



FORSVARET
Forsvarets høgskole

**NATOs Comprehensive Approach:
Kontinuitet eller endring?**

En studie av NATOs CA etter ISAF

Major Kai Solem

Masteroppgave

Forsvarets høgskole

vår 2021

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på min stabsskoleutdanning ved Forsvarets høgskole. Den akademiske vandringen har helt klart vært både krevende og utfordrende, og jeg har flere ganger følt på et motsetningsforhold av jo mer jeg forsker, jo mer avdekker jeg hvor lite jeg kan. Desto mer givende har det derfor vært når de løse trådene gradvis har blitt flettet sammen.

Jeg ønsker først og fremst å rette en stor takk til Lene Ekhaugen ved Institutt for forsvarsstudier for fantastisk veiledning gjennom denne prosessen. Det har vært perioder hvor kyndig veiledning virkelig har vært kjærkomment. Videre fortjener mine intervjuobjekter en stor takk for at dere tok dere tid til å stille opp i denne studien, herunder en særskilt takk til Gjermund Eide for din interesse og all hjelp! En stor takk går også til Kari-Anne for din hensynsløse røde penn, og Atle & Co ved Manøverskolen for tilrettelegging av arbeids- og studiehverdagen.

Selv om denne studien er skrevet på deltid og i en periode hvor store deler av landet har befunnet seg på hjemmekontor, har jeg nok likevel ikke vært «helt til stede» i heimen. En varm klem går derfor til mine nære og kjære – takk for tålmodigheten.

Kai Solem
Rena, mai 2021

Sammendrag

ISAF-operasjonen i Afghanistan ble den største driveren for NATOs tilnærming til *a Comprehensive Approach to Operations (CA)*. NATOs CA ble solid forankret som en strategisk oppgave for alliansen, og ble etter hvert lagt til grunn for alle NATOs operasjoner, uavhengig av type operasjon eller hvor i konfliktspekteret operasjonen befant seg. Denne studien beskriver og forklarer utviklingen av NATOs CA etter ISAF-operasjonens slutt, og stiller derfor spørsmålet *i hvilken grad kjennetegnes utviklingen av NATOs CA etter 2014 av kontinuitet eller endring?*

Studien innledes med et analytisk rammeverk hvor opphavet for CA som en trend blant store internasjonale aktører og etter hvert NATOs tilnærming til konseptet kort gjøres rede for. Studien drøfter deretter hvordan NATOs CA har utviklet seg etter ISAF, og viser på den ene siden at NATO i tråd med videreføringen av *Comprehensive Approach Action Plan* har styrket sitt samarbeid med eksterne aktører, og i særlig grad EU. På den andre siden viser den at bruk av militærmakt som virkemiddel for å forsvare det euroatlantiske området og avskrekke en motstander fra ytterligere militær aggresjon virker å trumfe NATOs CA.

Den rasjonelle analysen av hva som forklarer denne utviklingen med kontinuitet og endring avdekker at NATO oppfatter konseptet som mindre relevant i møte med en ny strategisk virkelighet. At konseptet også mangler en praksisarena slik ISAF representerte taler også for en nedskalering av konseptet. Behovet for å samarbeide med eksterne aktører, og i særlig grad EU, er fortsatt høyst relevant for NATO. I tillegg kan ikke kjerneoppgaven global krisehåndtering forlates helt. Det virker derfor å være rasjonelt av NATO å videreføre en nedskalert versjon av konseptet. Samtidig er det flere forhold ved NATOs CA som den rasjonelle forklaringen helt klarer å svare på, og som åpner opp for andre forklaringsmodeller.

Analysen i perspektiv av organisasjonsprosess viser at utviklingen kan forklares av at NATOs sub-strukturer i fravær av dekkende politiske retningslinjer har falt ned på sine mer standardiserte, byråkratiske rutiner, og at NATOs CA derfor blir gjenstand for forskjellig oppfatning innad i NATO. Analysen i perspektiv av byråkratipolitikk viser at konseptet har vedvarende motsetninger og at forskjellige deler av NATO har omfavnet CA i ulik grad. NATOs CA faller dermed mellom flere stoler i et politisk forhandlingsspill.

Studien argumenterer for at NATOs CA etter 2014 på enkelte områder har hatt kontinuitet, men at utviklingen på andre områder helt klart bryter med hvordan NATOs CA fremstod under ISAF-perioden. NATOs CA etter 2014 kjennetegnes av en *nedskalert videreføring*.

Summary

It can be argued that NATO's *Comprehensive Approach to Operations* (CA) went from being an idea to becoming a strategic task because of Afghanistan. This thesis analyses the development of NATO's CA after the termination of ISAF in late 2014. The overall focus of this study is to answer the question: *To what extent is the development of NATO's CA after 2014 characterized by continuity or change?*

The introduction briefly examines the origins of CA as a trend amongst major international actors engaged in global *Crisis Response Operations*. The introduction then moves on to describe the development of NATO's CA.

The following discussion on how NATO's CA has developed after 2014 shows that NATO, in line with its *Comprehensive Approach Action Plan*, has strengthened its commitment to CA, especially with bolstering its corporation with the European Union. That being said, NATO is also showing signs of leaving NATO's CA behind in favor of the military instrument of power as the superior asset when it comes to *Defense and Deterrence of the Euro-Atlantic Area*. The findings in this thesis demonstrates that NATO's CA after 2014 is continued but downscaled.

The analysis of NATO's CA post-ISAF is inspired by Graham T. Allison's 1969 *Conceptual Models*, and first explains the development from the perspective of *Rational Policy Actor*. NATO does no longer seem to acknowledge the concept as being relevant in face of new threats in the realm of Russian aggression to NATO's borders. Still, cooperation with external actors - particularly the EU - seems to be of relevance to the alliance. NATO will also have to continue to manage crisis beyond its borders. This explanation is solid, but there are times when rationality doesn't give the significant explanation needed. The analysis therefore takes a look within NATO - in order to give a broader explanation to the concept's development.

Analyzed from the perspective of the *Organizational Process Model*, the continuation and downscaling can be explained merely as systemic output from NATO's sub-organizations. NATO's sub-organizations seem to have different views on the need for CA in lieu of emerging threats. The analysis from the perspective of the *Bureaucratic Politics Model* shows that NATO still hasn't firmly agreed to the model NATO's CA. The downscaling of NATO's CA appears to be fueled by a lack of political guidance – particularly to the military side of NATO.

This study argues that NATO's CA after 2014 in some areas is characterized of continuity, but at the same time, the development also shows signs of change – a significant contrast to how NATO's CA developed during the ISAF-operations. NATO's CA after 2014 is characterized by a downscaled continuum.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 BAKGRUNN	1
1.2 PROBLEMSTILLING	2
1.3 AVGRENSNINGER	3
1.4 METODISKE VALG OG FORSKNINGSDESIGN	3
1.5 KILDEGJENNOMGANG	5
1.5.1 SKRIFTLIGE KILDER	5
1.5.2 INTERVJUOBJEKTENE	5
1.6 STUDIENS VALIDITET OG RELIABILITET	6
1.7 OPPGAVENS STRUKTUR	8
2 Analytisk rammeverk	9
2.1 BAKGRUNN FOR A <i>COMPREHENSIVE APPROACH</i>	9
2.2 NATO OG CA	11
2.3 NATOS TILNÆRMING TIL CA OPPSUMMERT	15
2.4 ANALYTISKE MODELLER FOR HVORDAN UTVIKLING AV NATOS CA KAN FORSTÅS OG FORKLARES	16
2.4.1 MODELL 1 – <i>RASJONELL AKTØR</i>	17
2.4.2 MODELL 2 – <i>ORGANISASJONSPROSESS</i>	18
2.4.3 MODELL 3 – <i>BYRÅKRATIPOLITIKK</i>	19
2.4.4 OPPSUMMERING AV DE ANALYTISKE MODELLENE	19
3 Analyse av NATOs CA	21
DEL I – HVORDAN HAR NATOS CA UTVIKLET SEG ETTER ISAF-OPERASJONENS SLUTT?	21
3.1 UTVIKLING INTER-AGENCY	21
3.2 UTVIKLING INTRA-AGENCY	25
3.3 WGA – EN DEL AV NATOS CA?	30
3.4 DELKONKLUSJON	33
DEL II - HVA FORKLARER UTVIKLINGEN AV NATOS CA ETTER ISAF-OPERASJONENS SLUTT?	34
3.5 UTVIKLING I PERSPEKTIVET <i>RASJONELL AKTØR</i>	34
3.5.1 DELKONKLUSJON - UTVIKLING AV NATOS CA I PERSPEKTIVET <i>RASJONELL AKTØR</i>	36
3.6 UTVIKLING I PERSPEKTIVET <i>ORGANISASJONSPROSESS</i>	37
3.6.1 DELKONKLUSJON - UTVIKLING AV NATOS CA I PERSPEKTIVET <i>ORGANISASJONSPROSESS</i>	39
3.7 UTVIKLING I PERSPEKTIVET <i>BYRÅKRATIPOLITIKK</i>	40
3.7.1 DELKONKLUSJON – UTVIKLING AV NATOS CA I PERSPEKTIVET <i>BYRÅKRATIPOLITIKK</i>	45

4 Konklusjon	46
4.1 EPILOG	49
Forkortelser	50
Litteraturliste	52
Vedlegg	a
A) INTERVJUOBJEKTER	A
B) GODKJENNING	C
C) INFORMASJONSSKRIV MED SAMTYKKEERKLÆRING	E
D) INTERVJUGUIDE	H

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

We've learned that there is often no military solution solely to crises and conflicts. It's true in Afghanistan, it's true in many of the other conflicts underway today. The military is necessary – but it is not sufficient. What we need is a comprehensive approach, where the political, civilian and military efforts are coordinated, and work towards common aims. Where, as much as possible, the military and civilian actors plan together, operate in complementary ways, and support each other (NATOs generalsekretær Anders Fogh Rasmussen, 8. oktober 2010).

NATO has been able to adapt, to change. So when the world is changing, NATO is changing [...] We have to continue to project stability, to manage crisis beyond our borders [...] But at the same time, we have to come back to Europe, and focus once again on collective defence deterrence in Europe (NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg, 13. april 2017).

Militærmakt er ett av flere virkemidler i internasjonal sikkerhetspolitikk. Generalsekretærenes sitater har ulike kontekstuelle rammer hvor NATOs militærmakt kan hevdes å ha spilt ulike roller. Fogh Rasmussen ledet et NATO som for alvor hadde tatt steget vekk fra kollektivt forsvar av det euroatlantiske området, og over til globale *out-of-area* operasjoner¹. NATOs krisehåndteringsoperasjoner på Balkan, og i særlig grad i Afghanistan med *International Security Assistance Force* (ISAF), førte med seg erkjennelsen av at militærmakt alene ikke er tilstrekkelig for å oppnå politiske mål i stadig mer komplekse operasjonsmiljø. Fogh Rasmussens NATO tilnærmet seg under ISAF-perioden en mer samstemt orkestrering av involverte aktørers virkemidler – *a Comprehensive Approach to Operations* (CA). «NATO will be in the lead when the going gets rough but otherwise act in a supporting role» (Rynning, 2014, s. 124). Rynnings oppsummering av NATOs strategiske konsept fra 2010 illustrerte et NATO som steg for steg hadde omfavnet en helhetlig tilnærming. NATOs CA hadde gått fra å være «en omstridt idé til et begrep integrert i NATOs operasjonsplanlegging» (Ekhaugen & Hansen, 2016, s. 133). Såpass sterkt fundert var tankegodset om NATOs CA at alliansens militære doktriner la det til grunn for NATOs operasjoner i *helle* konfliktpekteret: «[...] there is no fundamental difference in the planning and execution of any operation across the full range of NATO's military capabilities» (NATO Standardization Agency, 2010, s. X).

Våren 2014 bar preg av at *the going* var i ferd med å bli mer *rough* for NATO og sikkerheten i det euroatlantiske området. Da Jens Stoltenberg skred til verket som ny generalsekretær i Brussel på senhøsten, overtok han et NATO som i henhold til plan var på vei ut av Afghanistan. Tidligere samme

¹ *Out-of-area* kan enkelt forklares som operasjoner som finner sted utenfor traktatområdet som Atlanterhavstraktaten definerte i 1949.

år hadde Russlands vist revisjonistiske tendenser ved å annektere Krimhalvøya og intervenere militært i Øst-Ukraina. Russlands handlinger hadde tatt NATO på sengen, og i de politiske og militære hovedkvarterene var nå alle kluter satt til for å sikre en resolutt reaksjon på russisk aggresjon, nærmest talt på dørstokken til alliansens østligste medlemsland. Stoltenbergs NATO var i ferd med å endre sin strategiske innretning tilbake til sitt opprinnelige *raison d'être* – militær kjernevirksomhet i form av *collective defense and deterrence of the Euro-Atlantic area*.

Hva har dette medført for NATOs CA? Har konturene av en ny kald krig kastet nytt lys på militærmakt som foretrukket sikkerhetspolitisk verktøy og skjøvet NATOs tilnærming til CA ut i skyggen? Flere kritikere, slik som Jakobsen (2008, 2011) og Rynning (2014), vil kunne hevde at NATOs tilnærming til CA har vært preget av vedvarende utfordringer, og at alliansen opprinnelig aldri var helt omforent om selve ideen (Rynning, 2014, s. 120). ISAF-operasjonen ble den største pådriveren for implementering av NATOs CA (Jakobsen, 2011, s. 84; Rynning, 2014, s. 130), men kritiske røster advarte samtidig om faren for at NATOs CA skulle bli et konsept forbundet utelukkende *med* ISAF – og derfor bli kastet ut med badevannet. Rynning hevdet i 2014 at NATOs CA trengte politisk forankring fremfor å klamre seg til håpet:

[...] the Comprehensive Approach made no real imprint on the Afghan campaign. The question is therefore whether the allies can come to a new and firmer agreement that involves partners and anchors the Comprehensive Approach in solid political soil. If not, comprehensive action will remain a hope, which is a dangerous foundation for military operations (Rynning, 2014, s. 124).

1.2 Problemstilling

Denne studiens formål er å beskrive og forklare utviklingen av NATOs CA etter 2014 - en periode hvor NATO later til å ha gått bort fra de store krisehåndteringsoperasjonene og samtidig reorientert seg mot kjerneoppgaven kollektivt forsvar. Den overordnede problemstillingen som løftes i denne studien er derfor:

I hvilken grad kjennetegnes utviklingen av NATOs CA etter 2014 av kontinuitet eller endring?

Problemstillingen er forholdsvis omfattende, og vil derfor operasjonaliseres gjennom to forskningsspørsmål. For det første spør jeg *hvordan har NATOs CA utviklet seg etter ISAF-operasjonens slutt i 2014?* Med utgangspunkt i studiens analytiske rammeverk som redegjør for konseptets fremvekst og innhold vil dette forskningsspørsmålet ha som formål å diskutere hvordan NATOs CA har utviklet seg i senere tid. For det andre spør jeg om *hva forklarer utviklingen av NATOs CA etter ISAF?* Ulike analytiske perspektiver kan her bidra med utfyllende forklaringskraft til utviklingen.

Det foreligger mye internasjonal forskning på CA, både som begrep og operasjonskonsept, ettersom CA har vært en økende trend blant store internasjonale aktører engasjert i

krisehåndteringsoperasjoner etter murens fall. Forskningen til Cecilé Wendling (2010), Cedric de Coning og Karsten Friis (2011), Claudia Major og Christian Mølling (2009) har bidratt til å skape forståelse for CAs historiske opphav, herunder begrepets fremvekst som en trend blant store internasjonale aktører, samt å belyse utfordringer med aktørers divergerende tolkning av begrepet. Det er også forsket forholdsvis mye på NATOs tilnærming til CA, og i særlig grad har den anerkjente forskningen fra Peter Viggo Jakobsen (2008, 2011, 2018), Sten Rynning (2014), Jens Ringsmose (2018) samt Lene Ekhaugen og Bjørn Trygve Hansen (2016) blitt tillagt stor betydning for denne studien. Det kan virke som at studien uforbeholdent vektlegger danske forskere, men dette forholdet har sin forklaring i at svært mye av opphavet for NATOs tilnærming til CA kan heves å ha sitt utspring fra skandinaviske tenke-tanker, og i særlig grad dansk forskning.

Fellesnevneren for begge forskningskategoriene over er at publisert forskning virker å avta kraftig etter 2014. Denne studien bygger dermed videre på eksisterende kunnskap samtidig som den bidrar med ny.

1.3 Avgrensninger

Overordnet sett kan det hevdes at CA innebærer en kombinasjon av sivil og militær innsats fra både internasjonale organisasjoner og lokale aktører. Et grunnleggende premiss for CA som konsept er at altså flere aktører er engasjert i en felles krisehåndtering. Denne studien vil dog ikke ta for seg eller sammenligne andre aktørers tilnærming, slik som FN, EU etc. Studien avgrenses til å omhandle NATOs tilnærming til CA, et bevisst valg for å sikre tilstrekkelig dybde i forskningen.

Studien retter søkelyset mot NATOs politiske-, militærstrategiske- og operasjonelle nivå. Hvordan NATOs CA kommer til uttrykk på det taktiske nivået omhandles ikke, til det er studiens rammer for knappe.

1.4 Metodiske valg og forskningsdesign

Problemstillingen påvirker hvilke forskningsmetoder som bør benyttes (Busch, 2013, s. 15). Den overordnede problemstillingen for denne studien kan sies å være problemidentifiserende og kompleks fordi den ikke spør om hvorvidt NATOs CA er et tilfelle av skal eller skal-ikke; den er ikke et ja/nei spørsmål med to streker under svaret. Dag Ingvar Jacobsen kaller denne typen problemstilling for eksplorerende ettersom den har til hensikt å utdype det vi vet lite om. Videre sier Jacobsen at en eksplorerende problemstilling ofte vil kreve «en metode som får frem nyanserte data, går i dybden, er følsom for uventede forhold og dermed er åpen for kontekstuelle forhold» (Jacobsen, 2005, s. 62). Denne studien benytter derfor en *kvalitativ metode*, og er organisert som en *case study* av NATOs CA i perioden fra 2015 og frem til i dag.

Det vitenskapsteoretiske grunnlaget for denne studien bestod på den ene siden av både en *induktiv* og en *deduktiv* metodisk tilnærming. Ved en induktiv tilnærming lar ikke forskeren seg påvirke av teorier eller andre forventninger, og nærmer seg empirien med et åpent sinn uten noen former for hypoteser om hvordan verden ser ut. Ved en deduktiv tilnærming går forskingen motsatt vei, fra teori til empiri, hvor hensikten er å bekrefte eller avkrefte hypotesene (Busch, 2013, s. 51).

På en annen side; det eksisterer som nevnt forholdsvis mye publisert forskning på NATOs CA. Endrede sikkerhetspolitiske forutsetninger og et markant skifte i NATOs strategiske prioriteringer gjør at spørsmål om hvorvidt denne forskningen fortsatt har samme gyldighet virker påfallende. Det kan derfor tenkes at det vil være vanskelig å finne én objektiv virkelighet, men snarere flere tolkninger beroende på ulike utgangspunkt. Denne studiens forskning tar derfor et mer pragmatisk utgangspunkt i en *abduktiv tilnærming*, hvor det teoretiske utgangspunktet justeres etter hvert som empirien samles inn (Busch, 2013, s. 51).

Studien har et *intensivt design*, hvor forskningen går i dybden og datainnsamlingen er konsentrert til et fåtall kilder. Busch (2013, s. 14) skriver også at problemstillingen langt på vei bestemmer hvilke data som skal samles inn, og i kvalitative studier slik som denne gir problemstillingen klare retningslinjer for hvilke temaer som skal tas opp i intervjuene. Samtidig kan det vise seg at de innsamlede data ikke dekkes av den eksisterende teorien. Empirien vil da danne utgangspunktet for argumentasjon og faglig diskusjon. Denne vekselvirkningen mellom teori og empiri gjør at også empirien kan sette krav til hvilke teorier som skal legges til grunn (Busch, 2013, s. 14-15).

For å besvare problemstillingen tar jeg utgangspunkt i et analytisk rammeverk. Rammeverket fungerer som et aktivt hjelpemiddel til analysen av empiriske data (Busch, 2013, s. 15). I studiens analysedel forsøker jeg å redusere noe av kompleksiteten, noe som Jacobsen (2005) beskriver som et paradoks ettersom hensikten med kvalitative tilnærminger er å «vise til et mangfold av ulike perspektiver, nyanser og synspunkter» (Jacobsen, 2005, s. 185). En strukturering vil gjøre det enklere å fordøye all informasjon som studien trekker frem, holde den røde tråden i diskusjonen, samt trekke slutninger som svarer til den overordnede problemstillingen. I analysens første del har jeg valgt å se til ulike områder for hvordan NATOs CA kan komme til uttrykk som oppheng for å diskutere utviklingen. I analysens andre del forklares denne utviklingen i lys av tre forskjellige perspektiver. Denne analysemodellen er valgt nettopp fordi problemstillingen er såpass omfattende at det ikke kan forventes å finne bare ett svar på spørsmålet. Både modellene og analyseperspektivene gjøres kort rede for i neste kapittel.

1.5 Kildegjennomgang

Studiens primærkilder er offentlige dokumenter samt intervjuobjekter. Eksisterende forskning på temaet er å anse som studiens sekundærkilder. De skriftlige primærkildene sier dog lite eller ingenting om de bakenforliggende årsakene til beslutningene. Intervjuer med beslutningstakere og/eller nøkkelpersoner i NATOs organisasjon bidrar derfor til å beskrive utviklingen og til å forklare årsakssammenhengene. En triangulering mellom offisielle dokumenter, publisert forskning og informasjon fra intervjuobjekter er valgt for å styrke validiteten i studiens funn (Creswell, 2018, s. 200).

1.5.1 Skriftlige kilder

De skriftlige primærkildene for denne studien har vært NATOs militære hjørnesteinsdoktrine *Allied Joint Doctrine* (AJP-01), utgave (D) fra 2010 samt utgave (E) fra 2017. Doktrinene er sentrale styringsverktøy ettersom de er autorative for hvordan NATO skal tilnærme seg militære operasjoner. Videre har NATOs strategiske konsept fra 2010 *Active Engagement, Modern Defense*, samt annen dokumentasjon slik som pressemeldinger, kommuniqué fra NATOs toppmøter etc. publisert på NATOs hjemmesider vært nyttige og reliable kilder til forskningen.

De skriftlige sekundærkildene er svært nyttige ettersom de forteller mer om de bakenforliggende årsaksforhold.

1.5.2 Intervjuobjektene

Intervjuobjektene har vært av særdeles stor viktighet for denne studien. Deres innspill har gitt helt sentrale bidrag til diskusjonen rundt hvordan NATOs CA har utviklet seg etter ISAF-operasjonens slutt, og til hvordan NATOs CA kan forstås i dag.

Intervju har vært en omfattende prosess i forhold til innledende kartlegging av mulige respondenter, utarbeidelse av intervjuguide, gjennomføring av selve intervjuet og ikke minst den tidkrevende jobben med transkribering av intervju i etterkant. Først og fremst har det vært viktig for studiens pålitelighet og troverdighet å få tilgang til intervjuobjekter som besitter kjennskap til og erfaring med fremveksten av NATOs CA. Min grunnleggende vurdering i utvelgelsesprosessen har vært betraktningen om at den som er best egnet til å svare på spørsmål om utvikling av NATOs CA er representanter for NATO selv. Ettersom NATO er en svært stor internasjonal organisasjon sier det seg selv at studien ikke kan etterstrebe et representativt utvalg. Utvalget ble derfor begrenset til et fåtall intervjuobjekter hvor jeg forventet at de ville vektlegge ulike perspektiver for NATOs CA beroende på deres tilhørighet på politisk, strategisk og operasjonelt nivå i NATO. I tillegg til bredde har det siste utvalgsriteriet vært krav til tjenestegjøring på nivået fra rundt 2014 og fremover i den hensikt å sikre nærhet til fenomenet som studeres.

