

**Forsvarets stabsskole**

**Våren 2009**

**Masteroppgave**

**Helhetlig tilnærming – krisehåndteringens  
universalklister?**

*En komparativ studie av konseptene til FN, NATO og EU og  
deres mulige påvirkning på norsk politisk styring.*

**Dag Kristiansen**



---

## English summary

In this thesis I set out to study the possible influence of decisions taken in international organisations, on political decisions in member state governments. The main idea behind this is that members of an international organisation need to follow the decisions agreed upon in the same organisation, if a comprehensive approach is to be successfully executed.

To do this, I first compared the concepts of comprehensive approach as they appear in UN, NATO and EU in the spring of 2009. I defined that the degree of cohesion in execution could be predisposed by the degree of influence member states had on the decision making process, and by the way the execution was financed. If member states had a low degree of influence on decisions, and execution was financed indirectly by member states, cohesion could be rather low. The highest degree of cohesion would be found where influence was high, and if execution was financed directly by the organisations own budget.

My next step was to find out which resources the organisation could form up itself, and which resources they were dependent on to coordinate with other actors. My view was that cohesion would be higher if the resources needed came from within the organisation. With these standards, EU came out on top, with a high degree of member states' influence on decisions, direct financing of civilian operations and a diversity of resources within all instruments of power. UN, with its low outcome on member states' influence on decisions, particularly in the Security Council, had a less positive cohesion in execution. NATO came out with the lowest score on cohesion, since they were dependent on a number of external actors to be truly comprehensive.

Based on this, I looked at how the Norwegian government fulfilled its commitments on decisions taken in UN and NATO, based on Norwegian development aid and military contributions to Afghanistan in 2005 and 2008. Norway fulfilled all its obligations, except one, UN's appeal for training of the Afghan Army in 2005.

My main conclusion in this thesis is that national governments may be influenced by decisions taken in international organisations of which they are members. This is based on the fact that the Norwegian government followed the requests from UN and NATO in 2005 and 2008, in all but one request. Hence, this may be the case for other governments too. And in my world, governments need to do so, if a comprehensive approach in international crises management shall be anything but a panacea to be toasted for in political principal speeches.

---

## Forord

I den historiske klokskapens lys må jeg bruke seks ord: krevende, tilstedeværende, fraværende, frustrerende, lærerikt og interessant, om jeg skal se tilbake på disse fem månedene og beskrive arbeidet med oppgaven helhetlig.

De to første ordene; krevende og tilstedeværende, går til min veileder Håkan Edström. For et arbeid du tok på deg da du ble min veileder. Det er ikke få utkast du har slitt deg gjennom, for så å komme med konstruktiv og motiverende kritikk. Jeg misunner allerede de masterstudentene som skal ha deg som veileder neste år. Takk Håkan. *Klockrent!*

Tilstedeværende, fraværende og frustrerende er de tre ordene jeg antar min familie vil bruke for å beskrive dette snaue halvåret. Tilstedeværende også her, fordi jeg fysisk har vært til stede. Hjemme ble mitt arbeidssted. Fraværende, fordi jeg aldri var med dere mentalt. Jeg var veldig fokusert, men bare på oppgaven. Frustrerende kommer derfor som en funksjon av de to første. En stor takk til Anne-Lise, Sofie og Kristine for deres tålmodighet og støtte.

De to siste adjektivene er de som framfor noe beskriver perioden slik jeg selv har opplevd den, nemlig lærerik og interessant. I seg selv har det vært mye å lære av empirien jeg har studert. Mest av alt er det likevel innen det metodiske jeg virkelig føler jeg har lært en hel masse, og dette er lærdom som bare kan nås ved praktisk prøving og feiling. Til alle de som har vært undrende til at jeg har blitt gitt det privilegium å bli betalt for å studere, i stedet for å gjøre en jobb, vil jeg vise til Agnar Mykles ord i *Lasso rundt fru Luna*:

Gjør ikke mennesket alltid noe annet enn det egentlig skulle gjøre? Kanskje ligger heri årsaken til menneskets evige, uforanderlige tragedie. Men da er det også heri vi kan finne forutsetningen for menneskets foranderlighet, dets higen, dets utvikling, og dets forunderlige adel.

Jeg skal derfor avslutte dette forordet med en stor takk til min arbeidsgiver, for at dere ga meg muligheten til å gjøre noe annet enn det jeg egentlig skulle gjøre, ved å la meg bruke ett år på dette masterstudiet. Om ingen vil merke den "forunderlige adel" etter dette året, har det likevel utvilsomt vært en utvikling.

Dag Kristiansen – Holmestrand, 25. mai 2009.

PS. Alle svakheter, mangler eller feil som måtte hefte ved denne oppgaven står jeg selvsagt selv ansvarlig for. Ds.

---

## Innholdsfortegnelse

<b>ENGLISH SUMMARY</b> .....	<b>3</b>
<b>FORORD</b> .....	<b>4</b>
<b>INNHALDSFORTEGNELSE</b> .....	<b>5</b>
<b>FIGURER OG TABELLER</b> .....	<b>6</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>7</b>
1.1 PRESENTASJON AV OPPGAVEN .....	7
1.2 HENSIKT OG FORSKNINGSSPØRSMÅL .....	9
1.3 MOTIVASJON FOR PROBLEMET .....	11
1.4 SENTRALE BEGREP .....	11
1.5 AVGRENSNINGER .....	11
1.6 DISPOSISJON .....	12
<b>2 TEORI OG FORSKNINGSTATUS</b> .....	<b>13</b>
2.1 HELHETLIG TILNÆRMING - BAKGRUNN .....	13
2.2 ANALYSEMODELL FOR HELHETLIG TILNÆRMING .....	15
2.3 POLITISK STYRING .....	18
<b>3 METODE</b> .....	<b>22</b>
3.1 INNLEDENDE VURDERINGER .....	22
3.2 HELHETLIG TILNÆRMING OG METODISK TILNÆRMING .....	23
3.3 POLITISK STYRING OG METODISK TILNÆRMING .....	24
3.4 STUDIENS TOTALE GYLDIGHET .....	26
<b>4 FNS INTEGRERTE OPERASJONER</b> .....	<b>29</b>
4.1 FN I ROLLEN SOM ARENA - SAMHOLD .....	29
4.2 FN I ROLLEN SOM AKTØR - RESSURSER .....	33
<b>5 NATOS HELHETLIGE TILNÆRMING</b> .....	<b>37</b>
5.1 NATO I ROLLEN SOM ARENA - SAMHOLD .....	37
5.2 NATO I ROLLEN SOM AKTØR - RESSURSER .....	39
<b>6 EUS CMCO OG HELHETLIGE TILNÆRMING</b> .....	<b>45</b>
6.1 EU I ROLLEN SOM ARENA - SAMHOLD .....	45
6.2 EU I ROLLEN SOM AKTØR - RESSURSER .....	48
<b>7 SAMMENLIKNING AV FNS, NATOS OG EUS HELHETLIGE KONSEPT</b> .....	<b>53</b>
7.1 ARENA – GRADEN AV SAMHOLD .....	53
7.2 AKTØR – TILGJENGELIGE RESSURSER .....	57
7.3 AVSLUTTENDE RESONNEMENT .....	60
<b>8 POLITISK STYRING</b> .....	<b>63</b>
8.1 SITUASJONEN I 2005 .....	63
8.2 SITUASJONEN I 2008 .....	68
8.3 AVSLUTTENDE RESONNEMENT .....	73
<b>9 AVSLUTNING</b> .....	<b>76</b>
9.1 DRØFTING AV DEN OVERORDNEDE PROBLEMSTILLINGEN .....	76
9.2 KONKLUSJON PÅ DEN OVERORDNEDE PROBLEMSTILLINGEN .....	80
9.3 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING .....	81
<b>REFERANSER</b> .....	<b>84</b>
<b>FORKORTELSER</b> .....	<b>90</b>

## Figurer og tabeller

FIGUR 1-1 SAMMENHENG MELLOM IOS HELHETLIGE TILNÆRMING OG MEDLEMSLANDENES RESSUR SINNSATS. ....	8
FIGUR 2-1 DEN STRATEGISKE STYRINGEN. ....	19
TABELL 2-1 SAMMENHENG MELLOM DELTAKELSE I BESLUTNINGSPROSESSEN OG FINANSIERING AV INNSATSEN. ....	15
TABELL 2-2 OVERSIKT OVER VIRKEMIDLER DEN ENKELTE IO KAN STILLE RESSURSER TIL, ELLER KAN KOORDINERE I SIN HELHETLIGE TILNÆRMING. ....	17
TABELL 2-3 ANALYSEMODELL FOR POLITISK STYRING AV STATENS VIRKEMIDLER I EN HELHETLIG TILNÆRMING. ....	21
TABELL 4-1 SAMMENHENG MELLOM BESLUTNING OG FINANSIERING I FN. ....	32
TABELL 4-2 OVERSIKT OVER HVILKE VIRKEMIDLER FN SELV KAN STILLE RESSURSER TIL OG I HVILKE OMRÅDER DE KAN KOORDINERE ANDRES RESSURSER. ....	36
TABELL 5-1 SAMMENHENG MELLOM BESLUTNING OG FINANSIERING I NATO. ....	39
TABELL 5-2 OVERSIKT OVER HVILKE VIRKEMIDLER NATO SELV KAN STILLE RESSURSER TIL OG I HVILKE OMRÅDER DE KAN KOORDINERE ANDRES RESSURSER. ....	44
TABELL 6-1 SAMMENHENG MELLOM BESLUTNING OG FINANSIERING I EU. ....	48
TABELL 6-2 OVERSIKT OVER HVILKE VIRKEMIDLER EU SELV KAN STILLE RESSURSER TIL OG I HVILKE OMRÅDER DE KAN KOORDINERE ANDRES RESSURSER. ....	52
TABELL 7-1 SAMMENHENG MELLOM BESLUTNING OG FINANSIERING I FN, NATO OG EU. ....	55
TABELL 7-2 OVERSIKT OVER HVILKE VIRKEMIDLER FN, NATO OG EU SELV KAN STILLE RESSURSER TIL OG I HVILKE OMRÅDER DE KAN KOORDINERE ANDRES RESSURSER. ....	59
TABELL 8-1 VEDTAK FATTET I FN OG NATO FOR BIDRAG TIL AFGHANISTAN FOR 2005 OG 2008 OG NORGES ETTERLEVELSE AV VEDTAKENE. ....	74

---

# 1 Innledning

## 1.1 Presentasjon av oppgaven

I sin nyttårstale i Oslo Militære Samfund 5. januar 2009 sa Forsvarsministeren:

Både FN, NATO og EU legger i dag en helhetlig tilnærming til grunn for sine operasjoner. Men, det er fortsatt langt mellom teori og praksis, og det internasjonale samfunnets innsats i Afghanistan er stadig alt for fragmentert og for dårlig samordnet. (Strøm-Erichsen 2009).

Dermed har hun stadfestet at den internasjonale innsatsen i Afghanistan kan bli bedre koordinert. At det er langt mellom teori og praksis kan man kanskje også være enig med henne i, uten at det nødvendigvis betyr at teorien om helhetlig tilnærming ikke trenger ytterligere kultivering.

I denne studien vil jeg se på helhetlig tilnærming som et konsept brukt i internasjonal krisehåndtering, og belyse dette konseptet fra to sider. For det første vil jeg belyse hva helhetlig tilnærming er, og hvilke forskjeller og likheter FN, NATO og EU har i sine konsept for helhetlig tilnærming. For det andre vil jeg se hvordan staten Norge styrer og koordinerer sine maktmidler som settes inn i et kriseområde, og hvordan styringsprosessen eventuelt tar hensyn til den helhetlige tilnærming det internasjonale samfunn har lagt opp til for et kriseområde.

Hva gjelder helhetlig tilnærming, synes det å være enighet om at det er den mest effektive måten å løse en internasjonal krise på, men det er ikke like opplagt at det er enighet om hva helhetlig tilnærming er. For det finnes ingen allmenn akseptert definisjon av helhetlig tilnærming, men det er bred enighet om at helhetlig tilnærming dreier seg om det å integrere alle dimensjonene: politisk, sikkerhet, samfunnsutvikling, rettsvesen, menneskerettigheter og humanitære virksomhet, i et internasjonalt krisehåndteringsengasjement (Rintakoski & Autti 2008 s. 9). Peter Viggo Jakobsen mener for eksempel at helhetlig tilnærming er basert på den forutsetning at:

[...] the creation of sustainable peace in societies ravaged by war hinges on providing security, humanitarian assistance, reconstruction and development, governance and the rule of law in a concerted and coordinated matter. (Jakobsen 2008 s. 9).

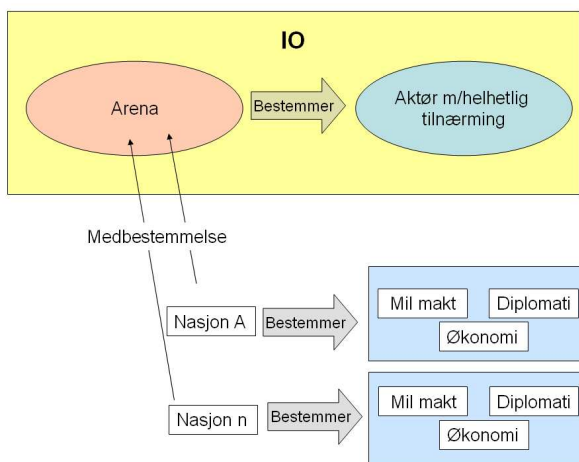
Ut av dette kan man konkludere med at helhetlig tilnærming er et middel som har til hensikt å koordinere mest mulig av den internasjonale og lokale innsatsen i et kriseområde, for bedre å kunne løse dagens komplekse kriser.

Jon Hovi og Arild Underdal (2008 s. 34) sier at internasjonale organisasjoner må bekle minst en av tre roller, henholdsvis arena, aktør eller redskap, for at de skal være interessante i internasjonal politikk. I rollen som *arena* vil en organisasjon være interessant som en møteplass for forhandlinger og beslutninger. En arena vil også regulere hvem som kan delta, hvilke

---

beslutninger som kan fattes og hvordan beslutningene kan fattes. For å være *aktør* stilles det fire krav. For det første må organisasjonen ha et minimum av uavhengighet til medlemsstatene. Deretter må den til en viss grad opptre enhetlig utad. Den må ha en ledelse med fullmakt til å handle på vegne av organisasjonen og til sist må den ha noen egne ressurser. Er en organisasjon bare et *redskap*, tilfredsstillter den ikke de fire kravene over. En organisasjon som helt og holdent styres av en medlemsstat, vil være et redskap og ikke en aktør (Hovi & Underdal 2008 s. 35).

For IO-er som har de to rollene arena og aktør, vil normalt arenarollen bestemme hva aktørrollen skal foreta seg. Hvordan dette bestemmes, vil variere fra organisasjon til organisasjon, men medlemslandene vil ha en grad av medbestemmelse over hva IO-en skal gjøre som aktør. Når en beslutning er tatt for hva IO-en skal gjøre som aktør, kan det være naturlig å anta at medlemslandene stiller ressurser til rådighet for sin IO. Dersom denne IO-en har et konsept for helhetlig tilnærming som skal benyttes i en krisesituasjon, vil det ikke være unaturlig at medlemslandene ruter alle sine ressurser gjennom den samme helhetlige tilnærmingen. Dette kan framstilles på følgende måte:



Figur 1-1 Sammenheng mellom IOs helhetlige tilnærming og medlemslandenes ressursinnsats.

I figur 1.1 vil summen av alle medlemmenes innsats teoretisk være lik den angjeldende IOs helhetlige tilnærming. I praksis vil det være vanskelig å få til, da det selvsagt er mange andre faktorer som påvirker en stat og dens bruk av egne virkemidler. Dette kan være faktorer som at stater er medlemmer av flere organisasjoner og at de har interesser, av kulturell, etnisk, religiøs, politisk eller økonomisk art i det angjeldende området, utover, og kanskje i konflikt med, det å løse den pågående krisen. Dessuten kan det være langsiktige bilaterale avtaler mellom vertsstaten og et medlem av IO-en, hvor for eksempel bistandsmidler kan være bundet opp uten at de nødvendigvis passer inn i den planen for helhetlig tilnærming det er lagt opp til. En



endring av slike langsiktige prosjekter mot en tilpasning til den helhetlige tilnærmingen kan nødvendigvis ta litt tid. Likevel synes det, isolert sett, logisk å anta at en IOs medlemmer så langt som mulig bør rute sine statlige virkemidler, sine ressurser, gjennom den IO de er medlem av og som har et konsept for helhetlig tilnærming i det angjeldende kriseområdet. Ergo, det er logisk at et konsept for helhetlig tilnærming har en grad av påvirkning på nasjonale politiske styringsprosesser. Den overordnede problemstillingen for denne oppgaven blir derfor:

**Hvordan kan et konsept for helhetlig tilnærming påvirke den politiske styringen av statens virkemidler i Norge?**

## 1.2 Hensikt og forskningsspørsmål

Den overordnede hensikten med denne studien er todelt. For det første skal den bidra til å forklare konseptet helhetlig tilnærming. Deretter skal den vurdere om den politiske styringen av den norske stats virkemidler kan ha blitt påvirket av konsept for helhetlig tilnærming. Som en del av beskrivelsen av helhetlig tilnærming vil jeg sammenlikne konseptene til FN, NATO og EU, for å finne forskjeller og likheter som kan influere på problemstillingen. For å belyse den politiske styringen i Norge vil jeg se nærmere på bistand og bruk av militærmakt i internasjonale konflikter.

