidere medlemslandenes kommunikasjon som del av drøftingen rundt deltakelse i en operasjon, og siden tanken om gjensidig avhengighet tilsier at de fleste medlemslandene vil ha interesse av å sikre en (i så stor grad som mulig²⁹) ensformet og helhetlig kommunikasjon knyttet til militære operasjoner. Utfordringer kan, derimot, dukke opp der hvor det politiske landskapet endrer seg plutselig, og nasjoner har behov for å kommunisere på tvers av alliansen av politiske årsaker.

Et eksempel på oppdukkende utfordringer rundt nasjonale behov og kommunikasjon oppsto 27 April 2011. Aftenposten rapporterte at amerikanske tjenestemenn i amerikanske medier

²⁸ Chairman of the Joint Chiefs of Staff

²⁹ Det er vanskelig å se for seg nasjoner bli 100% enige om en komplett budskapsportefølje, så tema må diskuteres litt rundt – viktigheten ligger i å bygge enighet på så mange områder som mulig, og samtidig avklare de områdene der enighet er uoppnåelig.

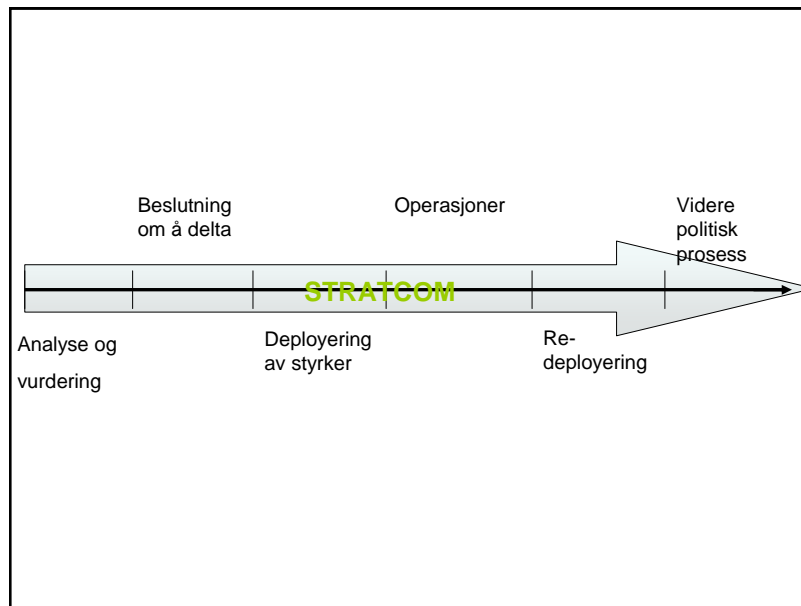
roste det norske bidraget i Libya for sin innsats i å bombe en kommando- og kontrollsentral i nær tilknytning til Gadafis hjem i Tripoli [Johansen, 2011]. Norge har etablert prinsippet om ikke å kommentere på spesifikke oppdrag som utføres av norske F-16 jagerfly i Libya, dels av hensyn til mannskapenes sikkerhet, og dels (må en anta) fordi bruk av luftmakt er politisk sensitivt i Norge. Som følge av medieutspillene i USA ble Forsvarsminister Grete Faremo satt under press i Norge, og ble nødt til å gjøre rede for flyenes oppdrag for Stortinget. En tettere koordinering og avklaring mellom norske og amerikanske myndigheter ville mest sannsynlig bidratt til å unngå slike situasjoner.

Løsningen for alliansen vil i første rekke være bevissthet rundt hvilke tema som til enhver tid kan være kontroversielle i de respektive medlemslandene, og med bakgrunn i denne bevisstheten ha en dialog med medlemslandene i kommunikasjonsprosessen. Dette vil i første rekke ivaretas gjennom de permanente militærmisjonene og politiske ambassadene i Nato-rådet, hvor alliansens strategiske kommunikasjon forankres.

4.3 Strategisk kommunikasjon – tid og nivåer

Behovet for langsiktighet ved strategisk kommunikasjon blir lettere synlig dersom man erstatter tidslinjalene i figur 4A med de reelle tidsrammene for Natos bidrag i Afghanistan (Isaf). Den politiske prosessen ble startet i 2003 og resulterte i at Nato tok på seg ansvaret for Isaf. Dersom en strategisk kommunikasjonsprosess skulle vart frem til uttrekning av styrkebidraget ville planhorisonten måtte være på minimum 10 år³⁰. Før den politiske, økonomiske og bistandsmessige delen av kampanjen avsluttes er det rimelig å anta at ti år til må legges til dette tallet. Med tidshorisonter på 20 år vil det være utfordrende å legge helhetlige eller detaljerte stratcom-planer, selv om strategiske rammeverk vil kunne ha den type tidshorisonter.

³⁰ Under forutsetning av at uttrekningen av Isaf begynner i 2011 og fordeles over to år i henhold til Alter [Alter, 2010].



Figur 4.A: Strategisk kommunikasjon som helhetlig og langsiktig fokus gjennom en hel operasjon, fra politisk redegjørelse for oppdraget frem til det militære oppdraget er avsluttet og den politiske stabiliseringsprosessen får fullt fokus. Tidsaksen er illustrerende, ikke et forsøk på å gjengi en reell fordeling av operasjonsfaser.

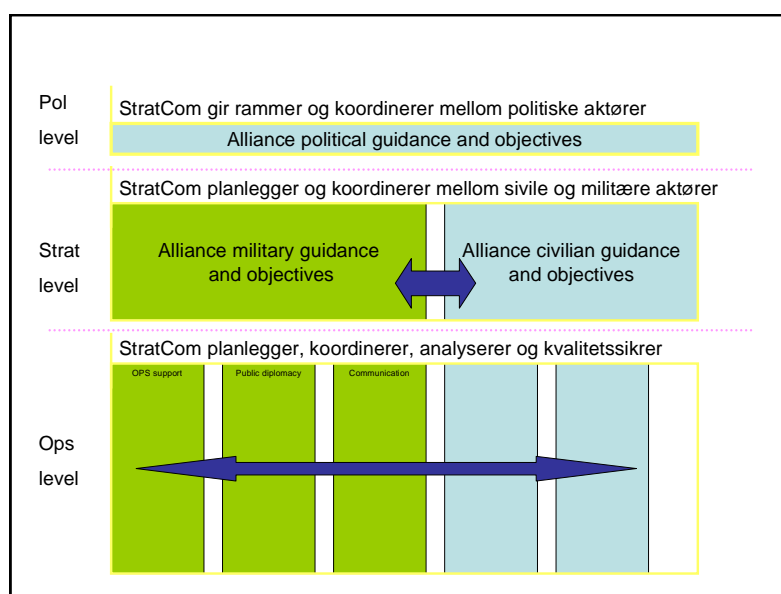
Enhver militær operasjon vil altså måtte planlegge med en langsiktig strategisk kommunikasjonshorisont. Enda større blir utfordringen i operasjoner hvor den strategiske kommunikasjonen i tillegg blir en sentral del av de operative målene. Den militære operative planleggingen har, blant annet, som mål å identifisere fiendens tyngdepunkt (centre of gravity, COG). Når COG er identifisert er målet å bruke de virkemidlene som er tilgjengelig for å ramme motstanderens tyngdepunkt og dermed gjøre ham ute av stand til å operere³¹. I flere operasjoner i nyere tid, eksempelvis opprørsbekjempelses- (COIN)-operasjoner, er motstanderens tyngdepunkt direkte knyttet til motstanderens vilje, motivasjon eller ideologi. I disse operasjonene vil strategisk kommunikasjon være en sentral faktor i å nå operasjonsmålene, siden stratcom i stor grad handler om å påvirke det kognitive domenet. Samtidig er det å påvirke vilje og ideologi en langsiktig prosess. Murphy og White beskriver at å beseire en motstander hvis tyngdepunkt er ekstremistisk ideologi krever en enorm innsats, og at å endre persepsjon, holdning og forståelse er en utfordring som spenner over generasjoner³² [Murphy & White, 2007: 27]. En langsiktig påvirkning krever en langsiktig

³¹ Beskrivelsen av problematikken rundt motstanderens tyngdepunkt er sterkt forenklet. For en bedre forståelse og detaljer anbefales *Understanding the Link between Center of gravity and Mission accomplishment*, av Pierce og Coon [Pierce & Coon, 2007].

³² Les: En utfordring som det tar generasjoner med aktiv innsats å løse eller imøtekomme

og stabil påvirkningsstrategi, noe som kan være meget utfordrende å få på plass for så lange tidshorisonter.

Likeledes er det viktig at den militære og politiske delen av oppdragsprosessen er omfattet av den samme grunnleggende kommunikasjonsplan slik at det ikke utvikler seg motsigende budskap og handlinger på lavere nivåer. De grunnleggende mål og retningslinjer som legges på høyere nivå vil legge grunnlaget for utdypede og konkretiserte planer og ordre lenger ned i organisasjonen, gjennom planprosessen, ned på alliansens strategiske, operative og taktiske nivå (se figur 4B).



Figur 4.B Strategisk kommunikasjon over forskjellige nivåer i NATOs operasjoner.

Målsetninger presenteres med økt dybde (konkrete handlinger og detaljer) og mindre bredde på lavere nivå, rammevilkår med mindre detaljer gis på høyere nivåer. Detaljer om prosessen på alle nivåer er å finne i kapittel 5.

4.4 Status og utfordringer

Det militære konseptet for strategisk kommunikasjon presenterer utfordringer på ni kjerneområder når alliansen skal sette det strategiske kommunikasjonskonseptet ut i handling [North Atlantic Military Committee, 2010: 5-8]:³³

³³ Punktene a) til i) under er oversatt og forenklet av forfatteren. Underpunkter er forsøkt oppsummert eller hoppet over.

- a) Evne til å koordinere informasjon- og kommunikasjonstiltak med andre militære handlinger; herunder evne til å integrere stratcom i planlegging og utførelse av operasjoner på et tidlig tidspunkt og knytte de til politisk-militære strategiske kommunikasjonsnettverk.
- b) Evne til å knytte alliansens informasjons- og kommunikasjonsaktiviteter tettere sammen med andre aktører og partnere i samsvar med comprehensive approach to operations.
- c) Analyse-kapasitet innenfor strategisk kommunikasjon
- d) Evne til å fullt ut utnytte potensialet i moderne kommunikasjonskanaler, som sosiale medier.
- e) Evne til å spore, overvåke, oversette og vurdere effekten av strategisk kommunikasjon på målgrupper - vennlige, nøytrale eller motstandere.
- f) Evne til å vurdere ønskede og uønskede effekter av mulige handlinger og tiltak i forskjellige målgrupper.
- g) Evne til å utvikle og spre tidsriktige og kulturelt tilpassede budskap basert på strategisk kommunikasjonsnarrativer.
- h) Evne til å hurtig utvikle og spre informasjon utformet for å påvirke målgrupper.
- i) Evne til å dokumentere Natos operasjoner og øvelser og å spre denne informasjonen i sanntid eller nesten-sanntid.

Punktene overfor gir et bilde av situasjonen som Nato sto overfor i 2010. Alliansen har mangler på alle de sentrale punktene i strategisk kommunikasjon – analyse, koordinering, budskapsgenerering og spredning av budskap. Om en ser til CLC-modellen (Figur 2.B) ser en at disse manglene er sentrale elementer i en kommunikasjonsprosess.

Når USA skulle implementere strategisk kommunikasjon identifiserte de, gjennom *Strategic communication execution roadmap* tre primære mål på veien til implementeringen av strategisk kommunikasjon [Deputy Secretary of Defence, 2005; Pittman, 2007: 7-8].

Det første målet var å implementere strategisk kommunikasjon som prosess og konsept, og innbygge strategisk kommunikasjon i utforming, planlegging og utførelse av nasjonal *policy*. Det andre var knyttet til å klart definere rolle, ansvar og forhold mellom aktørene innenfor

strategisk kommunikasjon, samt å utvikle det doktrinnelle grunnlaget for utførelsen av strategisk kommunikasjon. Det tredje momentet var å organisere, trene og utruste aktørene innenfor strategisk kommunikasjon.

Disse tre momentene kan, noe forenklet, sies å være: konseptimplementering, doktrineutvikling og personell og kompetanse. Dersom en ser Natos ni utfordringer i lys av disse tre kategoriene er personell og kompetanse den største for alliansen, doktrinell utvikling gjenstår fortsatt å ferdigstille og konseptimplementering står fortsatt for noen av utfordringene. Den videre vurderingen av Natos konsept i kapittel fem vil derfor vurdere Natos evne til å sette strategisk kommunikasjon ut i live gjennom de overnevnte tre kategoriene.

For å fullt ut kunne få utbytte av potensialet som ligger i strategisk kommunikasjon som konsept er Nato avhengig de enkelte medlemsland i alliansen. De må bygge kompetanse blant sitt personell og bidra med kompetent personell inn i organisasjonen. Likeledes må medlemslandene aktivt ta del i arbeidet med å utvikle og koordinere langsiktige strategiske kommunikasjonsplaner og jobbe mot å følge disse i fremtiden. Disse utfordringene vil ses nærmere på i oppgavens sjette kapittel, hvor Norges evne til å ta del i strategisk kommunikasjon vil vurderes.

4.5 Oppsummering

Nato startet sitt arbeid med å etablere et konsept for strategisk kommunikasjon i 2007, og utviklingen av konseptet har løpt parallelt med pågående operasjoner, blant annet i Afghanistan.

Som allianse vil Nato finne utfordringer med å kunne inngå de langsiktige forpliktelsene som strategisk kommunikasjon fordrer. Strategisk kommunikasjon som konsept er sårbart for politiske endringer internt i Nato, siden endring i langsiktige målbilder alltid vil fremkomme oftere i en allianse med mange medlemsland.

Arbeidet med utviklingen av en formell doktrine for strategisk kommunikasjon pågår, men Nato har allerede identifisert og lagt frem et antall områder hvor de har klare utfordringer med å implementere sitt konsept for strategisk kommunikasjon. Arbeidet med å etablere ytterligere kapasiteter pågår, men alliansen er avhengig av aktiv støtte fra medlemslandene

for å komme i mål med konseptet.

5. Strategisk kommunikasjon fra konsept til utførelse

I 2010 lanserte Nato et nytt direktiv for operativ planlegging, *Comprehensive Operations Planning Directive* (COP-D). Dokumentutviklingen for strategisk kommunikasjon og produksjonen av COP-D har i stor grad foregått parallelt med hverandre. Siden stratcom som konsept fortsatt er noe under utvikling i alliansen så bærer også planleggingsdirektivet preg av at konseptet ikke er fullt implementert. Kapittelet vil gjøre rede for hvordan COP-D implementerer strategisk kommunikasjon i Natos operative planprosess, samt gjøre rede for hvilke svakheter som fortsatt er gjeldende i alliansens tilnærming til strategisk kommunikasjon i operasjonsplanleggingsprosessen.

Oppdateringen av COP-D som fant sted i november 2010 hadde som uttalt ambisjon å forbedre fokuset på rollen til strategisk kommunikasjon i den operative planprosessen [SHAPE, 2010: 1]. Likevel er rollen til strategisk kommunikasjon i utilstrekkelig grad konkretisert COP-D. Det er også slik at dokumentet, til en viss grad, ukritisk har benyttet uttrykket strategisk kommunikasjon i stedet for andre uttrykk knyttet til prosesser som eies av andre virkeområder, som presse- og informasjonstjenesten og informasjonsoperasjoner. Doktrinen gir likevel det beste bildet som er tilgjengelig for hvordan Nato ser for seg å bringe strategisk kommunikasjon fra konsept til handling.