Ettersom forskningsprosjektet behandler personopplysninger, er studien innrapportert og godkjent både hos *Norsk senter for forskningsdata* samt *Forsvarets forskningsnemnd* (se vedlegg B). Alle intervjuene er gjennomført som individuelle, semi-strukturerte intervju, hvor intervjuobjektene har fått anledning til å fritt resonnerer rundt spørsmålene jeg har skissert i intervjuguiden. Intervjuene ble i sin helhet gjennomført over plattformen *Microsoft Teams*. Alle intervjuobjektene har gjennomført sitatkontroll. Ingen respondenter har trukket tilbake påstander, men noen har benyttet seg av retten til å omformulere eller tydeliggjøre sine utsagn. Dette forholdet har ikke medført substansielle endringer i analysen.

1.6 Studiens validitet og reliabilitet

Jacobsen (20015, s. 17) hevder at det ikke finnes noen perfekt forskningsprosess, og at «alle prosesser vil være beheftet med feil, svakheter og manglende presisjon». Poenget til Jakobsen er at jeg som forsker da vil være tjent med å stille kritiske spørsmål til egne metodiske valg, og gjennom refleksjon kunne gjøre rede for hvilke svakheter som er knyttet til resultatene av min forskning (Jacobsen, 2015, s. 17-20).

For det første kan det stilles spørsmål til hvilken grad av nærhet jeg som forsker har til caset som studeres, og hvilken betydning dette har hatt for forskningen? Forskeren er selv yrkesoffiser i Forsvaret. Min militære erfaring kan på en side sees på som en styrke for denne studien. Inngående kjennskap til den metodiske operasjonsplanleggingen som praktiseres i NATO, tjenesteerfaring fra en rekke deployeringer til internasjonale operasjoner samt et forholdsvis stort kontaktnettverk kan sies å ha bidratt til informasjonstilgang for studien. Samtidig har min erfaring også satt meg i posisjon til å kunne være kritisk til innsamlede data, herunder deres gyldighet og pålitelighet. På en annen side kan det derimot tenkes at min nærhet til caset, herunder mine bias og min potensielle forutinntatthet, representerer en svakhet for studien og at den har påvirket både datainnsamlingen og den påfølgende analysen uten at dette har vært bevisst. Således kan det stilles spørsmål om mine resultater gjenspeiler «virkeligheten», eller om det er trekk ved mitt undersøkelsesopplegg som har skapt resultatene jeg har kommet frem til – også kjent som *undersøkelseeffekten* (Jacobsen, 2005, s. 18, 225).

For det andre kan det tenkes at min empiri ikke er så valid og reliabel som en skulle tro? Ta for eksempel de skriftlige primærkildene. Riktignok er NATOs doktriner autorative, men er det i seg selv en garanti for at teori og praksis harmonerer? Det finnes mange eksempler på medlemsland i NATO som har ratifisert doktriner, men som likevel de facto gjør noe helt annet. Det samme kan tenkes om NATOs offisielle erklæringer, pressemeldinger eller intensjonsavtaler. Kilden kan godt ansees som reliabel, men det betyr ikke nødvendigvis at noe fungerer eller faktisk skjer? Når jeg går

til sekundærkildene kan det godt tenkes at funn er påvirket av andre forskeres bias og/eller metodologiske svakheter. Dette har jeg da forsøkt å unngå ved å være selektiv i min datainnsamling og forholde meg primært til fagfellevurdert forskning.

For det tredje kan det stilles spørsmål til *ekstern gyldighet* ved min forskning. I hvilken grad er funn i min forskning overførbare, eller kan generaliseres til å gjelde i andre sammenhenger (Jacobsen, 2005, s. 20)? Slik beskrevet i del 1.3, avgrenses studien til å omhandle NATOs CA. Siden NATO er undersøkelsesenheten setter dette helt klare begrensninger hva angår overførbarhet til andre enheter som også bidrar til CA, slik som FN, OSSE etc. Hvordan «fenomenet» har utviklet seg i NATO trenger altså ikke å gjenspeile hvordan det har utviklet seg hos andre. Dog kan det tenkes at de faktorer som forklarer utviklingen av NATOs CA i større grad er overførbare, ettersom konteksten er internasjonal sikkerhetspolitikk.

For det fjerde, de viktigste argumentene i denne studien bygger på forskerens egen empiri (Busch, 2013, s. 77). Som nevnt i del 1.5.2, har intervjuobjektene vært av meget stor betydning for min forskning. Intervjuobjektene ble primært selektert på bakgrunn av hvor i NATOs organisasjon de tjenestegjør, og at deres observasjoner og betraktninger skulle kunne svare til tidsperioden for studiens case. Likevel kan det sies å være det noen åpenbare svakheter i min undersøkelse. De fleste intervjuobjektene er norske offiserer, og ble i hovedsak rekruttert på bakgrunn av forfatterens nettverk. Med denne relasjonsnærheten kan det sies å følge med en viss fare for uheldig undersøkelseeffekt. Dette var ikke et bevisst valg fra forskerens side, men for alle praktiske forhold var de norske offiserene enklest å komme i kontakt med. Intervjuobjektene er av relativt høy militær grad, sitter i betydningsfulle stillinger i NATO med tanke på fenomenet som studeres. Deres integritet ansees derfor å balansere min relasjonsmessige nærhet. Det hadde vært gunstig for undersøkelsen å få tilgang på andre intervjuobjekter, gjerne sivile, i NATOs Internasjonale stab samt den Internasjonale militære staben, men på tross av mine fremstøt lyktes jeg ikke med dette. En større variasjon av sivile og militære, norske og ikke-norske kunne tenkes å gi større troverdighet og pålitelighet til mine funn. *Snøballeffekten*, her forstått som at et intervjuobjekt åpnet noen dører og ledet meg videre til andre potensielle kildetilfang, medførte heldigvis at jeg etter hvert kom i kontakt med en dansk, sivilt tilsatt som veide opp litt for dette forholdet. Jeg har tilstrebet å holde et objektivt forhold til datagrunnlaget, både i lys av hvordan jeg har stilt spørsmål under intervjuene, samt hvordan jeg har analysert innhentede data.

Til slutt - hvor gode er da de konklusjonene jeg har kommet frem til? Hvis en annen forsker hadde fulgt i mine fotspor og fulgt mitt undersøkelsesopplegg, hadde denne forskeren da kommet frem til de samme funnene? Hvordan empirien tolkes og forstås beror til syvende sist på min subjektive oppfatning. Det kan argumenteres for at det er en styrke for denne oppgaven at studiens

skriftlige primær- og sekundærkilder er tilgjengelige for allmenheten. Alle kildene er ugraderte dokumenter og publikasjoner som forholdsvis enkelt lar seg oppdrive gjennom en søkemotor. Videre er alle intervjuobjekter navngitte. Således vil det kunne være mulig å etterprøve både empiri og min tolkning av det. Jacobsen (2005, s. 230) påpeker dog at det vil derimot være vanskelig, for ikke så si umulig, å gjenskape funn fra intervju fordi den spesielle relasjonen mellom meg som intervjuer og intervjuobjektet er kontekstavhengig. Slik bemerket i del 1.5, søker jeg å øke gyldighetene og troverdigheten til mine data og konklusjoner ved å triangulere mellom skriftlige primærkilder, sekundærkilder og empiri fra mine intervju. Jacobsen (2005, s. 230) hevder at en slik triangulering vil være en «effektiv kontroll av om det én forsker kommer frem til, også kan oppnås av en annen forsker». Dette, i kombinasjon med at jeg ikke forsøker å legge skjul på hvilke metoder jeg har benyttet i min forskning, innbyr til åpenhet: «Åpenhet er sentralt fordi det tillater leserne å selv vurdere om de stoler på de metodene som er benyttet» (Jacobsen, 2005, s. 231).

1.7 Oppgavens struktur

Studiens innledende kapittel redegjør først kort om CA som trend blant store internasjonale aktører etter den kalde krigens slutt. Kapitlet tar deretter for seg utviklingen av NATOs tilnærming til CA, herunder veien fra et begrep på idéstadiet gjennom politiske diskurser og forhandlinger mellom NATOs medlemsland, og videre til politisk forankring og implementering av NATOs CA som et grunnleggende konsept for NATOs operasjoner. Kapitlet avsluttes med en kort gjennomgang av de analytiske perspektiver som legges til grunn for studiens hoveddel. Kapitlet er derfor å betrakte som et analytisk rammeverk.

Det andre kapitlet er studiens hoveddel. Kapitlets første del er av deskriptiv art, og drøfter hvordan NATOs CA har utviklet seg i perioden etter ISAF-operasjonens slutt i 2014. Drøftingen avrundes med å beskrive hva som kjennetegner NATOs CA i dag.

Kapitlets andre del analyserer hva som forklarer utviklingen beskrevet i del én. Analysen vil gjennomføres i tre perspektiver: Perspektivet *rasjonell aktør* argumenterer for at utviklingen av NATOs CA etter ISAF-operasjonens slutt er basert på rasjonelle valg av NATO som en enhetlig, omforent aktør. Perspektivet *organisasjonsprosess* betrakter derimot utviklingen mer som resultat av organisatorisk output fra NATOs sub-strukturer. Det siste perspektivet, *byråkratipolitikk*, argumenterer for at utviklingen av NATOs CA kan forklares av forhandlingsspill mellom flerfoldige aktører med divergerende interesser for NATOs videre strategiske innretting.

Studien avrundes med en konklusjon og en belysning av potensielle problemstillinger for videre forskning på området.

2 Analytisk rammeverk

Dette kapittelet utgjør det analytiske rammeverket for denne studien, og legger grunnlaget for hvordan NATOs CA kan forstås og hvordan utviklingen kan analyseres i neste kapittel. Innledningsvis tar jeg kort for meg begrepet CAs generelle fremvekst som en trend blant de store internasjonale organisasjonene, før jeg deretter redegjør for de vesentligste utviklingstrekk for hvordan NATO har tilnærmet seg CA. Avslutningsvis vil jeg ta for meg ulike analytiske modeller for hvordan denne studiens case kan forstås og forklares.

2.1 Bakgrunn for *a Comprehensive Approach*

Det kan argumenteres for at begrepet CA i økende grad siden årtusenskiftet har blitt en trend hos flere betydningsfulle, internasjonale aktører. Flere større organisasjoner, slik som FN, NATO og EU, har kommet til den erkjennelsen at selv om de spiller en viktig rolle i krisehåndteringsoperasjoner, besitter de hverken kapabilitet eller kapasitet til å selvstendig håndtere den. Overordnet sett kan det hevdes at CA innebærer en kombinasjon av sivil og militær innsats fra både internasjonale og lokale aktører, og kan sies å være *idealet* om bedre harmonisering og koordinering - eller slik Lene Ekhaugen og Bjørn Trygve Hansen (2016, s. 129) oppsummerer: «[...] samstemming av ulike typer innsats på ulike nivåer i internasjonale engasjementer».

Svært mange aktører² har etter hvert omfavnet begrepet CA på hver sin måte, hevder Cecilé Wendling (2010, s. 9) og viser til en jungel av beslektede uttrykk: *Multidimensional Approach*, *Integrated Approach*, *Whole-of-Government Approach*, *Interagency Approach* og *3D Concepts*, for å nevne noen. Alle begrepene virker til å svare til det samme grunnleggende idealet, men ifølge Wendling virker kombinasjonen av sivil og militær innsats hos internasjonale og lokale aktører i krisehåndteringen å være krydret av motsetningsforhold (Wendling, 2010, s. 9).

Involverte aktører i krisehåndteringsoperasjoner – *Crisis Response Operations* (CRO)³ – ser ofte verden gjennom forskjellige øyne. Aktører har ulike funksjoner, motiver, interesser og prioriteringer (se blant annet de Coning & Friis, 2011). Videre vil man ofte finne forholdsvis

² Med aktører i denne forbindelse menes for eksempel stater, NATO, FN, EU, OSSE og andre internasjonale organisasjoner, statlige og ikke-statlige organisasjoner, lokale aktører, etc.

³ NATO har i grovt to former for operasjonstyper, med henvisning til ulike karakteristikk for å skille de fra hverandre: «Within the spectrum of conflict, all types of operations [...] may take place at different points of the spectrum and be related to different themes depending on the level of violence faced in the operating environment [...] **Combat operations** may be required to directly defend NATO against an aggressor. Combat operations tend to be characterized by a series of battles and major engagements, and therefore involve intense activity and high logistic consumption [...] **Crisis response operations** (CROs) include multifunctional operations, which contribute to conflict prevention and resolution, humanitarian purposes or crisis management towards declared Alliance objectives. CROs may be as demanding and intense as combat operations» (NATO Standardization Office, 2017, s. 2-20-22).

fundamentale kulturelle motsetninger mellom organisasjonene (Baumann, 2008, s. 70). Forskjellig tolkning av begrepet blant aktører som ofte opererer i isolasjon fra hverandre, i divergerende kontekst og/eller med andre merkelapper på begrepet, vil kunne påvirke hvordan CA forstås og kommer til uttrykk. Muligens var det dette poenget Claudia Major og Christian Mølling siktet til i 2009 da de hevdet at det ikke finnes én universell tolkning av begrepet:

[...] there is no single, coherent or commonly agreed CA model. Moreover, strategies and models can signify de facto a comprehensive approach without using the term. This complicates comparisons and creates terminological confusion. Besides, while most actors today acknowledge the necessity for better coordination and cooperation, their approaches diverge significantly regarding priorities, means and suggested end-states of crisis management (Major & Mølling, 2009, s. 22).

Som et ledd i å beskrive en overordnet CA-trend, samt i et forsøk på å skape større klarhet i begrepsjungelen, har Cedric de Coning og Karsten Friis satt CA inn i rammen av en definisjon: «[CA is] a process aimed at facilitating system-wide coherence across the security, governance, development and political dimensions of international peace and stability operations» (de Coning & Friis, 2011, s. 245). Prosessen omfavner altså et *hele*; flere viktige, men samtidig ulike dimensjoner av freds- og stabiliseringsoperasjoner. Innsats i sikkerhetsdimensjonen krever ofte andre virkemidler og metoder enn innsats i utviklingsdimensjonen.

Kjernen i denne definisjon kan hevdes å være *coherence*. «Pursuing coherence is now accepted as a core objective in all international peace and stability operations» hevdet de Coning og Friis i 2011, og fortsatte «[...] the logic is that the greater the coherence achieved among the different parts of the system, the more meaningful, effective and sustainable the impact is likely to be» (de Coning & Friis, 2011, s. 252). Ekhaugen og Hansen (2016, s. 128-129) benytter *samstemt* som norsk begrep når de diskuterer de Coning og Friis' ofte siterte definisjon. Når de Coning og Friis (2011, s. 253) omtaler CA som en prosess som skal legge til rette for coherence, kan vi altså tenke *samstemthet* som «the wide range of activities undertaken in [...] operations towards common strategic objectives».

I tråd med Major og Møllings påstand om aktørers manglende enighet om hvordan CA skal forstås, er det nærliggende å tro at også effektive former for samarbeid påvirkes av dette. De Coning og Friis (2011) hevdet at forvirring kan oppstå når ulike nivå, dimensjoner og aktører blandes sammen, og lanserte derfor en modell for CA som skiller mellom fire ulike *områder*⁴ hvor tilrettelegging for økt samstemthet kan vurderes. Det første området er *intra-agency*, hvor fokuset ligger på interne prosesser for økt samstemthet hos én aktør (for eksempel utforming og implementering av politikk eller strategi innad i NATO). Det neste området er *inter-agency*, hvor

⁴ De Coning og Friis benytter «levels». *Områder* kan også forstås for ulike *nivå* eller *arenaer* for samarbeid, samordning og koordinering.

innsatsen rettes mot å omforene politikk eller strategi på tvers av organisasjoner (eksempelvis NATOs og EUs mangeårige og fortsatt pågående innsats i Kosovo). Et tredje område benevnes *international-local*, som adresserer samstemt politikktutforming hos internasjonale aktører samt vertsstaten (ref. NATO, EU og Kosovo). Det siste området er *Whole-of-Government Approach* (WGA). Dette området setter søkelyset på en stats evne til å utforme og gjennomføre samstemt politikk på tvers av etater og departementer. Det kanadiske *3D-konseptet*⁵ kan være et godt eksempel for hvordan dette kan komme til syne i utenrikspolitikken, mens det norske *totalforsvarskonseptet* kan sies å være et eksempel på hvordan WGA kommer til syne i en stats innenrikspolitikk. De Coning og Friis poengterte at modellen ikke må forstås som hierarkisk, eller at innsats på ett område ekskluderer det andre (de Coning & Friis, 2011, s. 253-254). Områdene intra-agency, inter-agency og WGA vil benyttes som perspektiver i studiens analysedel.

2.2 NATO og CA

We've learned that there is often no military solution solely to crises and conflicts. It's true in Afghanistan, it's true in many of the other conflicts underway today. The military is necessary – but it is not sufficient (NATOs generalsekretær Anders Fogh Rasmussen, 8. oktober 2010).

NATOs tilnærming til CA er på langt nær å betrakte som et fenomen som vokste opp av bakken over natten, og veien fra idé-stadiet til implementert politikk har vært lang med mange utfordringer undervegs. For å kunne forstå NATOs tilnærming til begrepet må man se litt nærmere på det bakenforliggende som har formet alliansen i nyere tid.

NATOs operasjoner på Balkan mot slutten av 1990-tallet medførte den første erkjennelsen av at militærmakt alene ikke er tilstrekkelig for å oppnå politiske mål i et stadig mer komplekst operasjonsmiljø. Operasjonene avdekket et kapabilitetsgap i følge Peter Viggo Jakobsen (2011, s. 84): «[...] success in peace and stabilisation operations ultimately depends on civilian instruments that the Alliance does not possess». Samtidig tydet erfaringene også på at NATO på langt nær ville være eneste aktør i operasjonsteateret (Major & Mølling, 2009, s. 26). I Kosovo sto NATOs *Kosovo Force* (KFOR) innledningsvis overfor et behov for å midlertidig benytte sine militære kapabiliteter til det som ble ansett som sivile oppgaver, slik som håndhevelse av lov og orden, styresett og humanitær nødhjelp - oppgaver som deretter skulle overføres tilbake til sivile aktører i tråd med at sikkerhetssituasjonen bedret seg (Jakobsen, 2011, s. 85). Operasjonene i Kosovo kan hevdes å vise de første konturene av CA hos de store aktørene. Jakobsen forklarer dette slik:

⁵ «At the national level, many governments, predominately in the West, have developed a whole-of-government approach to their international engagements. This typically entails some form of systematic process aimed at ensuring that the different ministries or departments engaged in its international peace and stability operations do so in a coherent manner. The original Canadian 3D concept – referring to the relationship between defence, development and diplomacy – is the signature example of the whole-of-government approach» (de Coning & Friis, 2011, s. 249).

Kosovo pointed to an international division of labour whereby NATO took care of security, logistics and intelligence, the UN provided overall coordination and state building, and the NGO community took the lead in providing humanitarian assistance and in facilitating development and reconstruction (Jakobsen, 2011, s. 85).

Al-Qaidas terrorangrep mot USA i 2001 kom til å føre NATO inn i *krigen mot terror* og ytterligere out-of-area. Paradoksalt nok var det altså etter den kalde krigen at Artikkel 5, selve kjernen i Atlanterhavspakten, skulle bli utløst (NOU, 2016, s. 20-21). Det var dog ikke NATO som innledet de militære operasjonene i Afghanistan. Basert på FN-paktens rett til individuelt og kollektivt selvforsvar, innledet USA, Storbritannia og en «koalisjon av villige» militære angrep for å bekjempe al-Qaida og fjerne deres støttespiller Taliban høsten 2001. NATOs rolle ble gradvis større i tråd med at den USA-ledede *Operation Enduring Freedom* (OEF) lyktes med å bekjempe Taliban. Det militære engasjementet ble utvidet til et omfattende internasjonalt militært og sivilt engasjement for å bygge en ny afghansk stat (NOU, 2016, s. 13). NATO overtok ledelsen av ISAF i august 2003,⁶ samtidig som USA i større grad overførte sitt fokus til krigføringen i Irak.

NATO overtok ansvaret for ISAF på et tidspunkt hvor krisehåndteringen i Afghanistan skred inn i en ny fase. Forutsetningene for institusjonsbygging og -utvikling virket nå å være til stede, ettersom Taliban var bekjempet militært og sikkerhetssituasjonen i landet forbedret. USA hadde på sin side opprinnelig ingen ambisjoner om statsbygging i Afghanistan, og ønsket ikke å bli trukket dypt inn i afghanske konflikter slik som Sovjetunionen hadde blitt på 1980-tallet. NATO ble nå på mange måter garantisten for langsiktighet og forutsigbarhet i arbeidet for sikkerhet og stabilitet i Afghanistan: «Det ville ikke lenger være snakk om et tidsbegrenset engasjement for enkelte allierte, men en langvarig forpliktelse for samtlige NATO-land [...] en mislykket NATO-operasjon i Afghanistan ville være ødeleggende både for Afghanistan og alliansens framtid» (NOU, 2016, s. 26).

Det er i denne perioden man vil finne det første konkrete initiativet innad i alliansen for en tilnærming til CRO som innebærer noe mer enn bare det militære virkemidlet. Flere NATO-medlemsland hadde i tråd med strategidiskusjonen i NATO, og parallelt med sine bidrag til ISAF, begynt å utvikle sin forståelse og sine egne tilnærminger til CA. Likevel kan det hevdes at Danmarks *Concerted Planning and Action*⁷ (CPA)-initiativ var gnisten som trengtes for virkelig å få liv i debatten

⁶ FN ønsket tidlig et internasjonalt engasjement for å gjenoppbygge den afghanske staten med nye demokratiske institusjoner, noe som resulterte i Bonn-avtalen senhøsten 2001. Bonn-avtalen pekte på søylene *institusjonsbygging, sikkerhet og utvikling*, hvor ISAF var et konkret tiltak til sikkerhetssøylen med hjemmel i FNs Sikkerhetsrådsresolusjon 1386. Ledelse av ISAF var opprinnelig tiltenkt å rotere mellom land som var villige til å påta seg ansvaret, men løsningen viste seg forholdsvis raskt å være lite hensiktsmessig da få allierte var villige til å påta seg ansvaret for en operasjon som ikke var forankret i NATO (NOU, 2016:8, s. 23-26).

⁷ Det danske utenriks- og forsvarsdepartementet utga *Concerted Planning and Action of civilian and military efforts in international operations* i mars 2004. Konseptet hadde som mål å bygge oppunder stabilisering og normalisering i de områder hvor Danmark hadde deployert militære styrker. Dette skulle gi økte synergier gjennom konsentrert og koordinert planlegging samt implementering av alle sivile og militære aktiviteter i disse områdene – uavhengig av sikkerhetssituasjonen (Stepputat, 2009, s. 32).