Med bakgrunn i den overordnede problemformuleringen og hensikten med studien stilles følgende forskningsspørsmål:

1. Hva er likhetene og forskjellene mellom konseptene for helhetlig tilnærming i FN, NATO og EU med tanke på graden av samhold mellom medlemslandene?
2. Hva er likhetene og forskjellene mellom konseptene for helhetlig tilnærming i FN, NATO og EU med tanke på hvilke ressurser organisasjonene kan stille selv, og hva de kan tenkes å koordinere av andres ressurser?
3. I hvilken grad kan bestemmelser fattet i internasjonale organisasjoner Norge er medlem av ha påvirket den politiske styringen av militærmakten og bruken av bistandsmidler i Norge?

Disse tre spørsmålene vil være bestemmende for hvilken empiri jeg må innhente, som igjen danner det empiriske grunnlaget for drøftingen av problemstillingen. Dessuten vil de styre strukturen i oppgaven.

### 1.2.1 Valg av internasjonale organisasjoner

Valget av internasjonale organisasjoner var i utgangspunktet relativt selvsagt av flere grunner. For det første står de tre organisasjonene eksplisitt nevnt som "Sentrale rammer for norsk

sikkerhetspolitikk.” i kapittel 3.3 i St.prp. nr. 48 (2007-2008). FN, NATO og EU er de mest åpenbare IO-ene som Norge kan komme til å overføre kommando over militære styrker til. Allerede i dag har vi norsk personell under FN- og NATO kommando i operasjoner. I forhold til EU har vi en avtale, en *Memorandum of Understanding*, om å stille styrker til en av deres utrykningsstyrker, *Nordic Battlegroup*. Dessuten vil vi overføre kommando over en norsk fregatt til EU sommeren 2009. Det som likevel gjør valget av EU litt annerledes, er at Norge ikke er medlem av EU, og dermed ikke har EU som arena for sitt internasjonale engasjement.

Den andre grunnen til at jeg valgte disse tre, er at de, selv om de er forskjellige, alle er aktive aktører i internasjonal krisehåndtering. Det som her gjør valget spennende, er at de alle har forskjellig utgangspunkt for sitt internasjonale engasjement. FN er den verdensomspennende organisasjonen, som på mange måter kan spille på alle midlene innen krisehåndtering. NATO, som i utgangspunktet er en forsvarsallianse for medlemmene, men som har endret sin rolle siden slutten av den kalde krigen, er en organisasjon med stor militær kapasitet. Til sist EU, som har flere kort å spille på enn NATO, færre enn FN, men som gjennom sitt *European Security and Defence Policy* (ESDP) har uttalt og vist vilje til internasjonalt engasjement innen flere sektorer.

Den siste, og ufravikelige forutsetningen for at disse tre ble valgt, er at de har utviklet, eller er i ferd med å utvikle, et konsept for helhetlig tilnærming.

### **1.2.2 Valg av statens virkemidler**

Til spørsmål to over, har jeg tatt et valg av hvilke av statens virkemidler jeg skulle se nærmere på i denne studien. Statens virkemidler kan være mange, og jeg måtte gjøre noen valg som reduserer antallet, for å begrense studiens volum. Maktmidlene det politiske nivå har tilgjengelig er ofte beskrevet som militærmakt, diplomati og økonomi (Joint Doctrine & Concept Centre 2005 s. 1-1), men denne inndelingen blir til dels for grov og upresis i denne sammenheng. Det vil si, det ene midlet denne studien vil omhandle er militærmakten, og her synes inndelingen å være finmasket nok. Militærmakten er i sin helhet underlagt Forsvarsdepartementet (FD), og gis oppdrag og finansieres av dette ene departementet. For diplomati og økonomi må jeg gjøre noen valg. Diplomati er i seg selv upresist nok, og kan være så mangt, selv om det offisielle diplomatiet ledes av Utenriksdepartementet (UD). Tilgjengelig dokumentasjon kan være begrenset, og det kan være vanskelig å finne kilder eller i det hele tatt vite om hva som foregår av diplomati. Jeg dreier derfor fokuset mitt mot økonomi, nærmere bestemt norsk bistand, i denne studien, som det andre feltet jeg ser på i tillegg til militærmakten.

---

### 1.3 Motivasjon for problemet

For bare noen få år siden var strategi det nærmeste vi kom det som nå kalles helhetlig tilnærming. Fra opprinnelig å bety det å lede en hær, brukes strategi i dag "[...] generelt og omfatter på det nasjonalstrategiske nivå bruken av alle statens virkemidler, sivile som militære, til oppnåelse av strategiske mål." (Forsvarsstaben 2007 s. 175). Dermed fremstår forskjellene diffuse, mellom en stats strategi og dens helhetlige tilnærming. Jeg har hatt en følelse av at distinksjonen i bruken av begrepet helhetlig tilnærming har vært relativt fraværende hos mange. Derfor vil det i seg selv være nyttig å belyse hva helhetlig tilnærming kan være.

Den andre viktige årsaken til at denne studien er relevant er selvsagt spørsmålet om makt og innflytelse i styringsprosessene. Dersom den norske stat blir påvirket i sine interne styringsprosesser av en eller flere internasjonale organisasjoner, bør denne styringen kanskje helst være en ønsket påvirkning. Hva er det i så fall som kan gjøre denne påvirkningen ønsket, eller uønsket, eller hva er det som gjør at staten følger anmodninger fra internasjonale organisasjoner. Et annet spørsmål som dukker opp i denne sammenheng er om det er forskjeller i de tre organisasjonenes konsept som kan påvirke de nasjonale prosessene forskjellig.

### 1.4 Sentrale begrep

Det aller meste av litteraturen om *Comprehensive Approach* og beslektede konsepter er skrevet på engelsk, og begrepene som brukes er engelske. Jeg har forsøkt å bruke den norske betegnelsen *helhetlig tilnærming* som generell beskrivelse for alle konsept innen denne kategorien.

*Integrated Missions* er FNs konsept, og i denne studien har jeg oversatt det med *integrerte operasjoner*.

*Comprehensive Approach* brukes både i NATO og EU, foruten at det i forskningslitteraturen ofte brukes som en generell beskrivelse av konseptet uten å knytte det til noen aktør eller noe nivå. I EU betegner det konseptet når det dekker deltakelse også utenfor EU. Jeg har i alle disse sammenhenger oversatt det med *helhetlig tilnærming*.

*Civil-Military Co-operation* er EU sitt svar på krisehåndteringsoperasjoner, men omfatter bare deltakelse fra deres egen organisasjon. På norsk vil det kunne oversettes med sivilt-militært samarbeid, noe som lett vil kunne forveksles med denne type samarbeid generelt. Jeg har derfor benyttet EUs forkortelse *CMCO* i denne studien.

### 1.5 Avgrensninger

Jeg har allerede avgrenset oppgaven til å gjelde konseptene for helhetlig tilnærming til FN, NATO og EU. Den andre avgrensningen er at jeg bare vil se på hvilken påvirkning disse

---

konseptene kan ha på den politiske styringsprosessen i Norge. De fleste land vil ha litt forskjellige styringsprosesser, og det vil derfor bli for voluminøst for denne studien å vurdere konsekvensene for flere land.

Siden konseptene er under utvikling, vil det selvsagt kunne få stor innvirkning på oppgaven om en ny versjon av, eller ny doktrine for helhetlig tilnærming i en eller flere av organisasjonene blir lansert mot slutten av denne studien. I utgangspunktet vil derfor denne studien ikke ta med endringer som kommer etter 30. april 2009.

## 1.6 Disposisjon

Studien har i alt ni kapitler. Den videre strukturen er at jeg i kapittel to ser på teori om helhetlig tilnærming, gir en status på forskningen pr. i dag og redegjør for de modellene jeg velger i denne studien. Deretter redegjør jeg for teorien rundt den modellen jeg vil bruke om politisk styring i denne studien.

I kapittel tre gjennomgår jeg mine metodevalg, hvordan de styrer hva som skal samles inn av empiri og hvorfor, konsekvensene av de metodevalg jeg foretar meg og sier litt om studiens gyldighet og pålitelighet.

Det fjerde, femte og sjette kapitlet er den empiriske innhentningen av helhetlig tilnærming i henholdsvis FN i kapittel fire, NATO i kapittel fem og EU i kapittel seks. Her vil jeg benytte meg av de analysemodellene jeg redegjorde for i kapittel to, hvor jeg først ser på den enkelte IOs finansiering av internasjonale operasjoner og graden av medbestemmelse på beslutningen om å gjennomføre en operasjon. Deretter drøfter jeg hvilke ressurser den enkelte organisasjon kan stille selv, og hvilke ressurser organisasjonen kan koordinere fra andre aktører.

Basert på funnene i kapittel fire til seks, vil jeg i kapittel sju sammenlikne funnene. Hensikten med dette kapitlet er å svare på de to første forskningsspørsmålene mine; likheter og forskjeller i de tre konseptene for helhetlig tilnærming med tanke på henholdsvis samhold og ressurser.

Kapittel åtte omhandler politisk styring i Norge, hvor jeg ved hjelp av en tidsseriestudie vil belyse hvordan norske ressurser, nærmere bestemt militærmakt og bistandsmidler, styres i forbindelse med deltakelse i internasjonal krisehåndtering. Hensikten med dette kapitlet er å besvare mitt tredje forskningsspørsmål; hvordan bestemmelser fattet i internasjonale organisasjoner Norge er medlem av påvirker den politiske styringen av militærmakten og bruken av bistandsmidler i Norge.

I kapittel ni vil jeg først drøfte og senere konkludere på min overordnede problemstilling, før jeg avslutningsvis sier litt om mulig videre forskning innen området.

---

---

## 2 Teori og forskningsstatus

Dette kapitlet redegjør for den teorien jeg knytter studien opp i for henholdsvis helhetlig tilnærming og politisk styring, samtidig som det presenterer analysemodellen jeg benytter videre i studien. Jeg følger strukturen gitt i spørsmålsstillingen i avsnitt 1.3, og starter derfor med helhetlig tilnærming.

### 2.1 Helhetlig tilnærming - bakgrunn

#### 2.1.1 Hvorfor har helhetlig tilnærming oppstått?

Utviklingen av helhetlig tilnærming er først og fremst et vestlig fenomen, selv om Kristiina Rintakoski og Mikko Autti (2008 s. 27) fremhever viktigheten av at også andre organisasjoner som Den afrikanske union (AU) og Den økonomiske sammenslutningen av vestafrikanske stater (ECOWAS), blir trukket med i denne utviklingen. Det er FN som har kommet lengst i innføringen av helhetlig tilnærming (Friis & Jarmyr 2008 s. 5) samtidig som det også var FN som var første ute med sine integrerte operasjoner (Eide, Kaspersen, Kent & Hippel 2005 s. 11 - 13). Nå sier riktignok Helinä Kokkarinen (2008 s. 24) at det kan hevdes at Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) har fremmet helhetlig tilnærming helt siden 1975, rett og slett ved at de gjennomførte sine forpliktelser i henhold til egen traktat. Likevel blir det vanskelig å si at det kan følges en rød tråd fra det som den gang het Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa, og som signerte Helsingforsavtalen 1. august 1975, og fram til dagens initiativ. Derimot er det liten tvil om at det kan finnes historiske eksempler, kanskje særlig i operasjonsområdet, på samarbeid mellom forskjellige aktører for å løse praktiske utfordringer på bakken.

Espen Barth Eide, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent og Karin von Hippel (2005 s. 11) peker på overgangen fra det de kaller førstegenerasjons fredsoperasjoner til de mer komplekse, multifunksjonelle operasjonene etter den kalde krigen, som arnestedet for helhetlig tilnærming. Det var i disse komplekse krisene hvor behovet meldte seg. Det konkrete tiltaket som i mer moderne tid har fått den helhetlige snøballen til å begynne å rulle, er det initiativet som FNs daværende generalsekretær Kofi Annan tok våren 2000. Da satte han ned et utvalg til å vurdere FNs evne til å gjennomføre effektive fredsstøttende operasjoner, som senere samme år resulterte i den såkalte Brahimi rapporten (UN 2000).

Et argument for kompleksitet i dagens situasjon er den endrede oppfatningen av intervensjon i et lands indre anliggende i internasjonal politikk, og hva som rettferdiggjør bruk av militærmakt mot et annet land. Rettferdig grunn til å gå til bruk av militærmakt i henhold til folkeretten er ingen andre enn de som er beskrevet i FN paktens artikler 42 og 51. Den store dreiningen i

---

praksis i folkeretten er derimot at menneskerettighetene har fått økt relativ viktighet, mens det motsatte har skjedd med en stats suverenitet. James Turner Johnson (1999 s. 71 - 118) drøfter intervensjon inngående, og konkluderer med at det i gitte tilfeller ikke bare er rettferdig å intervenere av humanitære årsaker i en annen stats indre anliggende, men at det kan være en forpliktelse. Henrik Syse (2003 s. 95) støtter Johnsons syn, da han sier at humanitær intervensjon kan være nødvendig i ekstreme tilfeller. Praksisen med intervensjon i et lands indre anliggende vi har sett fra begynnelsen av 1990 tallet, muliggjort av Sovjetunionens oppløsning og rettferdiggjort av menneskerettighetenes økte betydning, har dermed ført til økt kompleksitet. Man skal ikke lenger bare overvåke en våpenhvile mellom to parter. I ytterste konsekvens skal man inn i et land og skille to stridende parter, forhandle fram en våpenhvile, gi humanitær hjelp til befolkningen, gjennomføre sikkerhetssektorreform, bygge opp igjen samfunnsapparatet, skape demokrati og hjelpe landet fram til en bærekraftig økonomi (Eide et al. 2005). Helhetlig tilnærming har med andre ord oppstått som et tilsvarende på den økte kompleksiteten i de internasjonale konflikter verdenssamfunnet involverer seg i, som en følge av den endrede oppfatningen av at det er riktig å involvere seg i et lands indre anliggende.

### 2.1.2 Forskningsstatus

En viktig pådriver og arena for forskning om helhetlig tilnærming er *Multinational Experiment* (MNE) 5, og nå MNE 6. NATO er som eneste organisasjon en av deltakerne i MNE koalisjonen, men det er ikke et NATO-ledet eksperiment. Flere land er inne som medlemmer, hvor de fordeler ansvaret for sine respektive fokusområder i MNE (US JFC 2008 s. 12). Foruten arbeidet i MNE koalisjonen, er det mange av de samme landene, og de samme forskerne, som arrangerer og deltar i diverse seminarer. 17. juni 2008 ble det gjennomført et seminar om helhetlig tilnærming i Helsingfors, organisert av de tre finske departementene: utenriks-, innenriks- og forsvarsdepartementet. Det var offisielle delegasjoner fra 14 land, foruten representanter fra FN, EU, NATO og OSSE. Blant deltakerne var alle de landene som er med i MNE koalisjonen. Et annet viktig seminar om emnet ble holdt i Stockholm i oktober 2008, arrangert av *NATO Defence College* og *Försvårshögskolan*, hvor mer enn 30 land var representert.

Det aller meste av det som finnes av forskning om helhetlig tilnærming er rapporter, seminarreferat og studier gjennomført av forskere som er tilknyttet miljøet beskrevet over. I Norge har dette arbeidet vært drevet av forskere fra Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) og fra Forsvarets forskningsinstitusjon (FFI). Fra NUPI er det først og fremst Karsten Friis og Pia Jarmyrs rapport som har stått sentralt. Fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har Tone Danielsen foruten Annika S. Hansen og Stian Kjersrud skrevet vedlegg til publikasjonen fra

seminaret i Helsingfors. For øvrig er hele sluttrapporten fra det seminaret, og ikke minst sluttrapporten fra MNE 5, viktige dokumenter. Tre andre sentrale rapporter kommer fra Danish Institute for International Studies (DIIS). Cedric de Coning er forfatter av en rapport som omhandler FN, Peter Viggo Jakobsen behandler NATO mens Eva Gross skriver om EU og helhetlig tilnærming. Av noe eldre dato er Espen Barth Eide, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent og Karin von Hippels rapport fra 2005, som viser mye av grunnlaget for utviklingen av FNs integrerte operasjoner.

## 2.2 Analysemodell for helhetlig tilnærming

Det kan være svært mange faktorer som påvirker organisasjonenes konsept for helhetlig tilnærming, men som analysemodell for helhetlig tilnærming vil jeg ta utgangspunkt i figur 1.1 og de to aktuelle rollene for en IO; arena og aktør, slik jeg beskrev dem i avsnitt 1.1.