5.1 Stratcom i COP-D

Et viktig poeng i Natos *Comprehensive Operations Planning Directive* er at bruken av militærmakt i seg selv bare er en del av løsningen på moderne konflikter. Militær planlegging må også legge til rette for og harmonisere egen innsats med andre aktører i misjonsområdet: "There is a need for more deliberate and inclusive planning and action through established crisis management procedures that allow for both military and non-military resources and efforts to be marshalled with a greater unity of purpose." [SHAPE, 2010: 1-2].

Denne grunntanken harmoniserer med prinsippene bak strategisk kommunikasjon. Kort oppsummert skal strategisk kommunikasjon innenfor operativ planlegging som et minimum dekke følgende momenter [SHAPE, 2010: 3-86]:

- Gjennomgå politisk-militære og militærstrategiske mål og effekter og vurdere hvilken påvirkning militære handlinger vil ha på informasjonsmiljøet³⁴.
- Utvikle narrativer, tema og budskap for relevante målgrupper.
- Fastsette strategiske kommunikasjonsmål og knytte disse til målgrupper og fysiske mål for kommunikasjonseffekt.
- Fastsette ansvar og fasilitere for militær støtte til samfunnskontakt, PA, informasjonsoperasjoner og psykologiske operasjoner.
- Utvikle måleparametre for analyse av kommunikasjonsaktiviteter så vel som hvilken påvirkning militære aktiviteter har på informasjonsmiljøet.
- Koordinere strategisk kommunikasjonsaktivitet med ikke-militære aktører og aktører som ikke er tilknyttet Nato.
- Sikre at operative begrensninger er ivaretatt og etterfulgt.
- Vurdere og identifisere risiki knyttet til måloppnåelse for strategisk kommunikasjon og ta steg for å begrense denne risikoen.
- Identifisere og etablere nødvendige mekanismer for å imøtekomme utfordringer av strategisk eller politisk art, herunder sivile tap og kontra-propaganda.

Oppsummert er disse punktene grunnlaget for å kommunisere i henhold til CLC-modellen som ble skissert i kapittel 1. Oppdraget analyseres, kommunikasjonsmål utvikles, en forbereder og koordinerer budskap og planlegger hvordan man skal måle effekten av kommunikasjonen og dermed få grunnlaget for en ny kommunikasjonsloop. Om en skimter til den omformulerte strategiske kommunikasjonsdefinisjonen i pkt 2.4 ivaretar også listen over de viktigste momentene i strategisk kommunikasjon: helhetlig kommunisering mot rette målgrupper, riktig opinionspåvirkning, og koordinasjon mellom alle interessenter.

Disse oppgavene går igjen på alle nivåer i den operative planleggingen og legger grunnlaget for den helhetlige prosessen. I tillegg har de forskjellige nivåene individuelle oppgaver som gjøres rede for under hvert punkt nedover.

5.1.1 Knowledge management og stratcom

³⁴ Engelsk: Information environment.

Det første leddet i planprosess på alle nivåer innenfor COP-D er en knowledge management-prosess i regi av KMD (Knowledge management division). Målet med KMD-prosessen er å frembringe så mye fakta og kunnskap som mulig om det misjonsområdet som alliansen planlegger for. I seg selv er ikke KMD-prosessen fokusert på strategisk kommunikasjon, men produktene fra prosessen og kunnskapen som frembringes vil i stor grad legge grunnlaget for den analyse og planlegging som strategisk kommunikasjon trenger.

KMD-prosessen er tidkrevende, og på flere måter en endeløs prosess. Den inkluderer blant annet kartlegging av kulturelle, sosiale og religiøse forhold og strukturer ned i en vesentlig detaljgrad. Den er essensiell for å kartlegge og analysere forhold som er kritisk for effektiv strategisk kommunikasjon. Dess lengre tid planprosessen fortsetter, dess større grad av innsikt har en opp mot de målgruppene som en skal kommunisere mot. Dette fører igjen til bedre oppdragsanalyse for de som skal kommunisere i operasjonen. Den fører til bedre kommunikasjonsmål, bedre og mer målrettede budskap og økt presisjon, effekt og utbytte av kommunikasjonen som senere vil finne sted. Prosessen vil også kunne bidra til å redusere støyfaktorer i kommunikasjonsprosessen og dermed sikre at budskap mottas bedre i målgruppene.

5.2 Enighet og felles beslutninger i allianser

Beslutninger om militære engasjementer fattes av Nato-landene basert på prinsippet om konsensus etter konsultasjoner og debatt mellom medlemslandene. Dette tilsier at når Nato har fattet en beslutning så uttrykker beslutningen den felles vilje som råder mellom Natos medlemsland. Nato mener selv at denne beslutningsformen gir alliansen styrke og kredibilitet. [Nato, 2006: 33]

Det samme prinsippet om konsensus vil legge grunnlaget for å etablere en strategisk kommunikasjonsplan på det politiske nivå gjennom at de felles beslutningene legger grunnlaget for det videre strategiske kommunikasjonsarbeidet.

Likeledes vil de politiske føringene for operasjonene legge rammene for kommunikasjon rundt handling, mål og samtidig også legge eventuelle begrensninger på styrkebidraget. Utfordringen med å lukke ”The Say-Do gap³⁵” ligger i stor grad på politiskstrategisk nivå.

³⁵ RAND bruker uttrykket for å beskrive sprik mellom ord og handling [Reding, et al., 2010]

Dersom målsetningene for operasjonen og det politiske budskapet ikke står i parallell med de militære handlingene som er nødvendige for å nå målsetningene vil en umiddelbart være fanget i en "say-do gap". Et eksempel på en "say-do gap" er påstandene som fremkom i Norske medier i april/mai 2011 om at norske F-16 hadde bombet Gadaffis boliger i Libya. Oppdraget som ble mandatert gjennom FN var å beskytte sivilbefolkningen mot overgrep, hvorfor bomber da Norge og Nato bebygde områder i Libya?[Johansen, 2011].

Å bygge konsensus er i seg selv utfordrende blant 28 medlemsland, men Nato har generelt tradisjon for å lykkes i å bygge konsensus, selv på vanskelige tema. I 2003 var det, for eksempel, stor uenighet innad i alliansen omkring støtte til Tyrkia for å støtte i tilfelle militær aggresjon fra Irak i forbindelse med den amerikanske invasjonen (av Irak). Som Lord Robertson, daværende generalsekretær for Nato, presenterte situasjonen i Nato Review: "[...] difficult, consensus-building negotiations are the essence of NATO. Moreover, in spite of differences over policy towards Iraq, [...] despite mass protests and impending elections in several NATO countries, the Alliance achieved sufficient consensus to provide Turkey with defensive assistance to meet the threat posed by Iraq." [Lord Robertson, 2003].

Likeledes har det i 2011 vært, som bredt rapportert i media, uenighet innad i Alliansen omkring Natos rolle å opprettholde en flyforbudssone over Libya [Daily Mail (forfatter ukjent), 2011; Der Spiegel (forfatter ukjent), 2011]. På tross av uenighet fra Tyskland og Tyrkia tok likevel Nato på seg oppdraget, men i større grad som en Nato-ledet koalisjon av villige land. Denne koalisjonen inkluderer nasjoner som ikke er medlemmer av Nato, som Sverige, mens allianseland som Tyskland ikke deltar med styrker.

I Multinational military intervention - NATO policy, Strategy and Burden Sharing argumenterer forfatterne for at det generelt er mulig å etablere konsensus i allianser.

Forutsetningen er at alliansen i utgangspunktet er en mindre gruppe med felles mål:

"Collective action requires a small group that agrees upon its objectives. To occur, all members must realize a degree of satisfaction as it relates to their self-interests. As self-interest is always a percentage of the common interest, the higher the percentage of self-interest the greater likelihood of that an actor will participate." [Cimbala and Forster, 2010: 13]. Nato er i utgangspunktet en samling nasjonalstater med et flertall felles mål, og et flertall felles interesser. Dermed vil prinsippet om enighet kunne stå sterkt såfremt alliansen fokuserer på kollektiv enighet gjennom kjernesaker hvor nasjonale egeninteresser står tett opp mot felles interesser og alliansens etablerte mål. Å etablere konsensus knyttet til en

hendelse er ofte overkommelig, men å opprettholde konsensus over tid kan være utfordrende. Det samme prinsippet gjelder for strategisk kommunikasjon. For å omskrive sitatet fra Cimbala and Forster noe: strategisk kommunikasjon fordrer at en gruppe er enige om felles mål. For at felles kommunikasjon skal kunne fremkomme er det viktig at egeninteresser også ivaretas. Jo større grad av likhet mellom de felles målene og nasjonenes egeninteresser som ligger til grunn, jo større er sjansen for at en aktør aktivt vil støtte alliansens strategiske kommunikasjon.

Likevel er det krevende for Natos 28 medlemsland å bygge konsensus parallelt med løpende politiske endringer i hjemlandene. I 2010 trakk Nederland sitt militære styrkebidrag ut av Afghanistan som resultat av den politiske prosessen og valgresultat i Nederland siden den nye politiske koalisjonen blant annet gikk til valg på å avsluttet oppdraget i Afghanistan [BBC News (journalist ukjent), 2010]. Nederlenderne hadde på det daværende tidspunkt et viktig, men størrelsesmessig begrenset, styrkebidrag i Afghanistan og oppdraget ble uten videre problemer overtatt av amerikanske og australske styrker. Utfordringen Nato sto overfor i denne situasjonen var dels at det kunne se ut som om alliansen var i ferd med å slå sprekker, ikke minst siden også Canada i samme periode formaliserte en dato for å trekke ut sitt styrkebidrag fra Afghanistan, og dels fordi uttrekningen ble ansett som en vesentlig propagandaseier for Taliban i medier verden over, også i Nederland [Dutch News (forfatter ukjent), 2010].

I demokratiske samfunn er denne type plutselige endringer vanskelig å forutse, men samtidig en politisk realitet. Erttertiden har også vist at propagandautbyttet til Taliban var av midlertidig karakter, og at frykten for en omfattende splittelse internt i Nato aldri materialiserte seg. Nederland besluttet også å forbli i Afghanistan med andre typer bidrag, blant annet med en styrke politimentorer. Uttrekningen ble, med andre ord, en utfordring for Nato, og til dels en mindre seier for Taliban, men likevel ikke den krisen som man fryktet når situasjonen oppsto.

Eksempelet viser hvilke utslag politiske endringer kan ha i en allianse. Dersom en i Nato skal bli enige på politisk nivå om et budskaps og kommunikasjonsgrunnlag rundt en operasjon er det langt mindre endringer som skal til for at disse kollapser. Om en ser til det norske regjeringsskiftet i 2005, fra en sentrumsregjering til en rød-grønn regjering, så endret Norges kommunikasjon rundt innsatsen i Afghanistan seg sammen med regjeringsskiftet. Nasjonale

politiske prosesser i en allianse av Natos størrelse fører med seg en risiko for hurtige endringer. Å opprettholde en langsiktig strategisk kommunikasjonsplan, en forutsetning for god strategisk kommunikasjon, for operasjoner som spenner over flere tiår er utfordrende.

Det er viktig å ha et bilde av Natos kompliserte politiske rammevilkår for strategisk kommunikasjon i minne når man ser på hvordan strategisk kommunikasjon blir omgjort til handling over alliansens forskjellige nivåer.

5.3 Strategisk kommunikasjon på det politiskstrategiske nivå

Ansvarsområdet for det politiskstrategiske nivå er å utforme og angi politiske målsettinger, angi rammer og tildeler ressurser, samt å samordne sivile og militære virkemidler. I Nato ligger dette ansvaret hos NAC³⁶, mens det på nasjonalt nivå er ansvaret til den enkelte regjering. [Forsvaret, 2007: 32].

På politiske nivå drives strategisk kommunikasjon i Nato av Strategic Communications Policy Board (SCPB), som er det ledende nivået for å gi retningslinjer og føringer, og som kvalitetssikrer planprosessen og utførelsen, for strategisk kommunikasjon i alliansen. SCPB skal delta i den politiske planleggingsprosessen i forkant av at et plangrunnlag sendes fra politisk til militær side av Nato, og vil deretter være et rådgivende organ for den videre planprosessen på militær side.

COP-D fremhever at strategisk kommunikasjon i første rekke er en politisk eiet prosess: ”StratCom falls under the direct authority of SecGen³⁷ and the NAC. A standing SCPB has been established to act on behalf of SecGen and the NAC in accordance with the NATO StratCom policy [...]”[SHAPE, 2010: 3-20]. Dette har to primære innvirkninger på den militære planprosessen for strategisk kommunikasjon. For det første at den militære planprosessen bygger videre på et etablert grunnlag, og dermed sikrer kontinuitet fra politisk til militær planprosess (og dermed også helhet i budskap og mål). Det andre, og kanskje viktigste, momentet er at den militære siden av Nato ikke eier strategisk kommunikasjon som fenomen, men løpende må koordinere opp mot høyere nivåer. Dette sikrer på den ene

³⁶ North Atlantic Council (Atlanterhavsrådet)

³⁷ Secretary General (Natos generalsekretær)

siden helhetlig kvalitet og gjennomgående røde tråder i stratcom-prosessen, og den helhetlige tilnærmingen og helhetlige kommunikasjonen som stratcom skal ivareta. Men det vil også kunne medføre utfordringer med tanke på det tempo som alliansen kommuniserer, siden behovet for koordinering oppover i kommandokjeden vil føre til at implementering av endringer i mål, budskap og utførelse tar tid.

Man kan tenke seg to mulige løsninger på denne utfordringen. Den ene er en detaljert planprosess som inkorporerer så mange utfordringer som mulig i et strategisk rammeverk. En slik løsning vil sikre god politisk kontroll men gå på bekostning av fleksibilitet i kommandokjeden, samtidig som den også reduserer muligheten for militære sjefer til å håndtere uforutsette utfordringer. Den andre muligheten er en mer intensjonsbasert styring med aktiv delegering av ansvar og myndighet også for stratcom. Det vil like vel være utfordringer, kanskje spesielt av strategisk viktig eller politisk karakter, som må løftes opp til NAC for avdømming, men en større grad av intensjonsbasert styring også på dette området vil bidra til å gi makt og handlefrihet til sjefene på strategisk, operativt og taktisk nivå. Mest realistisk er nok en kombinasjon av de to. Et godt strategisk rammeverk som gjør rede for en klar intensjon og klare mål, men samtidig gir sjefene den handlefrihet som de trenger for å håndtere oppdukkende problemstillinger. Dette vil kunne sikre at alliansen kan kommunisere så hurtig som mulig når situasjonen tillater det, og samtidig bruke så mye tid som nødvendig på andre områder som krever mer presisjon og enighet. I noen tilfeller vil fortsatt strategiske kommunikasjon utfordringer måtte løftes opp til NAC og avdømmes gjennom politisk debatt mellom alliansens nasjoner, om ikke hjemme i medlemslandene.

Å etablere et slikt godt strategisk rammeverk er tidkrevende og fordrer en god planleggingshorisont for å sikre at så mange faktorer som mulig er gjort rede for og avklart. Det er en logisk sammenheng mellom den tiden som blir brukt av Nato til å planlegge en intervensjon og muligheten til å gi sjefsnivået handlefrihet. Dersom en skimter til eksempelet Libya er det rimelig å anta at de få ukene som alliansen brukte til å planlegge og iverksette *Operation Unified Protector* også har påvirket planprosessen rundt strategisk kommunikasjon for operasjonen. Dette vil igjen kunne føre til at utfordringer som dukker opp underveis i operasjonen vil bære preg av et behov for lang tid til å kooordinere opp i kommandokjeden, hvilket kan gjøre alliansen sårbar for kommunikasjonspregede motspill fra motstanderen (Jannfør Israels utfordringer i den andre Libanonkrigen i kapittel 3).