(Rynning, 2014, s. 122; Ekhaugen & Hansen, 2016, s. 130). Initiativet ble lagt frem på en NATO-konferanse i København i 2005, men ble ikke like godt mottatt hos alle medlemsland. Tyskland og Belgia fremstod tidlig i opposisjon, ettersom de mislikte konturene av en militær inngripen i det sivile domenet (Rynning, 2014, s. 121). Videre kan det hevdes at særlig Frankrike var i sterk opposisjon, og understreket sitt syn på at alliansen burde ha en svært begrenset rolle i CA: «NATO should not develop civilian capabilities or attempt to take the lead and coordinate other actors; and secondly, that NATO should place its military capacities 'at the service of the international community' and nothing else» (Jakobsen, 2008, s. 11). Frankrike motsatte seg en transformasjon av NATO til å bli en global aktør, og opposisjonen fryktet at alliansen skulle utvikle seg til å bli en konkurrent med FN og EU (Jakobsen, 2008, s. 11; Rynning, 2014, s. 122). På samme tid var det mer enn nok utfordringer i alliansen som NATOs daværende generalsekretær de Hoop Scheffer måtte balansere. Som konsekvens ble ikke det danske initiativet anerkjent som offisiell NATO-politikk og det ble opp til medlemslandene selv å drive prosessen videre (Rynning, 2014, s. 123).

Våren 2006 virket det likevel som at CPA-initiativet hadde slått rot hos flere medlemsland ifølge Brooke Smith-Windsor (2008, s. 5); Canada, Tsjekkia, Ungarn, Nederland, Norge og Slovakia hadde alle sluttet seg til en stadig større del av alliansen som etterlyste en tydeligere handlingsplan. Sågar USA - som på sin side hadde dvelt ved tanken, muligens med bakgrunn i større tro på egne konsepter⁸ - sluttet seg også etter hvert til initiativet. Dette kan på en side forklares med utviklingen et snaut år tidligere, hvor *North Atlantic Council* (NAC)⁹ hadde kommet til enighet om *Comprehensive Political Guidance* (CPG) – et dokument ment å gi «politiske retningslinjer for utviklingen av NATO de kommende 10-15 år, herunder også de kapasiteter NATO ville trenge» (Ekhaugen & Hansen, 2016, s. 130). På en annen side kan den økende oppslutningen i NATO forklares med ett ord – *Afghanistan*.

Jakobsen (2011, s. 84) hevder at den primære drivkraften for NATOs implementering av CA har vært ønsket om å lykkes i Afghanistan. Sten Rynning støtter denne påstanden når han peker på den krigslignende retningen ISAF-operasjonen var i ferd med å ta i Kandahar og Helmand: «[...] it became impossible not to address comprehensive cooperation among NATO, the UN, and others. The big nations therefore moved» (Rynning, 2014, s. 123). CPG gav NATO rammer for hvordan den militære siden kunne tilnærme seg CA, men var samtidig vakkende som et politisk omforent produkt i

⁸ I særlig grad konsepter for **opprørsbekjempning (COIN)** (se Kilcullen, D. (2010). *Counterinsurgency* eller Hazelton, J. (2017). *The "Hearts and Minds" Fallacy – Violence, Coercion, and Success in Counterinsurgency Warfare*), samt **effektbaserte operasjoner (EBO)** (se Mattis, J. (2008). *Commanders Guidance for Effects-based Operations* eller Smith-Windsor, B. (2008). *Hasten Slowly. NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations*). USA betraktet ISAF som en COIN-operasjon, og i amerikanske øyne ble COIN ansett å være det samme som CA (Jakobsen, 2008, s. 15). NATO adapterte også etter hvert konseptet EBO, men innrettet det i større grad mot CA enn det amerikanske konseptet ved å kalle det *Effects Based Approach to Operations*. EBAO har også kommet til å prege utviklingen av NATOs *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD).

⁹ NAC – *Det nordatlantiske råd* – er NATOs øverste politiske beslutningsorgan.

NATO. Ettersom CPG ikke ble erklært som en policy av NAC hadde NATOs militærkomite derfor heller ingen forankring for å ta frem et konsept for CA (Ekhaugen & Hansen, 2016, s. 130). NATO nedsatte derfor en utvidet *Senior Political Committee* for å jobbe videre med CPG-vedtaket (Smith-Windsor, 2008, s. 4). Først tre år etter Danmarks initiativ virket alliansen omsider å være i en posisjon hvor politisk enighet om CA kunne fastslås. NATOs *Comprehensive Approach Action Plan* (CAAP) ble fremlagt og vedtatt på alliansens Bucuresti-toppmøte i april 2008:

Experiences in Afghanistan and the Balkans demonstrate that the international community needs to work more closely together and take a comprehensive approach [...] It is essential for all major international actors to act in a coordinated way, and to apply a wide spectrum of civil and military instruments in a concerted effort that takes into account their respective strengths and mandates (NATO Heads of State and Government, 2008, pkt. 11).

CAAP inneholdt et utvalg pragmatiske forslag for hvordan NATOs bidrag til CA kunne komme til uttrykk i alliansens krisehåndtering, herunder bedret informasjonsdeling, felles trening og strategisk kommunikasjon (STRATCOM) – både i *intra-agency* perspektivet (internt i NATO) men også *inter-agency*; med NATOs partnere, NGO-er og internasjonale organisasjoner som FN, EU og lignende (Smith-Windsor, 2008, s. 4). Handlingsplanen bestod av fire aksjonspunkter¹⁰, og innebar en tydeliggjøring av hva NATO måtte gjøre for å styrke sin evne til å bidra til CA (Ekhaugen & Hansen, 2016, s. 132).

NATOs nye strategiske konsept¹¹ ble lagt frem og vedtatt på Lisboa-toppmøtet i november 2010. Konseptet tok NATOs CA ytterligere et steg videre; nå ansett som en strategisk oppgave for alliansen. I kontrast til skepsisen noen år tidligere, var medlemslandene nå samstemt om at NATO behøvde å utvikle begrensede sivile kapasiteter (Ekhaugen & Hansen, 2016, s. 132). Med dette fulgte en rekke viktige tilpasninger. Mest fremtredende var kanskje omstruktureringen av SACEURs stab i SHAPE¹², med opprettelsen av *Comprehensive Crisis and Operations Management Centre* (CCOMC) i 2012 – integrering av sivil og militær ekspertise for å analysere og skape bedre helhetsforståelse, samt ivaretagelse av effektivt samarbeid og koordinering både i intra- og inter-agency områdene (Ekhaugen & Hansen, 2016, s. 133).

Parallelt med de fysiske og prosessuelle endringene i NATOs organisasjon kom det grunnleggende tankegodset for NATOs CA etter hvert også til syne i alliansens autorative og

¹⁰ NATOs tilnærming til CA skulle i større grad implementeres i *planlegging og gjennomføring av operasjoner*, og i all *erfaringslæring, utdanning, trening og øving*. Videre skulle alliansen søke å *styrke samarbeidet med eksterne aktører*, samt et økt fokus på STRATCOM; bedret evne til en vedvarende, samstemt informasjonsstrategi med sine eksterne samarbeidspartnere. Se også www.nato.int/cps/en/natohq/topics_51633.htm

¹¹ NATO Public Diplomacy Division (2010). *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*.

¹² *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) er sjef for *Allied Command Operations* (ACO). SACEUR svarer til NATOs Militærkomite, og er ansvarlig for alle militære operasjoner i NATO. SACEUR har sitt hovedkvarter i *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) i Mons, Belgia. Se også <https://shape.nato.int/saceur-2>

normative grunnlagsdokumenter. SACEUR reviderte og fastsatte nye prosedyrer for operasjonsplanlegging med *Comprehensive Operational Planning Directive*¹³ (COPD), mens *Allied Command Transformation*¹⁴ (ACT) gradvis reviderte alliansens doktriner for planlegging og gjennomføring av operasjoner. Det grunnleggende idealet om bedre harmonisering og koordinering av internasjonale, lokale, sivile og militære ressurser kan sies å ha gått fra å være et tankesett isolert til krisehåndtering til nå å omfavne *hele* krisespekteret slik AJP-01 (2010) la til grunn:

All military planning should be coherent with other non-military and potentially multinational and non-governmental initiatives [...] A NATO military response must therefore be integrated into a wider overall framework or a comprehensive approach [...] there is no fundamental difference in the planning and execution of any operation across the full range of NATO's military capabilities (NATO Standardization Agency, 2010, s. X).

2.3 NATOs tilnærming til CA oppsummert

Dette kapitlet har innledningsvis sett overordnet på CAs historiske opphav og hvordan dette har påvirket store internasjonale aktører i måten de har tilnærmet seg et nytt og mer komplekst trusselbilde etter den kalde krigens slutt. Det argumenteres for at NATO som en global aktør steg for steg har omfavnet en helhetlig tilnærming, hvor NATOs CA har gått fra å være «en omstridt idé til et begrep integrert i NATOs operasjonsplanlegging» (Ekhaugen & Hansen, 2016, s. 133) - i særlig grad motivert av ISAF-operasjonene i Afghanistan og erkjennelsen av militærmaktens utilstrekkelighet i slike CRO-er.

NATOs langsiktige plan for selvstendigjøring av Afghanske myndigheter kulminerte i stor grad med avslutningen av ISAF-operasjonene i desember 2014. Rynning (2014) har stilt spørsmålet om NATOs CA i Afghanistan faktisk hadde noen effekt, men kanskje viktigere er spørsmålene knyttet til NATOs CA som grunnleggende doktriner for NATOs fremtidige operasjoner. Under en doktrinekonferanse i regi av Forsvarets høgskole i Oslo høsten 2014, løftet Gjert Lage Dyndal og Cornelia Vikan det retoriske spørsmålet om NATOs CA fortsatt var noe for fremtiden:

[...] we raise question to whether NATO strong focus on 'comprehensive approach' as a general approach – doctrine – to military operational planning is the right way forward for NATO? This in lieu of the emerging new world order of multipolarity and with that a security situation which may require more classic hard-power mindset and preparations (Dyndal & Vikan, 2014).

Dyndal og Vikans spørsmål setter strek for dette kapitlets redegjøring av NATOs tilnærming til CA, samtidig som det bygger en fin bro over til det neste. Men før man kan begi seg ut på å søken etter svar på hvordan det står til med NATOs CA i dag, bør en ha klart for seg at analyser av slike begrep,

¹³ Introdusert som interimversjon i 2010, med revidert V2.0 i 2013.

¹⁴ ACT er den andre partisjonen av NATOs kommandostruktur, med hovedkvarter i Norfolk, USA. Se også <https://www.act.nato.int>

konsepter eller fenomen som NATOs CA representerer, bør gjøres med forskjellige briller på. Ulike aktørers forståelse av CA, både hva angår begrepets innhold og hvordan det har utviklet seg, kan bero på *mange* forhold. Innflytelsesrike sivile og militære ledes påvirkning på beslutningsprosesser, politiske dragkamper og kompromisser, byråkratiske prosesser samt tilfeldighetenes spill, gjør at det svært sjelden vil avdekkes kun ett svar med to streker under når internasjonal sikkerhetspolitikk skal analyseres og kunne forklares. Den avsluttende delen av dette kapitlet vil derfor omhandle hvordan ulike analytiske perspektiver kan bidra til å belyse ett og samme tilfelle.

2.4 Analytiske modeller for hvordan utvikling av NATOs CA kan forstås og forklares

Denne studiens analytiske tilnærming er inspirert av den amerikanske professoren Graham T. Allison¹⁵ modeller. Allisons artikkel *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* fra 1969 og den påfølgende boken *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* fra 1971 satte en helt ny standard for hvordan man kan forstå og forklare stater og internasjonale aktørers adferd når man studerer stater og deres utenrikspolitikk. Allison grep fatt i den amerikanske utenrikspolitikken, og med Cubakrisen i 1962 som en casestudie belyste han overordnet sett at et fenomen bør studeres fra forskjellige perspektiver, eller *conceptual lenses* som han også benevnte de. Videre utfordret han den dominerende tenkningen innenfor *International Relations*-teori; *rasjonalismen* – og kanskje i særlig grad *realismen*. Ikke at Allison nødvendigvis avfeide neo-realisten Kenneth Waltz teorier om hvorfor stater «gjør som de gjør»¹⁶ for å balansere hverandre i et internasjonalt, anarkisk selvhjelpssystem – det var mer at Allison argumenterte for at denne teoretiske analysemodellen simpelthen ikke gav *nok* forklaringskraft:

Significantly, Allison's book briefly but explicitly challenged foreign policy realism, with its defining assumption that states seek to maximize power and security, and with modern realism's frequently added but not essential assumption that divisions over policy within the government are not analytically interesting or significant in explaining state behavior. [...] Thus, in challenging realism, [...] the book emphasized the need to look *within* the state, and in particular ways and places inside the state to understand American foreign policy and its making (Bernstein, 2000, s. 137).

Analytikere er glad i modeller når de for eksempel analyserer trender eller mer konkrete hendelser. Modellers hensikt kan sies å være å forenkle en veldig komplisert virkelighet til noe mer håndgripelig og forståelig, slik at det blir lettere å forstå den, forklare den og sågar predikere fremtiden basert på hva forenklingen har lært oss. Kapitlet har allerede vært inne på at det simpelthen ikke finnes én

¹⁵ Dr. Graham Tillet Allison Jr. (f. 1940) er statsviter og professor ved Harvard Kennedy School i Massachusetts, USA. For utfyllende bakgrunn og oversikt over hans forskning, se <https://www.belfercenter.org/person/graham-allison>.

¹⁶ Kenneth Waltz kan sies å være neo-realismens far, og særlig han analysemodeller i *Man, State & War* fra 1959 har hatt stor påvirkning på IR-teori. Waltz argumenterer for at forklaringen til at krig og konflikt i det internasjonale systemet oppstår, kan relateres til individ-, stat- eller systemnivå (Waltz, 2018).

anerkjent modell for CA. Derfor fremstår det også helt naturlig at en analyse av hva som forklarer utviklingen av NATOs CA etter 2014 ikke kan gjøres over lesten av bare ett perspektiv.

I sin artikkel skisserte Allison som nevnt tre modeller, tre *konseptuelle tilnærminger*, til hvordan fenomener relatert til utenrikspolitikk kan analyseres og forklares på forskjellige måter. Kapitlet skal nå avslutningsvis kort ta for seg hver og en av disse modellene, først og fremst for å skape en forståelse for hva som er karakteristisk for hver modell, samt å belyse hvordan de divergerer fra hverandre.

Hver modells karakteristikk vil kort redegjøres for, før jeg deretter vil forklare hvordan modellen vil bli forsøkt tilpasset denne studiens analyse. Jeg vil også belyse modellene med eksempler fra denne studiens case – her forstått som forventede funn fra denne studiens empiriske materiale - nettopp for å illustrere hvordan den konseptuelle tilnærmingen bidrar til å belyse caset fra forskjellige perspektiv.

2.4.1 Modell 1 – Rasjonell aktør

I den første modellen definerer Allison aktøren til å være staten og dens styresmakt – regjeringen, eller tilsvarende. Videre legges det til grunn at aktøren er *enhetlig*, og at dens beslutninger og handlinger baseres på *rasjonelle prinsipper*: «[...] centrally controlled, completely informed, and value maximizing» (Allison, 1969, s. 690, 698). Ved tilfeller hvor aktøren blir stilt overfor problemstillinger som for eksempel truer nasjonale interesser, eller sågar byr på mulige handlingsrom, vil aktøren søke handling innenfor et *spekter av muligheter*, balansert av et tilsvarende *spekter av konsekvenser* (Allison, 1969, s. 694.) Aktøren vil da, basert på rasjonelle valg, velge den handlemåten som maksimerer utbyttet basert på sine strategiske målsettinger: «Governments select the action that will maximize strategic goals and objectives. These «solutions» to strategic problems are the fundamental categories in terms of which the analyst perceives what is to be explained» (Allison, 1969, s. 694).

Når denne studiens analyse benytter perspektivet beskrevet i modell 1, legges det her til grunn at NATO er aktøren. Her ligger det åpenbart en viss fare for å snuble ettersom NATO ikke er en stat¹⁷. NATO er en transatlantisk forsvarsallianse med 30 medlemsland, hvor alle beslutninger er basert på konsensus blant medlemmene. Samtidig er det dog rimelig å forvente at NATO handler tråd med strategiske målsettinger. NATOs handlinger kan derfor sies å ha likhetstrekk med en stats handlinger i denne modellen.

¹⁷ «NATO is an intergovernmental, rather than supranational, organization in which member countries retain their full sovereignty and independence [...] the Alliance collectively uses all instruments of national power of the member states to meet the security challenges that face Alliance members. As the strategic environment changes, so too does the way in which the Alliance responds to security challenges» (NATO Standardization Office, 2017, s. 2-1)

Denne studien tar mål av seg å belyse hvordan NATOs CA har utviklet seg etter ISAF-operasjonens slutt i 2014. Perspektivet i modell 1 vil da søke å forklare utviklingen som en rasjonell handling fra NATOs side.

2.4.2 Modell 2 – Organisasjonsprosess

Det er tilfeller hvor rasjonalitet ikke kan forklare alle fenomen. Forenklingen av aktøren som en enhetlig, rasjonell beslutningstaker må ikke overskygge det faktum at styresmakter også består av dynamiske, dels autonome sub-strukturer: «[...] a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own» (Allison, 1969, s. 698). I denne modellen begynner man altså sin søken etter forklaring på et fenomen ved å ta en titt *inni den sorte boksen* – «the need to look *within* the state» slik Bernstein skriver (2000, s. 137).

Aktøren i denne modellen kan derfor beskrives som en konstellasjon av dels tilknyttede og dels autonome organisasjoner med en regjeringsleder på toppen. Myndigheter kan sies å forvalte et bredt spekter av oppgaver for å sikre statens interesser – oppgaver som tilfaller forskjellig innrettede organisasjoner, tilpasset med egne hensiktsmessige rutiner – *standard operating procedures* (SOP) – for å best mulig kunne ivareta sitt ansvar og sine interesser¹⁸ (Allison, 1969, s. 700). Slik Allison påpeker er dog problemstillingene ofte såpass komplekse at de ikke lenger ligger til én organisasjon alene å håndtere – de blir sektoroverskridende og derfor av strategisk interesse. Ettersom organisasjonene opererer med forskjellige SOP-er, ser de også problemstillingene forskjellig fra hverandre, prosesserer informasjon og utleder handlemåter fra forskjellige perspektiver. En annen fallgrube er at SOP-ers rasjonale er å standardisere handlingsmønstre for *standard* problemstillinger – og dermed er det en viss risiko for at SOP-en ikke lenger er hensiktsmessig i møtet med en krisesituasjon (Allison, 1969, s. 702). Koordinering blir i slike tilfeller essensielt, og overordnet politisk samstemthet kan ikke lenger garanteres (Jones, 2010, s. 14; Bernstein, 2000, s. 161). «Central direction and persistent control of organizational activity [...] is not possible» (Allison, 1971, s. 86).

Ettersom disse sub-strukturene ofte er forholdsvis store organisasjoner, med grundig innarbeidede rutiner, er også endring en relativt tidkrevende prosess. «This reality is troubling for high-level officials, who must rely on organizations to implement the decisions that they make and who sometimes encounter foreign policy challenges that do not correspond to preexisting bureaucratic routines» (Allison 1971, s. 87–91).

Organisasjonsprosessmodellen argumenterer med andre ord for at handlinger ikke kan forklares isolert sett som bevisste, instrumentelle rasjonelle valg hos ledere, men heller som strukturelle *output* fra flerfoldige organisasjoner med særskilte ansvarsområder og egne organisatoriske prosesser basert på standardiserte rutiner.

¹⁸ Dette er for eksempel gjenkjennbart i norsk statsforvaltning med *sektorprinsippet*.

Perspektivet i modell to CA tar oss da med på innsiden av NATO, hvor den videre analysen kan tenkes å avdekke ulike interesser og rutiner mellom forskjellige deler av NATO som årsak til at utviklingen av NATOs CA.

2.4.3 Modell 3 – Byråkratipolitikk

I modell 3 beveger Allison seg nok et steg videre for å bringe frem alternative forklaringsmåter. I forholdsvis stor kontrast til modell 1, tegner Allison her et bilde av flerfoldige aktører i spill, hvor staters handlinger forklares på bakgrunn av politiske forhandlinger blant de aktørene som er involvert i beslutningsprosessen (Allison, 1969, s. 707).

De politiske forhandlingene kan karakteriseres som en form for konkurransesituasjon, hvor aktørene strever med, konkurrerer om og forhandler over innholdet til politikken og hvordan den skal føres frem (Jones, 2010, s. 5). Aktørene har ikke bare én strategisk problemstilling å hankses med, men også flere forskjellige, mer nasjonalrelaterte interesser i tillegg. Videre har aktørene divergerende politiske preferanser, og deres påvirkningskraft beror mye på deres posisjon i hierarkiet, men også kortene de har for hånd i forhandlingsspillet og deres evne til å spille disse klokt. Aktørens politiske ståsted og organisatoriske rolle kan derfor langt på vei predikere deres inngang til forhandlingene. «Where you stand depends on where you sit¹⁹» (Allison, 1969, s. 711) er et lånt sitat av Rufus E. Miles som ofte assosieres med dette aspektet av modellen (Jones, 2010, s. 5).

Modell 2 belyste at politikk utvikles over tid. Dette litt langtekkelige, rutinepregede arbeidet kan også trekkes videre inn i modell 3. Jones (2010) hevder at «on a more fundamental level, the bureaucratic politics model is simply an important frame of reference to consider when certain conditions are present, namely low presidential engagement and high bureaucratic involvement, which are characteristic of more routine, technical foreign policy issues and particular defense and security-related matters» (Jones, 2010, s. 14).

Leter man etter årsaksforhold til utvikling av NATOs CA med perspektivet fra modell 3 for øyet, kan det tenkes at forklaringen på utviklingen av NATOs CA skyldes politisk dragkamp om oppmerksomhet mellom for eksempel tilstedeværelse i NATOs High North, avskrekking i Baltikum eller en tiltagende migrasjonskrise i NATOs sørlige flanke.

2.4.4 Oppsummering av de analytiske modellene

Oppsummert kan man se at Allison's ulike konseptuelle tilnærminger for å forstå og forklare myndigheters beslutninger og de facto handling ved ett og samme fenomen er nokså forskjellige. Model 1 tegner et bilde av en enhetlig, instrumentell rasjonell aktør: «A unified body of decision makers methodically pursues a coherent set of national objectives» (Jones, 2010, s. 5). Modell 2

¹⁹ Også kjent som *Miles' Law*, den første av syv i *Miles' Seven Maxims of Management* av Rufus E. Miles, Jr (Miles, 1978, s. 399-403).

legger større forklaringskraft over på strukturell *output* fra flerfoldige organisasjoner med særskilte ansvarsområder og egne organisatoriske prosesser basert på standardiserte rutiner. Modell 3 tegner bildet av at myndigheters beslutninger bør simpelthen forstås som resultatet av interne politiske forhandlingsspill, eller slik Allison selv forklarer: «Politics is the mechanism of choice. Each player pulls and hauls with the power at his [or her] discretion for outcomes that will advance his [or her] conception of national, organizational, group, and personal interests» (Allison, 1971, s. 171).

Det påfølgende kapitlet tar for seg utviklingen av NATOs CA etter ISAF-operasjonens slutt. Modellene som nå er gjennomgått vil legges til grunn for den påfølgende analysen av hva som forklarer utviklingen.