### 2.2.1 IO som arena - samhold

I arenarollen bestemmes hva den aktuelle IO skal gjøre som aktør. Derfor vil nettopp denne beslutningen være interessant å se nærmere på. For det første hvordan beslutningene fattes. Tas beslutninger ved simpelt flertall eller av en engere krets, kan det være mange som er uenige i vedtaket, og derfor ikke følger det opp. Om alle får ta del i beslutningsprosessen derimot, bør det kanskje forventes at medlemmene etterlever vedtaket i større grad. Etter at beslutningen er fattet, vil det være spesielt viktig å se på hvordan finansieringen foregår, og hvordan ressurser for øvrig stilles til rådighet. Betaler alle inn en viss sum penger eller stiller visse ressurser til rådighet uansett, eller blir den enkelte innsats finansiert direkte av medlemslandene. Dette kan fremstilles i følgende tabell:

		Felles finansiering	
		Ja	Nei
Felles beslutning	Ja	1	2
	Nei	3	4

Tabell 2-1 Sammenheng mellom deltakelse i beslutningsprosessen og finansiering av innsatsen.

I de tilfeller hvor finansieringen av innsatsen ikke er felles, enten ved at medlemmene stiller ressurser eller økonomi til rådighet, vil det være grunn til å anta at en deltakelse i beslutningsprosessen vil øke graden av bidrag. Med andre ord vil utfall 2 være det beste. Ved utfall 4 derimot, kan graden av lojalitet til vedtaket være så liten blant noen medlemmer at deltakelsen i innsatsen vil være liten eller fraværende. Dersom innsatsen finansieres felles, det vil si at vi får utfall 1 eller 3 over, vil hvordan beslutningen fattes ha mindre betydning på gjennomføringen av operasjonen. Så svart hvitt er det trolig likevel ikke. Det vil nærmest alltid være en viss form for direkte finansiering, selv om mye kan gå gjennom medlemskontingent eller tilsvarende. Med det kan vi konkludere med at en felles beslutning, det vil si utfall 1 eller 2, kan være å foretrekke for samholdet blant organisasjonens medlemmer og derigjennom muligheten til å gjennomføre den helhetlige tilnærmingen. Dersom vedtak ikke fattes i fellesskap, er det bedre å ha felles finansiering av innsatsen enn at den enkelte bidragsyter selv skal dekke sine kostnader. Det minst gunstige utfallet vil derfor være utfall 4.

### 2.2.2 IO som aktør - ressurser

I aktørrollen, gitt at operasjonen skal være mest mulig helhetlig, vil det være to viktige forhold å vurdere IOens evne til helhetlig tilnærming etter. For det første hvilke virkemidler organisasjonen selv kan stille, det vil si inklusive eventuell ressuroverføring fra medlemslandene. Dette vil være viktig, fordi det trolig vil være enklere å koordinere innsatsen fra egne ressurser enn de ressurser andre aktører stiller i innsatsområdet. Grunnen til det er selvsagt at andre aktører kan ha helt andre mål for innsatsen sin, de finansieres på andre måter, og må opptre eller fremme visse etiske syn og holdninger som ikke nødvendigvis er forenlig med den plan for helhetlig tilnærming den aktuelle IO har. Det andre blir å vurdere hvilke virkemidler IO-en kan koordinere fra andre aktører. Her kan det være ressurser de selv ikke har, som dermed nødvendigvis stilles til rådighet fra andre aktører. Likedan kan det også være mer av det samme, det vil si at andre aktører stiller i kriseområdet med de samme typer av innsatsmidler som IO-en selv har. Mest aktuelt vil dette trolig være innen humanitær bistand, hvor det normalt vil være et høyt antall aktører i et kriseområde.

Ressursene som settes inn kan være mange. Riktignok deles ofte statens virkemidler, eller *instruments of power*, inn i fire: *Diplomatic, Information, Military* og *Economic*, det såkalte DIME. Britiske doktriner har utelatt informasjon som et eget virkemiddel, med begrunnelsen av at informasjon muliggjør bruken av de tre (øvrige) virkemidlene, og derfor ikke er et virkemiddel i seg selv (DCDC 2008 s. I-6). I en kontekst med helhetlig tilnærming, hvor "[...] it is a broad agreement that it implies pursuing an approach aimed at integrating the political, security,



development, rule of law, human rights and humanitarian dimensions of international missions.” (Rintakoski & Autti 2008 s. 11), kan de tre virkemidlene virke noe snevert. Særlig når det i FNs doktrine for fredsbevarende operasjoner (UN 2008a s. 23) nevnes 12 oppgaver som må løses for å oppnå varig fred. Likevel kan de ressurser en aktør setter inn i en konflikt fordeles under de tre virkemidlene, på samme måte som FNs 12 oppgaver kan løses av de forskjellige virkemidlene alene eller i fellesskap.

Det finnes altså mange ulike måter å se på ressursene eller virkemidlene på, eller snarere hvordan man skal dele de inn. I denne studien finner jeg det formålstjenlig å følge britenes inndeling, men presiserer mer i detalj hvilke ressurser som kommer inn under det enkelte virkemiddel. Det første er *diplomati*. I fredsopprettende operasjoner, med gjenoppbygging av staten, er det bare i liten grad snakk om diplomati i den tradisjonelle forstanden av ordet. Jeg legger både det politiske og det byråkratiske elementet inn i dette virkemidlet, hvor en aktør kan støtte vertslandet med å bygge opp igjen en statlig struktur som kan gi befolkningen tillit til at staten styrer rettferdig, basert på lover og regler. I dette virkemidlet legger jeg derfor også et fungerende rettsvesen. Det andre virkemidlet er *militærmakt*. Dette har i seg både en ekstern og en intern sikkerhet, med henholdsvis militær- og politioppgaver. Hvem som utfører oppgavene, altså hvilken ressurs, er mindre viktig. For eksempel vil ofte militære avdelinger ha politioppgaver innledningsvis i en operasjon. Det siste virkemidlet er *økonomi*. Her legger jeg inn ressurser som humanitær bistand, da det baserer seg på økonomisk bistand til den enkelte humanitære organisasjon. I enda større grad dreier det seg selvsagt om det å bidra til å bygge opp en bærekraftig økonomi. Dette kan framstilles i følgende figur:

	Stille selv	Koordinere eksterne
Diplomati		
Militærmakt		
Økonomi		

Tabell 2-2 Oversikt over virkemidler den enkelte IO kan stille ressurser til, eller kan koordinere i sin helhetlige tilnærming.

Ved å finne ut hva den enkelte IO selv kan bidra med av ressurser til det enkelte virkemiddel og hva de kan, eller ser for seg å kunne, koordinere av disse virkemidlene fra andre aktører i teateret, vil det gi en formening om hvor helhetlig deres tilnærming er. Dersom en aktør kun får ressurser i noen få av rubrikkene i tabellen, er det kanskje sannsynlig at deres helhetlige tilnærming likevel ikke er helhetlig. Derimot kan det være at de tilpasser seg en eller flere andre

IO-ers konsept. Det kan også være grunn til å anta at de ressursene en organisasjon stiller med selv, vil være lettere å samordne i en felles målsetting for operasjonen. Særlig om de er fullfinansiert fra moderorganisasjonen, jamfør diskusjonen over i avsnitt 2.2.1.

## 2.3 Politisk styring

Lennart Lundquist (1992 s. 12 - 17) deler en politisk policyprosess inn i de fem fasene: initiering, forberedelser, beslutning, implementering og kontroll, og mener at forvaltningens hovedoppgaver er å forberede og implementere den politiske beslutningen. I denne studien er det først og fremst de politiske beslutningene som er i fokus, for å få fram hva det er politikerne har bestemt med tanke på Norges internasjonale innsats med militære midler og med bistandsmidler.

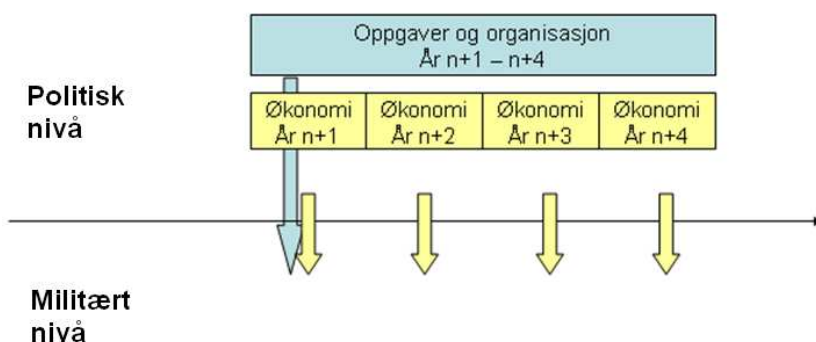
Forvaltningsstyring er en av tre deler i den parlamentariske styringskjeden sier Lennart Lundquist (1992 s. 69 - 74), og er rikspolitikernes forsøk på å få forvaltningen til å gjøre det politikerne ønsker. De to øvrige delene er henholdsvis organisasjonsstyring, som foregår mellom et høyere og et lavere organisasjonsnivå i forvaltningen, og samfunnsstyring, hvor forvaltningen styrer samfunnsmedlemmene. I denne studien er det forvaltningsstyringen jeg vil fokusere på.

### 2.3.1 Politisk styring av militærmakten i Norge

Morris Janowitz (1960 s. 363 - 367) skriver at den sivile kontrollen over Pentagon utøves ved hjelp av budsjettprosessen, tildeling av roller og oppgaver og råd til Presidenten angående måten militæret skal brukes i utenrikspolitikken. Håkan Edström (2003 s. 16) er av stort sett samme oppfatning hva gjelder den svenske militærmakten, hvor han viser at politikerne styrer militærmakten på tre måter, ved hjelp av økonomi, organisasjon og oppgaver.

I St.prp. nr. 48 (2007-2008), *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, gir Regjeringen i kapittel fem oppgavene Forsvaret skal løse, mens de i kapittel seks styrer hvordan organisasjonen skal bli seende ut i løpet av langtidsperioden. Dermed har de gitt Forsvaret retning for virksomheten i den perioden langtidsplanen omhandler. Det som gjenstår er økonomi for å løse disse oppgavene og for å skape den organisasjonen politikerne har fastsatt. Styringen på økonomi på det overordnede plan foregår med de årlige budsjettene, som gis i stortingsproposisjon nummer 1 for de respektive år. Oppgaver og organisasjon gis av det politiske nivå til det militære i en stortingsproposisjon hvert fjerde år, eller når det måtte bestemmes, mens økonomien til virksomheten gis i det årlige statsbudsjettet. Denne styringen av Forsvaret kan fremstilles i følgende modell:

---



Figur 2-1 Den strategiske styringen.

Utfordringene med en slik modell er selvsagt at langtidsplanen med oppgaver og organisasjon for de fire neste årene ikke blir fullfinansiert i de årlige budsjettene (Ulriksen 2002 s. 232 - 233).

Under en pågående operasjon vil styringen fra det politiske nivå i hovedsak foregå som ordre- og regelstyring (Lundquist 1992 s. 80). Politisk ledelse vil sette mål for operasjonen, hvorav militærmakten blir ene- eller delansvarlig for ett eller flere av disse målene, under forutsetning av at staten bruker flere av sine virkemidler samtidig for å løse det oppståtte problemet. I tillegg vil det politiske nivå ha gitt et mandat som styrer graden av maktbruk og de vil normalt godkjenne operasjonsplanene for operasjonen, herunder godkjenne styrkesammensetning og kommando- og ansvarsforhold og gi detaljerte engasjementsregler (Forsvarsstaben 2007 s. 103 og NATO 2005 kap. 4).

### 2.3.2 Politisk styring av bistandsmidler i Norge

Den politiske styringen av bistandsmidler kan ikke helt sammenliknes med styring av militærmakten, særlig fordi de ikke opererer med nivåene slik det gjøres på militær side. Likevel er hovedprinsippene i den politiske styringsprosessen den samme. I følge Norads hjemmeside fremmer Regjeringen forslag til retningslinjer og utarbeider forslag til budsjett for bistanden. Stortinget fastsetter målene for utviklingssamarbeidet, bestemmer hvilke land og regioner som skal prioriteres og godkjenner budsjettet. UD er ansvarlig for utformingen av bistandspolitikken, og forvalter det bilaterale samarbeidet og den norske nødhjelpen (Norad 2009). I likhet med FD har UD dermed både en politisk rolle og en forvaltningsrolle.

Norad, Direktoratet for utviklingssamarbeid, er fagetaten i Norge for effektiv forvaltning av bistandsmidler. De skal sørge for kvalitetssikring og evaluering av utviklingssamarbeidet, og skal samarbeide med nasjonale og internasjonale fagmiljø i kampen mot fattigdom. Selv om forvaltningen av bilateralt samarbeid og ansvaret for ambassader med bistandsoppgaver administreres direkte av UD, har Norad ansvaret for å bidra med faglige råd og samarbeider

direkte med blant annet ambassader og statlige etater, så vel som humanitære organisasjoner og forskningsmiljø i Norge (Norad 2009).

Hva Norge skal bevilge i bistand hvert år bestemmes altså av Stortinget, men legges frem av Regjeringen i det årlige budsjettet, i Stortingsproposisjon nr. 1. Bistandsmidlene er i statsbudsjettet delt i tre programkategorier: bilateral bistand, globale ordninger og multilateral bistand. *Den bilaterale bistanden* er den som går direkte fra Norge til et mottakerland, og som forvaltes av UD og angjeldende ambassade. For 2009 var den foreslått til ca 4,6 milliarder kroner. *De globale ordningene* var foreslått til nær 14 milliarder kroner for 2009. De omfatter de satsingsområdene som er sentrale for Norges internasjonale engasjement, og kan anvendes i alle ODA-godkjente land<sup>1</sup>. Det største kapitlet under denne programkategorien for 2009 er nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter. Disse midlene bevilges i all hovedsak via ikke-statlige organisasjoner (NGO), både norske og utenlandske. *Multilateral bistand* var for 2009 foreslått til 6,4 milliarder kroner, hvorav drøye fire milliarder til FN-organisasjoner og ca. to milliarder til multilaterale finansinstitusjoner. De resterende midlene er til gjeldsslette og gjeldsrelaterte tiltak. Alle disse midlene rutes via multinasjonale organisasjoner. (St.prp. nr.1 (2008-2009a)).

I denne studien vil det derfor være den bilaterale bistanden og de globale ordningene som vil være viktige for å se hvilken bistand Norge gir til Afghanistan. I utgangspunktet vil den bilaterale bistanden være den som bidrar til gjenoppbygging, mens de globale ordningene i hovedsak vil bidra til å bedre den humanitære situasjonen. Den multilaterale bistanden vil derimot være vanskelig å spore til Afghanistan, da den tildeles FN-organisasjoner og FNs særorganisasjoner uten at norske myndigheter legger bindinger på den bistanden (St.prp. nr.1 (2008-2009a)).

### 2.3.3 Analysem modell for politisk styring

Et land som er medlem i en IO vil i dennes rolle som arena ha en viss form for medbestemmelse på avgjørelsene, slik jeg tidligere viste i figur 1.1. Graden av medbestemmelse vil riktignok variere fra IO til IO. Dersom beslutningene i en IO fattes i konsensus, vil medbestemmelsen nødvendigvis være reell, gitt at det enkelte land ikke utsettes for annet press utenfra. Den type påvirkning kan jeg vanskelig ta rede på i denne studien, men må forutsette at det enkelte medlemsland kan foreta sine valg på fritt grunnlag. Dersom beslutningen fattes med en eller annen grad av flertall, eller blant en engere krets av medlemmene, vil medbestemmelsen være

---

positiv bare dersom medlemslandet er med i dette flertallet eller at de er med i den engere krets. Andre utfall vil gi negativt utslag på medbestemmelse.

Det andre forholdet som ble belyst i figur 1.1, var om det enkelte medlemsland fulgte de beslutningene som den aktuelle IO hadde tatt i sin rolle som arena, når vedtaket skulle følges opp i IO-ens opptreden som aktør i en internasjonal konflikt. Disse to dimensjonene kan fremstilles i følgende figur:

		Følger IO vedtak	
		Ja	Nei
Med i arena	Ja	A	B
	Nei	C	D

Tabell 2-3 Analysemodell for politisk styring av statens virkemidler i en helhetlig tilnærming.

For en gitt konflikt kan man i denne figuren fremstille om staten stiller de virkemidlene eller ressursene IO-en ber om, i henhold til den beslutningen de har tatt for sin innsats, og om det gjeldende medlemsland hadde reell medbestemmelse i beslutningen. Dersom medlemslandet stiller ressurser til rådighet som samsvarer med IO-ens behov, utfall A eller C, kan det være at den politiske styringen har blitt påvirket av IO-ens helhetlige tilnærming. Dersom medlemslandet bare stiller de rette ressursene til rådighet om de har reell medbestemmelse, utfall A, kan det være at medbestemmelse øker graden av lojalitet, og at dette igjen gir en større påvirkning på de nasjonale politiske styringsprosessene. Gitt utfall B eller D, at medlemslandet ikke følger vedtaket være seg om de har hatt reell medbestemmelse eller ikke, vil det være vanskelig å se at IO-ens helhetlige tilnærming har hatt noen innflytelse på den politiske styringen.