Figur 5.A viser et eksempel på en strategisk kommunikasjonsplan. Matrisen viser det amerikanske forsvarsdepartementets stratcom-matrise for Afghanistan (pr 2007), for alle målgrupper. Matrisen er delt inn i kolonner som representerer effektmål, rammefaktorer, metoder, spesifikke handlinger som skal utføres, hvem som har hovedansvar for handlingen og hvem som er støttende aktører for å nå kommunikasjonsmålet. Den siste kolonnen er hvilke måleparametre som angir suksess for det spesifikke effektmålet³⁸. Knyttet inn mot kommunikasjonsmodellen i kapittel 1 vil denne kolonnen inkludere feedback fra kommunikasjonsprosessen og legge grunnlag for endring av budskap eller prosess avhengig av hvor vellykket kommunikasjonen er. Kolonnen for rammefaktorer refererer til flere av utfordringene diskutert tidligere i oppgaven, blant annet utfordringen med å koordinere flere aktører, opprettholde konsensus i alliansen og utfordringen med å bygge et konsensusbasert strategisk svar på utfordringer i et hurtig utviklende medielandskap.

AUDIENCE: All Audiences

Desired Effects	Constraints	Methods	Tasks	Lead	Partners	Measures of Effectiveness
<ul style="list-style-type: none"> Accurate understanding of international community's efforts in Afghanistan Comprehensive understanding of progress country-wide Comprehensive understanding of the long-term challenges Recognition of the strategic importance of Afghanistan to international security 	<ul style="list-style-type: none"> Multiple actors means multiple voices NATO is a consensus-driven body made up of sovereign governments Media attention tends to be drawn to kinetic operations Enemy exploits any perceived dissonance among Allies Difficult to develop a consensus strategic response to crisis events in such a fast-paced media environment Extremely complex modern media environment 	<ul style="list-style-type: none"> Message coordination within USG, with NATO, ISAF, Government of Afghanistan 	<ul style="list-style-type: none"> Create and update quarterly a Master Narrative, synchronized with NATO's Master Narrative and Government of Afghanistan messages, to provide high-level messaging to all levels of command. 	<ul style="list-style-type: none"> PA USD(P) 	<ul style="list-style-type: none"> CENTCOM EUCOM JS State NATO MOC Government of Afghanistan 	<ul style="list-style-type: none"> Greater clarity on OEF and ISAF missions Greater understanding of progress, and increased appreciation of Afghanistan's strategic importance to international security
			<ul style="list-style-type: none"> Develop, coordinate, disseminate, and regularly update talking points and supporting materials/fact sheets on key issues related to Afghanistan 	<ul style="list-style-type: none"> PA SPD 	<ul style="list-style-type: none"> USD(P) State CENTCOM SOCOM NATO MOC Govt of Afghanistan 	
			<ul style="list-style-type: none"> Quarterly update of Audience Analyses to reflect current attitudes, prioritized list of methods by which audience receives messaging (e.g. TV, traditional communication, etc.), and assessment of shifts in attitudes. 	<ul style="list-style-type: none"> JJOWC 	<ul style="list-style-type: none"> PA USD(P) USD(I) JS State Intel Community 	
			<ul style="list-style-type: none"> Regular operational coordination to deconflict and synchronize messages and activities 	<ul style="list-style-type: none"> CENTCOM 	<ul style="list-style-type: none"> SOCOM State USD(P) PA 	

Figur 5.A: Figuren viser handlingsmatrise for strategisk kommunikasjon i Afghanistan felles for alle målgrupper. [US Department of Defence, 2007: Vedlegg B: side 1],(se vedlegg D for en helsides versjon av figuren som er lettere å lese).

Matrisen fra det amerikanske forsvarsdepartementet dekker flere målgrupper i økende detaljgrad. Figur 5.B angir stratcom-matrisen for målgruppen Taliban rank and file, som i mer spesifikke detaljer gir føringer for hvordan man skal bruke kommunikasjon som et

³⁸ Jamnfør Natos momenter for planlegging av strategisk kommunikasjon i pkt 5.1.

virkemiddel for å vinne over Talibans fotsoldater på taktisk nivå. Mellom disse to ytterpunktene er det andre matriser som beskriver kommunikasjon mot allierte, afghanske myndigheter og andre aktører.

AUDIENCE: Taliban Rank-and-File

Desired Effects	Constraints	Methods	Tasks	Lead	Partners	Measures of Effectiveness
<ul style="list-style-type: none"> Understand Al Qaeda and its associated are brutal outlaws and murders who attack civilians and use repugnant methods View the Taliban leadership as foreign and corrupt Recognize the Taliban have no positive vision for the country See that only the government of Afghanistan can meet the need for jobs, security, family welfare, health, education and justice that the Afghan people desire Accept that laying down arms and/or reconciling with the government are the only viable alternatives 	<ul style="list-style-type: none"> Resistant to foreign messaging High illiteracy rates Complex loyalties to tribal and religious leaders 	<ul style="list-style-type: none"> Synchronize actions and messages with the Govt of Afghanistan 	<ul style="list-style-type: none"> Build Govt of Afghanistan capacity to counter enemy propaganda and ability to develop messages that sow discord among enemy leadership 	<ul style="list-style-type: none"> DoD USAID 	<ul style="list-style-type: none"> NATO CENTCOM SOCOM 	<ul style="list-style-type: none"> Decreasing level of support for Taliban in historically pro-Taliban areas Increasing frequency of Taliban rank-and-file who participate in reconciliation program (Program Takham-e-Sol, PTS) Increasing frequency of denunciations by local tribal elders and religious leaders of terrorist tactics as a violation of Afghan norms
			<ul style="list-style-type: none"> Support Govt of Afghanistan efforts to disseminate stories of former Taliban who have defected and reconciled 	<ul style="list-style-type: none"> Govt of Afghanistan 	<ul style="list-style-type: none"> NATO MOC PA SPD Theater PSYOP 	
			<ul style="list-style-type: none"> Provide communications equipment to facilitate ongoing communication between national, provincial, and local/traditional officials. 	<ul style="list-style-type: none"> CENTCOM 	<ul style="list-style-type: none"> Govt of Afghanistan Mol Embassy Kabul SOCOM 	
		<ul style="list-style-type: none"> Common messages from top Govt of Afghanistan officials 	<ul style="list-style-type: none"> UnderSCORE ANSF, ISAF, and OEF overwhelming power and the inevitability of victory over the enemy UnderSCORE that asymmetric tactics like IEDs and hostage-taking demonstrate the enemy's weakness, kill and injure Afghans, and violate Afghan norms. Promote reconciliation as the only way forward 	<ul style="list-style-type: none"> PoA Govt of Afghanistan Mol 	<ul style="list-style-type: none"> NATO MOC Embassy Kabul ISAF 	

Figur 5B: US Department of Defence's StratCom advisory for Afghanistan – Strategisk kommunikasjonsmatrise for målgruppen Taliban fotsoldater. [US Department of Defence, 2007: Vedlegg B: Side 17]. Figuren er gjengitt helsides som vedlegg E, hvor detaljene er lettere å lese.

Denne typen matriser (eller tilsvarende måter å visualisere informasjon på) vil legge grunnlaget for stabsbehandlingen på det militærstrategiske nivå, hvor føringene fra det politiskstrategiske nivået skal konkretiseres.

5.4 Strategisk kommunikasjon på militærstrategisk nivå

Det militærstrategiske nivåets ansvarsområde er å produsere relevante stridskrefter, gi fagmilitære råd til politiskstrategisk nivå samt å samordne alle militære virkemidler. Det strategiske nivå skal også ivareta samarbeid med sivile myndigheter og organisasjoner sentralt. I Nato vil dette ansvaret tilligge SHAPE, mens det på nasjonalt nivå i Norge vil være Forsvarssjefens ansvarsområde [Forsvaret, 2007: 32].

Som del av planprosessen på strategisk nivå etableres en strategic communications working group (SCWG). Denne har som formål å ivareta ansvaret for bevissthet om strategisk kommunikasjon og ivareta kommunikasjonsbehov under planprosessen. Den skal samtidig kvalitetssikre den øvrige planleggingen for å sikre at strategisk kommunikasjon blir ivaretatt og tatt hensyn til gjennom prosessen. Samtidig er også SCWG ansvarlig for å støtte øvrige deler av hovedkvarteret med å utvikle og implementere strategier for å motvirke motstanderens informasjonsoperasjoner og propaganda [SHAPE, 2010: 3-8].

Videre skal SCWG inngå i operasjonsplanleggingsgruppen med to primære funksjoner. Den første er en aktiv gjennomgang av det politiske rammeverket³⁹ (fra Strategic Communications Policy Board). Dette for å sikre at politiske rammeverk er forstått og inkorporert i planleggingen. Det neste steget vil være deltakelse inn i planprosessen og dermed også bidra til den videre planprosessen. SCWG sitt bidrag på strategisk nivå kan summeres opp i 5 punkter:

- Utlede og utvikle strategiske kommunikasjonsmål, -budskap og –tema.
- Utvikle spesifikke oppgaver (tasks) og knytte disse til målgrupper, effekter og mål.
- Fastslå nødvendige avgrensninger og rammer for bruken av stratcom
- Utvikle råd og koordinerende rammer for andre militære aktiviteter med kommuniserende effekt på og under det strategiske nivå.
- Utvikle råd og koordinerende rammer for samarbeid med relevante aktører

Disse momentene vil sendes videre til det operasjonelle nivå for videre planprosess på et tidlig tidspunkt for å fasilitere for parallell planlegging samtidig som SCWGen bidrar til utviklingen av operasjonskonseptet som legger grunnlaget for den detaljerte operasjonsplanen på operativt nivå [SHAPE, 2010: 3 - 55 til 53 - 57].

5.5 Strategisk kommunikasjon på operasjonelt nivå

Det operasjonelle nivået utgjør bindeleddet mellom det politiske eller militærstrategiske nivå og det taktiske nivå. Det operasjonelle nivå skal operasjonalisere politiske mål til gjennomførbare planer og operasjoner. I Nato er det de respektive Joint Force Commands (JFC) som utgjør det operasjonelle nivå mens det i Norge er Forsvarets operative hovedkvarter [Forsvaret, 2007: 32].

På det operasjonelle nivået er den primære oppgaven å konkretisere og prioritere retningslinjene og planen fra det strategiske nivå, samt kvalitetssikre at primære mål imøtekommes i den videre planutviklingen. Dette vil inkludere:

1. Sette prioriteringer på målgrupper (target audiences)
2. Fastslå effekter som skal oppnås gjennom informasjonsaktivitet

³⁹ Review strategic political guidance

3. Identifisere behov for ytterlige retningslinjer mtp metoder for å etablere og utvikle samarbeidsforhold med alle relevante aktører. [SHAPE, 2010: 4-28]

Planprosessen på det operasjonelle nivå vil også være ansvarlig for å planlegge selve implementeringen av styrkebidragets kommunikasjonsstrategi. Her vil også koordineringen av de militære virkemidlene finne sted: “The JOPG⁴⁰ must harmonise information operations, psychological operations and public affairs to achieve coherence within their focus areas regarding specific audiences, themes and messages. Planning must be coordinated closely and in collaboration with the development of joint targeting and the employment of joint fires⁴¹.”[SHAPE, 2010: 4-77].

Planprosessen for det operasjonelle nivå vil også videre konkretisere den avsluttende delen av den militære deltakelsen i en kampanje, ved å formulere en kommunikasjonsplan også for avslutningen av misjonen: ” A well planned and executed strategic communication strategy will be critical to the successful disengagement of NATO forces from a crisis area.”[SHAPE, 2010: 4-29]

5.6 Strategisk kommunikasjon på taktisk nivå

Det taktiske nivå's ansvarsområde er å løse konkrete, taktiske oppgaver i tilknytning til de operasjonelle mål utviklet på høyere nivå. FFOD angir det taktiske nivå som å være taktiske staber i Norge, og komponentkommandoer (component commands) i Nato [Forsvaret, 2007: 32].

Tradisjonelt har den operative planprosessen vært avsluttet på det operasjonelle nivå, og i liten grad beveget seg ned til det taktiske nivå hvor operativ planlegging i stor grad omgjøres til konkret handling og målløsning. Nato anerkjenner at nivåskillene også tradisjonelt har vært 'uryddig' og preget av glidende overganger og hensyn [Nato, 2007a: 2-22]. Innenfor strategisk kommunikasjon er dette tradisjonelle skillet også problematisk. Admiral Michael Mullen beskriver utfordringen knyttet til strategisk kommunikasjon som at “[...] the lines between the strategic, operational and tactical level are blurred almost beyond distinction. This is particularly true in the field of communications, where videos and images plastered

⁴⁰ Joint operations planning group

⁴¹ Dette referer, i stor grad, til JEMB-funksjonen som er beskrevet i pkt 2.1.2

on the Web [...] can, and often do, drive national security decision making.”[Mullen, 2007: 2]. Poenget som Mullen presenterer er at handlinger (og dokumenteringen av de) på meget lavt nivå raskt trekkes opp og blir strategiske og politiske utfordringer. Et eksempel på dette fra Norge er intervjuene med norske soldater i Nord-Afghanistan publisert i magasinet Alfa i 2010. En serie soldatintervjuer i Alfa presenterte tanker og (i begrenset grad) handlinger som Forsvarssjefen, Forsvarsministeren og Statsministeren måtte svare for hjemme i Norge i etterkant.

Dette fører til at strategisk kommunikasjon også må tas hensyn til når det utføres operasjoner på det taktiske nivå. Spesielt viktig på det taktiske nivå er analysen og konsekvensvurderingen av den kommuniserende effekten av militær handling, som diskutert i kapittel to.

En utfordring som preger den moderne militære slagmarken er at endringer i situasjonen skjer raskt, samtidig som at, som Mullen påpeker, handlinger på det taktiske nivå kan få konsekvenser på politisk og strategisk nivå – og sågar være en driver for endring i nasjonal policy på høyeste nivå. Dette fordrer at den enkelte soldat har et behov for å forstå det rammeverket som ligger til grunn for operasjonene som skal gjennomføres, og hvilke begrensninger og muligheter man skal gjøre jobben sin innenfor. Å overbringe denne forståelsen kan gjøres på mange måter. I Isaf er det Sjef Isafs taktiske direktiv som skal sikre at Natos rammevilkår er forstått av den enkelte soldat.

5.6.1 Taktisk direktiv - eksempel

Det taktiske direktivet til sjefen for Isaf ble utstedt første gang i oktober 2008 av daværende sjef for Isaf, general David McKiernan. Første gang dokumentet ble publisert kom det utelukkende i en gradert utgave. Dokumentet ble senere utgitt på nytt med mindre endringer av generalene McCrystal og Petraus, også med reviderte avgraderte utgaver. Perioden frem mot direktivet ble utgitt første gang i 2008 var preget av intern uenighet i Afghanistan og Nato, spesielt rundt bruk av makt, unødige stor bruk av luftstøtte og hvilken vei styrkebidraget i Afghanistan skulle utvikle seg.

Dokumentet skulle presenteres for alle soldater og sivilt ansatte i Isaf i et forsøk på å sikre at budskapet var forstått av alle involverte i operasjonen. Dokumentet er kort, tre A4-sider, og gir føringer på flere områder som var omdiskutert. Eksempelvis gir juli 2009-revisjonen av

det taktiske direktivet, blant mange, følgende føringer:

”[...] We will not win based on the number of Taliban we kill, but instead on our ability to separate insurgents from the center of gravity – the people. That means we must respect and protect the population from coercion and violence – and operate in a manner which will win their support.”