3 Analyse av NATOs CA

Dette kapitlet er studiens hoveddel, hvor den overordnede problemstillingen adresseres i to ulike deler. Kapitlets første del er av deskriptiv art og redegjør for *hvordan* NATOs CA har utviklet seg i perioden etter ISAF-operasjonens slutt i 2014.

I kapitlets andre del analyserer jeg *hva som forklarer* utviklingen med utgangspunkt i modellene jeg kort redegjorde for i forrige kapittel.

Del I – Hvordan har NATOs CA utviklet seg etter ISAF-operasjonens slutt?

Min opplevelse er at det har ikke utviklet seg i det hele tatt, det har mer eller mindre forsvunnet ut av vokabularet [...] Så det brutale svaret er at det har gått i glemmeboka, eller som konsept er i ferd med å dø (Eide, intervju).

Jeg tror at det har kommet høyere på dagsorden, eller det har kommet nærmere til de europeiske hovedstedene (Mangersnes, intervju).

Å diskutere utvikling av NATOs CA etter ISAF-operasjonen slutt i 2014 beror mye på hvilke perspektiv som legges til grunn. Dette forklarer langt på vei den ulike oppfatningen om NATOs CA som vises av sitatene fra brigader Gjermund Eide²⁰ og brigader Jon Morten Mangersnes²¹. Eide er nært tilknyttet det politiske nivået i NATO, mens Mangersnes tjenestegjør ved det militærstrategiske nivået. Den påfølgende drøftingen vil diskutere utvikling i lys av de Coning og Friis (2011) områder for samhandling. Innledningsvis adresseres utvikling av NATOs CA på inter-agency arenaen. Deretter diskuteres utvikling på intra-agency arenaen, før redegjørelsen til slutt adresserer hvorvidt en Whole-of-Government Approach er å betrakte som en del av NATOs CA. Aksjonspunkter fra NATOs CAAP benyttes som naturlige oppheng i diskusjonen.

3.1 Utvikling inter-agency

Forrige kapittel redegjorde kort for introduksjonen av CAAP i 2008. Handlingsplanen var en tydeliggjøring av hva NATO måtte gjøre for å styrke sin evne til å bidra til CA (Ekhaugen & Hansen, 2016, s. 132). *Styrket samarbeid med eksterne aktører* er et av aksjonspunktene beskrevet i handlingsplanen. Det kan argumenteres for at dette aksjonspunktet nærmest er selvforklarende, og

²⁰ Brigader Gjermund Eide har vært Militærassistent hos NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg siden oktober 2014 (se for øvrig vedlegg B). Eide ble intervjuet via Microsoft Teams 9. desember 2020. Referering til dette intervjuet anføres som: (Eide, intervju).

²¹ Brigader Jon Morten Mangersnes er i dag Assistant Chief of Staff J2 ved NATOs strategiske hovedkvarter SHAPE i Belgia (se for øvrig vedlegg B). Mangersnes ble intervjuet via Microsoft Teams 15. desember 2020. Referering til dette intervjuet anføres som: (Mangersnes, intervju).

derfor også på grensen til overflødig ettersom de andre aksjonspunktene allerede har dette forholdet i seg. Dette er kanskje også litt av poenget til Kim Vetting²² ved *Civil-Military Cooperation Liaison Branch*²³ i SHAPE, når han hevder at aksjonspunktet slik det fremstår i dagens kontekst bør justeres ettersom det allerede er implementert i måten NATO jobber på i det daglige:

For eksempel i samarbeidet med eksterne aktører: Vi skulle ha liaisonering med bl.a. FN og OSSE. Det har vi, det virker. De har også liaisonoffiserer til oss [...] de[t] er implementert og det er ikke noe som vi skal ha et særegent fokus på i dag [...] *det virker* – så det er ingen nye handlinger som skal skje i denne sammenheng, fordi det er inkorporert i vårt daglige arbeid (Vetting, intervju).

I særlig grad kan det trekkes frem tre store internasjonale aktører som har vært sentrale samarbeidspartnere for NATO. *Organisasjon for sikkerhet og samarbeid i Europa* (OSSE) kan hevdes å være betydningsfull fordi NATO ser at de som organisasjoner utfyller hverandres roller når det kommer til å kunne skape sikkerhet og bevare stabilitet i det euroatlantiske området (NATO, 2021c). Organisasjonene har gjennom en årrekke samarbeidet på bakken i operasjoner, eksempelvis på Balkan. Samarbeidet kan hevdes å være hyppigst på det politiske nivået, hvor NATO og OSSE utveksler «views on thematic and regional security issues of common interest through exchanges by senior leadership, direct cooperation and regular staff-to-staff talks» (NATO, 2021c). Basert på vedtaket fra NATO-toppmøtet i Warszawa i 2016, har NATO styrket sitt samarbeid med OSSE ved å dedikere en fast liaison til deres hovedkvarter i Wien.

NATO og FN har derimot en relativt turbulent historie med langvarig gjensidig mistillit. Krisehåndteringsoperasjonene på Balkan, og særlig de første fem-seks årene i Afghanistan, bar preg av to organisasjoner som ikke klarte å samarbeide spesielt godt (Rynning, 2014, s. 120). Med utgangspunkt i en nokså vag intensjonsavtale om styrket samarbeid mellom de to organisasjonene fra 2008 (Rynning, 2014, s. 134), adresserte NATOs strategiske konsept av 2010 behovet for et styrket samarbeid med FN som en betydningsfull, strategisk og global samarbeidspartner (NATO Public Diplomacy Division, 2010, s. 27). Organisasjonene har derfor i løpet av de senere år utøket den faste liaisoneringen og styrket sitt praktiske og politiske samarbeid, i særlig grad knyttet til global krisehåndtering (NATO, 2021b). NATO anser nå sitt samarbeid med FN som en integrert del av NATOs bidrag til CA (NATO, 2021b; Vetting, intervju). Intensjonsavtalen fra 2008 ble fornyet så sent som i 2018, og beskriver en økt ambisjon om tettere samarbeid blant annet knyttet til generell støtte til FNs fredsbevarende operasjoner, kontraterror og beskyttelse av sivile (NATO, 2021b).

²² Kim Vetting er *Humanitarian Affairs & Governance Development Advisor* ved *Civil-Military Cooperation Liaison Branch J9*, SHAPE i Belgia (se for øvrig vedlegg B). Vetting ble intervjuet via Microsoft Teams 18. februar 2021. Referering til dette intervjuet anføres som: (Vetting, intervju).

²³ Denne seksjonen sorterer under J9 i *Partnership Directorate* ved NATOs strategiske hovedkvarter SHAPE. Se også <https://shape.nato.int/page8251027.aspx>

I særlig grad kan NATOs nære relasjon til EU trekkes frem som det kanskje viktigste området for styrket samarbeid med eksterne aktører. NATO og europeisk sikkerhetsarkitektur er et tema som strekker seg snaue to tiår bakover, og hele 21 NATO-medlemsland er også medlemmer av EU (NATO, 2021a). NATO og EU har vært engasjert sammen i krisehåndtering helt siden operasjonene på Balkan. Samarbeidet ble institusjonalisert tidlig på 2000-tallet, og de to organisasjonene kommer også i fremtiden til å være tett tilknyttet hverandre basert på et sett med felles verdier og interesser (NATO, 2021a). EU kommer til å være den største ikke-militære aktøren i det kollektive forsvaret av det euroatlantiske området (Vetting, intervju), og styrket samarbeid med EU var også et av hovedtemaene under NATO-toppmøtet i Warszawa sommeren 2016. Dette resulterte i en felles erklæring fra Europarådet, EU-kommisjonen og NATO. I særlig grad beskrev erklæringen en økt satsning på kontring av hybride trusler samt cybersikkerhet og -forsvar (NATO Public Diplomacy Division, 2016). Disse satsningsområdene er av høy strategisk viktighet for NATO; et grundig arbeid som senest i 2020 kan vise til over 70 ulike handlingsforslag for økt samarbeid og koordinering av samstemt innsats mellom de to organisasjonene (EU & NATO Councils, 2020, s. 1). Handlingsforslagene strekker seg utover samarbeidet i dimensjonen av krisehåndtering, da de understreker betydningen av strukturert dialog på militært nivå for å kvalitetssikre «information sharing in the key areas of military requirements, transport infrastructure, transport of dangerous goods, customs and cross border movement permissions» (EU & NATO Councils, 2020, s. 1). Disse tiltakene kan argumenteres å være av stor betydning for NATOs planverk for forsvar av det euroatlantiske området.

STRATCOM er også beskrevet som aksjonspunkt i CAAP. NATO understreker selv at en helhetlig tilnærming til krisehåndtering «[...] must be complemented by sustained and coherent public messages» (NATO, 2018). *STRATCOM* kan forstås som et meget effektivt ikke-kinetisk, kognitivt virkemiddel. NATOs kommunikasjonsavdeling, *Public Diplomacy Division* (PDD), jobber kontinuerlig med strategiske kampanjer for hvordan NATO skal påvirke både interne og eksterne aktører forklarer Eide fra sitt perspektiv ved NATO-hovedkvarteret i Brussel: «Det er ikke bare å kommunisere til motparten at *hvis ikke dere passer dere, så kommer vi og slår dere med en slegge i hodet!* Det er også å kommunisere til verden rundt, folk i Norge [...] for å sørge for at NATO har støtte» (Eide, intervju). Vetting er også i denne sammenheng av den oppfatning at det ikke egentlig lenger er behov for NATO å beskrive *STRATCOM* som et dedikert område for satsning ettersom det for lengst er inkorporert i hvordan alliansen sammen med sine samarbeidspartnere jobber i det daglige (Vetting, intervju).

Så langt i denne diskusjonen kan det kan argumenteres for at NATOs CA har hatt vind i seilene også etter ISAF-operasjonens slutt, og at NATO i særlig grad har knyttet sterkere bånd til EU. Samtidig har utvikling av NATOs CA, herunder tilpasning av CAAP, ikke vært en knirkefri prosess:

Vi gjorde et forsøk i 2016 hvor vi ville oppdatere CA, altså de action plans og taskings som ligger til CA slik man definerte det i 2011. Det ble en lengre diskusjon med nasjonene i den hensikt å tilpasse seg til det mer oppdaterte [...] Revisjonen av CA anno 2016 ble avlyst. Man var ikke av den oppfatning at det var tiden for å oppdatere (Vetting, intervju).

Vetting tilhører en seksjon med et særskilt ansvar for hvordan NATOs CA kommer til uttrykk når politiske mål skal brytes videre ned til militærstrategiske retningslinjer på sin vei til det operasjonelle nivået. På tross av utfordringene Vetting beskriver, har alliansen i det minste klart å enes om at det opprinnelige budskapet i CAAP fortsatt står seg: «In December 2017, NATO reviewed the tasks of its 2011 Comprehensive Approach Action Plan, validating the importance of civilian-military interaction and cooperation with other actors» (NATO, 2018). CAAP er med andre ord fortsatt å betrakte som et gjeldende dokument i NATO, selv om innholdet kan kritiseres for å egentlig ikke være tilpasset samtiden (Vetting, intervju). Derfor kan det også hevdes at handlingsplanen fortsatt er for lite konkret, i stor grad bare omhandler et politisk samarbeid og gir for få retningslinjer til NATOs militære organisasjon (Vetting, intervju). Eides resonnement kan i denne sammenheng bidra til å fremstille NATOs CA post-ISAF som en papirtiger:

NATO har jo 74 handlingspunkter som man skal ta å jobbe tett sammen med EU med, men det er ikke noen helhjertet innsats i en CA. Hvis NATO igjen skulle kaste seg ut i en større CRO, så er vi etter min mening, ikke noe bedre skodd til å drive CA - *slik jeg forstår det* – nå, enn da jeg var i Afghanistan for 10 år siden (Eide, intervju).

Eides betraktning indikerer at utviklingen av NATOs CA etter ISAF-operasjonens slutt hovedsakelig har foregått på det politiske nivået: «[...] jeg tror at CA i NATO - på den politiske siden så ser man for seg at dette er et samarbeid som foregår *mellom* store internasjonale organisasjoner, og ikke *under* paraplyen NATO (Eide, intervju). Det kan derfor stilles spørsmål til om dette utviklingstrekket har medført at den militære operative siden av NATO kanskje ikke føler noe eierskap eller delaktighet til denne utviklingen.

Analysen av utviklingen av NATOs CA i lys av inter-agency området viser at konseptet har hatt kontinuitet i NATO og at NATOs CA i mange henseender ikke har endret innhold. Likevel viser NATO antydninger til en form for skepsis mot å endre eller videreutvikle NATOs CA. Det kan derfor virke hensiktsmessig å flytte fokuset for den videre drøftingen til innsiden av NATO i den hensikt å få belyst andre sider i utviklingen av NATOs CA.

3.2 Utvikling intra-agency

Det første handlingspunktet i CAAP omhandler *planlegging og gjennomføring av operasjoner*. Handlingspunktet promoterer først og fremst en tydelig kommunisering av strategi og målsetting(er) mellom NATO og involverte aktører *før* operasjoner igangsettes, samt en størst mulig grad av integrert sivil-militær planlegging i alle av NATOs kjerneoppgaver²⁴ (NATO, 2018).

Det er utfordrende å diskutere hvorvidt handlingspunktet etter 2014 har vært gjenstand for en utvikling eller ikke, all den tid NATOs CA ikke har kommet til uttrykk i tilsvarende operasjonsrammer for NATO slik ISAF representerte. NATO er i dag fortsatt engasjert i flere ulike operasjoner. Det kan argumenteres for at noen av disse operasjonene er nært tilknyttet kjerneoppgaven kollektiv sikkerhet, selv om de ikke er definert som Artikkel 5 operasjoner. *NATO Air Policing* sikrer ulike medlemslands luftrom, mens *NATO Patriot Mission in Turkey* støtter Tyrkia med bakke-til-luft missilvern. Disse operasjonene bidrar til å sikre medlemslands territorielle integritet. Andre operasjoner ligger mer til kjerneoppgaven krisehåndtering. *NATO Mission Iraq* (NMI) og i særlig grad *Resolute Support Mission* (RSM) i Afghanistan er slike eksempler. Disse operasjonene er likevel i all hovedsak å betrakte som rene militære innsatser fordi de fokuseres mot kapabilitetsbygging av vertslandets sikkerhetsressurser, og involverer ikke i nevneverdig grad samarbeid og koordinering med andre store internasjonale aktører. Selv om NATO fortsatt er engasjert på Balkan med KFOR og *Operation Althea*²⁵, kan det likevel hevdes at disse operasjonene ikke er av et stort nok omfang til å kunne bidra til å utvikle NATOs CA videre.

Slik forrige kapittel kort redegjorde for, var omstruktureringen av SACEURs stab med etableringen av CCOMC i 2012 et betydningsfullt håndgrep som tilførte NATO en tilpasset, om enn beskjeden, sivil-militær planleggingskapasitet; en konstellasjon av ekspertise for styrking av helhetlig forståelse overfor de problemstillinger dagens komplekse operasjonsmiljø fremmer. Fra et militærstrategisk perspektiv i SHAPE argumenterer Jon Morten Mangersnes for at NATOs CA anno 2021 kjennetegnes nettopp av integrert sivil-militær planlegging:

[...] vi har sivil og militær kompetanse representert i ulike deler av organisasjonen, i ulike steg i prosessen. At vi har betydelig vekt på både partner, på sivilsamfunn og på *enablement* [...] CCOMC er navet i hovedkvarteret [...] det er slik vi unngår strategisk surprise. Det er slik vi bygger det gode rådet han [SACEUR] gir til MC og NAC (Mangersnes, intervju).

²⁴ NATOs strategiske konsept fra 2010 fastslo at alliansen har tre kjerneoppgaver: *Kollektivt forsvar, krisehåndtering og sikkerhet gjennom samarbeid* (NATO Public Diplomacy Division, 2010, s. 7-8).

²⁵ Operation Althea er en EU-operasjon i Bosnia-Herzegovina. EU har politisk kontroll og strategisk styring, mens NATO er delegert operasjonell kontroll og leder operasjonen fra SHAPE. Se også <http://www.euforbih.org/>

For å belyse dette videre, trekker Mangersnes frem eksemplet med den senere tids planarbeid for *Operation Allied Hand*²⁶. Denne NATO-operasjonen er ikke rettet mot en ytre fiende, men må forstås mer som SACEURs posisjonering for å hindre covid-19 pandemien i å utvikle seg til å bli en sikkerhetstrussel:

Vi har noe som heter Joint Task Force, der hvor IS, IMS og SHAPE møtes. Den har vi vært sammen med nå i tre-fire krisesituasjoner [...] Det er arbeidsmøter for å gjøre *assessment* av kriser [...] Der er de som jobber med relasjoner til EU og FN [...] Da settes det krisestab – og den er comprehensive. Det er selvfølgelig krisehåndtering, mediebiten osv. Også denne staben ble satt ifm covid-19, og den møttes da to ganger i uken de første tre månedene for å bygge forståelsen for hva som var sivilt, politisk og militært ansvar i covid-19 (Mangersnes, intervju).

Aksjonspunktet for bedret planlegging og gjennomføring av operasjoner har stått øverst på handlingsplanen siden dens fødsel i 2008, og fortjener fortsatt en svært sentral plass ettersom det stadig vekk er behov for mer handling for å få dette til å fungere bedre (Vetting, intervju). Vetting belyser dog et annet grunnleggende forhold for NATOs operasjonsplanlegging og hvordan dette påvirker utviklingen av NATOs CA:

Til daglig sitter jeg og jobber med NATOs approach til CA. Et av problemene vi har følt på er at - i forhold til doktriner og forståelse - så har NATOs CA *ikke* utviklet seg (Vetting, intervju).

Ettersom NATOs militære doktriner kan hevdes å være betydningsfulle, normative retningslinjer²⁷ for hvordan alliansen skal operere (NATO Standardization Office, 2017, s. 1-1), vurderes de til å ha vært av stor betydning for implementering NATOs CA. I intra-agency perspektivet har doktrinene til hensikt å gi NATOs militære styrker et veiledende rammeverk for hvordan operasjoner skal kunne oppnå politiske målsettinger. Ettersom de aller fleste av NATOs doktriner er ugraderte publikasjoner, og forholdsvis enkelt lar seg distribuere til eksterne samarbeispartnere slik som FN, EU og OSSE, kan doktrinene hevdes å ha stor nytteverdi også i inter-agency området. Denne åpenheten vurderes for det første å kunne være tillitsbyggende – et forhold av betydning når store internasjonale organisasjoner skal jobbe sammen i krisehåndteringsoperasjoner. For det andre er denne åpenheten helt i tråd med aksjonspunktet planlegging og gjennomføring av operasjoner beskrevet i CAAP, herunder ambisjonen om størst mulig grad av integrert sivil-militær planlegging i alle av NATOs kjerneoppgaver. Doktriner er derfor betydningsfulle virkemiddel for NATO; internt instruerende, og eksternt formidlende.

²⁶ NATOs forsvarsministermøte i Brussel den 18. september 2020 la frem en plan for NATOs bidrag til håndtering av covid-19. Under SACEURs ledelse skal Op Allied Hand ivareta både oppbygging av lagerbeholdning av medisinsk materiell, men også støtte til den sivile håndteringen av pandemien med lufttransport av både pasienter og forsyninger, samt etableringen av feltskyehus hvis påkrevet. Se også https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178030.htm?selectedLocale=en

²⁷ NATO definerer doktrine som «fundamental principles by which military forces guide their actions in support of objectives. It is authoritative but requires judgment in application» (NATO Standardization Office, 2017, s. 1-1).

Det kan argumenteres for at NATOs doktriner ved utgangen av 2014 var forholdsvis oppdaterte, sett i lys av at de var tilpasset NATOs kontemporære strategiske innretning og at doktriner har en *enduring nature*²⁸. Øverst i NATOs doktrinehierarki troner hjørnesteinsdoktrinen *Allied Joint Doctrine*²⁹ (AJP-01). Doktrinen er med hensikt skrevet noe generisk og abstrakt, og fokuseres mot underliggende filosofi og det grunnleggende i allierte fellesoperasjoner³⁰ (NATO Standardization Agency, 2010, s.IX).

2010-utgaven, AJP-01(D), la til grunn i sin innledning at det *ikke* finnes prinsipielle forskjeller for hvordan NATO skal tilnærme seg operasjoner, fordi «[...] NATO forces must expect to perform a wide range of potentially simultaneous activities across a range of military operations, from combat action to humanitarian aid, within short timeframes and in close proximity» (NATO Standardization Agency, 2010, s. X). Dette viste med andre ord at NATOs CA i utgangspunktet ikke bare var ment å virke i CRO-operasjoner, et forhold som ble fremhevet ytterligere ved at doktrinen beskrev en stadig økende kompleksitet i operasjonsmiljøet³¹, og kravstilte samstemthet med andre ikke-militære initiativ i *all* militær planlegging:

A NATO military response must therefore be integrated into a wider overall framework or a comprehensive approach. In taking these and other security factors into account there is no fundamental difference in the planning and execution of any operation across the full range of NATO's military capabilities (NATO Standardization Agency, 2010, s. X).

2010-utgaven gav NATOs bidrag til CA ytterligere oppmerksomhet ved å i et større avsnitt redegjøre for NATOs rolle i det globale sikkerhetsmiljøet. Mye av innholdet kan sies å være gjenkjennbart fra tidlige politiske grunnlagsdokumenter slik som CPG (2005), CAAP (2008) og det strategiske konseptet fra 2010. AJP-01(D) gikk også ganske langt i å erkjenne at NATO ikke nødvendigvis var den aktøren som skulle ta en selvskreven førerrolle i alle operasjoner: «[...] sometimes non-military actors may support the military and conversely on other occasions the military's role will be supporting those actors» (NATO Standardization Agency, 2010, s. 2-13). Dette forholdet kan hevdes å være gjenkjennbart i Rynnings (2014 s. 124) karakterisering av essensen i NATOs strategiske konsept fra 2010: «NATO will be in the lead when the going gets rough but otherwise act in a supporting role».

²⁸ «Doctrine addresses fundamental principles and has an enduring nature, which makes it less susceptible to short-term policy changes. Consequently, enduring doctrine should be considered when developing policy. Ultimately, policy and doctrine should strive to be consistent and mutually supportive» (NATO Standardization Office, 2017, s. 1-1).

²⁹ «Allied Joint Publication (AJP)-01(E), *Allied Joint Doctrine* is the capstone NATO doctrine for Allied joint operations. It explains the strategic context for such operations and focuses on the underlying philosophy and fundamentals of joint operations» (NATO Standardization Office, 2017, s. IX).

³⁰ NATO definerer allierte fellesoperasjoner som *allied joint operations*: «An operation carried out by forces of two or more NATO nations, in which elements of more than one service participate» (NATO Standardization Office, 2019, s. 10).

³¹ NATO forklarer operasjonsmiljøet som «[The operational environment is] a composite of the conditions, circumstances and influences that affect the employment of capabilities and bear on the decisions of the commander» (NATO Standardization Office, 2019, s. 93). NB: NATO benytter begrepene 'operating environment' og 'operational environment' om hverandre i AJP-serien, men selve definisjonen er den samme.