<sup>1</sup> ODA (Official Development Assistance) fastsettes av OECD, og er en internasjonal standard. Se for øvrig [http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en\\_2649\\_33721\\_1965693\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#1965586](http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965586).

### 3 Metode

Empirien i denne studien er todelt, hvor den første delen handler om helhetlig tilnærming i FN, NATO og EU, mens den andre handler om politisk styring av statens virkemidler i Norge. Jeg vil derfor, etter først å ha kommet med noen innledende og generelle betraktninger, redegjøre for mine metodiske valg for disse delene separat, siden det ikke er opplagt at valgene er like.

#### 3.1 Innledende vurderinger

I utgangspunktet hadde jeg ingen klare hypoteser å prøve ut i forbindelse med helhetlig tilnærming, jeg visste bare at helhetlig tilnærming av mange fremstilles som løsningen på verdenssamfunnets utfordringer i komplekse, internasjonale konflikter. Jeg visste også at flere internasjonale organisasjoner og enkeltnasjoner arbeidet med å utvikle og implementere sine konsept. I tillegg var det forsket lite på helhetlig tilnærming, naturlig nok, siden konseptet er relativt nytt. Etter hvert som studien har gitt meg større innsikt i hva helhetlig tilnærming kan være, har problemformuleringen og forskningsspørsmålene endret seg underveis. Hensikten, som jeg tidlig i arbeidet bare hadde en vag formening om, har derimot kommet klarere frem, og med en forklarende hensikt må denne studien sies å være eksplorerende (Jacobsen 2005 s. 72 - 75).

##### 3.1.1 Virkning eller konsekvens

Med min forklarende problemstilling har jeg satt meg fore å finne en mulig kausalitet mellom helhetlig tilnærming på den ene siden og statens bruk av sine virkemidler på den andre (Jacobsen 2005 s. 76 - 77). Det første problemet blir å finne hvilken retning kausaliteten går. Hva er årsak og hva er virkning? For det er ikke opplagt at helhetlig tilnærming påvirker statens politiske styring, det kan like gjerne være omvendt. Kanskje kan det gå begge veier, hvor prosessen fremfor noe er iterativ, og hvor årsak og virkning er vekselvis. Jeg tror i utgangspunktet at det siste kan være mest sannsynlig. Da jeg likevel har valgt å konsentrere meg om påvirkningen fra helhetlig tilnærming som konsept i bruk i en internasjonal krise på politisk styring i Norge, er det først og fremst for å holde meg innenfor denne studiens omfang og mulighet. Dessuten vil påvirkningsmulighetene fra et land på en IOs helhetlige tilnærming være avhengig av landets ressurser. Det er ikke usannsynlig at Tyskland i enkelte tilfeller kan ha mer innflytelse internt i EU enn hva Estland har, liksom USAs stemme trolig lyttes til framfor mange andre land i NATO og FN sammenheng.

##### 3.1.2 Aktør eller struktur

En oppgave som denne blir vanskelig å skrive, om man ikke kan forutsette at det er implisitt forstått at organisasjoner eller stater ikke kan tenke og handle. Det er beslutningstakerne i en stat eller organisasjon som tenker og handler, selv om jeg i studien for eksempel skriver at "FN

---

---

innførte konseptet...”. I denne studien vil det være av liten verdi å finne aktørspesifikke forklaringsvariabler av hvorfor den enkelte organisasjon kom fram til den spesifikke beslutningen den tok, det vil i all hovedsak være å beskrive beslutningen som har interesse. Derfor vil fokus være på strukturen, men studien vil være ”[...] aktørorientert i den forstand at den ser på politikk og samfunnsliv som produkter av bevisste valg av ulike beslutningstakere:” (Hovi & Rasch 1996 s. 84).

### 3.2 Helhetlig tilnærming og metodisk tilnærming

I denne delen av studien skal jeg sammenlikne de tre konseptene fra henholdsvis FN, NATO og EU, og finne likheter og forskjeller. I følge Alexander L. George kunne dette vært gjort til det han kaller for analytisk induktiv metode for teoriutvikling (George 1979 s. 48). Jeg velger likevel å støtte meg til den forskningen som allerede har vært gjort om helhetlig tilnærming, og gjennomfører en deduktiv analyse. Det blir en komparativ tilfellestudie (Ringdal 2001 s. 95 - 96) hvor jeg sammenlikner like tilfeller (Jacobsen 2005 s. 98 - 99). Dersom hensikten med konseptet er den samme i de tre organisasjonene, blir det interessant å se hva som eventuelt er forskjellene og hva det er som gjør denne forskjellen i konseptene. I følge Ringdal (2001 s. 150 - 152) kan dette kalles en nåtidig komparativ systemanalyse.

I denne fasen av studien vil jeg bruke dokumentundersøkelser, hvor jeg benytter meg av primærkilder fra de tre organisasjonene. Dette vil i all hovedsak være offisielle dokumenter fra organisasjonene som er offentlige, og tilgjengelige over internett. Utfordringen med å gå for dypt inn i den konkrete problemstillingen kan være at noe av dokumentasjonen er gradert. Både min egen arbeidssituasjon og dermed muligheten til å få tak i og håndtere gradert materiale, men også den begrensningen bruk av graderte dokumenter kan sette på studiens distribusjon i ettertid, gjør at jeg så langt som mulig vil avstå fra bruk av graderte kilder. Likevel er tilgangen på dokumentasjon stor, og det nødvendig å presisere nærmere hvilke dokumenter jeg har valgt å konsentrere meg om. Dessuten vil det å velge noen, samtidig si at andre velges bort, noe som kan være like viktig å forklare.

Det som først og fremst bestemmer hvilke dokumenter jeg velger å ta med i studien er om de kan hjelpe meg med å finne svar på de forskningsspørsmålene jeg stilte i kapittel 1, og som ble brutt ned i analysemodeller i kapittel to. Derfor vil det for denne delen av studien være dokumentasjon som kan gi empiri til å vurdere hvordan beslutningsprosessene foregår i de tre organisasjonene, hvordan den vedtatte innsatsen finansieres, hvilken innsats IOene selv kan stille og til sist, hvilken innsats fra andre aktører de normalt vil ønske å koordinere. Mer konkret betyr dette at jeg må forsøke å finne dokumentasjon som traktater eller vedtekter eller andre bestemmelser om

---

---

organisasjonenes indre liv, som kan si noe om vedtaksregler og regler om finansiering. Likedan vil det være ønskelig å finne budsjetter, eller dokumentasjon vedrørende budsjetter, som kan bekrefte finansieringen. Med tanke på hvilke ressurser de kan stille eller koordinere vil doktriner trolig kunne si mye om det, eller overordnede strategidokumenter fra den enkelte organisasjon, som beskriver hvilke konkrete tanker organisasjonen har for sin helhetlige tilnærming. Det vil også være nyttig å se på hva organisasjonene har gjort i operasjoner de senere årene, hva som er gjeldende praksis.

### 3.3 Politisk styring og metodisk tilnærming

Det blir viktig å finne en eller flere styringsprosesser jeg kan følge, hvor politiske beslutninger om bruk av virkemidler er fattet flere ganger over en tidsperiode. Norsk innsats i Afghanistan har vedvart siden desember 2001, og dekker derfor et tidsrom på over sju år. I tillegg er den norske innsatsen i Afghanistan "[...] den viktigste enkeltstående utenrikssaken for Norge og Regjeringen." (Aas 2009) i følge den norske ambassadøren til Afghanistan. For å få med eventuelle endringer i prosessen, vil jeg benytte en tidsseriestudie (Jacobsen 2005 s. 103 - 104). Dette vil jeg gjøre ved å se på beslutningene for 2005, det året Norge overtok som ledernasjon i *Provincial Reconstruction Team* (PRT) Meymahne i september. Dette er spesielt interessant, fordi det sammenfalt i tid med regjeringsskiftet. Dermed kan det være forskjeller i de to regjeringenes behandling av anmodninger fra NATO og FN. Det kan også sees på som noe negativt at denne tidsseriestudien favner beslutninger fra to regjeringer, da det i seg selv kan være en faktor til feilkilde. Da jeg likevel ikke ser at dette skulle ha noen direkte negativ betydning for studien, er det fordi det synes å være enighet mellom partiene på Stortinget hva gjelder utenrikspolitikken overfor Afghanistan (Stortinget 2008).

Den andre tidsperioden jeg vil se på er de beslutningene Norge fattet for sine bidrag til Afghanistan for 2008. Jeg velger å trekke det så langt som mulig i tid fra den forrige tidsperioden, for å kunne få med utviklingen over tid. Mens helhetlig tilnærming i 2005, eller 2004, hvor de fleste beslutningene for 2005 ble fattet, bare var et embryo til et konsept, var konseptene mer utviklet og ikke minst mer uttalt i 2008.

Jeg vil benytte meg av dokumentstudier også i denne delen av studien, da det finnes flere primærkilder i offentlig tilgjengelige arkiver for den politiske styringen. De dokumenter jeg først og fremst vil måtte støtte meg til er de årlige budsjettproposisjonene, men også andre aktuelle stortingsproposisjoner. I tillegg vil det være orienteringer for Stortinget fra henholdsvis utenriks- og forsvarsminister som kan belyse den politiske styringen. Denne dokumentasjonen vil gi meg god innsikt i hva regjeringen har foreslått og Stortinget vedtatt med økonomiske bidrag. I tillegg

---



---

gir disse dokumentene noen detaljer om hva pengene skal brukes til, nemlig nedbrytningen av henholdsvis bistandsmidler og militære bidrag. Dette vil gi svar på den ene delen av det jeg behøver å vite for å besvare analysemodellen, nemlig hva Norge stiller med av ressurser. Det kan dessuten være nødvendig å se på dokumentasjon av samme type som nevnt over, men som er utgitt litt ute i de årene som behandles, for å få svar på hva som faktisk er gjort. Spesielt innen bistandsområdet vil dette kunne være tilfellet, da regnskapstallene for bistand, den faktiske bistanden, ikke er tilgjengelig før et godt stykke ut i det påfølgende kalenderåret. Dette betyr for eksempel at den faktiske bistanden fra Norge til Afghanistan for 2008 ikke er tilgjengelig mens denne studien skrives.

Det andre forholdet er selvsagt hva den aktuelle IO har bedt om. Dette kan være noe vanskeligere å finne svar på, da noen av disse beslutningene er gradert informasjon og dermed vanskeligere tilgjengelig. Jeg vil holde meg til offisielle dokumenter, fattet på de øverste nivåene i FN og NATO. I FN vil det i første omgang være snakk om resolusjoner fra Sikkerhetsrådet og fra Generalforsamlingen. I tillegg vil jeg benytte meg av rapporter fra de misjonene Sikkerhetsrådet har sendt til Afghanistan både før og etter de aktuelle tidsseriene jeg har valgt. Før, for å se hvilke signaler disse rapportene har sendt ut til medlemslandene, og etter for eventuelt å spore grad av oppfølging fra medlemslandene for det angjeldende år. For FNs del er beslutningene ofte rundt formulert, slik at det er vanskelig å lese konkret hva det er FN egentlig vil at Norge skal stille med av bidrag. Utfordringen kan derfor bli at det er vanskelig å definere den norske støtten til ikke å være i henhold til FNs ønsker eller krav.

I tillegg er det tre sentrale dokumenter for den internasjonale støtten til Afghanistan. Det første er Bonn avtalen (Afghan Government 2009), som ble inngått i 2001. Denne avtalen gjelder først og fremst rollen til de afghanske overgangsmyndighetene fram til valget i 2004, men den setter også fram visse ønsker om bistand i vedlegg III. Det andre er *the Afghanistan Compact* (Foreign & Commonwealth Office 2006), som ble vedtatt i London i februar 2006. Dette dokumentet er langt mer konkret, og har en fremdriftsplan med en rekke milepæler innen flere områder. Det tredje dokumentet er fra Paris i juni 2008 (France Diplomatie 2008). Dokumentet i seg selv er relativt generelt, men fremhever et viktig prinsipp; ”This conference marks a new commitment to work more closely together under Afghan leadership to support the Afghanistan National Development Strategy (ANDS).” (France Diplomatie 2008). Felles for alle tre dokumentene er at den afghanske regjeringen har vært sentral i utarbeidelsen av dem, og at konferansene de har vært utarbeidet i, har vært i FN regi.

---

---

Hva gjelder NATO er utfordringen en litt annen. De formulerer seg også rundt i sine beslutninger, men i tillegg vil det bare være det de er enige om som blir bestemt, siden de fatter sine beslutninger basert på konsensus. Dermed vil det være vanskelig å fange opp intern uenighet ut i fra offisielle dokumenter, som for eksempel styrker til søndre deler av Afghanistan, da det ikke vil bli fattet slike beslutninger i NATO om det ikke er enighet om beslutningen. Jeg har likevel holdt meg til de faktiske beslutningene som er vedtatt i henhold til sluttkommunikeer eller andre offisielle dokumenter fra NATOs toppmøter på regjeringssjef, forsvars- og utenriksministernivå.

Etter første gjennomgang av særlig bistandsområdet med hjelp av bare offentlig tilgjengelige dokumenter, satt jeg igjen med en følelse av at metoden jeg hadde valgt likevel ikke ga meg nok detaljer. Jeg valgte derfor å forsøke en motsatt prosess, hvor jeg så hva Norge hadde gjort, og så forsøket å finne svar på hvorfor. Om det var noen anmodninger fra spesielt FN som gjorde at Norge brukte bistandspengene på den måten de gjorde. Etter først å ha foretatt en ny gjennomgang av hva Norge faktisk hadde gjort i 2005 og 2008, ringte jeg derfor seksjonen for Afghanistan og Pakistan i utenriksdepartementet, for å finne ut hvilke retningslinjer de fulgte i sitt arbeid og hvorfor. Denne metoden ga likevel ingen økt detaljeringsgrad i arbeidet mitt, da det ikke var spesielle krav fra FN å arbeide etter, utover de offisielle dokumentene jeg allerede hadde funnet fram til. Det jeg likevel fikk var en form for bekreftelse av den dokumentstudien jeg hadde gjennomført, foruten en orientering om de nasjonale føringene departementet hadde for sitt arbeid med bistand generelt og de mer spesifikke føringene for Afghanistan. Vedkommende mellomleder i UD som ble kontaktet pr telefon ønsket ikke å bli sitert, og er derfor heller ikke ført opp som referanse, men etterfølgende e-post er tilgjengelig hos meg.

### 3.4 Studiens totale gyldighet

Dag Ingvar Jacobsen (2005 s. 386 – 388) deler en undersøkelses totale gyldighet inn i fire: pålitelighet, begrepsmessig gyldighet, intern gyldighet og ekstern gyldighet. Med *pålitelighet* sier Jacobsen vi skal spørre "[...] om det er trekk ved selve undersøkelsen som kan ha skapt de spesielle resultatene vi har kommet fram til." (Jacobsen 2005 s. 386). I denne studien er det trolig først og fremst valg av kilder som kan ha påvirket utfallet. Valget mitt har vært å se hvilke vedtak aktørene har fattet i henhold til offisielle kilder fra de aktørene jeg har studert, og ikke se på diskusjonene bak vedtakene. Dette mener jeg er det mest riktige, da man vanskelig kan snakke om vedtak som ikke er offisielle, eller vedtak som bare nesten fattes. John W. Creswell (2009 s. 191 - 192) foreslår flere tiltak som kan være med på å øke påliteligheten. Ett av de tiltakene han foreslår er å benytte en ekstern revisor, noe min veileder til denne studien må kunne

---

---

sies å ha vært. Pål Repstad (2007 s. 135 - 136) anbefaler at ”Både datainnsamling, bearbeiding, analyse og fortolkning bør gjennomgås selvkritisk i en kvalitetsvurdering.”, mens de kontrollspørsmålene han foreslår er beregnet på andre kildetyper enn de jeg har brukt, hovedsakelig ved intervju og spørreundersøkelser. Disse potensielle feilkildene unngås ved bruk av dokumentstudier.

Jacobsens andre del av studiens totale gyldighet er *begrepsmessig gyldighet*. I dette legger han om vi har målt det vi sier vi har målt, og om vi har brukt riktig design, korrekte måleapparater og om vi har fått riktig informasjon (Jacobsen 2005 s. 387). Han tillegger selv den begrepsmessige gyldigheten bare til kvantitative studier (Jacobsen 2005 s. 345 - 352), men jeg mener likevel at deler av hans beskrivelse kan nyttes også på kvalitative studier. Repstad (2007 s. 134) støtter dette synet, da han ikke gjør noe konkret skille mellom kvalitative og kvantitative studier og gyldigheten. Dette vil i denne studien gå spesielt på om mine analysemodeller måler det jeg vil få svar på, nemlig mine tre forskningsspørsmål og dermed min problemformulering. Dette mener jeg de gjør. Det andre og kanskje enda vanskeligere kontrollspørsmålet er om jeg har fått, eller funnet fram til riktig informasjon. Også her føler jeg meg trygg på at jeg, om jeg ikke har funnet hele sannheten, har funnet fram til et resultat som dekker den informasjonen jeg trenger for å kunne trekke riktige konklusjoner. Mye av dette siste dekkes for øvrig av studiens pålitelighet, som jeg berørte i forrige avsnitt.