“We must avoid the trap of winning tactical victories – but suffering strategic defeats – by causing civilian casualties or excessive damage and thus alienating the people.”

“I expect leaders at all levels to scrutinize and limit the use of force like close air support (CAS) against residential compounds and other locations likely to produce casualties in accordance with this guidance. Commanders must weigh the gains of using CAS against the cost of civilian casualties, which in the long run make mission success more difficult and turn the Afghan people against us.” [McChrystal, 2009: 1-2]

Dersom en skal se disse tre avsnittene fra et stratcom-perspektiv finner en raskt et tydelig mønster. Som mange av de øvrige punktene i dokumentet kommuniserer disse oppdragets intensjon og hovedfokus til utøverne av oppdraget på bakken. Fokus i dokumentet er på styrkebidragets mål, mulige fallgruver og de begrensningene som er pålagt styrken (restraints) for å nå oppdragets definerte mål. Alle punktene er rettet mot å bidra til å forankre den enkelte soldats forståelse av situasjonen med den sentrale politiske enigheten innenfor Atlanterhavsrådet. Men i tillegg til å være en kommunikasjon fra en sjef til hans underlagte så er direktivet også mye mer. Direktivet, siden det blir offentliggjort i en avgradert versjon, er et klart budskap til det internasjonale samfunn om at generalen og Nato tar på alvor de bekymringene som det internasjonale samfunn har brakt på banen. Generalen oppfordrer sine underlagte sjefer til å minimere bruk av luftmakt til det mest nødvendige. Likeledes presiserer McChrystal senere i direktivet at ingen Isaf-styrker skal ta seg inn i afghanske hus, men at afghanske sikkerhetsstyrker skal stå for denne jobben ut av respekt for den særskilte kulturelle posisjon som kvinner har i det afghanske samfunnet. Direktivet legger også begrensninger på ISAFs mulighet til å beskytte eller gå inn i moskeer og andre religiøse eller historiske steder [Ibid: 2]. Direktivet har derfor, tilsynelatende, også som mål å styrke båndene mellom afghanerne og Isaf, og sikter på å i møtekomme deres fremste bekymringer.

Sjef ISAFs taktiske direktiv er et godt eksempel på stratcom innenfor Nato siden det forsøker å bygge en bro mellom politiske behov og taktisk handling på bakken. Direktivet etterstreber å sende budskap til politiske aktører, verdenssamfunnet, den afghanske lokalbefolkningen og styrkebidraget under ett. Direktivet legger også avgrensninger i styrkebidragets handlingsrom. Primært for å imøtekomme trusler mot styrkens operative mål, trusler mot alliansens samhold, og trusler mot styrkens tillit internasjonalt og blant afghanerne.

5.7 utfordringer knyttet til den operative planprosessen

En av utfordringene som Nato har, som kommer klart til syne når en studerer COP-D, er at deres strategiske kommunikasjonskonsept ikke har en formelt tilrettelagt plass i operasjonsordrene. Rollen som koordinerende funksjon syner å ha blitt noe 'glemt' i operasjonsordrens formelle dokumentstruktur. Eksempelvis kan det påpekes at i motsetning til det amerikanske ordrehierarkiet (se vedlegg A), så gir ikke 2010-versjonen av COP-D eget vedlegg til strategisk kommunikasjon. Det eneste fastpunktet for inkorporering av strategisk kommunikasjon i alliansens operasjonsplaner ser ut til å være som underpunkt 6 under operasjonsplanens punkt for utførelse (pkt 4). Her finner man *Strategic Communications Framework* som punkt. Dette punktet vil angi rammevilkårene for strategisk kommunikasjon, men gir et tynt grunnlag for detaljert videre planlegging og sporbarhet i ordregangen.

Videre finner man retningslinjer for strategisk kommunikasjon som del av flere vedlegg til operasjonsplanen, herunder vedleggene L (psykologiske operasjoner), O (informasjonsoperasjoner), W (CIMIC) og X (presse- og informasjon). Samtidig er det verdt å påpeke at amerikanske erfaringer, ifølge *Commanders handbook for Strategic communication and communication strategy*, er at det er utfordrende på det taktiske nivå å bruke formelle vedlegg for strategisk kommunikasjon. Å produsere komplette vedlegg til alle ordre er for tid- og ressurskrevende. Amerikanerne oppfordrer til å bruke vedlegg formelt for å angi rammer og planer på operativt og strategisk nivå, men åpner for heller å benytte koordinerende punkter i ordrens hoveddokument på lavere nivåer for å sikre raskere ordregang.

Nato har ytterligere utfordringer når det kommer til å sette strategisk kommunikasjon ut i handling knyttet til de tre hovedpunktene gitt i kapittel tre: implementeringen av konseptet, utviklingen av formelle doktrinedokumenter og personell og kompetanse. Implementeringen

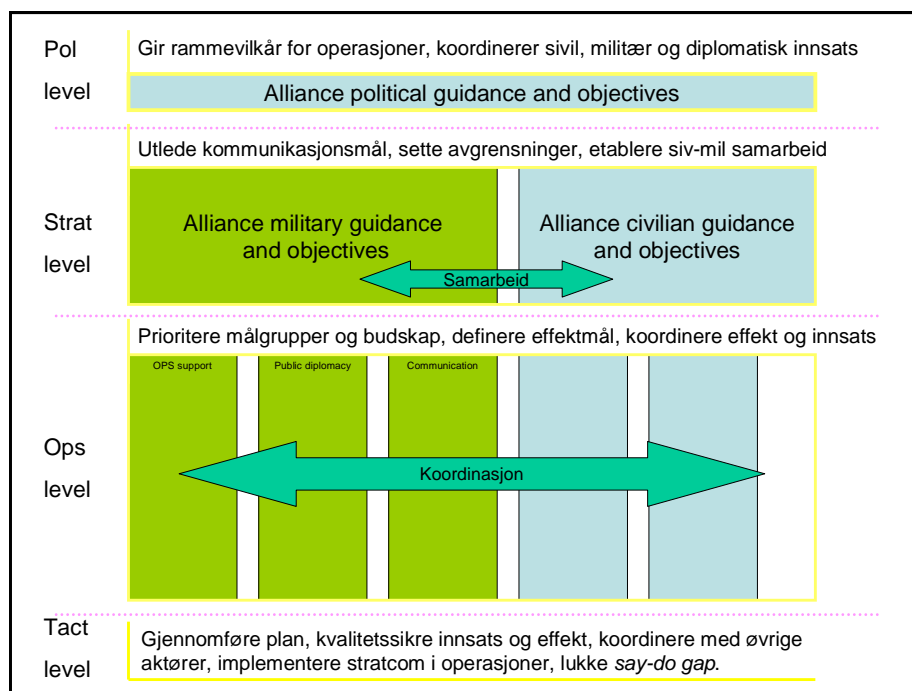
er en gradvis prosess som pågår, og som har høyt fokus i alliansen. Det formelle dokumenthierarkiet utvikles stadig, men det gjenstår å få på plass en helhetlig doktrine for strategisk kommunikasjon, samt å revidere eksisterende doktriner. COP-D er fortsatt under revisjon, og vil fortsatt kreve bearbeidelse etter hvert som konseptet blir prøvet. Den er likevel anvendelig slik situasjonen er i dag, og brukes i alliansens pågående operasjoner blant annet i Afghanistan.

Det tredje punktet, personell og kompetanse, er en større utfordring. Spesielt på det operasjonelle og taktiske nivå vil de svakheter som Nato selv har påpekt, som er gjengitt i pkt 4.4, gjøre utførelsen av strategisk kommunikasjon mer krevende og mindre effektiv. De viktigste momentene som Nato fortsatt har svakheter på er evne til planlegging av strategisk kommunikasjon, analysere målgrupper, evne til å koordinere kommunikasjon og handling, evne til å kommunisere hurtig og evne til å vurdere effekten av kommunikasjon og militær handling. Det er viktig å understreke forskjellen mellom behov for mer kompetanse og mangel på kompetanse i denne sammenhengen – Nato utfører strategisk kommunikasjon hver dag, men trenger altså ytterligere kompetanse og erfaring, spesielt på disse fem områdene, for bedre å kunne bringe strategisk kommunikasjon fra konsept til handling.

5.8 Oppsummering

Kapittelet innledet med å vise hvordan strategisk kommunikasjon legger utgangspunkt for den militære planprosessen. Behovet for helhetlig politisk beslutningsgrunnlag for operasjonene, og kommunikasjonen rundt disse, kombinert med Natos prinsipper om konsensus kan gjøre det utfordrende å ivareta flere sider ved strategisk kommunikasjon. Det er likevel slik at alliansen er fokusert mot felles mål, også interessen av å ivareta alliansen som helhet, og dette vil oftere enn ikke sikre at en kommer til enighet og forholder seg helhetlig til de utfordringene som må adresseres. Strategisk kommunikasjon i Nato er en sentralt styrt og eiet strategisk prosess. Denne prosessen fordrer tett koordinering på alliansens politiske nivå, både mellom alliansens medlemsland, alliansens sivile og militære aktører, samt alliansens politiske og diplomatiske innsats. Strategisk kommunikasjon fordrer også en tett dialog og samarbeid mellom Nato og Natos samarbeidspartnere, eksempelvis politiske aktører, bistandsorganisasjoner eller FN.

Militært i Nato er strategisk kommunikasjon en prosess inkludert i den operative planprosessen. Figur 5.C forsøker å summere de mest sentrale rollene på hvert nivå slik Nato ser for seg å omforme strategisk kommunikasjon til konkret handling. Det politiskstrategiske nivå gir rammevilkår for en operasjon, og er ansvarlig for den overordnede koordineringen av sivil, militær og diplomatisk innsats. Det militærstrategiske nivå utdyper rammevilkårene, setter avgrensninger for kommunikasjonsaktivitet, utleder militære kommunikasjonsmål og etablerer rammene for sivil-militært samarbeid. Det operasjonelle nivå prioriterer målgrupper og budskap, definerer effektmål og koordinerer effekter og den helhetlige innsatsen innenfor misjonsområdet. Det taktiske nivå setter planer ut i utførelse, kvalitetssikrer innsats og effekter, koordinerer operasjonene med andre aktører i misjonsområdet. Samtidig vil det taktiske nivå også inkludere strategisk kommunikasjon inn i sine operasjoner og blant annet analysere kommuniserende effekt av militære handlinger for å hindre at ord og gjerninger blir stående i motsetning til hverandre (say-do gap). Det taktiske nivå vil også måtte aktivt koordinere sin aktivitet med samarbeidende organisasjoner, være det seg bistandsorganisasjoner eller andre interessenter i sine operasjonsområder.



Figur 5.C Strategisk kommunikasjon fra politisk til taktisk. Figuren er ikke utfyllende, men viser de mest sentrale ansvarsområdene på hvert nivå.

Nato mangler fortsatt viktige ressurser for å sikre at strategisk kommunikasjon kan utføres effektivt. Disse ressursene, spesielt på personellsiden, er viktig å få på plass for at konseptet skal fungere optimalt. Alliansen er avhengig av støtte fra de enkelte Nato-landene for å

bygge denne kompetansen, og at landene bidrar med kompetent personell inn i Natos daglige drift og operasjoner.

6. Norges evne til å imøtekomme og understøtte Natos stratcom

Kapittelet vil vurdere det norske Forsvarets evne til å ta del i og støtte Natos strategiske kommunikasjonsinnsats og –konsept. Kapittelet er basert på intervjuer utført med de to mest sentrale fagpersonene for strategisk kommunikasjon i det norske Forsvaret. Kapittelet tar sikte på å presentere deres vurdering, og gjennom den også gjøre rede for det norske Forsvarets planer og forutsetninger for å drive strategisk kommunikasjon.

Det norske Forsvaret har ikke iverksatt en doktrineutviklingsprosess eller utviklet et dokumenthierarki for strategisk kommunikasjon. I mangel av sporbare skriftlige kilder er derfor de to intervjuobjektene valgt for å kartlegge forholdene i Forsvaret. Det er viktig å understreke at det ikke er et mål å spille de to intervjuobjektene opp mot hverandre, eller søke etter sprik i deres vurderinger. De to intervjuobjektene er valgt fordi de utfyller hverandre, en med dybdekompetanse på informasjonsoperasjoner og en med dybdekompetanser på presse- og informasjonstjenesten. Der hvor de to intervjuobjektene er i enighet vil informasjonen fra intervjuene skrives som brødtekst, og bare spesielt relevante sitater attribueres og spesifikt gjengis. Dersom det er sprikende oppfatninger vil den enkeltes mening tilskrives og siteres, og variasjonene drøftes.

Intervjuene ble tatt opp på diktafon for å sikre kvalitet og nøyaktig gjengivelse, og intervjuobjektene fikk tilsendt den utskrevne teksten pr e-post for å være sikker på at meningene deres ble riktig forstått og gjengitt.

Første intervjuobjekt er oberstløytnant Geir Hågen Karlsen. Oberstløytnant Karlsen er fagansvarlig for strategisk kommunikasjon og psykologiske operasjoner ved Forsvarets høyskole. Han har også undervisningsansvar i psykologiske operasjoner og informasjonsoperasjoner ved Forsvarets stabsskole. Karlsen har også representert Norge i Natos fora for informasjonsoperasjon og psykologiske operasjoner. Han har også deltatt i Natos fora for strategisk kommunikasjon. Oblt Karlsen har fagmilitær utdanning og tar i tillegg i disse dager en mastergrad i kommunikasjon ved BI i Oslo.

Intervjuet med Karlsen ble gjennomført onsdag fjerde mai på Karlsens kontor på Forsvarets høyskoles bygg på Akershus festning i Oslo. Lokasjonen ble valgt av bekvemmelighetshensyn og påvirket ikke på noen sporbar måte innholdet i intervjuet. Gjennomføring av intervjuet tok i overkant av en time.

Petter Lindqvist har vært primær representant for Norge i Natos strategiske kommunikasjonsfora. Han har fagmilitær utdannelse fra Forsvaret, og har jobbet med presse- og informasjon i Nato, Forsvarsstaben, Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative hovedkvarter siden 2001. Lindqvist er i dag informasjonssjef ved FOH.

Intervjuet med Lindqvist ble gjennomført over en time mandag niende mai på Forsvarets høyskole.

6.1 Tema 1: Implementering av stratcom i det norske Forsvaret

Nato er avhengig av støtte fra de enkelte medlemslandene for å få sitt strategiske kommunikasjonskonsept til å fungere. Alliansen utvikler selv de nødvendige doktriner for konseptet, men er avhengig av støtte fra medlemslandene, spesielt i form av personell med riktig kompetanse, for å utføre strategisk kommunikasjon. Et viktig grunnlag for å konseptet implementert er at den enkelte nasjon også implementerer strategisk kommunikasjon i sine strukturer.