Sett i lys av ikke-militære virkemidler³² understreket AJP-01(D) at NATOs rolle derfor grundig skulle analyseres for å kunne avdekke hvorvidt bruken av militærmakt ville kunne være avgjørende eller ikke-avgjørende for å oppnå felles målsettinger: «Failure to do so will at best lose the strategic initiative; at worst, it will result in strategic failure. This is the basic premise of a comprehensive approach, which NATO applies to its operations» (NATO Standardization Agency, 2010, s. 2-13). Det argumenteres derfor for at det doktrinelles utgangspunktet for NATOs CA etter ISAF-operasjonens slutt i 2014 forankret konseptet som *grunnleggende for alle operasjoner* - uavhengig av type operasjon og hvor i konfliktspekteret operasjonen utspant seg.

I februar 2017 ble femte utgave av AJP-01 publisert. I AJP-01(E), som fortsatt er gjeldende i dag, kan det hevdes at NATOs CA gis noe mindre betydning for alliansens operasjoner enn i den forutgående utgaven. AJP-01(E) vektlegger riktignok en *comprehensive approach* som fordelaktig for å balansere og harmonisere NATOs operasjoner med innsatsen fra andre internasjonale organisasjoner og NGO-er (NATO Standardization Office, 2017, s. 1-6). Videre trekker den med seg NATOs tre målsettinger for alliansens bidrag til CA. For det første har NATO et mål om stadig forbedring av alliansens egne krisehåndteringsinstrumenter. For det andre skal NATO gjennom planlegging for og gjennomføring av operasjoner, forbedre sitt praktiske samarbeid på alle nivå, og med alle aktører³³. For det tredje skal alliansens evne til å støtte stabilisering og gjenoppbygging i alle faser av en konflikt (i samråd med andre aktører) videreutvikles og forsterkes (NATO Standardization Office, 2017, s. 2-5).

Det korte dokumentstudiet av AJP-01s to siste utgaver bekrefter Vettings betraktning om manglende doktrinell utvikling. Sågar kan det argumenteres for at NATOs CA faktisk har blitt mer innskrenket hva angår virkeområde, og gis mindre betydning for NATOs overordnede operasjonelle effekt. Selv om begge utgavene tegner et bilde av hvordan NATOs CA bør forstås og viser til handlingsmål for utvikling av NATOs CA, har NATO fortsatt til gode å fastslå en *definisjon* for konseptet. Dette er et interessant forhold ettersom det er forholdsvis utypisk av NATO å ikke definere slike konseptuelle begrep. Standardisering i form av definisjoner gjøres for å sikre omforent forståelse og *interoperabilitet*, et viktig prinsipp i allierte fellesoperasjoner. Standardisering er såpass viktig for NATO at vedtatt NATO-terminologi for det første ajourføres og publiseres årlig i AAP-06 *NATO Glossary of Terms and Definitions* (NATO Standardization Office, 2019c, s. XIV). For det andre opererer også NATO med en egen database for terminologi: *NATOTerm*³⁴. Et søk på «Comprehensive

³² Virkemidlene det refereres til omtales ofte som «Instruments of national power: Diplomatic, Information, Military and Economic – DIME» (NATO Standardization Office, 2019, s. 1-3 – 1-4).

³³ Med aktører i denne forbindelse menes FN og andre relevante internasjonale organisasjoner, statlige og ikke-statlige organisasjoner, kontraktører, kommersielle partnere samt lokale aktører.

³⁴ Se <https://nso.nato.int/natoterm/content/nato/pages/home.html?lg=en>

Approach» i disse mediene avdekker ingen treff. Analysen i kapitlets del 2 vil kunne bidra til årsaksforklaring av dette forholdet.

Hovedpoenget for argumentasjonen om doktrinell utvikling kan hevdes å være hva AJP-01 ikke lenger sier noe om. Der hvor AJP-01(D) forankret NATOs CA som et grunnleggende konsept, uavhengig av type operasjon og hvor i konfliktspekteret operasjonen utspant seg, er denne normative retningslinjen utelatt fra 2017-utgaven. Ser man dette forholdet i kombinasjon med de tre målsettingene for NATOs CA, kan det argumenteres for en tendens til at konseptet ikke lenger legges til grunn for Artikkel 5 operasjoner iht. Atlanterhavstraktaten, men forbindes mer med stabiliserings- og gjenoppbyggingsoperasjoner, gjenkjennbart fra CRO og ofte omtalt som *ikke-Artikkel 5 operasjoner*.³⁵ En slik oppfatning kjennetegnes av at NATOs CA er et konsept som utelukkende forbindes med krisehåndteringsoperasjoner, slik ISAF representerte, at begrepet kanskje er noe avleggs og at situasjonen NATO står overfor krever «noe annet» (Vetting, intervju; Eide, intervju). Vetting utdyper:

[...] hvis du spør i dag, så har det vært tvil om hvorvidt man skal oppdatere CA slik at det passer til i dag, eller om man heller sier at CA? *Det var en sånn ISAF-greie, noe sånn Balkan-opplegg som kun blir benyttet out-of-area*, og den nye militære strategien har behov for noe annet [...] [Når vi] ser på arbeidet vårt med DDA-konseptet, den hemmelige delen av NATOs nye militærstrategi, så er det utbredt tendens til å frakoble... Så snart man snakker Artikkel 5 har man en tendens til å frakoble de andre aktørene (Vetting, intervju).

Vettings betraktninger indikerer at NATOs CA ikke lenger oppfattes som en grunnleggende tilnærming, slik også den doktrinelle utviklingen antyder, og at NATO muligens ikke lenger anser behovet for samstemt innsats med andre aktører i teateret som like betydningsfullt, hvis en Artikkel 5 operasjon mot formodning skulle bli utløst i det euroatlantiske området. Vettings sitat bringer også opp temaet DDA³⁶ og NATOs nye militærstrategi fra 2019 som faktorer i diskusjonen. Gjert Dyndal og Paal Hilde (2020, s. 325) henvisning til brigader Boyds uttalelser³⁷ om behovet for endring er i denne sammenheng interessant:

The main focus of the strategy is to counter the restored power and threat posed by Russia. This should come as no surprise. Overall, the strategy indicates a reversion to conventional warfare, both in terms of nuclear deterrence and conventional warfighting. According to Boyd, NATO has been overly 'seduced by «hybrid warfare», and needs to restore true capabilities for conventional warfighting' (Dyndal & Hilde, 2020, s. 325)

³⁵ «At the political level NATO identifies two criteria under which operations are executed. These are collective defence (Article 5 operations of the North Atlantic Treaty – see Paragraph 0112 a.) and crisis response (often referred to as non-Article 5 operations). Crisis response operations are focused on contributing to effective crises management by the wider international community when there appears to be no direct threat to NATO nations or territories» (NATO Standardization Office, 2017, s. 2-2).

³⁶ Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area

³⁷ Brigader Robaird Boyd er militærassistent til formannen i NATOs militærkomite (Dyndal & Hilde, 2020, s. 325)

Med fare for å illegge Boyd en annen mening; sitatet kan hevdes å illustrere en side av NATO som fremholder militærmakt som foretrukket (og muligens eneste) virkemiddel for å avskrekke Russland, og at denne oppfatningen bidrar til å forklare det Vetting henviser til som «behovet for noe annet». Boyds resonnement kan tolkes som at NATO ikke lenger bør vektlegge orkestrering av ulike aktørers virkemidler, men heller kraftsamle om virkemidlet militærmakt. Fra et operasjonelt nivå ved *Joint Force Command Brunssum* tenderer brigader Joar Eidheim³⁸ til å tilhøre den siden av diskusjonen som ikke helt deler Boyds perspektiv:

Mens vårt arbeid i stor grad avgrenses til organisering av «[the] military instrument of power», så tar jo Russland i bruk alle statens virkemidler... Russland opererer comprehensive og unngår å møte oss der vi er sterkest, og rammer oss heller i informasjonsdomenet, cyberdomenet og på andre områder der våre åpne demokratier er sårbare. Dette viser de daglig. I et slikt perspektiv vil et ensidig fokus på en VJTF, NRF og det militære domenet være utilstrekkelig. Dette er en viktig erkjennelse ved vårt hovedkvarter (Eidheim, intervju).

Analysen av hvordan NATOs CA har utviklet seg i lys av intra-agency området viser et litt annerledes bilde av konseptets utvikling, en utvikling som kan sies å stå i klar kontrast til funn i inter-agency området. For det første anser ikke lenger NATOs militære hjørnesteinsdoktrine AJP-01 NATOs CA som et grunnleggende konsept for NATOs operasjoner - et klart brudd med hvordan konseptet ble doktrinelt forankret under ISAF-perioden. For det andre hersker det delte meninger innad i NATO, og særlig på militær side, om hvorvidt NATOs CA faktisk kan ha en betydning for det kollektive forsvaret av det euroatlantiske området, eller om det simpelthen er å betrakte som et konsept utelukkende forbundet med krisehåndteringsoperasjoner out-of-area. Det påfølgende avsnittet vil søke å avdekke om det er andre områder av NATOs CA som representerer en form for videreutvikling av konseptet.

3.3 WGA – en del av NATOs CA?

Fra sitt perspektiv i SHAPE understreker Mangersnes at SACEURs planer for det kollektive forsvaret av det euroatlantiske området er *militære planer*: «[...] kunnskapen om at det finnes en helhetlig tilnærming, at alt skal sees i sammenheng, den er vel forstått – men uttrykket fra den militære sjefen er militært» (Mangersnes, intervju). Samtidig argumenterer han for at den strategiske reorienteringen ikke nødvendigvis har svekket NATOs tilnærming til CA – den har snarere satt NATOs CA høyere på dagsordenen:

³⁸ Brigader Joar Eidheim er i dag Assistant Chief of Staff J5 ved NATOs operasjonelle hovedkvarter JFC Brunssum i Nederland (se for øvrig vedlegg B). Eidheim ble intervjuet via Microsoft Teams 8. desember 2020. Referering til dette intervjuet anføres som: (Eidheim, intervju).

Jeg tror faktisk at den har gjort det [NATOs CA] viktigere, for man forstår at hvis man skal føre krig i Europa er det altså en rekke faktorer man må tørre å snakke om og engasjere seg i. Nasjonene blir utfordret på logistikk, på helse, på utflyttingsplaner, på *collateral damage assessment*, på *targeting*, forholdet til folkerett, beredskapsplanlegging, totalforsvar [...] jeg tror at det har kommet høyere på dagsordenen (Mangersnes, intervju).

Mangersnes gjør et poeng av at de sikkerhetspolitiske endringene for NATO etter 2014 faktisk har trukket NATOs CA nærmere de europeiske hovedstedene (Mangersnes, intervju). Betragtningen kan dermed hevdes å kaste lys på det siste aspektet i denne diskusjonen; behovet for å diskutere hvilken relasjon WGA-tilnærmingen har med NATOs CA.

Det er lite som taler for at WGA historisk har vært å betrakte som en naturlig del av NATOs CA, for eksempel er det ingen av CAAPs aksjonspunkter som hverken omtaler eller på langt nær kravsetter det enkelte medlemslands evne til å praktisere noe som kan forstås i retning av WGA. Det kan likevel hevdes at et slik behov tidligere har vært belyst. Philipp Rotmann (2010, s. 6) har argumentert for at WGA må forstås som en nødvendig forutsetning for at NATO skal kunne lykkes med CA. Jakobsen (2011, s. 88) har tidligere pekt på manglende evne hos de enkelte medlemsland som et hinder for implementering av NATOs CA underveis i ISAF-operasjonen, og argumenterte i 2011 for at NATO ville være tjent med en slik kravsetting:

«[...] a decision taken by the Alliance making it mandatory for member states to provide their military contingents with the civilian personnel and support necessary to make CA work [...] Creating CA structures, capacities and mindsets takes time, and each member state will have to devise its own way of doing so, taking into account its own bureaucratic structures, culture and capacities (Jakobsen, 2011, s. 88).

Jakobsens argumentasjon må her forstås i riktig kontekst. Jakobsens argumentasjon kan her tolkes som medlemslands evne til å praktisere WGA, men motivasjonen var at NATO skulle kunne ha større effekt av NATOs CA i krisehåndteringsoperasjoner.

Likevel kan det hevdes at styrking av nettopp denne nasjonale evnen også kan være formålstendig for et NATO på europeisk jord i dagens sikkerhetspolitiske kontekst. Logikken for denne argumentasjonen er at NATO kan være tjent med at de enkelte medlemsland styrker sin evne til å i større grad integrere alle virkemidlene de selv besitter, og på denne måten fremstå mer robust og kapabel til å avskrekke en motstander. Janne Haaland Matlary (2021) adresserte nylig dette forholdet da hun henviste til strategiske endringer i Storbritannia: «Den britiske strategien legger vekt på at det britiske forsvaret skal agere offensivt overfor stater som angriper, det være seg i cyberdomenet eller i andre typer angrep» (Matlary, 2021, s. 3). Videre forklarer Matlary at den britiske strategien også kobler bistand sammen med andre virkemidler: «Bistanden skal samvirke med diplomati, økonomi og militærmakten» (Matlary, 2021, s. 3) - en britisk *grand strategy*.

Det er åpenbart mange aspekter ved WGA som er å betrakte som de reneste minefelt i en slik diskusjon. Eide trekker frem et eksempel:

Hvis du har 30 nasjoner i NATO, og alle disse kan lage hver sin grand strategy – å bruke alle virkemidler som en stat sitter på – så har jeg aldri hørt tanken om at dette skal eleveres til NATO? Hvor NATO skulle styre hvordan skal de skal bruke de økonomiske virkemidlene vi alle rår over? Hvordan skal vi [NATO] bruke de politiske... [...] særlig økonomiske midler, bistandsmidler... Jeg har ikke hørt tanken om at man liksom ser for seg en *NATO Grand Strategy* for å forsvare seg mot Russland (Eide, intervju).

Det vil i denne diskusjonen være svært viktig å understreke at NATO på langt nær skal diktere det enkelte medlemslands WGA, slik Eide stiller seg meget skeptisk til, men snarere stimulere til økt sivil-militær integrering i medlemslandenes daglige forsvarsplanlegging og -tenkning. Som J5 i JFC Brunssum ønsker Eidheim dette velkommen, og viser til den regionale rollen NATOs operasjonelle kommandoer nå er gitt i NATOs nye militærstrategi (Eidheim, intervju). Eidheim påpeker at et slikt regionalt ansvar medfører at den militære sjefen ikke kan tillate seg å være reaktiv: «En Joint Force Command er ikke kun en beredskapsorganisasjon som aktiveres ved krise og konflikt. Hovedkvarteret i Brunssum må daglig aktivt ta del i forsvaret av Nord-Europa» (Eidheim, intervju). Videre kan det tenkes at et økt fokus fra NATOs side på å stimulere til økt tverrsektorielt samarbeid innad i de enkelte medlemsland vil kunne gi økt gjensidig forståelse. Eidheim understreker at JFC Brunssum i fredstid selvsagt ikke har myndighet til å fortelle alliansens suverene nasjoner hva de skal gjøre, men JFC-en vil derimot kunne invitere nasjonene til å bidra inn i et regionalt felleskap (Eidheim, intervju). «Summen av den enkelte nasjons bidrag kan sammenstilles og potensielt gi en helhetlig og omforent regional forståelse, samt en mer samordnet og balansert organisering av vår samlede militære aktivitet i regionen» (Eidheim, intervju).

Dette vil kunne tenkes å ha positiv effekt på alliansen evne til å operere med styrkestrukturen på europeisk jord og på tvers av nasjonale landegrensener skulle så bli påkrevet. NATO har allerede kravsatt elementer av denne tankegangen i form av *Seven Baseline Requirements for Civil Preparedness*³⁹, forankret i Atlanterhavspaktens artikkel 3: «In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack» (NATO, 2020b).

Det kan godt tenkes at Eidheim promoterer WGA tilnæmningen og anser det som en naturlig del av NATOs CA ettersom han er norsk offiser, oppvokst under den kalde krigen og derfor kjenner det norske totalforsvarskonseptet inngående. «Vi tenker at *totalen* skal virke» påpeker Vetting om hvorfor det er særlig typisk for de nordiske landene å snakke varmt om totalforsvarstankegangen.

³⁹ NATO-toppmøtet i Warszawa sommeren 2016 anerkjente behovet for økt sivil motstandsdyktighet: «Resilience is an essential basis for credible deterrence and defence and effective fulfilment of the Alliance's core tasks» (NATO Heads of State and Government, 2016).

Samtidig belyser han at så ikke er tilfelle i mange andre medlemsland, og at særlig de østeuropeiske har vært svært skeptiske:

Covid-19 har skubbet det [WGA] litt fremover. Man gjør mye Whole-of-Government approach, men i enkelte medlemsland... Punkt én; *de snakker ikke sammen mellom sivil og militær beredskap*, og punkt to; *de har aldri vært vant til å se til disse seven resilience baseline requirements*. Det har vært en meget stor øyeåpner for de - det å få dette justert. Det er jo dette vi stadig vekk kjemper med å forstå; WGA – hva betyr dette for CA? Nå blander vi det litt sammen, men på sikt håper vi at dette kan flettes sammen så det vil passe som hånd i hanske (Vetting, intervju).

3.4 Delkonklusjon

Denne første delen av analysen har tatt for seg hvordan NATOs CA har utviklet seg etter ISAF-operasjonen slutt. Analysen viser at NATOs CA på enkelte områder kan sies å ha kontinuitet, men at utviklingen på andre områder helt klart bryter med hvordan NATOs CA fremstod under ISAF-perioden. NATOs CA kan dermed hevdes å være gjenstand for en *nedskalert videreføring*.

Analysen i inter-agency området viser at konseptet har hatt kontinuitet i NATO og at NATOs CA i mange henseender ikke har endret innhold. Alliansen har videreført handlingsplanen og kan sies å ha styrket sitt samarbeid med eksterne aktører. Blant annet har NATO og EU en felles interesse av europeisk sikkerhetsarkitektur, og et tettere samarbeid vil kunne styrke NATOs forsvarsplanlegging. Videre fremstår det som at alliansen i noen grad har lyktes i å integrere konseptet som en del av NATOs daglige virke, slik både Vetting og Mangersnes antyder. Samtidig later ikke NATO til å ha tatt handlingsplanen et hakk videre, snarere har alliansen falt ned på å la aksjonspunktene stå uforandret – på tross av et sikkerhetspolitisk værskifte. Det kan derfor stilles spørsmål til hva denne kontinuiteten egentlig representerer, og om NATO ville ha styrket sitt samarbeid med EU uavhengig av sin tilnærming til CA.

Analysen i intra-agency området viser et litt annerledes bilde av konseptets utvikling, en utvikling som kan sies å bryte med hvordan NATOs CA utviklet seg under ISAF-operasjonen. NATOs CA tenderer til å ha blitt skjøvet lengre ned på dagsorden i alliansen. Den doktrinelle utviklingen etter 2014 viser at NATOs CA ikke lenger illegges den samme grunnleggende betydningen for allianseoperasjoner. Konseptet ser ikke lenger ut til å favne Artikkel 5 operasjoner iht. Atlanterhavstraktaten, men forbindes mer med krisehåndteringsoperasjoner.

Del II - Hva forklarer utviklingen av NATOs CA etter ISAF-operasjonens slutt?

3.5 Utvikling i perspektivet *rasjonell aktør*

Min opplevelse er at det har ikke utviklet seg i det hele tatt, det har mer eller mindre forsvunnet ut av vokabularet [...] fordi vi har ikke de store CRO-operasjonene lenger - slik som Afghanistan var, og som vi delvis hadde på Balkan - hvor dette konseptet var bærende (Eide, intervju).

Dette avsnittet forklarer beslutninger og handlinger som rasjonelle, instrumentelle valg av NATO som en enhetlig aktør. Avsnittet argumenterer i hovedsak for at det er to forhold som forklarer utviklingen av NATOs CA etter ISAF-operasjonens slutt i desember 2014. For det første er ikke NATO lenger engasjert i CRO-operasjoner hvor NATOs CA er et bærende konsept, og for det andre har en strategisk reorientering i alliansen medført at NATO primært har returnert til miliær kjernevirksomhet med kollektivt forsvar av det euroatlatiske området.

NATO hadde ved utgangen av 2014 vært engasjert i CRO-operasjoner i to tiår, både på Balkan og i Afghanistan. Ambisjonen om gradvis overføring av ansvaret for sikkerheten til afghanske myndigheter medførte at NATO-toppmøtet i Lisboa 2010 besluttet å terminere ISAF-bidraget innen utgangen av 2014. NATO skulle fortsatt videreføre støtte til afghanske myndigheter, men herfra med et betraktelig nedskalert styrkebidrag sammenlignet med størrelsen på ISAF. RSM overtok stafettspinnen fra ISAF som en *non-combat mission*, med et formål «to provide further training, advice and assistance to the Afghan security forces and institutions» (NATO, 2015). NATO har altså fortsatt fotavtrykk i Afghanistan, men oppdraget kan hevdes å ha betydelig mindre oppmerksomhet enn sin forgjenger.

Termineringen av ISAF kan for NATOs CA sin del hevdes å ha etterlatt seg et form for vakuum. Sten Rynning rettet i 2014 et kritisk blikk på NATOs CA, og advarte om faren for at det skulle bli et fenomen forbundet utelukkende med ISAF og isolert til CRO-operasjoner: «The Comprehensive Approach became NATO policy because of Afghanistan [...] If Afghanistan has been so important for this drive, it is possible that NATO post-Afghanistan will let the initiative wither» (Rynning, 2014, s. 130). For at NATOs CA fortsatt skal kunne utvikle seg og ha relevans, er konseptet på sett og vis avhengig av en arena for praktisering. Eides betraktninger rundt NATOs CA etter ISAF bekrefter til dels Rynnings varsko: «[...] det brutale svaret er at det har gått i glemmeboka, eller som konsept er i ferd med å dø fordi at vi ikke har operasjoner hvor dette er behov for» (Eide, intervju).

Slik Eide påpeker, har ikke NATO etter ISAFs opphør vært engasjert i store CRO-operasjoner. Dette skyldes jo dessverre simpelthen ikke at verden har blitt et fredligere sted hvor uro og konflikter ikke lenger eksisterer. Spesielt har den arabiske våren ført med seg nye kriser og konflikter. Flere av disse konfliktene har eskalert fra uro til opprør, og videre til voldelige borgerkriger med et etter hvert

såpass høyt voldsnivå og overgrep mot sivile at det internasjonale samfunn har reagert og grepet inn, blant annet i Libya, Syria og ikke minst i den brutale kampen mot ISIL i Syria og Irak. Flere av NATOs medlemsland har gått sammen i multinasjonale allianser (oftest under amerikansk ledelse) og intervenert med militærmakt i slike konflikter, men sjelden eller aldri under ledelse av NATO. I de tilfeller hvor NATO faktisk har engasjert seg, eksempelvis under Libya-kampanjen med *Operation Unified Protector*, har innsatsen vært «all military action, no comprehensive stability operation» (Rynning, 2014, s. 126).

Dette kan forklares med at NATO i en lengre periode har hatt mer enn nok å beskjeftige seg med i Afghanistan. Likevel er det i særlig grad én faktor som i stor grad har flyttet NATOs fokus vekk fra kjerneoppgaven krisehåndtering - og i forlengelsen av det et mindre fokus på NATOs CA - og tilbake til det som Rynning (2014, s. 126) omtaler «back to its predominantly military ways». Denne faktoren er Russland.