Den tredje delen er studiens *interne gyldighet*, som Jacobsen (2005 s. 387) beskriver som hvor god dekning dataene gir for de slutningene vi trekker. I denne studiens første del, med IOenes medbestemmelse og finansiering, er konklusjonene relativt åpenbare og den interne gyldigheten stor. Det neste analyseverktøyet er hvilke ressurser IOene kan stille selv, og hvilke andre aktørers ressurser de vil ønske å koordinere. Det de kan stille selv bør også ha stor intern gyldighet, mens det de koordinerer av andres kanskje kan inneha noe større grad av skjønn. Dette har jeg forsøkt å minimalisere ved å gi en beskrivelse i teorikapitlet om hvordan jeg vil finne fram til disse dataene, og i de forskjellige empirikapitlene beskrive hvorfor jeg har valgt som jeg har gjort. Den siste delen av studien har også stor intern gyldighet, da dataene som samles inn er relativt utvetydige. Det som kan svekke den interne gyldigheten er min tolking av hva FN ber medlemslandene å stille av ressurser til Afghanistan, og derfor også i hvilken grad Norge faktisk har gjort det de blir bedt om å gjøre. Andre forskere kan tolke funnene noe annerledes. Dette har jeg igjen forsøkt å motvirke ved å forklare hva jeg gjør og hvorfor. Også Creswell (2009 s. 191) nevner gyldighet i forbindelse med kvalitativ forskning, men sier at ”Validity, on the other hand, is one of the strengths of qualitative research [...]”, blant annet gitt at metodikken beskrives og

---

valgene forklares. Det samme er Repstad (2007 s. 137) inne på, da han anbefaler forskeren å gi uttrykk for sine egne kvalitetskriterier.

*Ekstern gyldighet* er den siste av de fire delene Jacobsen (2005 s. 387) presenterer, som omhandler om funnene har gyldighet også i en større gruppe. Repstad (2007 s. 138) sier for øvrig at "I kvalitative studier snakker vi ellers nødvendig om å teste teorier, bare om å sannsynliggjøre dem, og gjøre dem mer eller mindre troverdige.". Kvalitativ generalisering er et begrep som brukes bare i begrenset grad i kvalitativ forskning, hevder Creswell (2009 s. 192), "[...] since the intent of this form of inquiry is not to generalize findings to individuals, sites, or places outside of those under study.". Denne studien hevder liten ekstern gyldighet. Funnene om de tre organisasjonenes helhetlige tilnærming gjelder for den enkelte organisasjon, i den kontekst de er skrevet. Dette er konsept under utvikling, og de vil trolig endres relativt raskt i tiden som kommer. Det som kan ha ekstern relevans er selvsagt om funnene innen medlemslandenes grad av medbestemmelse og finansieringsformene av operasjonene kan påvirke graden av oppfølging av vedtak. På den måten kan studiens funn være med å påvirke utviklingen av fremtidige konsept.

Hvorvidt helhetlig tilnærming kan ha noen påvirkning på andre land enn Norge, eller Norge en annen gang enn i de to tidsseriestudiene jeg har gjennomført, er også vanskelig å hevde. Dessuten kan det ha vært helt andre faktorer som gjorde at den norske regjering valgte som den gjorde i de to tilfellene. Det er i utgangspunktet bare hva som skjedde de to årene, i de to spesielle tilfellene, denne studien har avdekket, og at det kan ha vært en påvirkning der og da. Derimot kan det være mulig å forske dypere på det feltet, og se om det kan finnes en ekstern gyldighet i at helhetlig tilnærming kan påvirke nasjonale politiske styringsprosesser.

---

## 4 FNs integrerte operasjoner

FN er den eneste av de tre internasjonale organisasjonene som kan sies å ha utarbeidet en egen doktrine for sin helhetlige tilnærming; *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*, som kom i 2008. I tillegg til denne doktrinen har jeg benyttet meg av noen sentrale resolusjoner fra Sikkerhetsrådet og fra hjemmesidene til en rekke av FNs organisasjoner og særorganisasjoner.

### 4.1 FN i rollen som arena - samhold

Det er først og fremst Generalforsamlingen som er FNs arena, mens Sikkerhetsrådet er det organet som bestemmer hva FN skal gjøre som aktør. I tillegg vil ECOSOC ha en rolle som arena, selv om denne er av mindre betydning, da de bare har en rådgivende og koordinerende funksjon.

Alle medlemsland er representert i *Generalforsamlingen*. Bestemmelsene om Generalforsamlingens oppgaver, plikter og rettigheter er gitt i FN-paktens kapittel fire. I henhold til artikkel 10 i FN-pakten kan Generalforsamlingen "[...] drøfte alle spørsmål eller saker som faller inn under denne Pakt eller som vedrører de oppgaver og den myndighet som er tillagt de organer som er nevnt i Pakten [...]" (FN-sambandet 2009). Hva gjelder opprettholdelse av fred og sikkerhet kommer det fram i Paktens artikkel 12 at Generalforsamlingen likevel ikke skal vedta noen anbefaling om konflikten så lenge Sikkerhetsrådet gjør sin jobb i henhold til FN-pakten. Dersom bruk av vetoretten hindrer Sikkerhetsrådet i å handle når freden er truet, kan Generalforsamlingen vedta anbefalinger om kollektiv maktbruk (UN 1950 pkt. 1). Likevel har den en beskjeden rolle i den direkte betydningen for FN som aktør i internasjonal krisehåndtering. Det nærmeste de kommer er kanskje deres rolle som styrende organ for *United Nations Peacebuilding Fund* (PBF) (UN 2006a Annex pkt. 5.1). En av forsamlingens viktigste oppgaver er i henhold til artikkel 17 å vedta FNs budsjett, som også innebærer å fordele utgiftene på medlemmene og godkjenne budsjettene til særorganisasjonene. Selv om Generalforsamlingen i liten grad er direkte involvert i saker som har med krig og internasjonale kriser, og dens vedtak i mange tilfeller bare har anbefalende status, er det visse unntak. Blant annet er de bemyndiget til å velge de ikke-faste medlemmene av Sikkerhetsrådet og det er de som velger medlemmene til ECOSOC.

På vegne av FNs medlemmer er *Sikkerhetsrådet*, i henhold til FN-paktens artikkel 24, gitt hovedansvaret for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. De skal under utøvelsen av dette ansvaret handle i samsvar med FNs formål og prinsipper, som det står i 2. ledd av artikkelen. Med sine fem faste medlemmer med vetorett, og ti valgte medlemmer, kan de fatte

vedtak som er bindende for alle medlemmer (FN-sambandet 2009 art. 25). Om nødvendig kan de med hjemmel i FN-paktens kapittel sju bruke tvangsmakt for å støtte opp sine vedtak. Dermed er det i all hovedsak Sikkerhetsrådet som bestemmer hva FN skal gjøre som aktør. Medbestemmelsen, for de landene som ikke sitter i Rådet, kan til dels sies ivaretatt ved at Generalforsamlingen bestemmer hvilke land som skal være blant de ti ikke-faste medlemmene. I tillegg kan medlemsland i henhold til artikkel 31, og ikke-medlemmer i henhold til artikkel 32, i FN-pakten gis anledning til å delta på drøftingene i Sikkerhetsrådet, uten stemmerett, dersom vedkommende lands interesser er særlig berørt.

Av Sikkerhetsrådets ni direkte underlagte organer er *The Peacebuilding Commission* (PBC), som ble vedtatt opprettet i 2005, av spesiell interesse i denne sammenheng (UN 2005a og UN 2005b). Dette rådgivende organet har bred representasjon i sin permanente organisasjonskomité, men deltakelsen økes betydelig når PBC har møter om spesifikke land eller krisesituasjoner (UN 2005b pkt. 4 - 12). Sitt vedtak om opprettelsen av PBC motiverer Hovedforsamlingen med blant annet følgende:

Emphasizing the need for a coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and reconciliation with a view to achieving sustainable peace, recognizing the need for a dedicated institutional mechanism to address the special needs of countries emerging from conflict towards recovery, reintegration and reconstruction and to assist them in laying the foundation for sustainable development, and recognizing the vital role of the United Nations in that regard, we decide to establish a Peacebuilding Commission as an intergovernmental advisory body. (UN 2005a pkt. 97).

Som det framgår av sitatet over er det ingen tvil om at FN, her ved Hovedforsamlingen, tenker helhetlig tilnærming.

*Det økonomiske og sosiale råd* har 54 medlemmer, og velges av Generalforsamlingen for en periode på tre år. ECOSOCs ansvars og myndighetsområde er gitt i FN-paktens artikler 62 – 66, og dreier seg i hovedsak om at de skal gi anbefalinger i saker av økonomisk, sosial, kulturell og helsemessig art, foruten at de skal arbeide med å fremme menneskerettighetene. Dette rådet har dermed ingen utøvende myndighet, men er et rådgivende organ. Det som likevel gjør at de kan være viktige i internasjonal krisehåndtering, er de særorganisasjonene som koordineres av ECOSOC.

Specialized agencies are autonomous organizations working with the UN and each other through the coordinating machinery of the ECOSOC at the intergovernmental level, and through the Chief Executives Board for coordination (CEB) at the inter-secretariat level. (UN 2007a).

---

Dermed har ECOSOC en rolle for å koordinere aktiviteten til viktige organisasjoner som Verdensbanken og Det internasjonale valutafondet (IMF) opp mot FN-systemet. Dette er organisasjoner som har en viktig rolle i gjenoppbyggingen av stater som kommer ut av en konflikt, og som noe av medlemslandenes bistandsmidler rutes gjennom (Verdensbanken 2009). Dermed er dette organisasjoner som vil være viktige å knytte opp i en helhetlig tilnærming.

#### 4.1.1 Medbestemmelse

Som det framgår over vil de fleste av FNs 192 medlemmer ikke kunne være medlem av Sikkerhetsrådet. Foruten de fem faste medlemmene er det bare ti andre medlemmer i rådet, som dermed skal velges blant de 187 ikkefaste medlemmene. Vedtak i Sikkerhetsrådet er regulert i FN-paktens artikkel 27, og krever at et flertall på ni medlemmer stemmer for et vedtak. I alle andre saker enn angående saksbehandlingen, må de fem faste medlemmene stemme for vedtaket. Dette har ved sedvane blitt endret til at de faste medlemmene kan avholde seg fra å stemme, for dermed å unngå å blokkere vedtaket (Hovi & Underdal 2008 s. 57). Den direkte medbestemmelsen på vedtak som omhandler internasjonal fred og sikkerhet må dermed sies å være lav i henhold til min analysemodell. Svaret på den horisontale aksene om felles beslutning blir derfor nei, noe som bare muliggjør svaralternativene tre og fire i tabell 2.1.

#### 4.1.2 Finansiering

FNs budsjett kan i praksis sies å være tre forskjellige budsjett. To av budsjettene dekkes av medlemslandenes andeler fastsatt av Generalforsamlingen. Disse to er henholdsvis det budsjettet som dekker utgiftene til FNs stab, aktiviteter og infrastruktur, mens det andre er for finansiering av fredsbevarende operasjoner (Hovi & Underdal 2008 s. 60). Det tredje budsjettet, eller snarere finansieringsformen, er utgifter til andre FN-organisasjoner. Disse dekkes av frivillige bidrag fra medlemslandene.

Budsjettet for FNs stab vedtas for to år av gangen, og er for 2008 – 2009 på ca. 4,9 milliarder dollar (UN 2009a). Dette budsjettet blir behandlet av Generalforsamlingen, og vedtaket utgis som en resolusjon fra Generalforsamlingen. Finansiering av FNs fredsbevarende operasjoner skjer ved at hver enkelt operasjon behandles som egen sak, og det enkelte budsjett gis ut som en egen resolusjon fra Generalforsamlingen. Som eksempel ble budsjettet for *United Nations Interim Force in Lebanon* for 2008 – 2009 vedtatt i deres resolusjon 265 i den 62. sesjonen. På samme måte kan man finne fram til budsjettene for den enkelte fredsbevarende misjon. Litt av FNs utfordringer med sine vedtatte budsjetter, har vært å få inn pengene fra medlemslandene. ”Historically, the UN has had to wait for members to volunteer troops and logistical support, and the members in turn must wait for reimbursement of the costs for providing forces.” (Mingst & Karns 2007

s. 253). Noe av dette problemet har trolig bedret seg, etter opprettelsen av PBF i 2006. Dette fondets rolle er “[...] to establish a crucial bridge between conflict and recovery at a time when other funding mechanisms may not yet be available.” (UN PBF 2009).

Særorganisasjonene, med hjemmel i FN-paktens artikler 57 og 63, blir finansiert ved direkte bidrag fra medlemslandene. Disse organisasjonene er blant annet Verdensbanken og IMF, som tidligere nevnt. For Verdensbankens del, blir *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) finansiert fra finansmarkedet, mens *International Development Association* (IDA) i hovedsak finansieres via tilskudd fra verdens rikere land (Verdensbanken 2009). I tillegg finnes det flere organer under Generalsekretæren, som er viktige for helhetlig tilnærming i internasjonal krisehåndtering, som for en stor del finansieres ved direkte bidrag. For eksempel ble bare seks prosent av *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) finansiert over FNs budsjett, mens resten var bidrag direkte fra medlemsland (OCHA 2009).

#### 4.1.3 Delkonklusjon FN som arena

Med sin smale representasjon av medlemmer i Sikkerhetsrådet, som er det organet i FN som fatter vedtak om fred og sikkerhet, er det liten direkte medbestemmelse fra medlemslandene i vedtaket. Dette gjør at svaret ble nei på den horisontale akse i analysemodellen i tabell 2.1. Dermed var det bare to utfall som var aktuelle. Utfall tre, dersom finansieringen var direkte fra medlemslandene, og utfall fire dersom finansieringen var en integrert del av FNs budsjett. Som vist i avsnittet over, er finansieringen av FNs innsats både direkte fra medlemslandene og via FNs felles budsjett. Dette kan fremstilles på følgende måte:

		Felles finansiering	
		Ja	Nei
Felles beslutning	Ja		
	Nei	•Sekretariatet •Fredsbevarende operasjoner	•Organer under Gen. sekretæren •Særorganisasjoner

Tabell 4-1 Sammenhengen mellom beslutning og finansiering i FN.



---

Dermed kan det konkluderes med at FN-familien kan ha to forskjellige grader av samhold internt å forholde seg til. Det er i henhold til tidligere argumentasjon ikke usannsynlig at de organene som finansieres over FNs budsjett er lettere å samordne og koordinere aktivitetene til, enn de som finansieres utenom FN budsjettet. Jeg argumenterte tidligere for at et utfall uten felles beslutning og med direkte finansiering ville være det minst gunstige med tanke på et best mulig samarbeid for å nå felles mål i forbindelse med en innsats. Graden av samhold vil på mange måter kunne sidestilles med samarbeidet med organisasjoner som ikke er en del av det interne systemet.

## 4.2 FN i rollen som aktør - ressurser

I FNs rolle som aktør vil det være Generalsekretæren og hans sekretariat som styrer og koordinerer mye av gjennomføringen. Generalsekretæren leder sekretariatet, hvis hovedoppgave er å sørge for den daglige driften av organisasjonen og forberede saker for Sikkerhetsrådet og Hovedforsamlingen. Med sine ca. 9000 ansatte (Hovi & Underdal 2008 s. 55) er sannsynligvis sekretariatet en viktig maktfaktor i FN-systemet, særlig om man går inn og ser på hvilke organer som er underlagt Generalsekretæren. Noen av de viktigste i denne sammenheng er trolig *Department of Political Affairs* (DPA), *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), OCHA og *Department of Field Support* (DFS), som alle har sentrale funksjoner når FN gjennomfører en operasjon.

Internt i Sekretariatet er det DPKO som er ansvarlig for å koordinere og få frem politisk veiledning, mens det er DFS som har ansvaret for administrativ og logistisk støtte. Koordineringen, eller samordningen, dem i mellom, skal være sikret ved at den assisterende generalsekretær som leder DFS, rapporterer til sin kollega som leder DPKO. (UN 2008a s. 66). I felt er det *the Head of Mission* (HOM), ofte i form av en *Special Representative of the Secretary General* (SRSG), som utøver myndighet over all aktivitet i operasjonen, hva gjelder alle elementer; militære, politi så vel som sivile ressurser (UN 2008a s. 68). Men dette betyr ikke at han har direkte kommandomyndighet over militære styrker, hvor FNs styrkesjef har kommando. Om dette sier FNs doktrine at

In essence, an integrated mission is a strategic partnership between a multidimensional United Nations peacekeeping operation and the UNCT [UN Country Team], under the leadership of the SRSG and the DSRSG/RC/HC. The SRSG is the “the senior United Nations representative in the country” with “overall authority over all the activities of the United Nations” and is responsible for “ensuring that all the United Nations components in the country pursue a coordinated and coherent approach.” (UN 2008a s. 69).