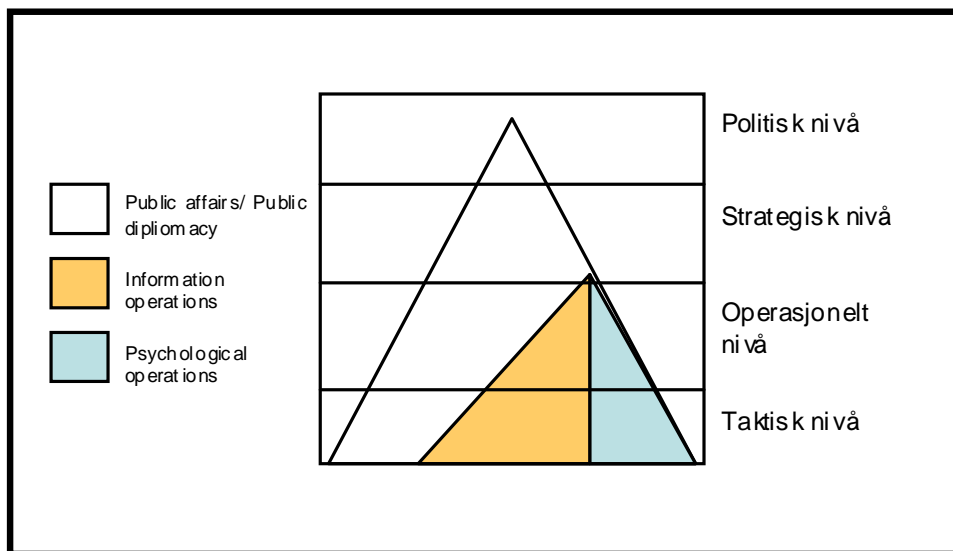
Norge har akseptert Natos konsept for strategisk kommunikasjon i det at Norge har godkjent *Military Concept for NATO Strategic Communications*. I aksepten ligger det også, mener Lindqvist, at Norge har vedtatt at vi skal være med å tenke og utøve strategisk kommunikasjon i henhold til konseptet.

Implementeringen av strategisk kommunikasjon i det norske Forsvaret vil måtte tilligge FD KE (Kommunikasjonsenheten, Forsvarsdepartementet). Dels fordi den ligger på det politisk-strategiske nivå i det norske Forsvaret, og dels fordi den tilligger det høyeste hierarkiske ledelsesnivået i Forsvaret⁴². I Forsvaret ligger ansvaret for å utvikle kommunikasjonsstrategier til alle sjefsnivåer i organisasjonen, men innenfor tanken bak strategisk kommunikasjon skal disse ha en forankring i høyere strategier. Den høyeste av

⁴² Informasjonstjenesten i Forsvaret er organisert slik at det ikke eksisterer en formell hierarkisk kommandostruktur mellom de forskjellige nivåene av informasjonsorganisasjoner. FD KE er ikke 'sjef' for Hærstabens informasjonsapparat, men utøver ledelse over prosessen ved å gi råd til Forsvarssjef og forsvarsminister som har en formell ledelse over, i dette eksempelet, Generalinspektøren for Hæren.

disse utvikles av FD KE. Karlsen mener også det er et manglende ledd for strategisk kommunikasjon i det at Forsvarsstaben ikke har en egen kommunikasjonsenhet for ledelse av kommunikasjonsfunksjonen i resten av Forsvaret. Oberstløytnant Karlsen understreket også viktigheten av å få på plass strategisk kommunikasjon også på nivåer over Forsvarsdepartementet, spesielt da den helhetlige forbindelsen opp til aktører som Utenriksdepartementet og Statsministerens kontor for å bygge helhetlig nasjonal kommunikasjonsstrategi.

Oberstløytnant Karlsen skisserte under intervjuet en figur for å forklare organiseringen av ansvaret for kommunikasjon og kommunikasjonsstrategi i Forsvaret. Figuren er gjengitt under, og viser at kommunikasjonsstrategi blir til på det politiske nivå (FD) og konkretiseres ned til det taktiske nivå. De militære funksjonsområdene informasjonsoperasjoner og psykologiske operasjoner er farget inn, og blir i hovedsak inkludert fra det operasjonelle nivå og nedover. Figuren ble i sin tid utviklet av Karlsen og Lindqvist, og ansvarsområdene ble da (for to år siden) fordelt til at det overordnede ansvaret for presse- og informasjon (public affairs) lå til departementet, mens Forsvarets Høyskole (i praksis Karlsen) hadde ansvar for Psykologiske operasjoner⁴³. ”Informasjonsoperasjoner er noe uavklart, men slik jeg ser det skal en ikke gjøre noe større nummer ut av det, siden samarbeidet er så godt til daglig”.



Figur 6.A Strategisk kommunikasjon i det norske Forsvaret. Det store triangelet visualiserer helheten i strategisk

⁴³ Denne organiseringen er også i henhold til Forsvareressjefens direktiv for psykologiske operasjoner. Direktivet er gradert og har derfor ikke blitt inkludert i oppgaven.

kommunikasjon. På politisk nivå er det presse- og informasjon (public affairs) og samfunnskontakt som er i hovedfokus, mens informasjonsoperasjoner og psykologiske operasjoner får større fokus ned mot det taktiske nivå (eksempelvis i PRT Meymaneh).

Kommunikasjonselementene i Forsvarets øverste ledelse er under omstrukturering i 2011. Karlsen viste til at det er lite sannsynlig at Forsvaret ser det som hensiktsmessig å implementere et nytt konsept før disse omorganiseringene er gjennomført, og la også til at det nok er rimelig å anta at organisasjonen må få tid til å finne sin form på sentralt hold før en har tid eller ressurser til å implementere et Nato-konsept.

Implementeringen av strategisk kommunikasjon i det norske Forsvaret er med andre ord fortsatt i startgropen. Strategisk kommunikasjon er fortsatt under utvikling og implementering i Nato, og at selv om Norge bidrar aktivt inn i implementeringsprosessen i alliansen så vil det ta tid før Norge kan innføre samme konsept hjemme.

Natos konsept er i utgangspunktet utviklet med et blikk mot operasjoner, men Karlsen mener man etablerer et kunstig skille dersom en utvikler et konsept utelukkende knyttet til operasjoner. Han mener, og Lindqvist er enig, i at strategisk kommunikasjon må implementeres som et helhetlig konsept og legge grunnlaget både for fredsdrift (daglig drift) og operasjoner – ”siden operasjoner er daglig drift sånn som det er i dag”.

Karlsen påpeker samtidig at når det kommer til implementering av konsepter så har Norge en ”advantage of small scale”. Det norske Forsvaret er lite, og fagområdene innenfor strategisk kommunikasjon er små. Dette gjør det lettere å implementere et konsept ved å ”snakke sammen og ved å bli enig om hvordan man skal gjøre ting”. Miljøet er også preget av lite hierarki og byråkratisom gjør implementering enklere. En av utfordringene som Karlsen har sett ved innføring av stratcom i andre land er at det er store organisasjoner og mange aktører involvert. Dette gjør det vanskelig å bygge enighet om et nytt konsept.

Hvorvidt strategisk kommunikasjon i Norge vil innføres etter Natos konsept, eller man vil komme frem til en norsk modell for strategisk kommunikasjon er ikke helt avklart. Det fremstår likevel som om at det er en enighet om at strategisk kommunikasjon lar seg enklere innføre i Norge enn i Nato. Konklusjonen baserer seg dels på at man følger tett i prosessen i Nato, og dermed kan bygge videre på mye av grunnarbeidet som gjøres i alliansen, og dels på størrelsen på fagmiljøene i Norge. Karlsen understreker i så måte viktigheten av å delta aktivt

inn i Natos utvikling, dels for å vise seg som relevant for alliansen, men også for å lære av de prosessene som går i Nato.

Norge har ikke implementert strategisk kommunikasjon i dag. På den ene siden er dette naturlig siden implementeringen av konseptet i Nato ikke er fullført. Det er likevel viktig for alliansen at medlemslandene implementerer konseptet så raskt som mulig, dels for å støtte alliansens kommunikasjon, og dels for å begynne utviklingen av de ressursene som Norge skal støtte alliansen med i fremtiden. Nato benytter allerede strategisk kommunikasjon i sine operasjoner i Libya og Afghanistan. Dette betyr at Natos behov for støtte allerede eksisterer, og at forsinkelser i implementering av strategisk kommunikasjon som konsept i medlemslandene påvirker alliansens evne til å gjennomføre operasjoner.

6.2 Tema 2: Strategi for kommunikasjon i Forsvaret

Utvikling og implementering av gode strategier er kjernen til strategisk kommunikasjon. Nato vil ha behov for støtte på to områder fra Norge. For det første trenger de støtte til sitt kommunikasjonsarbeid, som fordrer at medlemslandene utvikler støttende strategier og bruker disse aktivt i kommunikasjonen rundt sin deltakelse og rolle i alliansen. Samtidig er det også viktig for Nato å bli støttet med personell som har kompetanse til å støtte alliansens arbeid med å utvikle strategier.

Strategi er i utgangspunktet veien fra en kartlagt nåsituasjon til en klart definert slutttilstand. I en militær sammenheng snakker man ofte om *Ways*, *Ends* og *Means*, hvor *ends* er slutttilstanden, *means* er virkemidlene som er tilgjengelig for å nå slutttilstanden og *ways* er måten man setter virkemidlene sammen på. Karlsen velger å se strategisk kommunikasjon som et virkemiddel innenfor strategi, men innenfor rammen av at ”dersom den strategiske kommunikasjonen din ikke virker, så må du sannsynlig vis bytte strategi – forutsatt at du kommuniserer på riktig måte⁴⁴”.

FD KE hadde inntil 2010 et eget strategielement, dedikert til å utvikle kommunikasjonsstrategi og ha et overblikk over langsiktige kommunikasjonsmål. Denne funksjonen er nå nedlagt, og det er opp til talsmennene i FD KE å drive strategiarbeid ved

⁴⁴ Karlsen siterer her sjef for det strategiske kommunikasjonselementet i SHAPE

siden av sinn primære rolle. FD KE er for tiden under omstrukturering, og resultatet av omstruktureringen vil ikke være klart før i august 2011. Det er for tidlig å si hvorvidt et dedikert apparat for kommunikasjonsstrategi vil være en del av FD KE eller den integrerte strategiske ledelsen i fremtiden.

Lindqvist mener det norske Forsvaret har klare utfordringer når det kommer til å legge langsiktige strategier for kommunikasjonsvirksomheten. Han mener Forsvaret har personell med forståelse og kompetanse for (kommunikasjons-)strategisk planlegging. Men han mener hovedutfordringen til Forsvaret er at en ikke har organisert virksomheten til å utnytte strategier. Samtidig mener han at det er en sentral utfordring at Forsvaret mangler langsiktige strategier for Forsvarets virksomhet. I mangel av gode og langsiktige strategier og mål for virksomheten er det vanskelig å utvikle gode kommunikasjonsstrategier som understøtter de, og dermed kunne drive strategisk kommunikasjon.

Karlsen presenterer to primære utfordringer for det norske Forsvaret. Det første er at en, grunnet personellbegrensninger og tidspress ofte finner det vanskelig å utvikle gode langsiktige kommunikasjonsstrategier. Han trekker også frem at strategisk kommunikasjon som konsept innenfor Forsvaret er preget av en sentral problemstilling: Militærstrategisk natur og politisk natur er ikke nødvendigvis kombinerbar. Den militære strategien skal være preget av langsiktig tenking og påvirkning, mens den politiske virkeligheten ofte er preget av kortere tidshorisonter, reaksjon på oppdukkende problemstillinger og behov for politisk handlefrihet.

Norge har utfordringer med å støtte Nato på strategisiden. Vi har ikke tradisjon for å tenke strategisk, og mangler i dag både overordnede strategiske rammeverk og kommunikasjonsstrategier for mye av vår virksomhet. Samtidig kan vi, ifølge Lindqvist, støtte Nato med personell med strategikompetanse. For å kunne ta aktiv del i Natos arbeid må likevel Norge omorganisere sin virksomhet til å ha høyere fokus på strategisk arbeid på alle nivåer.

6.3 Tema 4: Doktrineimplementering

Å etablere doktriner og andre skriftlige dokumenter er en viktig del av konseptimplementeringen i Nato. Dette dels for å sikre at man har en langsiktig forankring for et konsept, men også for å sikre at konseptets levetid ikke er utelukkende avhengig av

individer med kunnskap, siden ansatte kan skifte jobb eller slutte i Forsvaret. Tidligere forsvarssjef Sverre Diesen skrev i sin tid om Forsvarets fellesoperative doktrine: ”[den er] et pedagogisk verktøy som bidrar til at offiserskorpset utvikler en felles forståelse, felles tenkesett, felles referanseramme, et felles begrepsapparat” [Forsvaret, 2007: 3]. Et dokumenthierarki for strategisk kommunikasjon vil være et tilsvarende verktøy.

Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD) ble publisert i 2007. Denne versjonen av doktrinen inkluderer ikke strategisk kommunikasjon som begrep eller konsept. Generelt tar doktrinen i liten grad inn kommunikasjon. Det samme gjelder de respektive forsvarsgrenenes doktriner. Oberstløytnant Karlsen tror ikke det vil komme en revisjon av FFOD i nær fremtid ”Det har vel egentlig ikke vært snakk om å revidere FFOD så langt jeg har vært involvert. Jeg tror vi har erkjent at det krever svært mye ressurser å holde FFOD og en hel rekke andre dokumenter oppdaterte”. Utviklingen i Forsvaret går ifølge Karlsen så fort at man må se på doktriner og forstå hva som er relevant og riktig, hva som må modifiseres og hva som må studeres gjennom andre kilder. Man må se på doktriner som et viktig læreverk, men anerkjenne at man også må finne svar i andre dokumenter.

Karlsen mener dermed det viktigste for Norge ikke er å utvikle doktriner og annen dokumentasjon på hvordan strategisk kommunikasjon skal utføres, men heller rette fokus mot å implementere strategiske planverk og sette strategisk kommunikasjon i utførelse. Denne tanken går i strid med prinsippene som USA la til grunn for sin implementering⁴⁵ (se pkt 4.4) men er på noen måter i tråd med Natos. Implementeringen av strategisk kommunikasjon som konsept har pågått på sentralt nivå i Nato, men samtidig vært i bruk i Natos operasjoner i blant annet Afghanistan.

Norge har ikke, pr i dag, implementert dokumenthierarkiet fra Nato, men Karlsen mener Norge kan benytte seg av Natos doktrinedokumenter. Han viser til at innenfor fagområder som informasjonsoperasjoner og psykologiske operasjoner, så forholder det norske Forsvaret seg til Natos doktriner, og benytter i stor grad kurs og kompetansebygging i regi av Nato. Karlsen mener denne måten å benytte Natos doktriner også kan brukes for andre

⁴⁵ USA (DOD) hadde gjennom sin Roadmap to Strategic Communication presentert en tre-trinns prosess: Først få implementering konseptet, så utvikle doktrine og deretter personell- og kompetanseutvikling som veien mot effektiv strategisk kommunikasjon.

virkeområder innenfor strategisk kommunikasjon. Lindqvist, på den annen side, mener Norge bør utvikle styrende dokumenter gjennom å raffinere Natos konsept og gjøre det til sitt eget. Om det ikke gjøres, vil ikke strategisk kommunikasjon kunne implementeres effektivt.

Samtidig eksisterer det uformelle dokumenter som omhandler strategisk kommunikasjon generelt. Karlsen har blant annet utviklet et studiehefte om kommunikasjon som benyttes i Forsvaret.

Doktrinelle dokumenter er viktige. Den største utfordringen som Norge står overfor i dag er at mye av Forsvarets kompetanse på strategisk kommunikasjon er knyttet til individer som har jobbet med området. Dersom to personer slutter i Forsvaret vil mye av det arbeidet som har blitt gjort så langt gå tapt, og Norges implementering av konseptet vil settes kraftig tilbake. Samtidig fordrer strategisk kommunikasjon, som vist i kapittel fem, forståelse på alle nivåer av organisasjonen, fra øverste sjef ned til den enkelte soldat på det taktiske nivå (om enn med varierende detaljgrad). Å etablere en bred forståelse for et konsept fordrer langsiktige dokumenter med bredt nedslagsfelt. Norge har ikke begynt dette arbeidet.