2014 vil bli stående i historiebøkene som nok et vendepunkt for NATO. Russlands militære intervensjon i Øst-Ukraina og annekteringen av Krim tidlig i 2014 tok alliansen tilnærmet på sengen, og bortimot over natten var en strategisk reorientering på agendaen for alliansen. Joar Eidheim var operasjonssjef i *NATO Special Operations Headquarters* (NSHQ) i denne perioden, og forteller om sin observasjoner av et strategisk hovedkvarter på høygir:

Det var interessant å delta i SHAPes daglige oppdateringer i 2014 da uidentifiserte "grønne menn" invaderte Krimhalvøya, og i forlengelsen av det okkuperte Øst-Ukraina med Luhansk og Donetsk. SACEUR, general Breedlove, vekket til live et militærstrategisk hovedkvarter og daglig ble J2 utfordret med nye informasjonsbehov. Samtidig krevde NATO HQ strategiske analyser til støtte for politiske vurderinger. Medlemslandene krevde forsikringer. I særlig grad gjaldt dette NATOs nye medlemsland med grense til Russland (Eidheim, intervju).

Et svært forenklet øyeblikksbilde av NATO anno 2014 vil kunne vise en forsvarsallianse tilpasset noe litt annet enn sitt opprinnelige raison d'être ved inngåelsen av Washington-traktaten i april dagene 1949. NATOs kommando- og styrkestruktur, samt majoriteten av dets medlemslands nasjonale forsvar, var nå i stor grad tilpasset *expeditionary warfare* etter snaue to tiår med krisehåndteringsoperasjoner out-of-area. Russlands revisjonistiske tendenser sendte NATO brått opp på loftet for å hente tak i og blåse støv av gamle planverk for kollektivt forsvar av Europa.

Russlands militære aggresjon, praktisk talt på dørmatten til NATOs randstater i øst, kan enkelt forklares som en *no-brainer* for alliansen. Sikkerhetstrusselen måtte tas på største alvor og reaksjonen måtte være resolutt og tydelig. NATO fikk det travelt med å forsikre sine forholdsvis nye medlemmer i øst, en «scramble for reassurance and adaptation» (Ringsmose & Rynning, 2017, s. 129). NATOs initielle tiltak fikk merkelappen *Graduated Response Plans* (GRP) - tiltak hvor militærmakt som virkemiddel fikk en langt mer avgjørende rolle sammenlignet med hvordan det

hadde kommet til uttrykk i alliansens krisehåndteringsoperasjoner. Eidheim forklarer at GRP-ene konseptuelt handler om NATOs evne til raskt å kunne tilgjengeliggjøre en reaksjonsstyrke som gradvis skal kunne fremføres til et bestemt område i den hensikt å avskrekke og eventuelt forsvaret medlemslandenes territorielle integritet mot en militær aggressor. Planene ivaretar i prinsippet kun det militære domenet (Eidheim, intervju).

Fra et militærstrategisk ståsted bekrefter Mangersnes betraktningen om økt fokus på militærmakt som virkemiddel, og hevder at Ukraina-krisen tydeliggjorde et behov for NATO å vende tilbake til militær planlegging:

Det ble helt klart at NATO trengte et planverk som man ikke hadde, for *deterrence and defence of the Euro-Atlantic area*. Og da ble også NATOs militære strategi gjort om. Så tok man noen valg. Man har på en måte laget sånne regionale innretninger med de ulike GRP-ene. Fra SHAPE sitt perspektiv så er jo disse GRP-ene militære (Mangersnes, intervju).

NATO tilpasset seg med andre ord et nytt trusselbilde med forholdsvis resolutt projisering av militærmakt. Allerede i mai 2014 hadde NATO etablert en snubletråd i Baltikum⁴⁰, og under toppmøtet i Wales senere samme ble NATOs *Readiness Action Plan*⁴¹ vedtatt. Fokuset på militær planlegging for kollektivt forsvar av det euroatlantiske området førte også med seg at NATO, for første gang siden 1968, utviklet en militærstrategi. *NATO Military Strategy* (NMS) ble fremlagt og godkjent av NATOs militærkomité i mai 2019. Dyndal og Hilde (2020, s. 325) hevder at NMS samlet sett indikerer «a reversion to conventional warfare, both in terms of nuclear deterrence and conventional war-fighting».

Det kan med andre ord argumenteres for at NATO har oppfattet situasjonen med Russlands revisjonistiske tendenser som såpass truende og prekær for europeisk sikkerhet, at den simpelthen ikke har gitt rom for samme grad av samstemthet og orkestrering av ikke-militære virkemidler slik NATOs CA legger til grunn. NATO har derfor valgt å nedskalere sitt bidrag til CA til fordel for økt militærmakt – en handlemåte som tenkes å maksimere utbyttet basert på NATOs strategiske målsettinger.

3.5.1 Delkonklusjon - Utvikling av NATOs CA i perspektivet *rasjonell aktør*

Analysen i dette perspektivet argumenterer for at utviklingen av NATOs CA kan forklares på bakgrunn av to sentrale forhold. Det første forholdet er det faktumet at NATO ikke lenger er engasjert i

⁴⁰ NATO deployerte hurtig militære styrkebidrag til Baltikum og Polen med todelt hensikt: For det første å vise bekymrede medlemsland at NATO sto ved deres side, og for det andre å avskrekke Russland fra ytterligere aggresjon. *Enhanced Forward Presence* (eFP) omtales ofte som en snubletråd ettersom styrkebidragene er av relativt begrenset størrelse, men hele poenget er at hvis Russland skulle finne på å snuble i denne tråden har de brått engasjert hele NATO, ettersom et angrep mot én er å anse som et angrep mot alle - kjernen i Atlanterhavspakten. eFP er derfor *deterrence by punishment* i praksis. Se også https://shape.nato.int/resources/site16187/General/factsheets/factsheet_efp_2021.pdf

⁴¹ RAP adresserer både *assurance measures* (slik beskrevet over med eFP) men også *adaption measures*; tiltak for å sikre utvikling av NATO styrke- og kommandostruktur i et lengre planperspektiv. Se også https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-rap-en.pdf

krisehåndteringsoperasjoner à la ISAF, hvor NATOs CA var et bærende konsept for operasjonen. Det kan derfor argumenteres for hvis at NATOs CA skal kunne fortsatt utvikle seg og ha en relevans, er konseptet avhengig av en arena for praktisering.

Det andre og mest sentrale forholdet analysen avdekker, er at utviklingen av NATOs CA kan forklares på bakgrunn av et radikalt endret trusselbilde for alliansen etter 2014. Russlands revisjonistiske tendenser har ført NATO tilbake fra krisehåndteringsoperasjoner out-of-area, og hjem til kollektivt forsvar av det euroatlantiske området. Stilt overfor en slik dimensjonerende sikkerhetstrussel har NATO som en enhetlig rasjonell aktør re-visitert militærmaktens rolle i lys av ikke-militære virkemidler og falt ned på militær kjernevirksomhet fremfor en tilnærming hvor NATOs CA er et bærende konsept. NATOs strategiske reorientering er derfor tuftet på det som Allison (1969) karakteriserer som rasjonelle prinsipper: «[...] centrally controlled, completely informed, and value maximizing» (Allison, 1969, s. 690 & 698).

3.6 Utvikling i perspektivet *organisasjonsprosess*

Dette perspektivet viser til at forklaringen for utvikling av NATOs CA finnes ved å ta en titt inni *den sorte boksen*; organisasjonen NATO - en særdeles stor organisasjon med et innfløkt nett av sub-strukturer. Analysen argumenterer for at utvikling av NATOs CA etter ISAF-operasjonens slutt beror på strukturelle output fra NATOs sub-strukturer med særskilte ansvarsområder og egne organisatoriske prosesser basert på standardiserte rutiner. Eidheim karakteriserer NATO i denne sammenheng som en kompleks organisasjon: «Det tar lang tid å få omforent forståelse på et sammenfallende språk som man kan på en måte jobbe med» (Eidheim, intervju).

Sten Rynning hevdet i 2014 at skillet mellom NATOs sivile og militære side må viskes ut «to get the Comprehensive Approach going within its own ranks» (Rynning, 2014, s. 125). Rynning pekte i denne sammenheng på NATOs sivile internasjonale stab (IS) på den ene siden, og den internasjonale militære staben (IMS) på den andre, og argumenterte for bedre sivil-militær koordinering hvis de sivile og militære planleggerne i større grad ble integrert, slik Rynning skriver: «up and down the lines of policy and operational planning» (Rynning, 2014, s. 125). NATO har gjort tilpasninger, blant annet med omstruktureringen i SHAPE og etableringen av CCOMC, men det kan argumenteres for at skillet mellom de to store stabene som Rynning henviste til fortsatt er gjeldende. IS og IMS er både forskjellig innrettet og later til å ha forskjellige perspektiv (Mangersnes, intervju; Eidheim, intervju; Eide, Intervju; Vetting, intervju).

IS er lokalisert i NATOs hovedkvarter i Brussel og er en forholdsvis stor organisasjon sammensatt av om lag 1000 sivile byråkrater, utlukkende fra NATOs medlemsland. Under ledelse av generalsekretæren støtter den internasjonale staben primært NAC:

The primary role of the International Staff (IS) is to provide advice, guidance and administrative support to the national delegations at NATO Headquarters. The IS helps to implement decisions taken at different committee levels and, in doing so, supports the process of consensus building and decision-making within the Alliance (NATO, 2017b).

IMS er også lokalisert i Brussel, og består av omtrent 500 militære og sivile fra NATOs medlemsland (NATO, 2020a). IMS er først og fremst militærkomiteens utøvende organ, og er derfor annerledes innrettet mot et annet formål:

The role of the IMS is to provide the best possible strategic military advice and staff support for the Military Committee [...] ensuring that the MC provides the North Atlantic Council [...] with consensus-based advice on all military aspects of policy, operations and transformation within the Alliance (NATO, 2020a).

Hver og en av disse organisasjonene har egne godt innarbeidede og forholdsvis standardiserte rutiner, og utleder handlemåter fra forskjellige perspektiver og interesser. Mangersnes argumenterer for at dette i hovedsak skyldes at IS representerer byråkratene, mens IMS representerer forsvarssjefene – litt som å tenke Forsvarsdepartementet versus Forsvarsstaben i en norsk kontekst. «Jeg er ikke sikker på at departementet, eller IS, har bedre *forståelse*. De har nok en høyere egeninteresse av å teoretisere modellene fordi det gir de innflytelse over de militære» (Mangersnes, intervju). IS anses for å være en stabil organisasjon hvor byråkratene jobber over tid, mens IMS kjennetegnes av noe mer gjennomtrekk av offiserer og skiftende ledelse (Mangersnes, intervju).

Vetting deler også synet på ulike perspektiver mellom IS og IMS, men går lengre i å argumentere for at IS later til å ha større vidsyn og forståelse for NATOs CA og dets opphav: «De sivilt ansatte i IS har stor forståelse for dette [NATOs CA]. De ser godt hvor det kommer fra [...] det er en mer *encompassing* forståelse i IS» (Vetting, intervju). Samtidig argumenterer han for at IMS har et noe snevrere perspektiv: «Ved IMS er det mer fundamentale synspunktet for øyeblikket - slik jeg ser det - at CA er noe vi kun bruker out-of-area, og når vi snakker kollektivt forsvar skal vi ha noen nye begreper» (Vetting, intervju).

Ut fra dette kan det argumenteres for at det eksisterer ulik forståelse for hvordan NATOs CA forstås innad i NATOs organisasjon. På en side kan dette forholdet hevdes å være lite overraskende og en naturlig konsekvens av at IS og IMS er ulikt innrettet for forskjellige formål slik Mangersnes også forklarer. På en annen side kan det argumenteres for at ulik forståelse også er et resultat av at arbeidsprosesser i for stor grad kjøres i isolasjon, slik Rynning påpeker (Rynning, 2014. s. 125). Dette kan illustreres forholdsvis enkelt med å vise til at det er den internasjonale staben som har hatt eierskapet til NATOs flerårige policy-utvikling med EU (NATO Public Diplomacy Division, 2016), mens det er den internasjonale militære staben som har jobbet frem NATOs nye militærstrategi (Dyndal & Hilde, 2021, s.322) - to betydningsfulle prosesser som kan hevdes å bære preg av manglende integrering mellom sivile og militære planleggere innad i NATO.

Prosessen med NMS kan belyse dette. I kontrast til den rasjonelle forklaringen som forrige avsnitt fremmet, kan det hevdes at NMS egentlig ikke var et produkt som NATO som en enhetlig, rasjonell aktør nødvendigvis så behovet for. Dyndal og Hilde (2020, s. 320) påpeker i denne sammenheng at NATOs gjeldende strategiske konsept fra 2010 gav for lite føringer, både politisk og militært, og derfor var mer formålstjenlig for offentlig diplomati enn for å styre den videre militære utviklingen av NATO. Utvikling av NMS, som et strategisk styringsdokument for fremtidig innretting av alliansen, kan altså betraktes som en strukturell output fra militær side i NATO:

The concern of many high-ranking officers from NATO's operational headquarter SHAPE⁴² and the NATO headquarters in Brussels, as well as from some allies, was that the security dynamics had changed significantly. Moreover, they felt that too many of the conceptual initiatives aimed at developing NATO's military posture were handed down to the military staff from their political masters [...] this is mentioned as the main reason for the initial talks on the need for a new, dedicated military strategy (Dyndal & Hilde, 2020, s. 321).

Dyndal og Hilde (2021, s. 322) forklarer videre at de strategiske kommandoene ACO og ACT ble bedt om å komme med innspill på hvilke strategiske hensyn som burde tas med inn i den nye strategien. Det er i denne sammenheng at Vetting belyser hvordan ulike perspektiver og begrenset sivil-militær integrering kan hevdes å generere utfordringer for å kunne tilpasse NATOs CA og den nye strategiske innrettingen mot kollektivt forsvar:

Så snart man snakker Artikkel 5 har man en tendens til å frakoble de andre aktørene. Kanskje bør de sivile som har vært her lenge dukke opp hyppigere? Når de nye «smarte militære» liksom *nå skal vi virkelig gå på kinetisk her...* Joda, det er fint – men hele fasen opp til, og hele fasen etterpå, har elementer av dette [CA]. Dette er et sted hvor EU har utrolig mye de skulle ha sagt, har penger til rådighet, kan gjøre ting som vi [NATO] ikke kan. Vi er nødt til å ha de med inn. Da halter det. Og det gjør det fordi det mangler guidance - det mangler en politisk guidance for at dette skal henge sammen (Vetting, intervju).

Vetting argumenterer videre for at i mangel på politiske retningslinjer har NATOs sub-strukturer, herunder de ulike kommandoene, på egen hånd forsøkt å justere og tilpasse tilnærmingen til NATOs CA (Vetting, intervju).

3.6.1 Delkonklusjon - Utvikling av NATOs CA i perspektivet *organisasjonsprosess*

I kontrast til det rasjonelle perspektivet, argumenterer analysen i dette perspektivet for at utviklingen av NATOs CA kan forklares på bakgrunn av strukturelle output fra NATOs sub-strukturer. Det kan argumenteres for at det eksisterer nokså ulik forståelse for NATOs CA mellom de sivile byråkratene i IS og de militære i IMS. Disse to store stabene er ulikt innrettet ettersom de tjener ulike

⁴² NB: Dyndal og Hilde kan bidra til litt begrepsforvirring når de omtaler SHAPE som et *operasjonelt* hovedkvarter. SHAPE er et hovedkvarter på *militærstrategisk* nivå, som støtter seg på to operasjonelle kommandoer (JFC) i Brunssum og Napoli. I norsk kommandostruktur finner vi Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), knyttet til det *operasjonelle* nivået, altså sidestilt med JFC Brunssum og Napoli. Se også https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_02/1802-Factsheet-NATO-Command-Structure_en.pdf

formål, men samtidig kan det hevdes at perspektivgapet forsterkes ytterligere ved at arbeidsprosesser i senere tid gjennomføres i isolerte løp, uten nødvendig sivil-militær integrering i planleggingen. Det kan argumenteres for at IS muligens anerkjenner og viser en grunnleggende større forståelse for NATOs CA enn hva som kommer til uttrykk fra IMS sin side. Det kan derfor tenkes at ulik forståelse, manglende sivil-militær integrering i planleggingen kombinert med et fravær av politiske retningslinjer har medført en usikkerhet i deler av den militære strukturen for hvordan NATOs CA skal tilpasses videre for innretningen mot et kollektivt forsvar av det euroatlantiske området.

3.7 Utvikling i perspektivet *byråkratipolitikk*

Analysen i dette perspektivet argumenterer for at utviklingen av NATOs CA etter ISAF-operasjonens slutt har blitt påvirket av diskurser på flere nivå. For det første viser analysen at de grunnleggende utfordringene forbundet med NATOs tilnærming til CA ikke har forsvunnet, og at uenigheter som ble avgjørende for hvordan NATOs CA etter hvert kom til uttrykk under ISAF-operasjonen fortsatt er synlige innad i alliansen i dag. For det andre viser analysen at selv om NATO virker å ha returnert til militær planlegging for kollektivt forsvar av det euroatlantiske området, kan det hevdes at alliansen lider av *strategisk divergens* (Jakobsen & Rigsmose, 2018, s. 46). Fraværet av et samlende fiendebilde, kombinert med en uro for ytterligere politisk uenighet gjør det utfordrende for NATO å enes om hva som er det riktige å gjøre. Dette avsnittet diskuterer utviklingen i lys av byråkratipolitikk, hvor NATOs handlinger kan forklares på bakgrunn av tidkrevende forhandlingsspill mellom involverte aktører i beslutningsprosesser.

Utgangspunktet for utvikling av NATOs CA etter 2014 kan hevdes å bære preg av motsetningsforhold: «[NATO is] a geopolitical patchwork stitched together by experience and national interests, and multiple purposes come with this territory» (Rynning, 2014, s. 128). Forrige kapittel redegjorde for det som kan omtales som en trang fødsel for NATOs tilnærming til CA. Rynning argumenterte i 2014 for at selve tankegodset aldri ble solid nok forankret innad i NATO: «It emerged from a variety of operational experiences, political designs for influence, and a measure of distrust that proved hard to dissipate» (Rynning, 2014, s. 120). Videre hevdet Rynning (2014, s. 120) at alliansen måtte gripe fatt i en rekke «deep-seated political related problems that must be dealt with for the approach to work». Det kan i denne sammenheng argumenteres for at noen av disse problemområdene har lange historiske linjer, og fortsatt er vedvarende. I forholdsvis klar kontrast til analysen i perspektivet rasjonell aktør, kan det hevdes at NATO post-ISAF *ikke* står overfor en overhengende, eksistensiell trussel.

Jakobsen og Ringsmose argumenterte i 2018 for at NATO mangler et samlende fiendebilde: «None of the contemporary threats facing the Alliance are on a par with the existential one the Alliance was facing from the Soviet Union during the Cold War» og at Russlands aggressive tendenser praktisk talt på trappen til NATOs randstater i øst på langt nær kan sammenlignes med trusselen som Sovjetunionen representerte (Jakobsen & Ringsmose, 2018, s. 39). Fraværet av én samlende, eksistensiell trussel genererer derfor ulike strategiske interesser blant NATOs medlemsland, og kan dermed hevdes å også hindre videre utvikling av NATOs CA: «[...] allies not only disagree among themselves about *how* to address a given security challenge, but also about *what* a security challenge is» (Jakobsen & Ringsmose, 2018, s. 40). Jakobsen og Ringsmose (2018, s. 41-46) argumenterer derfor for at NATO post-ISAF lider av strategisk divergens, og at alliansen overordnet sett kjennetegnes av tre grupperinger.

Den første grupperingen omtales som *Article-5 Allies* og består av medlemsland i umiddelbar nærhet til Russland. I særlig grad har Ukraina-krisen medført at de baltiske landene, Polen og Norge har presset på for en mer Europa-orientert allianse fokusert mot sine røtter i kollektivt forsvar (Jakobsen & Ringsmose, 2018, s. 42). Det kan hevdes at nasjonene i denne grupperingen ikke nødvendigvis deler samme syn på NATOs CA rent konseptuelt. Norge gav forholdsvis tidlig sin støtte til konseptet i forbindelse med NATOs operasjoner i Afghanistan, selv om medlemslandet paradoksalt nok eksplisitt *skilte* på den militære og den sivile innsatsen på nasjonale linjer under hele ISAFs varighet (NOU, 2016, s. 27). Norge kan derimot vise til en solid styrking av WGA de senere år i form av *totalforsvarskonseptet*, og er i ferd med å etablere seg som et foregangsland i NATO for sivil-militær integrering i forsvarsplanleggingen (Eidheim, intervju). Det samme kan dessverre ikke sies om de baltiske landene, hvor slik integrering ifølge Vetting knapt noensinne har funnet sted:

Da vi dro i gang med disse GRP-ene, disse fem planene som skulle benyttes ved eskalering av en krise, satte vi for første gang de militære planleggerne i Øst-Europa sammen med sivile krisehåndteringsplanleggerne – de hadde *aldri* sett hverandre før. De møttes for første gang her i SHAPE, og de snakket *fullstendig* forskjellig språk (Vetting, intervju).

Jakobsen og Ringsmose argumenterer videre for at USA, Storbritannia, Canada, Danmark og Nederland kan hevdes å tilhøre en annen gruppering som er mer opptatt av å holde NATO engasjert out-of-area. Denne gruppen, *the globalizers*, betrakter den økende uroen i NATOs søndre flanke⁴³ som tegn på at NATO bør opprettholde sin rolle som global sikkerhetseksportør (Jakobsen & Ringsmose, 2018, s. 42). Den siste grupperingen kan kalles *tradisjonalsists*, og kan hevdes å være mest opptatt av å beholde status quo. Tyskland, Spania, Belgia, Portugal, Tyrkia og Hellas betrakter

⁴³ «[...] the rise of the Islamic State, the civil wars in Iraq, Libya and Syria and the resulting flow of refugees into Southern Europe» (Jakobsen & Rynning, 2018, s. 39).

hverken Russland som en trussel mot europeisk sikkerhet, ei heller ser de noe prekært behov for NATOs globalisering (Jakobsen & Rigsmose, 2018, s. 42). Generalmajor Torgeir Gråtrud⁴⁴ oppsummerer:

De nye nasjonene vil jo gjerne ha fokus på forsvar av NATO-territoriet og sitt eget land, mens de andre har andre trusler som er mer vesentlige. Trusselen er annerledes i Lisboa enn i Tallinn. Så uten tvil, det var en utrolig komplisert periode i NATO-hovedkvarteret i Brussel for å stake ut den nye veien som skulle være rimelig gangbar for alle (Gråtrud, intervju).

Blokk-inndelingen viser at NATO kan sies å rives mellom ulike strategiske retninger. Samtidig kan det argumenteres for at det også er klare motsetningsforhold innad i alliansen som kan knyttes direkte til enkelte medlemsland og deres posisjon til å påvirke. *All member states are equal, some are just more equal than others.* Omskrivingen av George Orwells sitat viser til realpolitikken i NATO, og at ikke alle medlemsland er like godt posisjonert til å vinne frem med sine interesser. Slik forrige kapittel viste fikk ikke Danmarks CPA-initiativ innledningsvis noe særlig gehør blant de allierte, det var først da de større nasjonene noen år senere anerkjente behovet for en større helhetlig tilnærming at NATOs CA fikk vind i seilene: «Policy engineers such as a small ally or the Secretary General can only do so much; the big allies retain the power to move the alliance» (Rynning, 2014, s. 123).