---

Dermed er det minst to sjefer i operasjonsområdet, en SRSG og en militær styrkesjef, selv om SRSG er FNs øverste myndighet i landet, og rapporterer til Generalsekretæren via hans undergeneralsekretær for fredsbevarende operasjoner.

#### 4.2.1 FNs egne virkemidler

Selv om FN har stadfestet det doktrinelt at de skal være katalysator for andre aktører, er det liten tvil om at de også har en rekke egne virkemidler. DPA er den avdelingen under Generalsekretæren som har ansvaret for å hindre og å løse voldelige konflikter gjennom diplomati, dessuten har de ansvaret for å koordinere all innsats som har med støtte til valg å gjøre (UN 2009b). Rettferdige valg vil være en forutsetning for godt styresett, og dermed kan FN til en viss grad tilgodeses med at de selv stiller denne funksjonen i en konflikt. Det som ytterligere forsterker deres interne rolle i denne funksjonen vil være SRSG og hans stab, som, avhengig av mandatet, på mange måter direkte innehar en rolle til å bygge opp godt styresett i et land (UNAMA 2009). Dessuten har FN spesielle fond, som *United Nations Fund for International Partnerships* (UNFIP) og *United Nations Democracy Fund* (UNDEF), som begge har oppgaver som faller inn under min definisjon av virkemidlet diplomati (UN 2007a).

Innen funksjonene sikkerhet og rettsvesen er det i hovedsak DPKO som har ansvaret internt i sekretariatet. DPKO er delt opp i fire underavdelinger, eller kontorer. Det første er operasjonskontoret, som har ansvaret for pågående operasjoner. Det andre er kontoret for militære forhold, som har ansvaret for både pågående militære operasjoner og forberedelser til kommende operasjoner. Det tredje er kontoret for rettsvesen og sikkerhetsinstitusjoner, som har ansvaret for politi, rettsvesen, minerydding og kriminalrett og juridisk veiledning. Det fjerde kontoret er rettet innad, med ansvar for doktriner og trening (UN 2009c). I tillegg har DFS en sentral funksjon for FNs fredsbevarende operasjoner, men deres rolle er i det alt vesentlige å støtte andre FN avdelinger og organisasjoner (UN 2009c). Dermed dekker DPKO opp virkemidlet militærmakt, samtidig som det bidrar til diplomati ved sitt kontor for rettsvesen.

Innen humanitær bistand har FN tre program under Generalforsamlingen som alle har direkte ansvar for deler av den humanitære bistanden. *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) er, som navnet tilsier, ansvarlig for verdens 31,7 millioner flyktninger (UNHCR 2009). *World Food Programme* (WFP) skal blant annet bringe mat til mennesker i krise og konflikt, noe de i henhold til deres hjemmeside gjorde med 3,3 millioner tonn mat for 86,1 millioner mennesker i 80 land i 2007 (WFP 2009). Det tredje programmet er *United Nations Children's Fund* (UNICEF) som arbeider for barn og deres sikkerhet og helse (UNICEF 2009).

---

Hva gjelder bærekraftig økonomi, er det "One of the UN's central mandates [...]. As much as 70 per cent of the work of the UN system is devoted to accomplishing this mandate." (UN 2009d). *Department of Economic and Social Affairs* (DESA), som har en koordinerende rolle under Generalsekretæren, nevner FNs særorganisasjoner som et viktig element i dette arbeidet, og at koordineringen sikres gjennom *the UN System Chief Executive Board for Coordination* (CEB) (UN 2009d). Derimot er FNs doktrine av en noe annen oppfatning, da de ikke regner med IMF og Verdensbanken som interne organisasjoner i FN (UN 2008a s. 73). Selv om man ikke ser på særorganisasjonene som FNs egne, har FN også andre ressurser innen dette virkemidlet som må sies å være deres egne. DESA nevner blant annet *the UN Development Programme* (UNDP), UNICEF og WFP som eksempler på noen av FNs fond som arbeider for økonomisk utvikling (UN 2009d).

#### 4.2.2 Eksterne virkemidler FN koordinerer

I FNs doktrine for fredsbevarende operasjoner står det:

"Multi-dimensional United Nations peacekeeping operations generally lack the programme funding and technical expertise required to comprehensively implement effective peacebuilding programmes. Nevertheless, they are often mandated by the Security Council to play a catalytic role in [...] critical peacebuilding activities." (UN 2008a s. 26).

Disse kritiske virksomhetene er i følge doktrinen: *Disarmament, demobilization and reintegration* (DDR), minerydding; *Security Sector Reform* (SSR), rettsapparat, promotering av menneskerettigheter, valgassistanse og støtte til gjenoppbygging av statens autoritet. Det viktigste i sitatet over er likevel at FNs fredsbevarende operasjoner gis et mandat til å være katalysator. I dette ligger det nødvendigvis at FN ikke bare stiller med egne ressurser, men faktisk skal koordinere virksomheten også til andre aktører.

FN har i sin doktrine ambisjoner om å koordinere sin innsats med eksterne aktører, og nevner fire hovedgrupper eksplisitt (UN 2008a s. 72 - 73). Den første av disse er bilaterale og multilaterale givere, hvor Verdensbanken og IMF nevnes spesielt. Selv om både Verdensbanken og IMF er særorganisasjoner under FN, er de i følge FNs doktrine likevel å regne som eksterne aktører. Med dette koordinerer FN hele spekteret av å bygge opp en bærekraftig økonomi fra rådgivning, via gunstige lån og til bidrag til de aller dårligst stilte gjennom Verdensbanken og IDA (IMF 2009, Verdensbanken 2009).

Det andre eksemplet doktrinen gir er militære styrker som ikke er FN styrker, men hvor de militære styrkene påtar seg den militære oppgaven etter mandat gitt i en eller flere resolusjoner fra Sikkerhetsrådet. Eksempler på denne typen styrker kan være NATO på Balkan og i

Afghanistan, EU i Tsjad og AU i Darfur (Coning 2008 s. 14). Det tredje punktet FNs doktrine nevner er diplomatisk og politisk innsats. Også her har FN en organisasjon som er bygd opp for å kunne koordinere andre aktørers ressurser innen dette virkemidlet. Dessuten vil en viktig aktør innen dette virkemidlet være vertslandet, da det er deres styresett som skal bli godt og deres rettsvesen som skal utvikles. Derfor vil en SRSG og dennes stab ha en viktig koordinerende oppgave.

Det fjerde punktet FNs doktrine nevner er humanitær bistand, som er en del av det økonomiske virkemidlet. Her er det først og fremst OCHA som har en helt sentral rolle, i det deres oppgave både er å støtte FNs Humanitære koordinatore og UNCT gjennom sine feltkontorer, men også å koordinere humanitær hjelpeinnsats (OCHA 2009).

#### 4.2.3 Delkonklusjon FN som aktør

Selv om FN i følge egen doktrine ikke kan dekke alle behov, har de en mulighet til å stille ressurser til alle virkemidlene i henhold til figur 2.2, i tillegg til at de har kapasitet til å koordinere andre aktørers ressursinnsats innen alle virkemidlene.

	Stille selv	Koordinere eksterne
Diplomati	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Sikkerhetsrådet</li> <li>•Generalsekretær</li> <li>•DPA</li> <li>•DPKO</li> <li>•UNFIP</li> <li>•UNDP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Medlemsland</li> <li>•Vertsland</li> <li>•Andre IO</li> </ul>
Militærmakt	<ul style="list-style-type: none"> <li>•DPKO</li> <li>•UN MIL</li> <li>•UN POLICE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Vertsland</li> <li>•Andre IO</li> </ul>
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>•DESA</li> <li>•UNHCR</li> <li>•WFP</li> <li>•UNICEF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•IMF</li> <li>•Verdensbanken</li> <li>•NGOer</li> </ul>

Tabell 4-2 Oversikt over hvilke virkemidler FN selv kan stille ressurser til og i hvilke områder de kan koordinere andres ressurser.

I tabell 4.2 fremkommer det hvilke organer i FN systemet som har hovedansvar for henholdsvis egen innsats eller koordinering med eksterne. Ofte vil det være den samme avdelingen som har ansvaret både for egen innsats og for koordineringen med eksterne. Med god dekning innen alle tre virkemidlene, både på egen innsats og koordinering med andre, må FN sies å være en IO som i utgangspunktet har alle muligheter for å gjennomføre en helhetlig tilnærming. Graden av samordning vil trolig være noe varierende.

## 5 NATOs helhetlige tilnærming

*North Atlantic Treaty Organization* (NATO) har ingen skriftlig doktrine utviklet for sin helhetlige utvikling. Derfor har jeg i all hovedsak støttet meg på andre offisielle dokumenter utgitt av NATO, spesielt fra *the North Atlantic Council* (NAC), og til dels på uttalelser fra generalsekretæren som omhandler konseptet for helhetlig tilnærming.

### 5.1 NATO i rollen som arena - samhold

NATO har både en sivil og en militær organisasjonsstruktur. På den sivile siden er det først og fremst Rådet, eller NAC, som er NATOs arena. NAC er det eneste organet som er hjemlet i Atlanterhavspakten, i artikkel 9, og NAC har selv fått myndighet til å opprette underordnede organer som de finner nødvendig.

#### 5.1.1 Medbestemmelse

Det står eksplisitt i pakten at alle medlemmer skal være representert i NAC (NATO 1949 art. 9). Rådet har permanente representanter med ambassadørstatus, fra alle medlemslandene, som møtes ukentlig eller oftere. I tillegg møtes Rådet på forsvarsminister-, utenriksminister- eller regjeringssjefsnivå. NACs oppgave er å:

[...] discuss policy or operational questions requiring collective decisions. In sum, it provides a forum for wide-ranging consultation between members on all issues affecting their security.

All members have an equal right to express their views and share in the consensus on which decisions are based. Decisions are agreed upon on the basis of unanimity and common accord. There is no voting or decision by majority. This means that policies decided upon by the North Atlantic Council (NAC) are supported by and are the expression of the collective will of all the sovereign states that are members of the Alliance and are accepted by all of them. (NATO 2007a).

Det viktigste utdraget av teksten over er at alle medlemmer deltar i NAC, og at alle beslutninger vedtas med konsensus. Dermed er det felles oppslutning om alle beslutninger som tas i NAC. Selvsagt vil det kunne være press på enkelte medlemmer om ikke å gå i mot en beslutning, men i utgangspunktet er det fullt mulig at et av de mindre medlemslandene hindrer en beslutning, inntil vedtaket blir formulert slik at alle kan være enige i beslutningen.

NATOs to øvrige overordnede sivile organer er *The Defence Planning Committee* (DPC) og *The Nuclear Planning Group* (NPG), hvor også alle beslutninger tas med konsensus. I DPC er alle medlemmer som er en del av NATOs integrerte militærstruktur med. Deres hovedoppgave er å ta beslutninger om kollektivt forsvar og den integrerte militærstrukturen, foruten å vedta styrkemål, *Force Goals*, og å gi styring for videre forsvarsplanlegging. (NATO 2007c). NPG tar

beslutninger om alliansens atomvåpenpolitikk, herunder kontroll av atomvåpen og ikkespredning av atomvåpen. Også her er alle medlemmer som også er med i NATOs integrerte militærstruktur velkomne. (NATO 2007b).

Alle de tre overordnede organene; NAC, DPC og NPG, får militære råd fra NATOs overordnede militære autoritet, Militærkomiteen (MC). Militærkomiteens primære rolle er nettopp å gi råd om militær strategi, og fremskaffe anbefalinger til de sivile organene om tiltak som anses nødvendig for å implementere beslutninger angående NATOs operasjoner. De er også ansvarlige for å gi militære retningslinjer til de to strategiske militære sjefene. Dermed er MC et viktig bindeledd mellom den politiske beslutningsprosessen og NATOs militære struktur. Medlemmene i Militærkomiteen er militære representanter for medlemslandenes forsvarssjefer, men også forsvarsjefene selv møter i MC, normalt tre ganger i året. (NATO 2009c).

### 5.1.2 Finansiering

I all hovedsak er finansiering i NATO basert på at det enkelte medlemsland dekker sine kostnader, ved at de setter opp og trener egne styrker til NATOs militære struktur. Dessuten dekker medlemslandene utgiftene for deltakelse i NATOs internasjonale operasjoner (NATO 2006b s. 57). Utover dette bidrar medlemslandene med penger til NATOs egne budsjett, etter en kostnadsfordeling som landene selv har blitt enige om. Den siste alternative finansieringsmåten er at landene blir enige om en felles finansiering av prosjekter (NATO 2006b s. 58).

NATO har tre egne budsjett som medlemslandene overfører penger til. Det ene er det sivile budsjettet, som i hovedsak finansieres via medlemslandenes utenriksdepartement og som har til hensikt å jobbe for å nå NATOs overordnede mål (NATO 2006b s. 59). For Norges del er overføringen for 2009 fra Utenriksdepartementet satt til ca. 25 millioner kroner (St.prp. nr. 1 (2008-2009a) kap. 116 post 70.20). Det militære budsjettet skal dekke felleskostnadene forbundet med den militære strukturen, som MC, de strategiske kommandoene og NATOs *Airborne Early Warning and Control Force* (NATO 2006b s 59). Det tredje og siste budsjettet er *NATOs Security Investment Programme* (NSIP), som skal dekke utgifter til investeringer knyttet til kommandokjeden og som det ikke er rimelig at den enkelte nasjon skal dekke på egen hånd (NATO 2006b s 60). Det norske bidraget til disse to siste budsjettene og annen fellesfinansiert virksomhet over Forsvarsbudsjettet er i 2009 fastsatt til 220 millioner kroner (St.prp. nr. 1 (2008-2009b) kap. 1719 post 78).

### 5.1.3 Delkonklusjon NATO som arena

Da alle medlemmer har mulighet til å være representert i alle bestemmende organer, og alle vedtak fattes basert på konsensus, har NATO full uttelling på felles beslutninger. I

utgangspunktet kan ethvert medlem stoppe enhver sak som de ikke er enig i. På finansieringssiden er det bare den permanente strukturen med de permanente fellesaktivitetene som er finansiert over NATOs budsjett, foruten kostnader til infrastruktur forbundet med kommandokjeden. Det enkelte lands utgifter til egen styrkeproduksjon og ikke minst deltakelse i operasjoner må dekkes av landet selv. Dette kan framstilles på følgende måte:

		Felles finansiering	
		Ja	Nei
Felles beslutning	Ja	•Felles institusjoner	•Militære operasjoner
	Nei		

Tabell 5-1 Sammenhengen mellom beslutning og finansiering i NATO.

Konklusjonen blir derfor at NATO bør kunne ha en stor grad av samhold om sine beslutninger, da alle beslutninger fattes i fellesskap. Riktignok ville det kanskje vært lettere å få til en enhetlig gjennomføring dersom også NATOs internasjonale operasjoner hadde vært finansiert over NATOs budsjetter. På den annen side ville en slik finansiering måtte ha ført til at det enkelte medlem overfører penger til NATO, for så å få de samme pengene tilbake igjen om de deltar i operasjonen.

## 5.2 NATO i rollen som aktør - ressurser

I 1991 åpner NATO for å bruke politiske og militære midler for å sikre en varig fred i Europa. Som et apropos, benevner de for øvrig dette tiltaket som en *comprehensive approach* (NATO 1991 pkt. 23). Det strategiske konseptet fra 1991 legger stor vekt på samarbeid, dialog og nedrustning, men det åpner også for å bruke konvensjonelle styrker som et krisehåndteringsverktøy (NATO 1991 pkt. 52). Det neste store veiskillet for NATOs rolle i internasjonal politikk var deres reviderte strategiske konsept fra 1999. I dette konseptet åpnet NATO for en mer aktiv rolle i internasjonal krisehåndtering:

To stand ready, case-by-case and by consensus, in conformity with Article 7 of the Washington Treaty, to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including crisis response operations. (NATO 1999 pkt. 10).

Videre stresser de nødvendigheten av en bredere tilnærming til sikkerhet gjennom politiske, økonomiske, sosiale og miljømessige vurderinger, foruten forsvarsdimensjonen (NATO 1999 pkt. 25). Dermed viser de allerede i 1999 til behovet for en helhetlig tilnærming til sikkerhet, selv om begrepet ennå ikke har fått den betydning det har i dag. Det mest interessante er kanskje likevel i punkt 31 i konseptet, hvor de bekrefter sin vilje til deltakelse i fredsopprettende operasjoner utenfor eget territorium, med mandat fra FN eller OSSE. Det samme kommer fram i det kapitlet i konseptet som omhandler alliansens konvensjonelle styrker. Her er deres vilje og evne til deltakelse i internasjonal krisehåndtering eksplisitt uttalt flere ganger. (NATO 1999).

I Kosovo har NATO hatt et mandat utover rene sikkerhetsoppgaver, blant annet ved å skulle støtte den internasjonale humanitære innsatsen og ved å koordinere sitt oppdrag med, og å gi støtte til den internasjonale sivile tilstedeværelsen (NATO 2009a). Den NATO operasjonen som i kanskje enda større grad har fått fart i debatten om et konsept for helhetlig tilnærming i NATO er *International Security Assistance Force* (ISAF) i Afghanistan.