6.4 Tema 3: Personell og kompetanse

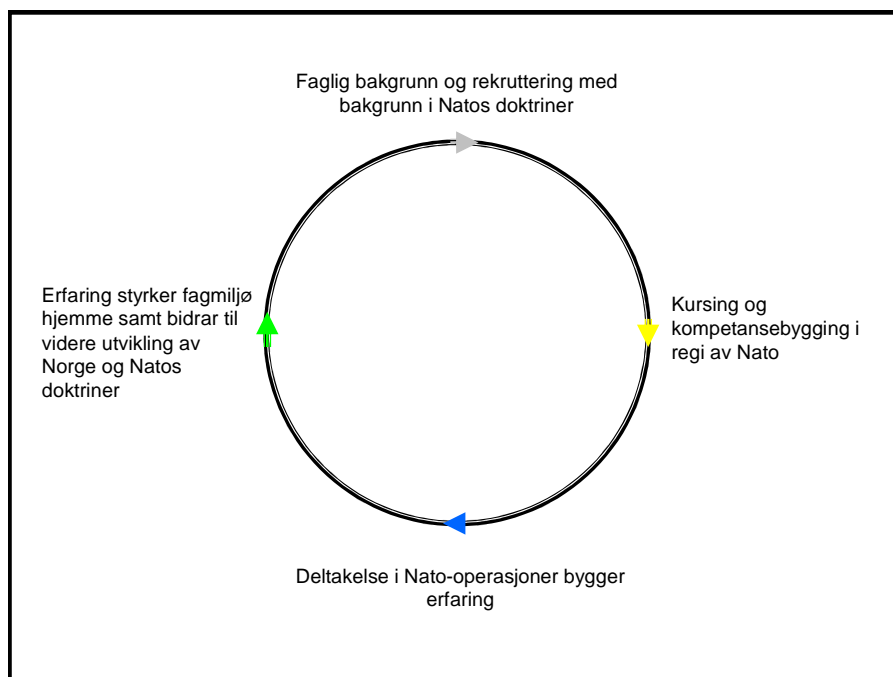
Personell med riktig kompetanse for å utføre strategisk kommunikasjon er viktig av to årsaker. For det første for å få konseptet implementert og iverksatt nasjonalt, både i fredsdrift og i operasjoner. Den andre årsaken er å kunne bidra aktivt med personell i Natos stående struktur og til Natos operasjoner.

Lindqvist mener Norge mangler personell med rett kompetanse til å drive strategisk kommunikasjon. Samtidig påpeker han at strategisk kommunikasjon, selv i Nato, ikke var et tema om man gikk tilbake til 2005. Han fremhever at det er svært utfordrende å utvikle kompetanse mot et konsept på så lite som seks år, spesielt når kompetansen må bygges over alle nivåer i Forsvaret, fra det taktiske til de strategiske. Lindqvist erkjenner også at siden konseptet ikke er implementert, så er man ikke ferdig med å kartlegge behovet for kompetanse for å kunne drive strategisk kommunikasjon.

Karlsen peker også på svakheter med Forsvarets kommunikatører. Forsvaret mangler, ifølge ham, personell med tilstrekkelig bredde i sin kompetanse, evnen til å være en god

informasjonssjef⁴⁶, med tilstrekkelig erfaring og tyngde, forståelse for militære forhold og ledelse og kommunikasjon.

Karlsen fremhever at når det kommer til å få et nytt konsept til å fungere i Forsvaret så er personell og kompetanse langt viktigere enn doktriner og dokumenthierarkier. Han mener også at kompetanse og erfaring er en forutsetning for å kunne (om nødvendig) utvikle gode grunnlagsdokumenter. Han mener at dersom en rekrutterer personell, bygger kompetanse i Natos regi, høster erfaring fra Nato-operasjoner og så vender hjem for å bidra til å videreutvikle kompetansen nasjonalt, så vil en også være godt rustet til å bidra aktivt inn i den videre doktrineutviklingen i alliansen, og dermed være en aktiv støttespiller og ressurs for Nato (se figur 6.B).



Figur 6.B En mulig norsk metode for implementeringen av strategisk kommunikasjon, som skissert av oberstløytnant Karlsen.

Norge mangler personell med rett kompetanse til å drive strategisk kommunikasjon. Personell med riktig kompetanse er viktig for å kunne implementere et konsept og for å støtte Nato i operasjoner. Samtidig er det å ha personell med kompetanse og erfaring et grunnlag, ifølge Karlsen, for å kunne utvikle et godt nasjonalt dokumenthierarki. Dette fører til at behov for å bygge kompetanse og erfaring vil kunne være en forsinkende faktor i den

⁴⁶ Altså fagsjef innenfor fagområdet kommunikasjon, men i rollen som rådgiver for en militær sjef

norske implementeringen av strategisk kommunikasjon, og i utviklingen av norske styringsdokumenter for konseptet.

6.5 Tema 5: Ledelse og styring av strategisk kommunikasjon

Strategisk kommunikasjon er et viktig konsept også for strategisk ledelse. God strategisk kommunikasjon fordrer derfor en bevissthet blant lederne i Forsvaret og at de knytter strategisk kommunikasjon inn i sitt lederskap og sine øvrige strategier. Ledelsens bevissthet for strategisk kommunikasjon vil derfor være en forutsetning for implementering av strategisk kommunikasjon i det norske Forsvaret, og en forutsetning for å støtte Nato i alliansens strategiske kommunikasjon.

Det er en utfordring i det norske Forsvaret i ledelse av strategisk kommunikasjon. Som Karlsen påpeker så har det norske Forsvaret i begrenset grad tradisjoner for å kommunisere aktivt utad, Forsvaret har generelt et noe reaktivt fokus på kommunikasjon. Dette har endret seg over de siste årene, men det er et etterslep av tradisjoner fra den Kalde krigen som fortsatt sitter igjen i deler av det norske offiserskorpset. Derfor fremhever Karlsen også viktigheten av kompetansebyggingen blant Forsvarets fremtidige ledere, som eksempelvis gjøres ved Forsvarets høyskole hvor strategisk kommunikasjon har vært et element i stabsøvelsen til skolen de siste to årene⁴⁷. Lindqvist forklarer også at det ikke er en organisasjon på Forsvarets operative hovedkvarter som tilsvarer Natos Joint Effects Management Branch, men trekker frem at de, i tilknytning til nasjonale øvelser, ser til hvordan Nato organiserer denne funksjonen med tanke på å kunne implementere den i fremtiden. Dette vil, om implementert i fremtiden, bidra til å styrke Norges evne til å tenke og planlegge med kommuniserende effekter.

Samtidig mener Karlsen Norge bruker strategisk kommunikasjon i øving og trening, spesielt på stabsskole-nivå, vel så mye som Nato gjør. Samtidig mener han at Forsvarets operative hovedkvarter, i mangel på personell ved hovedkvarteret, ikke har trent på strategisk kommunikasjon (som definert av Natos konsept) de siste årene. Denne funksjonen blir nå bemannet og vil i større grad benyttes i fremtiden. Karlsen mener Norge er på rett vei for å få

⁴⁷ Bruken av strategisk kommunikasjon og kommuniserende effekt av militære operasjoner som del av stabsutdannelsen er, angivelig, et område hvor det norske Forsvaret ligger langt foran mange av sine allierte i Nato.

konseptet inn i strukturen gjennom modellen som går: personell – kompetanse – trening/erfaring – dokumentasjon (Se figur 6.B). Karlsen mener denne modellen og bruk av strategisk kommunikasjon innenfor trening ved stabsskolen gir Norge et bilde i Nato av å være 'forward leaning' når det kommer til strategisk kommunikasjon, og at dette høster erfaringer som bidrar til å gjøre Norge relevant i Nato på dette området.

Lindqvist mener bruk av strategisk kommunikasjon i trening på Stabsskolenivå er en god vei å gå. Han påpeker også at det jobbes med å knytte Forsvarets operative hovedkvarter tettere opp mot stabsskolens øvelser, og at dette vil bidra til å raskere knytte erfaringer fra øving og trening inn i den utførende strukturen, og ledelsen, på operasjonelt nivå.

6.6 Oppsummering

Om Nato har et langt stykke igjen for å innføre strategisk kommunikasjon er den norske veien lengre, og tilsynelatende også noe annerledes. Norge jobber med å implementere strategisk kommunikasjon, men velger en modell som i første rekke bygger personell og kompetanse, for deretter å bygge erfaring på disse og bruke erfaringen som en katalysator for den videre implementeringen nasjonalt. Norge har en aktiv rolle i implementeringen i Nato, og ser for seg å kunne benytte Natos grunnlagsdokumenter i stor grad på veien til å implementere et strategisk kommunikasjonskonsept som er etter Natos modell. Dersom en skal skimte til den amerikanske tre-fasemodellen for implementering av strategisk kommunikasjon⁴⁸ er Norge fortsatt i konseptimplementeringsfasen. Den største utfordringen som Norge står overfor i øyeblikket ser ut til å være å bygge forståelse for konseptet på utøvernivået og på ledelsesnivå, samt bygge fagmiljøer i Norge som har kompetanse og erfaring på stratcom. Norge har også en vesentlig utfordring i manglende tradisjon for å utvikle og benytte kommunikasjonsstrategier.

Det sentrale ansvaret for strategisk kommunikasjon i Norge vil tilligge Forsvarsdepartementet, men det vil også være nødvendig å forankre konseptet lenger opp, til andre departementer og statsministerens kontor. Det anbefales også at Norge knytter strategisk kommunikasjon som konsept også til fredsdriften, dels fordi skillet mellom operasjoner og daglig drift i dag er kunstig, men dels også for å ha et helhetlig konsept

⁴⁸ Fra *Strategic communications roadmap, [Joint Warfighting Centre, 2010]*

nasjonalt. Implementering av strategisk kommunikasjon i Norge vil fortsatt ta tid, men implementeringen i Norge vil kunne gå raskere enn i andre land siden strukturene i Norge er mindre og dialog flyter lettere mellom aktørene.

7. Konklusjon og anbefaling for videre forskning

Oppgaven har hatt som mål å besvare fire spørsmål. Det første hva som er bakgrunnen for Natos konsept for strategisk kommunikasjon. Det andre er hva som ligger i konseptet. Det tredje spørsmålet er hvordan Nato ser for seg å sette konseptet ut i handling gjennom den operative planprosessen og det siste spørsmålet er hvorvidt Norge har evne til å ta del i og understøtte Natos strategiske kommunikasjon.

7.1 Hva er bakgrunnen for strategisk kommunikasjon?

Natos erfaringer fra blant annet Kosovo og Afghanistan synliggjorde rundt midten av 2000-tallet et behov for en ny og mer helhetlig måte å tenke og planlegge rundt bruken av kommunikasjon knyttet til alliansens daglige drift og dens operasjoner. I samme periode, spesielt gjennom Isaf-operasjonen i Afghanistan, spredde Nato sitt fokus utenfor sitt tradisjonelle innsatsområde i Vest-Europa. Disse nye operasjonene har vært omdiskutert i alliansen, og vært politisk kontroversielle i mange av alliansens medlemsland. Det nye konseptet for strategisk kommunikasjon hadde som ambisjon å forsøke å imøtekomme kommunikasjonsutfordringer knyttet til disse nye operasjonene. Samtidig kom Natos nye fokus også i en periode med endringer i måten informasjon spres seg verden over.

Tradisjonelle geografiske og tidsmessige faktorer som har avgrenset informasjonsflyt er ikke lenger gjeldende, informasjon spres seg over minutter eller sekunder, og geografiske skiller er på ingen måte lenger et hinder for hurtig spredning av informasjon, bilder eller video.

Natos strategiske kommunikasjonskonsept har vært drevet av utviklingen og fokuset på strategisk kommunikasjon i USA. Det amerikanske konseptet er likevel noe forskjellig fra Natos. Den viktigste forskjellen er at det amerikanske konseptet er mindre komplisert i det at det kun forholder seg til aktører og samarbeidspartnere for en nasjon. Natos konsept tar inn over seg å koordinere 28 nasjoner, samt alliansens øvrige samarbeidspartnere, hvilket er en vesentlig større utfordring. Det amerikanske konseptet har også i større grad et fokus på å etablere formelle strukturer, mens Natos strategiske kommunikasjonskonsept er ment å være en prosess som ivaretas av alliansens allerede etablerte organisasjon.

7.2 Hva ligger i Natos strategiske kommunikasjonskonsept?

Natos konsept for strategisk kommunikasjon tar sikte på å koordinere all kommunikasjon fra alliansen, både alliansens militære, sivile og politiske kommunikasjon. Målet er å sikre at Nato fremstår helhetlig utad, og å sikre at alliansens uttalte budskap og deres handlinger står i samsvar med hverandre.

Dette ivaretas i første rekke ved å sentralisere eierskapet til kommunikasjon i alliansen. Strategisk kommunikasjon eies av Atlanterhavsrådet og generalsekretæren i Nato, og det er disse strategisk kommunikasjon skal ha sitt utspring. Strategisk kommunikasjon i Nato vil derfor ha som utgangspunkt de rammer og føringer som kommer fra alliansens sentrale beslutninger, som utvikles av Natos prinsipper om konsensus mellom medlemslandene.

Strategisk kommunikasjon er drevet av et fokus på strategisk måloppnåelse. Gjennom en sentral strategisk prosess skal alliansen komme frem til de mål som den ønsker å oppnå, og derigjennom fokusere de virkemidlene som den har tilgjengelig mot å nå disse målene. Denne prosessen fordrer i dag at alliansens mål er kjent og forstått hele veien ned gjennom kommandokjeden for å sikre at taktiske handlinger står i samsvar med politiske målrammer.

Videre skal strategiprosessen også ivareta behovet for koordinering av de forskjellige interessentene som er tilstede og opererer i alliansens operasjonsområde, eller som har interesser i områdene. Typiske aktører som alliansen må koordinere med er FN, bistandsorganisasjoner og politiske aktører. Målet med denne koordineringen er å sikre at alle aktører retter innsats mot å nå de samme felles mål, som også er en tanke innenfor alliansens konsept for helhetlig tilnærming (comprehensive approach).

Innenfor Natos militære struktur er det også nødvendig å knytte alle kommuniserende aktører, spesielt informasjonsoperasjoner og psykologiske operasjoner, tettere opp mot alliansens sentralt utviklede langsiktige mål. Alliansen vil også måtte ha et økt fokus på den kommuniserende effekten av militære handlinger, og analysere sine militære handlinger for å sikre at effekten ikke strider mot langsiktige mål øvrige budskap.

Opgaven har dedusert at Nato har to sentrale utfordringer knyttet til konseptet. Det ene er at sentral styring og sentralt eierskap til kommunikasjon fører til at det vil ta lang tid for alliansen å reagere på motstanderens oppdukkende budskap og kommunikasjon. Likeledes vil behovet for utstrakt koordinering også være tidkrevende, som igjen kan være en utfordring når det er behov for hurtig å imøtekomme en motstanders budskap.

7.3 Hvordan omsettes Natos stratcom til handling gjennom operativ planprosess?

Natos doktrine for operasjonsplanlegging knytter strategisk kommunikasjon inn i hvordan alliansen planlegger og utfører operasjoner. Strategisk kommunikasjon i Nato er ikke en atskilt prosess i alliansen, men skal være del av all operativ planlegging. Alliansen ønsker med dette å sikre at strategisk kommunikasjon blir tatt høyde for på alle nivåer av operasjonens operasjoner, med en økende detaljgrad jo lenger ned i planprosessen, og de militære kommandonivåene, en kommer.

Innenfor Natos militære organisasjon er alliansen, og derigjennom også planprosessen, avhengig av støtte i form av personell med riktig kompetanse for å sette strategisk kommunikasjon ut i live. Slik situasjonen står i øyeblikket er konseptet i alliansen fortsatt under utvikling, og det er lite som tyder på at medlemslandene har bygget tilstrekkelig kompetanse til å delta optimalt innenfor strategisk kommunikasjon. Denne situasjonen vil nok forbedre seg etter som konseptet blir implementert og sterkere forankret, og nasjoner som Norge i større grad implementerer konseptet.