USA har gjennom tidene uomtvistelig hatt en unik posisjon og betydning for NATO. Uten å gå for mye i dybden av Lord Ishmays⁴⁵ berømte oppsummering av NATOs rasjonale, *to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down*, gjenspeilet det også USAs enorme betydning for sikkerhet i det euroatlantiske området. Snaue tre tiår med relativ fred i Europa har medført stadige nedskjæringer i europeiske forsvarsbudsjetter ettersom stater ikke lengre har sett behovet for å opprettholde de store styrkestrukturene de hadde under den kalde krigen. Dette forholdet har over tid ført til større europeisk avhengighet overfor USA: «The transatlantic spending gap creates a capability gap as the European nations become increasingly dependent upon US support for both collective defence and power projection» (Jakobsen & Ringsmose, 2018, s. 43).

Byrdefordelingsdebatten⁴⁶, som har preget alliansen i senere tid, ble initiert av USAs daværende president Obama i forkant av NATO-toppmøtet i Wales i 2014, og senere fulgt opp av president Trump. Trump-administrasjonen signaliserte, tidvis i sterke ordelag, at USA var beredt til å trekke seg ut av Artikkel 5-forsikringen hvis ikke Europa var villig til å investere mer i egen

⁴⁴ Generalmajor Torgeir Gråtrud var Assistant Chief of Staff J5 ved NATOs operasjonelle hovedkvarter JFC Brunssum (Nederland) i perioden 2013-2016 (se for øvrig vedlegg B). Gråtrud ble intervjuet via Microsoft Teams 5. januar 2021. Referering til dette intervjuet anføres som: (Gråtrud, intervju).

⁴⁵ Lord Hastings Lionel Ismay (1887-1965) var NATOs første generalsekretær. Se også https://www.nato.int/cps/us/natohq/declassified_137930.htm

⁴⁶ «NATOs medlemsland ble på toppmøtet i Wales i 2014 enige om å snu en trend med synkende nasjonale forsvarsbudsjetter. De satte som mål å bevege seg i retning av å bruke minst to prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) på forsvar innen en tiårsperiode» (Oma, 2019, s. 71).

forsvarsevne og ta sin del av byrdene (Oma, 2019, s. 71). For eksempel viser et søk på NATOs forsvarsutgifter anno 2020 at, mens Europa og Canada til sammen bruker 322.670 millioner US Dollar, bruker USA hele 784.952 millioner US Dollar. USA alene står altså for nærmere 75 % av de samlede forsvarsutgiftene i NATO (NATO Public Diplomacy Division, 2020, s. 135).

USA kan derfor hevdes å tidvis diktere NATO-policy i retning av egne sikkerhetspolitiske målsettinger. Kim Vetting argumenterer for at USA, i kraft av at de er en nasjon som kjører hardt på med sin egen politikk i militærstrategisk forstand, viser en uheldig tendens til å ikke være helt i tråd med Europa: «Europa er mer inkluderende, mer EU-tenkende, mer CA-tenkende [...] Jeg tror generalene i Europa tenker mer inkluderende» (Vetting, intervju). USAs strategiske særinteresser kan derfor være utfordrende for NATO å balansere, og deres initiativ i nyere tid til å på egenhånd forhandle med Taliban om Afghanistans fremtid er bare ett av flere eksempel på landets unike posisjon i alliansen. Gjermund Eide hevder det er helt klart at USA har hatt, og fortsatt har, en ekstrem hard hånd på hva som blant annet skjer i Afghanistan: «Amerikanerne har jo nå forhandlet på vegne av alle – uten å ta oss med!» (Eide, intervju).

Et annet medlemsland som tidvis skaper bølger innad i NATO er Frankrike, som gjennom NATOs historie ofte vært i opposisjon. Sågar ble NATOs opprinnelige hovedkvarter regelrett kastet ut av Paris mot slutten av 1960-tallet etter stor uenighet om alliansens atompolitikk. Slik forrige kapittel kort redegjorde for, var også Frankrike innledningsvis forholdsvis sterkt imot NATOs tilnærming til CA, og motsatte seg at alliansen skulle utvikle kapabiliteter utover det rent militære⁴⁷. I særlig grad kan dette hevdes å være forårsaket av fransk motvilje mot USA, ofte omtalt som en *anti-amerikanisme*. Jakobsen skrev i 2008: «This disagreement is having a negative impact on the development of NATO's CA role because of French concerns that the US may seek to use the general consensus on CA to give NATO a global role» (Jakobsen, 2008, s. 13).

Gjermund Eide betrakter Frankrike å fortsatt være en stor pådriver for det europeiske prosjektet, og har helt klart en mye sterkere rolle i EU enn i NATO (Eide, intervju). Videre beskriver Eide Frankrike som en form for bremsekloss i alliansen:

De er veldig mot at NATO skal ha noen annen rolle enn å være liksom brannkorpset som kommer løpende hvis det skulle være tilløp til brann. Jeg tror det er en anti-amerikanisme i grunnlaget her, som gjør at de snakker om strategic autonomy, EU må stå på egne bein, og så videre (Eide, intervju).

Det er fristende å omtale Tyrkia som NATOs *enfant terrible*. Tyrkia er ikke et typisk vestlig, åpent demokrati og skiller seg dermed litt ut i alliansen, blant annet med sin relasjon til Russland som kan hevdes å være litt i kontrast til NATO-retorikken som fremmes fra Brussel. Tyrkia later heller ikke å

⁴⁷ Jakobsen (2008) utdyper: «France defined two red lines: First, that NATO should not develop civilian capabilities or attempt to take the lead and coordinate other actors; and secondly, that NATO should place its military capacities 'at the service of the international community' and nothing else» (Jakobsen, 2008, s. 11).

forholde seg til USAs og EUs sanksjonsregime mot Russland, og møtte krass kritikk fra sine allierte, og i særlig grad USA, da Tyrkia anskaffet russiske S-400 luftvernssystemer i 2019 (Kibaroglu, 2019, s. 159). På den ene siden er det et ironisk poeng i seg selv å omtale Tyrkia med et fransk begrep, ettersom Tyrkias president Erdogan ikke later å ha mye til overs for Frankrikes president Macron. På den andre siden er det blant annet dette dårlige forholdet som ligger til grunn for Tyrkias motstand mot noe som helst som har med EU å gjøre, nylig belyst med «*the sofatgate incident*»⁴⁸. Drøftingen i kapitlets første del argumenterte for at EU, som den største ikke-militære aktøren, vil være av stor betydning for NATOs CA i kollektivt forsvar av det euroatlantiske området. Rynning (2014, s. 127) hevder at Tyrkia vil fortsette å være imot «the idea that «Europe» can run foreign affairs outside due consideration of Turkey's priorities». Den tyrkiske aversjonen mot EU er en derfor en stor utfordring for utvikling av NATOs CA: «Tyrkias forhold til EU kan i NATO-sammenheng dessverre være ødeleggende for vårt arbeid med å fullt ut implementere Comprehensive Approach i Artikkel 5» (Vetting, intervju.)

Eksemplene over viser at NATO har en rekke indre motsetningsforhold, hvor flere av disse har lange historiske linjer. Det kan videre argumenteres for at disse ulike nasjonalpolitiske interesserene i stor grad hemmer NATOs evne til samstemthet – det er utfordrende å enes om tilnærming hvis man ikke er enig om hva som er den definerende trusselen i utgangspunktet, slik Jaksobsen og Ringsmose (2018) har påpekt. Vetting aktualiserer:

I fjor fikk vi i oppdrag fra IMS, den internasjonale militære staben i NATO Hq, å se på hvordan vi kunne bruke CA sett i lys av denne nye militære strategien. Men vi snakker altså her 2020 – har det skjedd en formell tilpasning? Så hvis du spør du meg i forhold til hvordan det formelt, i forhold til politisk guidance, så har det stort sett ikke vært noen tilpasning [...] Man har hold meget fast på en politikk som har sittet fast i fortiden og ikke helt har blitt oppdatert, fordi man har vært nervøs for å oppdatere den (Vetting, intervju).

Med andre ord argumenterer Vetting for manglende politisk vilje til å tilpasse NATOs CA, karakterisert av en form for nervøsitet eller uro for å adressere tematikken. Det kan hevdes at dette forholdet har klare likhetstrekk med den lenge ettelyste, men fortsatt manglende, revisjonen av NATOs strategiske konsept⁴⁹. Dyndal og Hilde begrunner dette med at frykten for å mislykkes er såpass stor at NATO er bedre tjent med å la det være som det er:

⁴⁸ Toppmøtet i april 2021 i Ankara mellom Tyrkias president Erdogan, EU-kommisjonens president von der Leyen og presidenten for Det europeiske råd Michel skulle ha fokus på forholdet mellom EU og Tyrkia. Det viste seg at kun var satt frem to stoler foran Tyrkia og EUs flagg, hvorpå EU-kommisjonens president ble henvist til en sofa. Situasjonen tolkes av flere kritikere til å vise til noe mer dyptgående problematikk enn bare et delikat brudd på diplomatisk etikette. Se også <https://www.brusselstimes.com/opinion/164209/sofatgate-was-not-just-a-diplomatic-incident/>

⁴⁹ NATOs strategiske konsepter har vært gjenstand for revisjon omtrent hvert tiende år. Således har det vært knyttet stor forventning til at NATO skulle revidere konseptet i 2020. Så har ikke blitt tilfellet (Dyndal & Hilde, 2020, s. 330).

The many and disparate political priorities tearing at the Alliance convinced allies that revising the strategic concept could open a Pandora's box. Failure to agree on a new concept would be politically more damaging than persisting with the old (Dyndal & Hilde, 2020, s. 304).

3.7.1 Delkonklusjon – Utvikling av NATOs CA i perspektivet *byråkratipolitikk*

Analysen i dette perspektivet har belyst at de grunnleggende motsetningsforhold som lå til hinder for implementering av NATOs CA under ISAF-operasjonene i stor grad fortsatt er synlig innad i alliansen. Hvis det er slik at dagens trussel fra Russland – den rasjonelle årsaken til NATOs retur til røttene - *egentlig* ikke oppfattes som like overhengende og eksistensiell som fra Sovjetunionen under den kalde krigen, kan det tenkes at NATO befinner seg i en tilstand av det som Jones (2010) omtaler som «low presidential engagement and high bureaucratic involvement» (Jones, 2010, s. 14). Denne tilstanden medfører at utvikling av NATOs CA fremstår som en politisk drakamp hvor ulike medlemsland forhandler om innholdet i politikken, blant annet belyst med eksemplet om tyrkisk motstand mot å inkludere EU i planleggingen for kollektivt forsvar av det euroatlantiske området.

Videre viser analysen at utvikling av NATOs CA ikke kan sees i isolasjon fra NATOs strategiske konsept. En strategisk divergens og manglende politisk vilje hos alliansens medlemsland, beroende på frykten for å mislykkes og skape større politisk uro enn nytte, har medført at NATO ennå ikke er omforent i et nytt, revidert strategisk konsept. Det kan hevdes at denne frykten for å mislykkes medfører at NATOs CA da heller ikke får oppdaterte retningslinjer for å kunne tilpasses.

4 Konklusjon

Denne studien har tatt for seg NATOs CA etter ISAF-operasjonens slutt, og har stilt spørsmålet om i hvilken grad utviklingen av NATOs CA etter 2014 kjennetegnes av kontinuitet eller endring?

Studien argumenterer for at konseptet på enkelte områder har hatt kontinuitet, men at utviklingen på andre områder helt klart bryter med hvordan NATOs CA fremstod under ISAF-perioden.

Til det siste først. Analysen av konseptets utvikling etter ISAF-operasjonen viser at NATOs CA kan hevdes å være betydelig nedskalert, og det kan hevdes at NATOs CA etter 2014 fremstår med svekket konseptuell betydning for alliansens operasjoner. For det første anser ikke lenger NATOs militære hjørnesteinsdoktrine AJP-01 NATOs CA som et grunnleggende konsept for NATOs operasjoner - et klart brudd med hvordan konseptet ble doktrinelt forankret under ISAF-perioden. For det andre hersker det delte meninger innad i NATO, og særlig på militær side, om hvorvidt NATOs CA faktisk kan ha en betydning for det kollektive forsvaret av det euroatlantiske området, eller om det simpelthen er å betrakte som et konsept utelukkende forbundet med krisehåndteringsoperasjoner out-of-area. For det tredje virker denne diskursen å forstekes ved at NATOs CA ikke tilføres etterspurt politisk guidance – NATO viser en manglende politisk vilje til å utarbeide retningslinjer til hvordan konseptet kan tilpasses en ny sikkerhetspolitisk kontekst.

Samtidig viser analysen at NATOs CA etter ISAF også bærer preg av kontinuitet, i alle fall på enkelte områder, og at konseptet fortsatt benyttes. De organisatoriske grep som er gjort i NATOs militære struktur, blant annet med etableringen av CCOMC, har langt på vei ført sivile og militære planleggere tettere sammen. NATO har i dag sivil og militær kompetanse representert i ulike deler av organisasjonen og i ulike steg i operasjonsplanleggingsprosessen. Overordnet sett har utviklingen av NATOs CA hovedsakelig foregått gjennom det politiske nivået på inter-agency arenaen, rettet mot å omforene politikk eller strategi på tvers av organisasjoner. NATO har i et krisehåndteringsperspektiv styrket sin relasjon til både FN og OSSE. NATOs hjemkomst til det euroatlantiske området har også satt relasjonen til EU i en særstilling. EU anses av NATO for å være den mest betydningsfulle ikke-militære aktøren i forsvar av det euroatlantiske området. Et tett samarbeid med EU vil kunne sette NATO i posisjon til å påvirke hvordan EUs ikke-militære virkemidler kan komme til uttrykk i europeisk sikkerhetsarkitektur. De viktigste elementene ved NATOs CA er fortsatt de samme, til eksempel er CAAP uendret videreført som handlingsplan for alliansen. NATOs CA har i mange henseender altså ikke endret innhold.

Disse to motsetningene i form av kontinuitet og brudd er derfor kjennetegnende for hvordan NATOs CA har utviklet seg etter ISAF-operasjonens slutt i 2014. NATOs CA kan hevdes å være gjenstand for en *nedskalert videreføring*.

Denne studien støtter seg på tre ulike analytiske perspektiver for å kunne forklare en slik nedskalert videreføring av NATOs CA. Analysen i det rasjonelle perspektivet forklarer denne utviklingen som et resultat av to forhold. Det første forholdet peker på det faktum at NATO ikke lenger er engasjert i store krisehåndteringsoperasjoner à la ISAF, hvor NATOs CA utviklet seg til å bli et bærende konsept. Riktignok har NATO videreført sine operasjoner i Afghanistan med RSM, men denne innsatsen har vært rent militær og rettet mot kapabilitetsbygging av afghanske sikkerhetsstyrker. Det andre, og det mest avgjørende forholdet som fremheves, er at NATO kan hevdes å ha returnert til militær kjernevirksomhet hvor NATOs CA som konsept ikke later til å ha samme relevans. Russlands annektering av Krimhalvøya og den militære intervensjonen i Øst-Ukraina på sen vinteren i 2014 medførte en strategisk reorientering for NATO, hvor alliansen i stor grad dreide sitt fokus bort fra kjerneoppgaven global krisehåndtering med out-of-area operasjoner, og over til kjerneoppgaven kollektivt forsvar. NATO kan sies å ha returnert til sine røtter med militærmakt som foretrukket virkemiddel for å forsvare det euroatlantiske området og avskrekke en motstander fra ytterligere militær aggresjon.

Det eksisterer dermed en rasjonell forklaring til at alliansen velger å videreføre en nedskalert versjon av NATOs CA sammenlignet med hvordan konseptet kom til uttrykk under ISAF-perioden. NATO kan sies å oppfatte konseptet som mindre relevant i møte med en ny strategisk virkelighet. Konseptets utvikling begrenses også av å ikke lenger ha et oppheng i pågående operasjoner. Samlet sett taler disse to forholdene for en nedskalering. Samtidig er det også rasjonelt av NATO å videreføre konseptet fordi samarbeid med ekstene aktører, og i særlig grad EU, er fortsatt høyst relevant i en ny strategisk virkelighet. Det samme vil gjelde for evnen til å kunne se sivile og militære virkemidler i sammenheng. Slik Stoltenberg er sitert i innledningen; NATO kan sies å være tvunget ut i en spagat mellom global krisehåndtering på den ene siden og kollektivt forsvar av det euroatlantiske området på den andre siden. NATO må være forberedt på at store krisehåndteringsoperasjoner nok en gang vil kunne bli påkrevet og det fremstår derfor som rasjonelt å videreføre konseptet.

Likevel er det noe uforløst ved den rasjonelle forklaringen til en nedskalert videreføring av NATOs CA. Det grunnleggende, filosofiske tankegodset for konseptet antyder jo at det vil kunne ha relevans for alle typer kriser. Likevel virker ikke NATOs CA i noen særlig grad å være tilpasset den nye strategiske virkeligheten etter 2014. Dette tyder på at den nedskalerte videreføringen trolig også har andre forklaringer.

Analysen i perspektivet av organisasjonsprosess viser at den nedskalerte videreføringen kan forklares mer på bakgrunn av strukturelle output fra NATOs sub-strukturer. I NATO-hovedkvarteret i Brussel kan det hevdes at det eksisterer tendenser til divergerende forståelse og perspektiver på NATOs CA mellom de sivile byråkratene i den internasjonale staben og de militære i den

internasjonale militære staben. Manglende sivil-militær integrering i planleggingen kombinert med et fravær av politiske retningslinjer har medført usikkerhet i deler av den militære strukturen for hvordan NATOs CA skal tilpasses videre for innrettingen mot et kollektivt forsvar av det euroatlantiske området. En nedskalert videreføring forklares med andre ord av at sub-strukturer i NATO har grepet tilbake til sine SOP-er, noe som igjen medfører at de også oppfatter problemstillinger forskjellig fra hverandre, prosesserer informasjon og utleder handlemåter fra forskjellige perspektiver. Dette kan på en side illustreres av den internasjonale stabens flerårige arbeid med NATO og EUs omfattende handlingsplan som viderefører store deler av NATOs CA. På en annen side illustreres det også av den internasjonale militære stabens arbeid med den nye militærstrategien som nedskalerer, sågar muligens skrinlegger, betydningen av NATOs CA i en ny strategisk virkelighet.

Analysen i perspektivet byråkratipolitikk viser at nedskalert videreføring kan forklares på bakgrunn av vedvarende motsetningsforhold og interessekonflikter innad i alliansen. Det analytiske rammeverket påpeker at NATO aldri var helt omforent om de grunnleggende ambisjonene for NATOs CA, men at operasjonen i Afghanistan etter hvert ble en såpass sterk, samlende faktor for alliansens medlemsland at de likevel inngikk kompromissløsninger og sluttet seg til idéen. Termineringen av ISAF kan hevdes å ha etterlatt et vakuum, hvor trusselen fra Russisk revisjonisme kanskje ikke later til å være like overgripende som det Sovjetunionen representerte under den kalde krigen. Det kan derfor hevdes at NATO lider av strategisk divergens, hvor sikkerhetspolitiske interesser og trusselpersepsjon varierer fra hovedstad til hovedstad. Det blir dermed utfordrende å enes om tilnærming hvis medlemslandene ikke engang er enig om hva som er den definerende trusselen i utgangspunktet. En prinsipiell diskusjon i NATO rundt hvorvidt WGA kan utgjøre en forskjell virker formålstjenelig, men det er lite som per tid tyder på at det vil bli ansett som en integrert del av NATOs CA. Utvikling og tilpasning av NATOs CA til en ny strategisk virkelighet blir i stor grad hemmet av manglende politiske retningslinjer. Selv om store deler av NATO ser det som svært hensiktsmessig å videreføre NATOs CA ved å knytte seg tettere til EU, er det samtidig svært utfordrende å komme videre i dette arbeidet når enkelte medlemsland sterkt motsetter seg noe som helst som har med EU å gjøre. NATOs CA faller derfor mellom to stoler. Slike politiske forhandlingsspill innad i alliansen bidrar til å forklare en nedskalert videreføring av NATOs CA.

Sten Rynning varslet i 2014 om faren for at NATOs CA skulle bli et konsept forbundet utelukkende med ISAF, og hevdet ved inngangen til perioden som denne studien har tatt for seg at NATOs CA ville være tjent med politisk forankring fremfor å klamre seg til håpet (Rynning, 2014, s. 124). Det vil være en grov feilvurdering å hevde at NATOs CA har forsvunnet ut med badevannet etter ISAF. Likevel viser denne studien at betydningen og omfanget av NATOs CA i møte med en ny

strategisk virkelighet virker å være kraftig nedtonet sammenlignet med hvordan konseptet ble forankret under ISAF-operasjonen, og at konseptet kan anno 2021 hevdes å være på tilbaketog.

Det kan argumenteres for at NATO etter snaue to tiår med *comprehensiveness*, her forstått som en helhetlig forståelse for operasjonsmiljøet og betydningen av samspill mellom sikkerhetspolitiske virkemidler, besitter betydelig erfaring med CA. NATO vil kunne være kapabel til å utvikle CA videre og tilpasse det i større grad til konteksten av kollektivt forsvar. Dette kan, slik Rynning påpeker, ikke bero på håp. Utvikling av NATOs CA avhenger fortsatt av tydelige politiske retningslinjer, og kan derfor ikke sees i isolasjon fra overordnet strategisk innretning av alliansen. Det strategiske konseptet fra 2010 kan hevdes å for lengst ha utspilt sin rolle, men medlemslandene har enn så lenge vært avventende til å stake ut en ny kurs. Muligens beror dette på en uro for at prosessen vil skape større splid enn nytte for alliansen.

4.1 Epilog

I løpet av sensommeren 2021 vil NATO i sin helhet forlate Afghanistan. Selv om det kan argumenteres for at NATO for lengst har avsluttet sitt bidrag til CA i Afghanistan med termineringen av ISAF i 2014, kan det i kjølvannet av denne «endelige» uttrekningen være nærliggende å forvente at en rekke statsvitere og historikere tar pennen fatt nå som regnskapet skal gjøres opp etter drøye 20 år med statsbygging out-of-area. Hvis det er slik at NATOs CA står i fare for å havne i møllposen kan dette være godt nytt for NATO, om ikke annet som bidrag til intern refleksjon og diskusjon ved å kaste nytt lys på modellen CA.

Denne studien har så vidt berørt noen av de svært mange aspektene ved konseptet NATOs CA, og kan tenkes å etterlate seg mange ubesvarte problemstillinger for videre forskning. Er det modellen CA som gjør at man forstår militærmakt i en helhetlig sammenheng, eller har militær kultur, tradisjon og tankesett alltid hatt dette ved seg? Videre forskning på området kan også tenkes å gi svar på om og hvordan WGA kan relateres til NATOs CA og hvorvidt alliansen bør og kan benytte seg av det.