Experiences in Afghanistan and the Balkans demonstrate that the international community needs to work more closely together and take a comprehensive approach to address successfully the security challenges of today and tomorrow.” (NATO 2008a pkt. 11).

I Afghanistan gjennomfører NATO sammen med UNAMA og den afghanske regjering en helhetlig tilnærming langs de tre operasjonslinjene: sikkerhet, økonomisk utvikling og forbedret styresett (Diesen 2008 s. 2). Alexandra Gheciu trekker fram Afghanistan som den operasjonen hvor Nato først og fremst tar i bruk sine nye prosedyrer og evner.

The idea underpinning NATO’s involvement in Afghanistan is that only a comprehensive mission, combining military and non-military dimensions, can promote stability and keep the country from (re-)emerging as a safe haven for terrorism. In other words, the operation in Afghanistan cannot be understood as simply the expression of re-militarization of NATO. Rather, ISAF needs to be seen as part of a larger effort to develop military as well as non-military methods and technologies needed to manage a plurality of risks to allied (and international) security. (Gheciu 2008 s. 107).

Disse tankene støttes til en stor grad av Peter Viggo Jakobsen, som også mener at NATO må benytte en helhetlig tilnærming i Afghanistan for å kunne lykkes, og at NATOs problemer i Afghanistan dermed har vært med på å bringe, eller snarere tvinge, prosessen i NATO framover (Jakobsen 2008). I møtet i NAC i desember 2008 med forsvarsministerne, står det i sluttkommunikatet at nettopp erfaringer fra Afghanistan og Kosovo viser at dagens sikkerhetsutfordringer krever en helhetlig tilnærming fra det internasjonale samfunn. Videre sier

---



---

de at NATO jobber med å utbedre sine bidrag til et slikt konsept i henhold til planen som ble utarbeidet under toppmøtet i Bukarest. (NATO 2008b para. 7).

### 5.2.1 NATOs egne virkemidler

NATO har i utgangspunktet to virkemidler de kan bruke.

In accordance with the Treaty, the fundamental role of NATO is to safeguard the freedom and security of its member countries by political and military means. NATO safeguards the Allies' common values of democracy, individual liberty, the rule of law and the peaceful resolution of disputes and promotes these values throughout the Euro-Atlantic area. It provides a forum in which countries from North America and Europe can consult together on security issues of common concern and take joint action in addressing them. (NATO 2006b s. 15).

Som NATO sier i sin håndbok, er deres virkemidler politiske og militære. Nettopp i dette ligger implisitt hva NATO kan stille med til en internasjonal operasjon. De kan bruke diplomati, i form av kommunikerer og direkte samtaler med partene i en konflikt. I tillegg er det ikke minst viktig med NATOs *Partnership for Peace* (PFP), de formelle strukturene i forbindelse med samarbeidet med Russland og Ukraina og deres *Mediterranean Dialogue* (NATO 2006b s. 193 – 225). Hovedformålet med denne type dialoger og samarbeid er:

The Alliance's policy of developing partnerships with a large number of non-member countries has played a key role in altering the strategic environment in the Euro-Atlantic area since the end of the Cold War. By promoting political dialogue and cooperation in a wide range of areas, different forms of partnership are helping to create a Euro-Atlantic security culture characterised by a strong determination to apply international cooperation to the task of tackling critical security challenges within and beyond the Euro-Atlantic community.

By stimulating and supporting defence reform in many Partner countries, Euro-Atlantic Partnership is also contributing to democratic transformation. It is helping to build modern, effective and democratically responsible armed forces and other defence institutions, and is assisting Partner countries to manage the social and material consequences of reforms. (NATO 2006b s. 193).

Dermed har NATOs politiske dimensjon i denne sammenheng like mye en forebyggende som en reparerende funksjon. Likevel er det ingen tvil om at NATO bruker sin politiske tyngde, enten ved hjelp av Generalsekretæren eller ved medlemslandenes felles uttalelser, overfor politiske aktører i en konflikt.

Militærmakt er likevel det virkemidlet NATO har mest av, og ikke minst at de har en militær kommandostruktur som er satt opp i fredstid og dimensjonert for å håndtere operasjoner over

---

stort sett hele kloden (NATO 2006b s. 93 – 94). NATO har til daglig få styrker under kommando, men disse settes opp til en operasjon gjennom en styrkegenereringsprosess som går parallelt med planprosessen (NATO 2005 s. 4-3 - 4-5). I tillegg er *NATO Response Force* (NRF) ment å gi NATO et krisehåndteringsverktøy som raskt skal kunne settes inn der NAC måtte ønske (NATO 2002 pkt. 4.a).

Peter Viggo Jakobsen (2008 s. 13 – 16) nevner to årsaker som vanskeliggjør utviklingen av NATOs konsept for helhetlig tilnærming. For det første er det bruken av militære styrker til sivile oppgaver, hvor medlemslandene har divergerende syn. Den andre hindringen han nevner i NATOs implementering av sin egen plan for helhetlig tilnærming, er den interne uenigheten som har oppstått i Afghanistan rundt *counterinsurgency* (COIN) operasjoner. Der de landene som deltar med styrker i sør mener kampoperasjoner og gjenoppbygging er to sider av samme sak. Dette synet deles ikke av alle andre medlemsland, som ikke vil sette inn styrker i sør for å delta i kampoperasjoner. Tvert i mot, mener disse landene at ISAF er en "[...] peace mission that should focus on winning hearts and minds [...]" (Jakobsen 2008 s. 16).

Dermed blir på den ene siden militærmakt ikke bare militærmakt, men militærmakten må ta på seg, eller tar på seg, også andre oppgaver som i denne studien er definert til å ligge under det økonomiske virkemidlet. På den andre siden er det enkelte av medlemslandene som ikke vil delta med militære styrker i den type oppgaver som militære styrker i utgangspunktet er til for å løse, nemlig kamphandlinger. Likevel er det vanskelig å definere NATOs virkemidler til å omfatte annet enn diplomatiske og militære virkemidler, selv om de militære styrkene utfører oppgaver som kunne, eller kanskje også burde, vært utført med andre virkemidler som jeg i kapittel 2.1 definerte til å være en del av det økonomiske virkemidlet. Rene økonomiske virkemidler kan det likevel ikke sies at NATO har å sette inn i en operasjon.

### 5.2.2 Eksterne aktører NATO koordinerer med

Da NATO i utgangspunktet bare har ressurser innen de to virkemidlene diplomati og militærmakt å spille på, synes det åpenbart at de må koordinere sin helhetlige tilnærming med andre aktører som kan fylle ut registeret med ressurser. Dette ble presisert i NATOs *Comprehensive Political Guidance* etter toppmøtet i Riga, hvor det står:

The role of the UN and EU, and other organisations, including as appropriate non-governmental organisations, in ongoing operations and future crises will put a premium on practical close cooperation and coordination among all elements of the international response. (NATO 2006a para. 6).

---

---

I praksis i Afghanistan viser det seg også at NATO ønsker å få til en koordinert innsats, noe toppmøtedeklarasjonen fra Bukarest i 2008 bekrefter.

With our ISAF partners, and with the engagement of President Karzai, we will issue a statement on Afghanistan. This statement sets out a clear vision guided by four principles: a firm and shared long-term commitment; support for enhanced Afghan leadership and responsibility; a comprehensive approach by the international community, bringing together civilian and military efforts; and increased cooperation and engagement with Afghanistan's neighbours, especially Pakistan. (NATO 2008a para. 6).

Sitatet over holder helhetlig tilnærming som ett av fire fokusområder som skal bringe suksess til det internasjonale engasjementet i Afghanistan. Det står derimot ingenting om at NATO skal påta seg lederrollen i et slikt konsept. Senere i paragrafen ønsker de SRSG til Afghanistan, ambassadør Kai Eide, velkommen, og tror han "...will provide added impetus and coherence to the international community's efforts." (NATO 2008a para. 6). Noe som kan tyde på at NATO ser for seg et FN ledet konsept i Afghanistan.

Det kan være elementer ved NATOs engasjement i Afghanistan som taler for at de er villig til å påta seg en lederrolle. Foruten å lede ISAF, har alliansen også utnevnt en *Senior Civilian Representative*, som har til oppgave å utvikle det politisk-militære aspektet av alliansens engasjement i landet, herunder ivareta forbindelsene med den afghanske regjeringen, naboland og andre internasjonale organisasjoner. I tillegg har NATO et program for samarbeid med landets regjering, med vekt på reform av forsvarssektoren. (NATO 2009b). Likevel har ikke NATO en overordnet ledelse av et konsept for helhetlig tilnærming i Afghanistan. Som det står på ISAFs hjemmeside om hovedkvarteret deres: "In particular, ISAF liaises with and assists in the work of the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)." (ISAF 2007). Dette er i overensstemmelse med UNAMAs mandat, hvor det i S/RES 1806 (2008) står at UNAMA og SRSG skal lede den internasjonale sivile innsatsen. Sikkerhetsrådet oppfordrer dessuten alle aktører i Afghanistan til å koordinere sin virksomhet med UNAMA (UN 2008b). Dermed synes det likevel klart at NATO ikke ønsker en lederrolle, men vil støtte et FN konsept med sine militære bidrag.

På mange måter kan NATOs *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) i Afghanistan sees på som en helhetlig tilnærming i miniatyr, selv om både organisering, oppgaver og operasjonsmåte varierer (Flatemo 2008 s. 25 - 29). Trond Flatemo beskriver også kontakten mellom PRTene og de humanitære organisasjonene som tidvis vanskelig (Flatemo 2008 s. 25). Likevel må en kunne si om en PRT at det er nasjonale ressurser som bringes inn dit, ikke NATOs ressurser, men at

---

NATO koordinerer virksomheten til de ressursene som inngår i PRTet. Flatemos beskrivelse av NATO – NGO relasjonene viser også at NATO forsøker å koordinere i det minste deler av virksomheten sin med humanitære aktører.

Hva gjelder koordinering med andre militære styrker virker det å være vel ivaretatt hos NATO. En ting er de styrkene som er med i NATOs operasjon uten å være NATO medlem, som integreres nærmest på lik linje med NATOs egen medlemmer. Disse kan likevel ikke sies å inngå i en helhetlig tilnærming, da de er integrerte kommandomessig i den militære kommandostrukturen. Det nærmeste praktiske eksemplet er nasjonale styrker fra vertslandet, som for eksempel Afghanske styrker, som NATO både lærer opp og koordinerer sin virksomhet med.

### 5.2.3 Delkonklusjon NATO som aktør

NATOs egne virkemidler begrenser seg til diplomati og militærmakt, selv om militærmakten ofte må ta på seg andre oppgaver enn de rent militære. Dette er likevel ikke noe som er spesielt for NATO-styrker, men snarere et universelt fenomen. NATO koordinerer sin aktivitet med en rekke eksterne aktører, og aktører som stiller ressurser innen alle virkemidlene. Dette kan fremstilles i følgende tabell:

	Stille selv	Koordinere eksterne
Diplomati	<ul style="list-style-type: none"> <li>•NAC</li> <li>•Generalsekretær</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Medlemsland</li> <li>•Partnerland</li> <li>•Andre IO</li> </ul>
Militærmakt	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Militær kommandostruktur</li> <li>•Militære styrker</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Vertsland</li> <li>•Partnerland</li> </ul>
Økonomi		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Medlemslandenes nasjonale ressurser</li> <li>•NGOer</li> </ul>

Tabell 5-2 Oversikt over hvilke virkemidler NATO selv kan stille ressurser til og i hvilke områder de kan koordinere andres ressurser.

Graden av samhandling vil trolig variere. De virkemidlene NATO selv stiller vil trolig ha en høy grad av samhandling, spesielt basert på at deres vedtak er fattet i fellesskap. De ressursene medlemsland stiller med i en konflikt, men som ikke inngår direkte i NATOs organisasjon, som for eksempel innen diplomati og økonomi, burde det i utgangspunktet også kunne være en høy grad av samhandling med. Da det likevel ikke er slik i alle tilfelle, kan det skyldes mange variabler i internasjonal politikk som denne studien ikke forsøker å avdekke.

## 6 EUs CMCO og helhetlige tilnærming

Heller ikke EU har noen doktrine for sin helhetlige tilnærming, men konseptet, eller hensikten med det, omtales i en rekke andre offisielle dokumenter. Jeg har i hovedsak benyttet meg av deres *Headline Goal*, dokumenter fra Rådet og ikke minst de offisielle traktatene. I tillegg har jeg sett på Lisboa-avtalen, hva som står der, og hva det kan få for betydning for EU, vel vitende at det kanskje største spørsmålet i EU i dag er om Lisboa avtalen (EU 2008a og EU 2008b), som ble signert av statslederne i EU 13. desember 2007, noen gang vil bli rettskraftig. 1. april 2009 er det fortsatt Irland og Tsjekkia som ikke har godkjent avtalen. Irland stemte nei ved en folkeavstemning juni 2008, mens den i Tsjekkia har blitt godkjent i Underhuset, men venter fortsatt på godkjenning fra Senatet og fra Presidenten<sup>2</sup> (EU 2009c).

### 6.1 EU i rollen som arena - samhold

Da EU favner så mange saksområder fordelt på de tre pilarene, er dens organisasjon og antall organer hvor bestemmelser fattes også mangfoldige. Nettopp denne inndelingen i pilarer mener Eva Gross er noe av årsaken til at det er vanskelig å koordinere innsatsen mellom pilar en og to, den økonomiske og den sikkerhetspolitiske (Gross 2008 s. 10). På sine hjemmesider beskriver EU sin egen organisasjon som et beslutningstriangel (EU 2009a). Rådet for den europeiske union, også kalt Rådet, er EUs viktigste lovgivende organ. Antall stemmer for hvert land avhenger av landets størrelse, og varierer fra 29 til 3 stemmer, totalt 345. For å avlaste Rådet, har EU opprettet en komité av faste representanter, såkalte COREPER, som møtes ukentlig eller oftere. Toppmøtet i EU er Det europeiske råd, hvor stats- og regjeringssjefene i medlemslandene deltar. Det europeiske råd "[...] shall provide the Union with the necessary impetus for its development and shall define the general political thereof." (EU 2002a art. 4). Disse to rådene anses til sammen som en del av triangelet. Den neste delen av triangelet er Europaparlamentet, et folkevalgt organ som derfor skal representere befolkningen i EU. Totalt er det 785 folkevalgte representanter, med 99 fra Tyskland som det høyeste, og fem fra blant annet Malta, som det laveste antallet folkevalgte. Den tredje og siste delen av beslutningstrekanten er Europakommisjonen, som er det utøvende leddet i EU, og som består av 27 kommissærer, en fra hvert medlemsland. Kommissærene utnevnes for en femårsperiode, og skal godkjennes av Europaparlamentet.

Dermed har EU tre hovedarenaer som utfyller og regulerer hverandre, hvor representasjonen er ivaretatt både for medlemslandenes regjeringer og for folket. Hva de enkelte organer har som oppgave, og hvordan de deler makten seg i mellom, er regulert i EU traktaten (EU 2002a).

---

<sup>2</sup> Pr. 3. april 2009.

Europaparlamentet skal sammen med Rådet utøve lovgivende og budsjettmessige funksjoner (EU 2009b).

Under disse overordnede organene finnes det en rekke komiteer som har en oppgave i forbindelse med internasjonal krisehåndtering. Rådet har ni forskjellige konfigurasjoner de kan møtes i. En av disse er *General Affairs and External Relations* (EU 2009a). Under denne ligger den kanskje viktigste komiteen for internasjonal krisehåndtering i EU; *the Political and Security Committee* (PSC), som har medlemmer på ambassadørnivå fra alle medlemslandene og et medlem fra Europakommisjonen. PSC har som oppgave å overvåke den internasjonale situasjonen, fremme forslag angående *Common Foreign and Security Policy* (CFSP) og *the European Security and Defence Policy* (ESDP) for Rådet og å fremme forslag til helhetlige svar på kriser (EU 2001, EU 2003). Under seg igjen, har PSC EUs militærkomité og EUs komité for den sivile delen av krisehåndtering som rådgivende organ (Gross 2008 s. 21 - 23).

### 6.1.1 Medbestemmelse

EUs regler for medbestemmelse må sies å være nesten like mangfoldig som organisasjonen selv, og i Lisboa traktaten, som riktignok ikke er ratifisert, står det at unionens virkemåte er basert på det representative demokrati (EU 2008a art. 10). I saker som gjelder CFSP er det likevel enkelt, da alle beslutninger i utgangspunktet skal vedtas av Rådet med konsensus (EU 2002a art. 23). Den samme artikkelen viser riktignok til noen unntak; men da gis samtidig medlemslandet eller medlemslandene som er imot flertallsbeslutningen å hindre en avstemming. I så fall kan Rådet stemme for å løfte saken til Det europeiske råd. Et vedtak om å løfte saken fattes ved kvalifisert flertall, mens vedtaket i Det europeiske råd må være enstemmig (EU 2002a art. 23). De konkrete valgbestemmelsene om vektig av stemmene fra det enkelte land i Rådet er gitt i artikkel 205 i traktaten for opprettelsen av Det europeiske fellesskap (EU 2002b). Landene er riktignok flere, hvor Det europeiske råd i så fall skal fatte vedtak basert på kvalifisert flertall (2008b art. 235 - 236). Rådets stemmereglene for øvrig er fastsatt i traktaten for Det europeiske fellesskap, artikler 205 - 210, og det fatter sine vedtak i hovedsak på simpelt eller kvalifisert flertall. For Parlamentets og Kommisjonens del er det simpelt flertall som er hovedregelen (2002b art. 198 og 219).