Nato har også flere utfordringer. Alliansen har 28 medlemsland som alle skal tilslutte seg kommunikasjonen etter konsensusprinsippet. Å bygge er utfordrende i seg selv, men gjøres ytterligere komplisert av at strategisk kommunikasjon av natur vil måtte ha en langsiktighet som er vanskelig for medlemsland å forplikte seg til over tid. Politiske endringer i ett av alliansens medlemsland kan føre til at konsensusen brytes, og at den strategiske kursen må endres. Dette er en utfordring når en planlegger for militære kampanjer som kan vare over flere tiår. Et godt og langsiktig strategisk rammeverk gjør det mulig å delegerer handlefrihet til sjefen i den operative linjen. Dersom det strategiske rammeverket utsettes for hyppige endringer vil dette medføre at handlefriheten til sjefene, muligheten til å håndtere oppdukkende problemstillinger, vil reduseres; noe som igjen kan redusere effekten av strategisk kommunikasjon i Nato.

7.4 Hva er Norges evne til å ta del i og understøtte Natos strategiske kommunikasjon?

Intervjuer med Norges ledende aktører innenfor strategisk kommunikasjon har vist at Norge har vesentlige utfordringer med å ta del i og understøtte Natos strategiske kommunikasjon.

Norge har fortsatt ikke implementert strategisk kommunikasjon som konsept, og vil mest sannsynlig ikke implementere det i nær fremtid på grunn av omstruktureringer i sin kommunikasjonsorganisasjon. Et omforent norsk dokumenthierarki omkring strategisk kommunikasjon, som ivaretar implementering av konseptet og gjør det robust og immun mot personellendringer, er heller ikke planlagt implementert for nær fremtid. Norge har heller ikke så langt evnet å kartlegge behov for kompetanse innenfor området strategisk kommunikasjon, men anerkjenner at kompetansen som er tilgjengelig i dag ikke er tilstrekkelig. Å bygge kompetanse og utvikle styrende dokumenter for strategisk kommunikasjon vil mest sannsynlig ta lang tid, selv om intervjuobjektene antar at en implementering i Norge kan gå raskere enn i andre land siden fagmiljøene er relativt små. Det er to faktorer som generelt taler mot Norges forutsetning for å tilnærme seg Natos konsept. Den første faktoren er at Norge tradisjonelt ikke har erfaring med å jobbe strategisk på kommunikasjonsområdet, og at vi generelt har noe begrensede tradisjoner for langsiktig strategisk arbeid. Den andre faktoren er at det norske forsvaret mangler kompetanse for strategisk kommunikasjon på flere nivåer i sin organisasjon, både på de med kommunikasjon som ansvarsområde og blant Forsvarets ledere.

7.5 Overordnet konklusjon

Natos konsept for strategisk kommunikasjon er drevet frem av operativ nødvendighet fra operasjonene som alliansen har drevet siden millenniumsskiftet. Konseptet er fortsatt under implementering, en prosess som mest antakelig vil kunne ta lang tid siden en vellykket implementering i alliansen også fordrer en vellykket implementering i alliansens 28 medlemsland og Natos samarbeidspartnere. Denne helhetlige innføringen vil kunne ta lang tid, som vurderingen av Norges implementering har vist.

Samtidig er det et paradoks at strategisk kommunikasjon i dag brukes av alliansen i operasjoner blant annet i Afghanistan. Bruken gir likevel alliansen en styrke i implementeringssammenheng. En sentralt styrt implementering drevet av konkrete erfaringer fra pågående operasjoner vil kunne være en styrke for implementeringsprosessen, og samtidig også føre til at implementeringen i alliansen tar kortere tid siden konseptutvikling og konseptutprøving kan gå parallelt.

7.6 Anbefaling for videre forskning

Det er spesielt to områder som kan anbefales for videre forskning.

Det ene området er en kvantitativ analyse av effekten av strategisk kommunikasjon. I dag eksisterer ikke datagrunnlaget for å gjøre en slik analyse, men dersom dette skulle bli tilgjengelig i fremtiden, som er sannsynlig grunnet fokuset på strategisk kommunikasjon, vil dette legge grunnlaget for viktig fremtidig forskning.

Det andre området er den politiske dimensjonen av strategisk kommunikasjon. Denne oppgaven har hatt sitt fokus på strategisk kommunikasjon som militært konsept, men strategisk kommunikasjon omfavner også en politisk prosess. En oppgave som vurderer strategisk kommunikasjon i overgangen mellom Natos politiskstrategiske nivå og de respektive allianselandene vil kunne frembringe ytterligere interessante dimensjoner rundt konseptet. En ytterligere analyse av politisk vilje til å sette til side nasjonal autonomitet for å understøtte alliansens overordnede nivå ville også være verdifull.

Kildeliste:

- Alter, J. (2010). T minus two years - believe the President on Afghanistan. *Newsweek online*, July 3rd 2010. Retrieved from <http://www.newsweek.com/2010/07/03/t-minus-two-years.html#>
- BBC News (journalist ukjent). (2010). Dutch troops end Afghanistan deployment. Retrieved 07.04.2011, 2011, from <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-10829837>
- Borg, L. J. (2007). *Communicating with intent: DOD and Strategic Communications*. Maxwell Air Force Base, Alabama: US Air Force Air University.
- Caesar, J. (2004). *De bello gallico* (W. A. Macdevitt, Trans.). Nettpublisert av Gutenberg Project: The Gutenberg Project.
- Caldwell, W. B., Murphy, D. M., & Menning, A. (2009). Learning to leverage New media. The Israeli Defence Forces in recent conflicts. *Military Review*(May-June 2009), 2-10.
- Caldwell, W. B., Stroud, S., & Manning, A. (2009). Fostering a culture of engagement. *Military Review*(September-October 2009), 10-19.
- Cimbala and Forster. (2010). *Multinational military intervention - NATO policy, Strategy and Burden Sharing*. Farnham: Ashgate publishing Limited.
- Daily Mail (forfatter ukjent). (2011). Who's in charge? Germans pull forces out of NATO as Libyan coalition falls apart. *The Daily Mail*. Retrieved from <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1368693/Libya-war-Germans-pull-forces-NATO-Libyan-coalition-falls-apart.html>
- Dauber, K. E. (2009). The truth is out there: Responding to insurgent disinformation and deception operations. *Military Review*(January-February 2009), 13-25.
- Deputy Secretary of Defence. (2005). *2006 QDR Strategic Communication Execution Roadmap*. Washington DC: Department of Defence.
- Der Spiegel (forfatter ukjent). (2011). Command Conflict: Turkey Blocks NATO Mission in Libya. *Der Spiegel*. Retrieved from <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,752222,00.html>
- Dutch News (forfatter ukjent). (2010). Taliban congratulates Dutch on withdrawal from Afghanistan. Retrieved 07. April 2011, 2010, from http://www.dutchnews.nl/news/archives/2010/07/taliban_congratulates_dutch_on.php
- Echevarria, A. (2008). *Wars of Ideas and the war of ideas* (1 ed.). Carlisle: US Army War College.
- Ecklund, M. V. (2005). Strategic Communications - How to make it work. *IOSphere*, Fall 2005, 5-10.
- Eder, M. K. (2007). Toward Strategic Communication. *Military Review*, July-August 2007, 61-70.
- Forsvaret. (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Godderij, P. J. M. (2010). *Følgeskriv til MCM-0085-2010*. Brussel: Nato.
- Gurri, M., Denny, C., & Harms, A. (2010). Our Visual Persuasion Gap. *Parameters*, Spring 2010(Spring 2010), 101-110.
- Hansen, O. B. (2009). *Kampen om den mest uimotståelige historien*. Oslo: Forsvarets høyskole.
- Hastings, M. (2009). *Finest Years Churchill as warlord 1940-45*. London: Harper Press.

- ISAF. (2008). ISAF THEATRE STRATEGIC COMMUNICATIONS STRATEGY. Retrieved 07.04.2011, 2011, from <http://ics.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm?outfit=pmt&requesttimeout=500&folder=3083&paper=3105>
- Johansen, P. A. (2011, 27 April). - Bombet Gadafis hjem. *Aftenposten*.
- Joint Warfighting Centre. (2010). *Commanders handbook for Strategic communication and communication strategy* (3 ed.). Suffolk: US Joint Forces Command.
- Jones, J. B. (2005). Strategic communication A mandate for the United States. *Joint Forces Quarterly*(thirty-nine), 108-114.
- Josten, R. J. (2006). Strategic Communication: Key enabler for Elements of national power. *IOSphere, Summer, 2006*(Summer, 2006), 16-20.
- Kirby, J. F. (2010). *The Chairman's 2010 Social Media Strategy*. Washington DC: Joint Chiefs of Staff.
- Kommunikasjonsforeningen. (2009). Strategisk kommunikasjon. Retrieved 30.03.2011, from <http://www.kommunikasjon.no/Fagstoff/Verkt%C3%B8y+og+tips/Kommunikasjonsplan/Strategisk+kommunikasjon.5227.cms>
- Lord, C. (2007). On the nature of strategic communications. *Joint Forces Quarterly, 3rd quarter 2007*(Issue 46), 87-89.
- Lord Robertson. (2003). Transforming Nato. Retrieved 07.April, 2011, from <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/english/art1.html>
- McChrystal, S. (2009). *Com Isafs Tactical Directive*. Kabul: ISAF.
- Mullen, M. (2007). *Memorandum for the Deputy Secretary of Defence - Subject: Strategic Communication*. Washington DC.
- Mullen, M. (2009). Strategic Communication: Getting back to Basics. *Joint Forces Quarterly, 4th quarter 2009*(55), 2-4.
- Murphy, D. M. (2008a). *Fighting Back: New Media and Military Operations*. Carlisle Barracks, PA: United States Army War College.
- Murphy, D. M. (2008b). The trouble with Strategic Communication(s). *Center for Strategic Leadership Issue Paper, 2-08*(January 2008).
- Murphy, D. M. (2009-2010). In search of the art and science of strategic communication. *Parameters, Winter 2009-2010*, 105-116.
- Murphy, D. M., & White, J. F. (2007). Propaganda: Can a word decide a war? *Parameters, Autumn 2007*, 15-27.
- Nato. (2006). *Nato Handbook*. Brussel: NATO.
- Nato. (2007a). *AJP-01(C) Allied Joint Doctrine*. Brussel: Nato.
- Nato. (2007b). *MC0457/1 NATO military policy on public affairs*. Brussel: Nato.
- Nato. (2008). *AJP-3.10 Allied Joint Doctrine for Information Operations*. Brussel: Nato.
- Nato. (2009). *AJP 3.4.4. Allied Joint Publication for Counterinsurgency*. Brussel: NATO.
- North Atlantic Council. (2009). *NATO Strategic Communications Policy*. Brussel: Nato.
- North Atlantic Military Committee. (2010). *Military Concept for NATO Strategic Communications (MCM-0085-2010)*. Brussel: NATO.
- Paul, C., Clarke, C. P., & Grill, B. (2010). *Victory has a thousand fathers - sources of success in counterinsurgency*. Arlington: RAND corporation.
- Petreus, D. H. (2010). *Com Isafs Counterinsurgency guidance*. Kabul: ISAF.

-
- Pierce, W. G., & Coon, R. C. (2007). Understanding the link between Center of gravity and mission accomplishment. *Military Review*, May-June 2007, 76-84.
- Pittman, H. (2007). "Strategic communication and countering ideological support for Terrorism" Statement to the US house of representatives Armed Services Committee. Washington DC: US house of representatives.
- Reding, A., Weed, K., & Ghez, J. J. (2010). *Nato's Strategic Communcations Concept and it's relevance for France*. Santa Monica: RAND Corporation (pva det franske forsvarsdepartementet).
- Seib, P., & Janbek, D. M. (2011). *Global Terrorism and the new media*. Padstow: TJ International Ltd.
- SHAPE. (2009a). *ACO Directive 95-2 - ACO Strategic Communications*. Brussels.
- SHAPE. (2009b). *ACO DIRECTIVE AD 95-3 SOCIAL MEDIA*. Brussel: NATO.
- SHAPE. (2010). *ACO Comprehensive Operations Planning Directive*. Brussel: NATO.
- Stavridis, J. G. (2007). Strategic communication and national security. *Joint Forces Quarterly*(Issue 46, 3rd quarter 2007), 4-7.
- Stratton, M. E. (2005). *The Crisis in Strategic Communication: A combat command solution*. Norfolk: Joint Forces Staff College.
- Task force on Strategic Communication. (2004). *Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication*. Washington DC: Defence Science Board.
- Tatham, S. (2008). *Strategic Communications: A primer*. Shrivenham: Defence Academy of the United Kingdom.
- United States Institute for Peace. (2010). *Media and Peacebuilding in Afghanistan*. Washington DC: United States Institute for Peace.
- US Army. (2006). *Field manual 3-24: Counterinsurgency*. Washington DC: US Army.
- US Department of Defence. (2007). *Department of Defence - Strategic communications plan for Afghanistan*. Washington DC: US Department of Defence.

Vedlegg:

- Vedlegg A: Strategisk kommunikasjonsvedlegg til en operasjonsplan (US)
- Vedlegg B: Intervjuguide brukt i kapittel seks.
- Vedlegg C: Helsides gjengivelse av figur 5.A
- Vedlegg D: Helsides gjengivelse av figur 5.B
- Vedlegg E: Den originale Continuous loop of communication

Vedlegg A: Strategisk kommunikasjonsvedlegg til en operasjonsplan (US)

FORMAT AND GUIDANCE FOR ANNEX Y TO AN OPERATION PLAN [Joint Warfighting Centre, 2010: Appendix E]

ANNEX Y STRATEGIC COMMUNICATION

References: List additional documents essential to this annex

1. Situation

a. General

(1) USG guidance. Provide summary of USG objectives and guidance relevant to the area of operations that effect the communication environment.

(2) Strategic Communication Overview. Provide the strategic communication overview of the environment, outlining the overall objective of executing the strategic communication process through coordinating, synchronizing, and integrating the supporting communication capabilities.

(3) Country/Regional Perspective. Provide an overview to the country or region's perspective to the operation outlined in the Base Plan and as described through the strategic communication overview. Address primary strategic communication assets within the country or region that have the ability to execute strategic communication initiatives or strategies.

b. Enemy. Adversary or Competitor Perspective. Identify primary opposing perspectives in the area of responsibility that will compete against US strategic communication efforts. Categorize the perspectives in descriptive subparagraphs as either an "obstacle" or a "constraint" to implementation of the strategic communication objective. Perspectives listed should not normally repeat supporting communication capabilities but the significant obstacle or constraint requiring coordination, synchronization, or integration through the strategic communication process.

(1) Opposing Audiences. IO audiences/key decision makers and support activities who contribute to the establishment of obstacles and constraints through their influence of planning guidance, key policy decisions, and operational execution of their strategy. These key decision makers direct the development or allocation of resources to execute course of action that may be contrary to US and command strategic communication objectives. Identify groups that can influence plans, decisions, and operational effectiveness in task accomplishment; identify their susceptibility to strategic communication messages and actions.

(2) Information Systems. Identify primary information and collection systems that support opposing decision makers and their staffs. Summarize intelligence capabilities pertinent to the situation. Cite references for detail.

c. Friendly

d. Assumptions. Address the overall assumptions necessary to execute the strategic communication process and list specific assumptions necessary for particular supporting communication capabilities in the respective annexes.

e. Lines of Operation. Identify the significant expectations to be coordinated, synchronized, and/or integrated to identify primary responsibilities and mission expectations of the various supporting communication capabilities.