Forkortelser

ACO	<i>Allied Command Operations</i>
ACT	<i>Allied Command Transformation</i>
AJP	<i>Allied Joint Publication</i>
CA	<i>Comprehensive Approach</i>
CAAP	<i>Comprehensive Approach Action Plan</i>
CCOMC	<i>Comprehensive Crisis and Operations Management Centre</i>
COPD	<i>Comprehensive Operational Planning Directive</i>
CPA	<i>Concerted Planning and Action</i>
CPG	<i>Comprehensive Political Guidance</i>
CRO	<i>Crisis Response Operations</i>
DDA	<i>Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area</i>
EFP	<i>Enhanced Forward Presence</i>
EU	<i>(Den) Europeiske Union</i>
FN	<i>(De) Forente Nasjoner</i>
GRP	<i>Graduated Response Plans</i>
IMS	<i>International Military Staff</i>
IS	<i>International Staff</i>
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>
ISIL	<i>(Den) Islamske Staten Irak og Levanten</i>
JFC	<i>Joint Force Command</i>
KFOR	<i>Kosovo Force</i>
MC	<i>Military Committee</i>
NAC	<i>North Atlantic Council</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NGO	<i>Non-Governmental Organization</i>
NMI	<i>NATO Mission Iraq</i>
NMS	<i>NATO Military Strategy</i>
NRF	<i>NATO Response Force</i>
NSA	<i>NATO Standardization Agency</i>
NSHQ	<i>NATO Special Operations Headquarters</i>
NSO	<i>NATO Standardization Office</i>
OEF	<i>Operation Enduring Freedom</i>
OSSE	<i>Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa</i>

PDD	<i>Public Diplomacy Division</i>
RAP	<i>Readiness Action Plan</i>
RSM	<i>Resolute Support Mission</i>
SACEUR	<i>Supreme Allied Commander Europe</i>
SACT	<i>Supreme Allied Commander Transformation</i>
SHAPE	<i>Supreme Headquarters Allied Powers Europe</i>
SOP	<i>Standard Operating Procedures</i>
STRATCOM	<i>Strategic Communications</i>
UNSC	<i>United Nations Security Council</i>
VJTF	<i>Very High Readiness Joint Task Force</i>
WGA	<i>Whole-of-Government Approach</i>

Litteraturliste

- Allison, G. T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. I *The American Political Science Review*, 63(3), s. 689-718. Hentet fra <https://doi:10.2307/1954423>
- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown.
- Baumann, A. B. (2008). Clash of Organisational Cultures? The Challenge of Integrating Civilian and Military Efforts in Stabilisation Operations. I *The RUSI Journal*, 153(6), s. 70-73. Hentet fra <https://doi.org/10.1080/03071840802670122>
- Bernstein, B. J. (2000). Understanding Decisionmaking, U.S. Foreign Policy, and the Cuban Missile Crisis: A review essay. I *International Security*, 25(1), s. 134-164. Hentet fra <https://doi.org/10.1162/016228800560417>
- Busch, T. (2013). *Akademisk skriving for bachelor- og masterstudenter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Creswell, J. W. & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative & mixed methods approaches* (5. utg.). Los Angeles, California: Sage.
- De Coning, C. & Friis, K. (2011). Coherence and Coordination - The Limits of the Comprehensive Approach. I *Journal of International Peacekeeping*, 15(1-2), s. 243-272. Hentet fra <https://doi.org/10.1163/187541110X540553>
- Dyndal, G. L. & Vikan, C. (2014). *NATO's Comprehensive Approach: Still Something for the Future?* Innlegg presentert ved Forsvarets høgskoles doktrinekonferanse, Oslo, 25-26 juni 2014. Hentet fra <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/285606>
- Dyndal, G. L. & Hilde, P. (2020). Strategic thinking in NATO and the new 'military strategy' of 2019. I Matlary, J. H. & Johnson, R. (Red.) *Military Strategy in the 21st Century. The Challenge for NATO* (s. 303-329). London: Hurst.
- Ekhaugen, L. & Hansen, B. T. (2016). Comprehensive Approach - NATOs tilnærming. I Andersen, M. & Ødegaard, G. (Red.) *Militære fellesoperasjoner - en innføring* (s. 127-140). Oslo: Abstrakt.
- EU & NATO Councils (2020, 16. juni). *Fifth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*. Hentet fra <https://www.consilium.europa.eu/media/44451/200616-progress-report-nr5-eu-nato-eng.pdf>
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jakobsen, P. V. (2008). *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations: A Work in Slow Progress*. (DIIS report 2008:15, Copenhagen:DIIS). Hentet fra <https://www.forskningsdatabasen.dk/en/catalog/2398208383>

- Jakobsen, P. V. (2011). NATO's Comprehensive Approach after Lisbon: Principal Problem Acknowledged, Solution Elusive. I Ringsmose, J. & Rynning, E. (Red.), *NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment* (s. 43-90). Copenhagen: DIIS. Hentet fra <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/59845/1/656748095.pdf>
- Jakobsen, P. V. & Ringsmose, J. (2018). Victim of its own success: How NATO's difficulties are caused by the absence of a unifying existential threat. I *Journal of Transatlantic Studies*, 16(1), s. 38-58. Hentet fra <https://doi.org/10.1080/14794012.2018.1423603>
- Jones, C. (2010). Bureaucratic Politics and Organizational Process Models. I *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Hentet fra <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.2>
- Kibaroglu, M. (2019). On Turkey's Missile Defense Strategy: The Four Faces of the S-400 Deal between Turkey and Russia. I *PERCEPTIONS: Journal of International Affairs* 24(2), s. 159-174. Hentet fra <https://dergipark.org.tr/en/pub/perception/issue/51198/666766>
- Major, C. & Mølling, C. (2009). More than wishful thinking? The EU, UN, NATO and the Comprehensive Approach to military crisis management. I *Studia Diplomatica*, 62(3), s. 21-28. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/pdf/44838624.pdf>
- Matlary, J. H. (2021, 13. april). Kronikk: Britene leder an – følger vi? I *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/globalt/koronakommentar/pandemi/storbritannia/kronikk-britene-leder-an-folger-vi/2-1-994401>
- Mattis, J. N. (2008). Effects-based Operations. I *Joint Force Quarterly*, 51, s. 105-109. Hentet fra <https://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-51.pdf>
- Miles, R. E. (1978). The Origin and Meaning of Miles' Law. I *Public Administration Review*, 38(5), s. 399-403. Hentet fra <https://doi.org/10.2307/975497>
- NATO (2010). *The New Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defence. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the German Marshall Fund of the United States (GMF), Brussels, 8. Oct 2010*. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_66727.htm
- NATO (2015, 1. sept). *ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014) (Archived)*. Hentet fra https://www.nato.int/cps/da/natohq/topics_69366.htm?selectedLocale=en
- NATO (2017a). *Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Elliott School of International Affairs, George Washington University, 13. April 2017*. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_143137.htm
- NATO (2017b, 4. des). *International Staff*. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_58110.htm

- NATO (2018, 26. juni). A “Comprehensive Approach” to Crises. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_51633.htm
- NATO (2020a, 23. mars). International Military Staff. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_64557.htm?
- NATO (2020b, 16. nov). Resilience and Article 3. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm
- NATO (2021a, 19. april). Relations with the European Union. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49217.htm
- NATO (2021b, 22. april). Relations with the United Nations. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50321.htm?
- NATO (2021c, 26. april). Relations with the OSCE. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49911.htm
- NATO Public Diplomacy Division (2010). *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm?
- NATO Public Diplomacy Division (2016). *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. Hentet fra https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160708_160708-joint-NATO-EU-declaration.pdf
- NATO Public Diplomacy Division (2020). *The Secretary General’s Annual Report 2020*. Hentet fra https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/sgar20-en.pdf
- NATO Standardization Agency (2010). *AJP-01(D) Allied Joint Doctrine*. Edition D.
- NATO Standardization Office (2017). *AJP-01(E) Allied Joint Doctrine*. Edition E, Version 1.
- NATO Standardization Office (2019). *AAP-06 NATO Glossary of Terms and Definitions*. Edition 2019.
- NATO Heads of State and Government (2008). *Bucharest Summit Declaration* [Pressemelding (2008) 049]. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_8443.htm?selectedLocale=en
- NATO Heads of State and Government (2016). *Commitment to enhance resilience* [Pressemelding (2016) 118]. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm
- NOU 2016: 8. (2016). *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001-2014*. Oslo: Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-8/id2503028/>

- Oma, I. (2019). NATO's byrdefordelingsdebatt og norske alliansebidrag. I *Internasjonal Politikk*, 77(1), s. 71-83. Hentet fra <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v77.1621>
- Ringsmose, J. & Rynning, S. (2017). Now for the Hard Part: NATO's Strategic Adaptation to Russia. I *Survival*, 59(3), s. 129-146. Hentet fra <https://doi.org/10.1080/00396338.2017.1325603>
- Rotmann, P. (2010). *Built on shaky ground: The Comprehensive Approach in practice*. Research Paper No. 63 (Roma: NATO Defense College). Hentet fra https://www.files.ethz.ch/isn/124895/rp_63.pdf
- Rynning, S. (2014). When Virtue Is Deceptive: A Critical Look at NATO's Comprehensive Approach. I Hilde, P., & Michta, A. (Red.), *The Future of NATO: Regional Defense and Global Security* (s. 112-134) Ann Arbor: University of Michigan Press. Hentet fra http://web.a.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzE1MjcxMjFfX0FOO?sid=162c3067-473e-4113-b520-dda3a6744393%40sdc-v-sessmgr01&vid=0&format=EB&lpid=lp_112&rid=0
- Stepputat, F. (2009). *Synthesis report: Civil-military relations in international operations. A Danish perspective*. (DIIS report 2009:16, Copenhagen:DIIS). Hentet fra <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/59837/1/598756418.pdf>
- Smith-Windsor, B. (2008). *Hasten Slowly: NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations*. Research Paper No. 38 (Roma: NATO Defense College). Hentet fra <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=10>
- Waltz, K. (2018). *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- Wending, C. (2010). *The comprehensive approach to civil-military crisis management. A critical analysis and perspective*. IRSEM Report, (Paris: IRSEM). Hentet fra http://www.defense.gouv.fr/content/download/153068/1551135/file/uk_cahier6_approche_globale-3.pdf

Vedlegg

A) Intervjuobjekter

Brigader EIDE, Gjermund. Intervjuet via Microsoft Teams 9. desember 2020.

- *Krigsskolen 1987-1990, Försvarshögskolan (Sverige) 1999-2001, National War College (USA) 2011-2012*
- *National Contingent Commander for de norske styrkene i Afghanistan jan. - aug. 2010*
- *Tjenestegjøring ved Forsvarsdepartementet fra aug. 2010, deretter talsmann for Forsvarssjefen feb. 2013 - apr. 2014*
- *Militærassistent for NATOs Generalsekretær Jens Stoltenberg fra okt. 2014*

Brigader EIDHEIM, Joar. Intervjuet via Microsoft Teams 8. desember 2020.

- *Krigsskolen 1990-1993, Stabsskole I 2003, Stabsskole II 2005-2006, Forsvarets høgskoles sjefskurs 2015*
- *Tjenestegjøring ved USCENTCOM/USSOCOM i Tampa, Florida (USA) i perioden 2010-2011*
- *Director Operations ved NATO Special Operations Headquarters, Mons (Belgia) i perioden 2011-2015*
- *Tjenestegjøring ved Forsvarsstaben/O-avd i perioden 2015-2019*
- *Assistant Chief of Staff J5 ved NATOs operasjonelle hovedkvarter JFC Brunssum (Nederland) fra 2019*

Generalmajor GRÅTRUD, Torgeir. Intervjuet via Microsoft Teams 5. januar 2021.

- *Krigsskolen Gimlemoen 1985-1986, Stabsskole I 1997, Stabsskole II 2000-2002, US Army War College (USA) 2008-2009*
- *Forsvarssjefens rådgiver for spesialoperasjoner 1999-2000*
- *COM KFORs rådgiver for spesialoperasjoner i 2000*
- *Sjef Forsvarets spesialkommando i perioden 2004-2008, med flere deployeringer som styrkesjef for det norske spesialstyrkebidraget i Afghanistan*
- *Norsk liaison ved USCENTCOM/USSOCOM i Tampa, Florida (USA), deretter første sjef for Spesialoperasjonsavdelingen ved Forsvarsstaben*
- *Assistant Chief of Staff J5 ved NATOs operasjonelle hovedkvarter JFC Brunssum (Nederland) i perioden 2013-2016*
- *Sjef plan og operasjoner ved Etterretningstjenesten, før han ble utnevnt til Generalmajor og sjef for Forsvarets spesialstyrker i 2017*

Brigader MANGERSNES, Jon Morten. Intervjuet via Microsoft Teams 15. desember 2020.

- *Krigsskolen 1985-1988, Stabsskolen 1999-2001, US Army War College (USA) 2011-2012*
- *Sjef Panserbataljonen 2004-2006, Sjef Battle Group 3/Kabul Multinational Brigade/ISAF jan.-jul. 2005, Sjef Hærens Våpenskole 2016-2018*
- *Tjenestegjøring ved Etterretningstjenesten, før han tiltrådte som Assistant Chief of Staff J2 ved NATOs militærstrategiske hovedkvarter SHAPE, Mons (Belgia) fra 2018*

Siv. VETTING, Kim MacLachan. Intervjuet via Microsoft Teams 18. februar 2021.

- *East European contemporary politics fra Humboldt-Universität zu Berlin (Tyskland) i 2000*
- *Cand.scient.pol fra Universitetet i Aarhus (Danmark) 1991-2001*
- *Political analyst, EU Monitoring Mission 2001-2003*
- *Security Sector Programme Officer, OSCE (Kosovo) 2005-2007*
- *Senior Advisor Aid Effectiveness, UNAMA (Afghanistan) 2010-2011*
- *SRR Coordinator, NATO Mission Iraq (Irak) 2019*
- *Medlem av the Danish Peace and Stabilization Response, Ministry of Foreign Affairs of Denmark fra 2015*
- *Oberstløytnant og reserveoffiser i den danske Arktisk Kommando (Grønland)*
- *Humanitarian Affairs & Governance Development Advisor, Civil-Military Cooperation Liaison Branch, J9 NATO SHAPE (Belgia), fra 2014*

B) Godkjenning

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Hva forklarer utviklingen av NATOs CA etter ISAF-operasjonens slutt i 2014?

Referansenummer

642576

Registrert

29.10.2020 av Kai Solem - kaisolem@gmail.com

Behandlingsansvarlig institusjon

Forsvarets Høgskole / Forsvarets stabsskole

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Lene Ekhaugen, lene.ekhaugen@ifs.mil.no, tlf: 23095920

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Kai Solem, ksolem@oslo.mil.no, tlf: 48883041

Prosjektperiode

01.11.2020 - 30.06.2021

Status

30.10.2020 - Vurdert

Vurdering (1)

30.10.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 30.10.2020 samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG

Det er obligatorisk for studenter å dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig (veileder). Det gjøres ved å trykke på "Del prosjekt" i meldeskjemaet.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. For du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innbente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

TAUSHETSPLIKT

Vi vil minne om at lærerne har taushetsplikt. Den strekker seg lenger enn å unnlate navnene til barna. Lærerne kan ikke fortelle historier på slik måte at andre opplysninger kan identifisere en nåværende eller tidligere elev direkte eller indirekte. Dere er i fellesskap ansvarlige for at elevene blir omtalt i generelle ordelag under samtalen. Vi anbefaler at dere diskuterer personvern i forkant av intervjuet.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet

- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32).

Microsoft Teams er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Tore Andre Kjetland Fjeldsbo
Tlf. Personvernjenester: 55 58 21 17 (tast 1)



FORSVARET
Forsvarets høgskole

1 av 2

Vår saksbehandler
Borghild Boye, bboye@mil.no
+4723 09 57 55, 0510 5755
FHS/STAB/UTD FOU

Vår dato 2020-12-01
Vår referanse 2020/042336-002/FORSVARET/ 002

Tidligere dato **Tidligere referanse**

Til
Kai Solem
Forsvarets høgskole
..

Kopi til

Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål

1 Bakgrunn

Forsvarets høgskole (FHS) har mottatt din søknad av 28. oktober 2020 om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål. Prosjektet det skal innhentes data til er en masteroppgave, og følgende problemstilling er oppgitt: «Hva forklarer utviklingen av NATOs CA etter ISAF-operasjonens slutt i 2014?» Det skal gjennomføres intervju med militært og sivilt personell med tjenesteerfaring fra NATO-stab.

2 Drøfting

Vurdering av søknader om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål er regulert av *Bestemmelse om utlevering av personopplysninger til forskning og gjennomføring av spørreundersøkelser*, fastsatt av sjef HR-avdelingen i Forsvarsstaben 1. mai 2018.

I henhold til punkt 2.3 og 2.4 i denne bestemmelsen er det en forskningsnemnd oppnevnt av sjef FHS som behandler søknader om tillatelse til datainnsamling i Forsvaret. Kriterier og rettsgrunnlag som skal legges til grunn for vurderingen er omtalt i punkt 4.1 og 4.2.

Forskningsnemnda har vurdert din søknad som tilfredsstillende i henhold til gjeldende krav.

3 Vedtak

Søknad om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål innvilges. Tillatelsen gjelder til prosjektslutt 31. mai 2021.

4 Vilkår for tillatelsen

Det er kun gitt tillatelse til innhenting av det datamaterialet som fremgår av søknaden. Data hentet fra Forsvaret skal ikke benyttes til andre formål enn den aktuelle masteroppgaven. Ved prosjektslutt skal alle data hentet fra Forsvaret slettes. Det skal sendes sluttmelding til FHS vedlagt masteroppgaven. Sluttmelding sendes til følgende e-postadresse: datautlevering@fhs.mil.no

Sven G. Holtmark
professor
leder av forskningsnemnda

Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.

Postadresse	Besøksadresse	Sivil telefon/telefaks	Epost/ Internett	Vedlegg
Postboks 800 Postmottak 2617 Lillehammer Norge	Akershus festning, bygn 14 / 0015 OSLO Norge	 Militær telefon/telefaks 99/0500 3699	postmottak@mil.no www.forsvaret.no Organisasjonsnummer NO 986 105 174 MVA	

C) Informasjonsskriv med samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet “NATOs Comprehensive Approach etter ISAF”

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke NATOs Comprehensive Approach (CA). I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet er en masterstudie ved Forsvarets høgskole/Stabsskolen. Studien søker å belyse hvordan NATOs CA har utviklet seg *etter* International Security Assistance Force (ISAF)-operasjonen i Afghanistan, og samtidig diskutere hva NATOs tilnærming til CA er *i dag*. Den overordnede problemstillingen p.t. som løftes i denne studien er derfor:

Hva forklarer utviklingen av NATOs CA etter ISAF-operasjonens slutt i 2014?

Problemstillingen vil operasjonaliseres gjennom forskningsspørsmål. For det første stilles spørsmålet om hvordan NATOs CA har utviklet seg etter ISAF-kampanjens slutt i 2014, herunder hva alliansens strategiske reorientering mot kollektivt forsvar har betydning for NATOs tilnærming til CA? Deretter spør jeg hvordan NATOs tilnærming til CA vil kunne praktiseres i en artikkel-5 operasjon? Avslutningsvis stilles spørsmålet om hva NATOs tilnærming til CA er i dag?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets høgskole/Stabsskolen er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Studiens primærkilder er offentlige dokumenter, for eksempel NATO-doktriner, samt intervjuobjekter. Doktriner er autoritative, men sier lite eller ingenting om de bakenforliggende årsakene til beslutningene. Intervjuer med beslutningstakere og nøkkelpersoner bidrar derfor til å beskrive utviklingen og til å forklare årsakssammenhengene.

Du, og omtrent fem andre, mottar denne forespørselen fordi dere vurderes til å ha svært gode forutsetninger for å kunne formidle betydningsfull innsikt i forskningsspørsmålene.

Rekruttering av utvalget er basert på personell som innehar (eller har tidligere) stillinger ved NATOs politiske/militærstrategiske- samt operasjonelle nivå. Rekrutteringen er delvis basert på studentens nettverk av tidligere medarbeidere, og delvis på bakgrunn av anbefalinger via nettverket. Kriteriet for uttrekket er tjenesteerfaring fra NATO-stab.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du stiller opp i et intervju. Spørsmålene som vil bli tatt opp knyttes til forskningsspørsmålene skissert over. Intervjuet vil foregå på en elektronisk kommunikasjonsplattform (Microsoft Office365 Teams) og tar omtrent 45min.

Jeg vil, gitt ditt samtykke, benytte lydopptak for nøyaktig videre behandling og korrekt gjengivelse ved ev. bruk av sitater.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. Dette gjøres skriftlig per e-post.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun student og veileder som vil ha tilgang til dine opplysninger.
- Navnet og kontaktopplysningene dine anonymiseres ved at vi erstatter informasjonen med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data
- Forsvarets høgskole (FHS) er behandlingsansvarlig for all behandling av personopplysninger brukt i forskningsprosjekter og studentoppgaver, og er ansvarlig for at all slik behandling er i samsvar med personopplysningsloven, også betegnet som GDPR i EU/EØS-lovgivningen (General Data Protection Regulation).
- All korrespondanse samt datamaterialet lagres i Forsvarets høgskoles skylagringstjeneste, beskyttet av to-faktoraутentisering for å hindre at uvedkommende får tilgang på informasjonen.
- Gitt ditt samtykke vil intervjuets lydfil bli tatt opp på diktafon med eksternt minnekort. Lydopptakene vil så transkriberes og deretter slettes ved prosjektslutt.
- Gitt ditt samtykke er det ønskelig at opplysninger om navn, stilling/organisasjon og evt. tjenestegjøringsperiode kan gjenkjennes i studien. Dersom du siteres direkte eller indirekte vil du gis mulighet til å lese gjennom sitater og de deler av studien som bygger på informasjon fra intervjuet med deg.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er ultimo juni 2021. Personopplysninger og lydopptak fra intervju slettes ved prosjektslutt. Sluttmelding sendes til Forsvarets høgskole.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Forsvarets høgskole/Stabsskolen har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:
Forsvarets høgskole ved
Lene Ekhaugen
Doktorgradsstipendiat ved Institutt for Forsvarsstudier
epost: <mailto:lene.ekhaugen@ifs.mil.no>, tlf: 23095920

Vårt personvernombud:

Morten Flagestad
Seniorkonsulent/Forsvarets høgskole
epost: <mailto:mflagestad@fhs.mil.no>

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Lene Ekhaugen
(Forsker/veileder)

Kai Solem
(Student)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet "NATOs Comprehensive Approach etter ISAF", og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg bekrefter at intervju og informasjonsutveksling er godkjent av høyere sjef og kan gjennomføres.

Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at intervjuets lydfil blir tatt opp på diktafon med eksternt minnekort
- at opplysninger om meg (navn, stilling/organisasjon og tjenesteperiode) publiseres slik at jeg kan gjenkjennes

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

D) Intervjuguide

NATOs CA - Intervjuguide

I. Utvikling

- a) Hvordan har NATOs CA utviklet seg post-ISAF?
- b) Hvordan har NATOs CA utviklet seg når det kommer til
 - *Planlegging og gjennomføring av operasjoner*
 - *Erfaringshåndtering og -læring, samt utdanning, trening og øving*
 - *Samarbeid med eksterne aktører*
 - *STRATCOM*

II. Årsak

- a) Hvorfor har NATOs CA utviklet seg på den måten du beskriver?
- b) Har militær og sivil side i NATO hatt divergerende syn på hvordan CA bør forstås?
- Hvis ja; på hvilke måter? Og er det fortsatt uenighet?
- c) Hva har alliansens strategiske reorientering mot kollektivt forsvar betydd for NATOs tilnærming til CA?
- d) Hvilke andre forhold har påvirket NATOs CA i senere tid?

III. NATOs CA & artikkel-5

- a) Hvordan vil NATOs tilnærming til CA kunne praktiseres i en artikkel-5 operasjon?

IV. Avslutning

- a) Hva kjennetegner NATOs CA i dag?
- b) Er det andre perspektiver rundt NATOs CA du ønsker å belyse?