- (1) Friendly
- (2) Neutral
- (3) Adversary

2. Mission. Refer to the Base Plan.

3. Execution

a. Concept of Operations

(1) Overview. State the Base Plan commander's intent for strategic communication. Discuss the goal(s) of the strategic communication process and provide emphasis on how it contributes to the end-state of the Base Plan. Conceptually explain how combatant commands produce effects that contribute to the accomplishment of national objectives for the area of operations (AOR).

(2) Specific Guidance. Provide guidance for the various supporting communication capabilities, through subordinate command elements, to ensure coordinated execution of strategic communication objectives. (See Strategic Communication Planning Matrix at Tab A).

(a) Identify the strategic communication goal(s) to achieve the commander's intent.

(b) Discuss the strategic communication themes, subsequent messages, and desired end state to achieve the strategic communication objective(s) throughout the AOR (Annex Y Appendix 1).

(c) Provide guidance on target audiences who are instrumental in achieving the strategic communication objective(s). Associate themes and subsequent messages to each identified audience. Generally associate performance expectations to provide guidance to the various communication capabilities in developing associated action (Annex Y Appendix 1).

(d) Address themes, subsequent messages, and actions to be avoided because of their potential to produce unintended consequences or harmful attitudes and behavior (Annex Y Appendix 2).

(e) Describe primary adversarial themes and messages directed at friendly audiences in the operational area that oppose US and combatant command strategic communication objectives. Strategic communication objectives should provide guidance for countering or minimizing affect of adversary operations (Annex Y Appendix 1 and Annex Y Appendix 2).

(3) Relationship to Information Operations (IO) and Public Affairs (PA). Crossreference and demonstrate relationships between the effects, audiences, messages, and activities in various enclosures to the Basic Plan. This will include Annex C (Operations), Appendix 3 to Annex (IO), Annex F (PA) and Annex V (Interagency Coordination). Discuss the sequencing of messages and activities and refer to Tab A.

(4) Measures of Performance (MOP). Provide expectation as to methods expected for measuring performance, such as intelligence, multidiscipline counterintelligence, security monitoring, and operational feedback; how will strategic communication requirements be assessed. Include measurement expectations to ensure the implementation of a selected MOP, by the supporting communication capability, confirms the delivery of the message, to the targeted audience, with the desired end state.

(5) Measures of Effectiveness (MOE). The primary measure of effectiveness in the communication environment is a change in behavior of the identified target audience that supports an objective. Measure of effectiveness, the result of an implemented "measure of performance," may be a less stringent opposition to a democratic initiatives and/or an increased willingness to adapt improved humanitarian proposals. Such MOE must have established MOP and may require specialized reporting.

b. Tasks. Outline the tasks to be completed and divided into separate subparagraphs by supported and supporting commands and agencies. Each task should be a concise statement encompassing all key actions that subordinate and supporting elements must perform. Assign responsibilities based on capabilities to reach the intended audience(s). Ensure that tasks clearly assign responsibilities, consider Defense Support to Public Diplomacy (DSPD) and visual information, address interagency coordination, and provide for guidance on MOE and MOP.

(1) PublicAffairs

(2) Information Operations

(3) CivilAffairs

(4) Military Diplomacy

-
- (5) Defense Support to Public Diplomacy
 - (6) Visual Information (Combat Camera)
 - (7) Subordinate Commands
 - (8) Supporting Combatant Commands
 - (9) Specified Coordination with Higher Headquarters
 - (a) Non-DOD agencies
 - (b) OSD/Joint Staff and defense support agencies
 - (10) Other — Senior Leader Engagements

c. Coordinating Instructions. List the instructions applicable to the entire command or two or more elements of the command that are necessary for proper coordination of the operation but are not appropriate for inclusion in a particular annex. Explain terms pertaining to the timing of strategic communication execution and deployments. Also explain other operational terms required to lend clarity to the implementation of strategic communication throughout the AOR but are not defined in Joint Staff publications.

4. Administrative and Logistics. Provide a statement of the administrative and logistic arrangements applicable to strategic communication not covered in the Base Plan or another annex thereof.

5. Command and Control. Refer to appropriate sections of Annex K and provide pertinent extracts of information included in the Base Plan or Annex K.

[Note: Discuss the role of the command's strategic communication "governing body" by explaining the chain of responsibility through each higher command, and the processes and procedures regulating its interaction with the DOD Strategic Communication Integration Group.]

Vedlegg B: Intervjuguide brukt i kapittel seks.

Intervjuguide for masteroppgave, Knut H. Grandhagen

Strategisk kommunikasjon i det norske Forsvaret (Evne).

Intervjuobjekter: a. Ob Petter Lindqvist

b. Oblt Geir Karlsen

Tema 1: Implementering av stratcom i det norske Forsvaret

Den amerikanske implementeringen av stratcom ble i sin tid planlagt i tre faser.

Hvordan står prosessen i det norske Forsvaret når det gjelder:

- a. Konseptimplementering
- b. Doktrineutvikling
- c. Kompetansebygging og personell

Tema 2: Strategi innenfor StratComs virkeområde

I hvilken grad er norske elementer innenfor P&I, IO og CIMIC vant til å jobbe aktivt med strategisk planverk?

Hvilken kompetanse har man for å bidra i utviklingen av strategisk planverk?

I hvilken grad bidrar Norge med personell og kompetanse inn i Natos strategiske kommunikasjonsstruktur?

Tema 3: Personell og kompetanse

I hvilken grad har Norge tilstrekkelig med personell tilgjengelig (kontraktert/beordringsbart) til å tjenestegjøre og støtte opp under Natos strategiske kommunikasjonsinnsats?

I hvilken grad planlegger Norge med kompetanseutvikling for å styrke personellet evne til å bidra aktivt inn i den strategiske kommunikasjonsprosessen i Nato?

Tema 4: Doktrinell implementering

Har Norge som ambisjon å implementere Strategisk kommunikasjon (Nato-modell) som sentralt konsept for sin informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet?

Har Norge utviklet doktrine, retningslinjer eller rammeverk for Strategisk kommunikasjon?

Er det juridiske eller prinsipielle begrensninger som hindrer norsk implementering av Strategisk kommunikasjon (PSYOPS, CIMIC, PA)?

Tema 5: Ledelse og styring

I hvilken grad er strukturen (personell og organisasjon) i stand til å tilnærme seg strategisk kommunikasjon (helhetlighet, koordinasjon, strategisk lederskap, felles mål, osv)

Har det norske Forsvaret kompetent personell på de nødvendige nivåer for å støtte Nato i implementering og utføring av strategisk kommunikasjon?

Tema 6: Øving og trening

I hvilken grad er strategisk kommunikasjon en del av Norges øvings- og treningsaktivitet

Strategisk kommunikasjon er (i det små) innført i Stabsskolens TØUT-øvelser – hva er erfaringene og/eller konklusjonene omkring bruk av Strategisk kommunikasjon i det norske Forsvaret.

Tema 7: Operasjoner

Norge bidrar i Afghanistan med personell innenfor IO/P&I/CIMIC(?) i Afghanistan i dag. I hvilken grad er de trent og forberedt på å støtte opp under Natos stratcom innenfor ISAF-rammen?

I hvilken grad bidrar Strategisk kommunikasjon som en del av rammene for Norges operasjoner i, eksempelvis Afghanistan?

I hvilken grad tas Natos strategiske kommunikasjon hensyn til når nasjonale planverk skal legges hjemme i Norge? (koordinasjon)

I hvilken grad tas Norges strategiske kommunikasjonsbehov hensyn til når Natos planverk skal legges i tilknytning til operasjoner en tar del i? (koordinasjon ref Libya og bombing av Ghadaffis kommandosenter 24/04/2011)

Vedlegg C: Helsides gjengivelse av figur 5.A

AUDIENCE: All Audiences

Desired Effects	Constraints	Methods	Tasks	Lead	Partners	Measures of Effectiveness
<ul style="list-style-type: none"> • Accurate understanding of international community's efforts in Afghanistan • Comprehensive understanding of progress country-wide • Comprehensive understanding of the long-term challenges • Recognition of the strategic importance of Afghanistan to international security 	<ul style="list-style-type: none"> • Multiple actors means multiple voices • NATO is a consensus-driven body made up of sovereign governments • Media attention tends to be drawn to kinetic operations • Enemy exploits any perceived dissonance among Allies • Difficult to develop a consensus strategic response to crisis events in such a fast-paced media environment • Extremely complex modern media environment 	<ul style="list-style-type: none"> • Message coordination within USG, with NATO, ISAF, Government of Afghanistan 	<ul style="list-style-type: none"> • Create and update quarterly a Master Narrative, synchronized with NATO's Afghanistan messages, to provide high-level messaging to all levels of command. • Develop, coordinate, disseminate, and regularly update talking points and supporting materials/fact sheets on key issues related to Afghanistan • Quarterly update of Audience Analyses to reflect current attitudes, prioritized list of methods by which audience receives messaging (e.g. TV, traditional communication, etc.), and assessment of shifts in attitudes. • Regular operational coordination to deconflict and synchronize messages and activities 	<ul style="list-style-type: none"> • PA • USDX(P) 	<ul style="list-style-type: none"> • CENTCOM • EUCOM • JS • State • NATO MDC • Government of Afghanistan 	<ul style="list-style-type: none"> • Greater clarity on OEF and ISAF missions • Greater understanding of progress, and increased appreciation of Afghanistan's strategic importance to international security
			<ul style="list-style-type: none"> • Develop, coordinate, disseminate, and regularly update talking points and supporting materials/fact sheets on key issues related to Afghanistan 	<ul style="list-style-type: none"> • PA • SPD 	<ul style="list-style-type: none"> • USDX(P) • State • CENTCOM • SOCOM • NATO MDC • Govt of Afghanistan 	
			<ul style="list-style-type: none"> • Quarterly update of Audience Analyses to reflect current attitudes, prioritized list of methods by which audience receives messaging (e.g. TV, traditional communication, etc.), and assessment of shifts in attitudes. 	<ul style="list-style-type: none"> • JIOWC 	<ul style="list-style-type: none"> • PA • USDX(P) • USDX(I) • JS • State • Intel • Community 	
			<ul style="list-style-type: none"> • Regular operational coordination to deconflict and synchronize messages and activities 	<ul style="list-style-type: none"> • CENTCOM 	<ul style="list-style-type: none"> • SOCOM • State • USDX(P) • PA 	

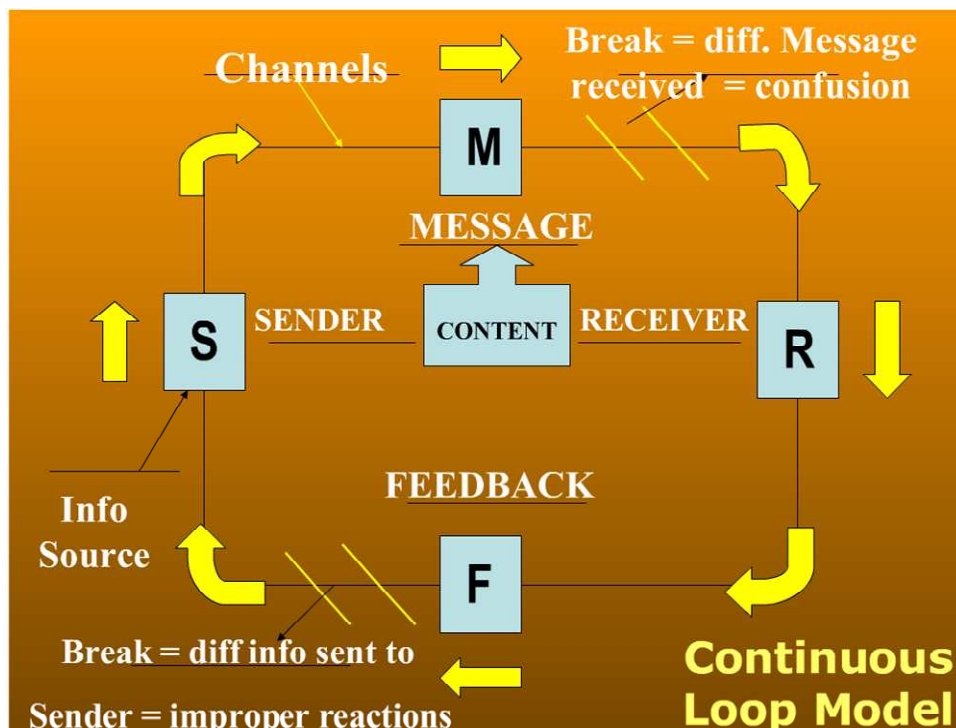
Vedlegg D: Helsides gjengivelse av figur 5.B

AUDIENCE: Taliban Rank-and-File

Desired Effects	Constraints	Methods	Tasks	Lead	Partners	Measures of Effectiveness
<ul style="list-style-type: none"> Understand Al Qaeda and its associated are brutal outlaws and murders who attack civilians and use repugnant methods View the Taliban leadership as foreign and corrupt Recognize the Taliban have no positive vision for the country See that only the government of Afghanistan can meet the need for jobs, security, family welfare, health, education and justice that the Afghan people desire Accept that laying down arms and/or reconciling with the government are the only viable alternatives 	<ul style="list-style-type: none"> Resistant to foreign messaging High illiteracy rates Complex loyalties to tribal and religious leaders 	<ul style="list-style-type: none"> Synchronize actions and messages with the Govt of Afghanistan Common messages from top Govt of Afghanistan officials 	<ul style="list-style-type: none"> Build Govt of Afghanistan capacity to counter enemy propaganda and ability to develop messages that sow discord among enemy leadership Support Govt of Afghanistan efforts to disseminate stories of former Taliban who have defected and reconciled Provide communications equipment to facilitate ongoing communication between national, provincial, and local/traditional officials. UnderSCORE ANSF, ISAF, and OEF overwhelming power and the inevitability of victory over the enemy UnderSCORE that asymmetric tactics like IEDs and hostage-taking demonstrate the enemy's weakness, kill and injure Afghans, and violate Afghan norms. Promote reconciliation as the only way forward 	<ul style="list-style-type: none"> DoD USAID Govt of Afghanistan CENTCOM PoA Govt of Afghanistan Mol 	<ul style="list-style-type: none"> NATO CENTCOM SOCOM NATO MOC PA SFD Theater PSYOP Govt of Afghanistan Mol Embassy Kabul SOCOM NATO MOC Embassy Kabul ISAF 	<ul style="list-style-type: none"> Decreasing level of support for Taliban in historically pro-Taliban areas Increasing frequency of Taliban rank-and-file who participate in reconciliation program (Program Takham-e-Sol, PTS) Increasing frequency of denunciations by local tribal elders and religious leaders of terrorist tactics as a violation of Afghan norms

Vedlegg E: Den originale Continuous loop of communication

Modellen, slik den er brukt i oppgaven har blitt noe modifisert og videre utviklet av forfatteren. Modellen ble i utgangspunktet utviklet på 1920- eller 1930-tallet, og opphavsmannen til modellen er ukjent. Modellen er enkel, men legger likevel et godt grunnlag for å forklare kommunikasjon som konsept, og for å gjøre rede for de mest sentrale konseptene innenfor militær bruk av kommunikasjon. Modellen benyttes i flere lærebøker for kommunikasjon. Denne spesifikke illustrasjonen ble hentet fra <http://www.slideshare.net/gerryhill/communication-models-presentation> og visualiseringen tilligger Gerry Hill ved Greater Atlanta Christian School.



Figur 1.C Den originale illustrasjonen for Continuous loop model. Modellen tegnet om fra grunnen av og videreutviklet noe av forfatteren for å visualisere den militære bruk av kommunikasjon. Modellen brukes i kapittel 2.