### 6.1.2 Finansiering

Det er forskjellige mekanismer for å finansiere henholdsvis sivile og militære operasjoner (Gross 2008 s. 27). Dette kommer fram av artikkel 28, 3. ledd i EU-traktaten, hvor det står:

Operating expenditure to which the implementation of those provisions gives rise shall also be charged to the budget of the European Communities, except for such expenditure arising from

operations having military or defence implications and cases where the Council acting unanimously decides otherwise.

In cases where expenditure is not charged to the budget of the European Communities, it shall be charged to the Member States in accordance with the gross national product scale, unless the Council acting unanimously decides otherwise. As for expenditure arising from operations having military or defence implications, Member States whose representatives in the Council have made a formal declaration under Article 23(1), second subparagraph, shall not be obliged to contribute to the financing thereof. Operating expenditure to which the implementation of this Chapter gives rise shall also be charged to the Union budget, except for such expenditure arising from operations having military or defence implications and cases where the Council acting unanimously decides otherwise. (EU 2002a art. 28).

Henvisningen til artikkel 23, 1. ledd er den samme jeg refererte til i avsnittet over, hvor et medlem kan avstå fra å stemme, og dermed slippe å delta i gjennomføringen av operasjonen. Dermed slipper medlemslandet også å være med å finansiere en militær operasjon det ikke er enig i.

Hovedprinsippet for finansiering av militære operasjoner i EU er dermed at bidragsyteren er kostnadsbæreren. Ulempen med dette er i følge Eva Gross (2008 s. 28) at det kan bli ulik fordeling av byrdene mellom deltakerlandene, mens fordelen kan være at den nasjonale beslutningen styrkes så lenge felleskostnadene holdes på et lavt nivå. Det finnes et unntak til regelen om at militærkostnader dekkes av bidragslandet, ved at den såkalte Athena-mekanismen dekker enkelte felleskostnader for militære operasjoner (EU 2008c). Reglene for hvilke kostnader som kan dekkes er veldig konkrete, og fremkommer i vedleggene til beslutningen om Athena i EU. Den største utgiftsposten som dekkes over Athena er i hovedsak kostnader forbundet med opprettelse og drift av hovedkvarter over et visst nivå<sup>3</sup> (EU 2008c vedlegg III). Også andre mindre kostnader dekkes, men disse vil utgjøre en mindre del av operasjonens kostnader. Uansett vil de kostnadene som dekkes bli en beskjeden del av oppdragets totale kostnader.

### 6.1.3 Delkonklusjon EU som arena

Hva gjelder medbestemmelse har medlemslandene deltakelse i alle organene som beslutter i EU, og hva gjelder internasjonale operasjoner fattes vedtakene i utgangspunktet enstemmig. I tillegg har det enkelte land mulighet til avstå fra å stemme, og dermed avstå fra å delta i gjennomføringen av beslutningen. Noe særlig sterkere form for medbestemmelse er det

---

<sup>3</sup> I hovedsak gjelder det hovedkvarter på OHQ, FHQ eller komponentnivå.

vanskelig å finne. Finansieringen er todelt, hvor kostnadene forbundet med militære operasjoner i all hovedsak må dekkes av den enkelte bidragsyter, mens sivile operasjoner dekkes over EUs fellesbudsjett. Dette kan fremstilles i følgende figur:

		Felles finansiering	
		Ja	Nei
Felles beslutning	Ja	•Sivil innsats	•Militære operasjoner
	Nei		

Tabell 6-1 Sammenhengen mellom beslutning og finansiering i EU.

Med et slikt utfall bør EU kunne ha høy grad av samhandling, siden innsats i internasjonale konflikter besluttes i fellesskap, og det enkelte medlemsland har en mulighet til å avstå fra engasjementet. Særlig innen sivil innsats, hvor finansieringen er felles, bør graden av samhandling kunne være meget høy.

## 6.2 EU i rollen som aktør - ressurser

I EUs rolle som aktør får generalsekretæren (SG) for Det europeiske råd, som også har rollen som *the High Representative for the CFSP* (HR), en meget viktig posisjon. Mens Generalsekretæren/HR og hans stab og underordnede organer i plan- og beslutningsprosessen hovedsakelig har en støttende funksjon, vil de i gjennomføringsfasen ha en mer sentral rolle. *The Military Staff (EUMS)* er en del av sekretariatet til Det europeiske råd, og er dermed direkte knyttet til Generalsekretæren/HR. I EUMS er det nå mulighet for å lede mindre operasjoner direkte, ved hjelp av det nyopprettede *EU Operations Centre*. Øvrige muligheter for EU til å lede operasjoner har enten vært via NATO, med *Berlin-plus* avtalen, slik de gjør med operasjon ALTHEA i Bosnia og Herzegovina, eller at de oppretter ett av de fem strategiske hovedkvarterene som er stilt til rådighet av enkeltnasjoner i EU. Dette gjorde de blant annet med EUFOR i DR Kongo (EU 2009b). I tillegg er det to sivile direktorater som arbeider med ESDP saker knyttet til sekretariatet; henholdsvis direktorat VIII for forsvarsspørsmål og IX for sivil krisehåndtering og koordinering (Perruche 2006). I tillegg har sekretariatet *the Joint Situation Centre* (SITCEN), som i følge Gross (2008 s. 22) skal fremskaffe tidlig informasjon om en krise



og overvåke situasjonen. SITCEN har også en rolle som pivot i informasjonsdelingen mellom EU sentralt, medlemslandene og operasjonene (EU 2006).

### 6.2.1 EUs egne virkemidler

EUs mulighet til å sette inn ressurser i internasjonal krisehåndtering er tilrettelagt i EU-traktatens artikkel 17, selv om det ikke kommer like godt fram i nåværende traktat, som i Lisboa traktaten, hvor det står:

The common security and defence policy shall be an integral part of the common foreign and security policy. It shall provide the Union with an operational capacity drawing on civilian and military assets. The Union may use them on missions outside the Union for peace-keeping, conflict prevention and strengthening international security in accordance with the principles of the United Nations Charter. The performance of these tasks shall be undertaken using capabilities provided by the Member States. (EU 2008a art 42.1).

Med sin brede portefølje av oppgaver er det liten tvil om at EU har en rekke virkemidler de kan sette inn i forbindelse med internasjonal krisehåndtering. Det vil si EU har ikke ressursene direkte, men medlemslandene er forpliktet til å stille til rådighet. Av sivile virkemidler er det først og fremst fire prioriterte områder EU har besluttet å utvikle (EU 2009b). Disse er for det første politi, hvor EU kan ta på seg alle typer politioppgaver som assistanse, trening og erstatning av lokale politistyrker. Det andre feltet er å styrke rettsvesenet, hvor EU kan bidra med personell til påtalemyndigheten, dommere og fengselspersonell. Innen sivil administrasjon skal EU kunne støtte med en styrkebrønn av eksperter innen området. Det fjerde og siste prioriterte feltet er innen sivil beskyttelse, hvor tanken er å kunne sende ut sammensatte lag på kort varsel til kriseområder, de såkalte *Civilian Response Teams* (CRT). I *the Civilian Headline Goal 2010* presiserer EU viktigheten av å koordinere denne virksomheten med ressurser fra den tredje pilaren i henhold til EU-traktatens artikkel 36 (EU 2007a pkt. 13).

Av militære styrker er det trolig først og fremst *EU Battlegroups* (EU BG) som er aktuelle å sette inn på kort varsel, selv om EU skal kunne stille med opp til 60000 soldater i løpet av 60 dager til en operasjon (EU 2004). Den siste militære operasjonen EU iverksatte er operasjon *EUFOR Tchad/RCA*, med mandat fra Sikkerhetsrådsresolusjon 1778. Operasjonen startet i januar 2008, uten at noen av EU BG som var på beredskap ble satt inn (EU 2009b). For øvrig har EU pr. 1. mars 2009 tretten pågående operasjoner, fordelt på oppgavene; militær, politi og rettsvesen. Som en forlengelse av *Headline Goal 2010* og *Civilian Headline Goal 2010*, vedtok Rådet i desember 2008 en ambisiøs plan om styrking av unionens evne til å gjennomføre internasjonale krisehåndteringsoperasjoner.

In order to rise to current security challenges and respond to new threats, in the years ahead Europe should actually be capable, in the framework of the level of ambition established, inter alia of deploying 60 000 troops within 60 days for a major operation, within the range of operations envisaged in the Headline Goal 2010 and in the Civilian Headline Goal 2010, of planning and conducting simultaneously a series of operations and missions, of varying scope: two major stabilisation and reconstruction operations, with a suitable civilian component, supported by up to 10 000 troops for at least two years; two rapid-response operations of limited duration using inter alia EU battle groups; an emergency operation for the evacuation of European nationals (in less than ten days), bearing in mind the primary role of each Member State as regards its nationals and making use of the consular lead State concept; a maritime or air surveillance/interdiction mission; a civilian-military humanitarian assistance operation lasting up to 90 days; around a dozen ESDP civilian missions (inter alia police, rule-of-law, civilian administration, civil protection, security sector reform, and observation missions) of varying formats, including in rapid-response situations, together with a major mission (possibly up to 3000 experts) which could last several years. For its operations and missions, the European Union uses, in an appropriate manner and in accordance with its procedures, the resources and capabilities of Member States, of the European Union and, if appropriate for its military operations, of NATO. (EU 2008e s. 2).

Det diplomatiske virkemidlet er også et sterkt kort for EU. SG/HR har en spesiell rolle, hjemlet i EU traktaten (EU 2002a art. 18, 20, 26). Her fremkommer også at medlemslandenes diplomatiske fremstøt skal koordineres. Eva Gross mener at nåværende SG/HR, Javier Solana, kanskje har en spesielt sterk stilling, da "[...] Solana himself has emerged as a highly visible and effective crisis manager and figurhead for EU foreign policy." (Gross 2008 s. 22). Dessuten inngår den sivile administrasjonsdelen nevnt tidligere i det diplomatiske virkemidlet, slik jeg definerte det under avsnitt 2.1.3.2. Men også innen det økonomiske virkemidlet har EU kapasiteter, slik det framgår i traktaten for opprettelsen av Det europeiske fellesskap:

Community policy in the sphere of development cooperation, which shall be complementary to the policies pursued by the Member States, shall foster:

- the sustainable economic and social development of the developing countries, and more particularly the most disadvantaged among them,
  - the smooth and gradual integration of the developing countries into the world economy,
  - the campaign against poverty in the developing countries. (EU 2002b art. 177).
-

Dermed er det helt klart at EU skal kunne bidra direkte med økonomiske virkemidler. *The European Investment Bank* (EIB) har en mulighet til å gi lån på gode vilkår til prosjekter også utenfor EUs egne medlemsland, gitt at de tilfredsstillende visse kriterier (EU 2009a).

Humanitær bistand har EU ressurser til å håndtere, hvor ansvaret er gitt til *the European Community Humanitarian Aid Department* (ECHO), en organisasjon som ble opprettet allerede i 1992 og som i 2007 hadde et budsjett på nærmere 800 millioner Euro (EU 2008d).

### 6.2.2 Eksterne aktører EU koordinerer med

Gjennom EUs mange gjennomførte operasjoner har det først og fremst vært vanlig at EU støtter pågående operasjoner som utøves av andre aktører, enn at støtten går den andre veien. Et eksempel på dette kan være EUFOR i DR Kongo, som ble satt inn for å støtte *the United Nations Organisation Mission in the D.R. Congo* under valget i 2006 (EU 2009b). I sitt utkast til helhetlig planlegging fra november 2005 sier EUs *Politico-Military Group* følgende:

Comprehensive Planning is a systematic approach designed to address the need for effective intra-pillar and inter-pillar co-ordination of activity by all relevant EU actors in crisis management planning. It contributes to the development and delivery of a co-ordinated and coherent response to a crisis on the basis of an all-inclusive analysis of the situation, in particular where more than one EU instrument is engaged. (EU 2005 s. 5).

Dermed kan det i all hovedsak se ut til at EU snakker om EU internt, når de snakker om helhetlig tilnærming. Likevel er det rom for koordinering med andre aktører, noe det eksplisitt gis rom for i EU traktatens artikkel 11, som kan sies å være EUs formålsparagraf for sin eksterne virksomhet (EU 2002a). I traktaten for opprettelsen av Det europeiske fellesskap spesifiseres denne ekstroverte virksomheten i sin *Title XX*, som omhandler utviklingsstøtte, og i *Title XXI*, som omhandler økonomisk, finansiell og teknisk koordinering med tredjeland (EU 2002b).

I praksis har også EU vist evne til å koordinere andre aktører i sine operasjoner. I *EU NAVFOR Somalia* koordinerer de bidrag fra andre ikke-medlemmer, blant annet skal Norge delta med en fregatt senere i 2009 (EU 2009b). Det samme gjelder for *the European Union Police Mission in Afghanistan*, hvor det står at:

The Head of Mission shall ensure that EUPOL AFGHANISTAN works closely and coordinates with the Government of Afghanistan and relevant international actors, as appropriate, including NATO/ISAF, PRT Lead Nations, UNAMA, and third states currently involved in police reform in Afghanistan. (EU 2007b art. 3.9).

Dermed er det klart at EU vil at denne misjonen skal koordinere sin virksomhet med de fleste andre viktige aktører i Afghanistan. Derimot er det ingenting i dette sitatet som tilsier at EU skal

være den ledende og koordinerende aktøren, utover i selve politifunksjonen. Det synes heller ikke å være noe i veien for at EU koordinerer sin virksomhet innen andre virkemidler enn det militære. ECHO har en slik mulighet i sin organisasjon og i sitt mandat til å koordinere humanitært arbeid, både ved å finansiere og koordinere NGOer og deres innsats og koordinere medlemslandenes innsats (EU 2008d).

Innen det diplomatiske virkemidlet er det først og fremst koordinering av medlemslandenes utenrikspolitikk EU søker å koordinere. ”The Member States shall support the Union's external and security policy actively and unreservedly in a spirit of loyalty and mutual solidarity.” (EU 2002 art. 11. 2). Likevel har EU også ønske og vilje om å koordinere mye av sin politiske aktivitet med andre aktører, noe som for eksempel ”EU – U.S. Foreign Ministers’ Joint Statement on Legislation in Afghanistan.” (EU 2009d) viser. Samme dag, 5. april 2009, hadde forøvrig EU og USA også en felles uttalelse om Nord-Koreas rakettoppskyting

### 6.2.3 Delkonklusjon EU som aktør

Dermed er det klart at EU kan stille en rekke ressurser til rådighet for alle tre virkemidlene. De kan, selv om deres *CMCO* i utgangspunktet er rettet mot å utvikle og forbedre samvirket innen pilarene og mellom pilarene i EU, koordinere også en rekke eksterne aktører. Dette kan fremstilles på følgende måte:

	Stille selv	Koordinere eksterne
Diplomati	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Presidentskap</li> <li>•Generalsekretær/HR</li> <li>•Sivil administrasjon</li> <li>•Rettsvesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Medlemsland</li> <li>•3. land</li> <li>•Andre IO</li> </ul>
Militærmakt	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Militær kommandostruktur</li> <li>•Militære styrker</li> <li>•Politistyrker</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Vertsland</li> <li>•3. land</li> </ul>
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>•ECHO</li> <li>•CRT</li> <li>•EIB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Medlemslandenes nasjonale ressurser</li> <li>•NGOer</li> </ul>

Tabell 6-2 Oversikt over hvilke virkemidler EU selv kan stille ressurser til og i hvilke områder de kan koordinere andres ressurser.

Selv om graden av samhandling trolig kan variere noe, burde EU med sin dekning innen alle virkemidlene kunne ha et godt utgangspunkt for å være en internasjonal aktør med alle muligheter for å få til en helhetlig tilnærming. Særlig om Lisboa-traktaten blir ratifisert, vil samordningen internt i EU kunne bli sterk.

## 7 Sammenlikning av FNs, NATOs og EUs helhetlige konsept

I avsnitt 1.2 stilte jeg tre forskningsspørsmål, hvorav de to første var hva som er likhetene og forskjellene mellom konseptene for helhetlig tilnærming i FN, NATO og EU med tanke på henholdsvis samhold og ressurser. Basert på de empiriske funnene i kapittel fire, fem og seks, vil jeg i dette kapitlet se på hvilke funn jeg har gjort som kan forklare noen likheter og forskjeller mellom de tre konseptene. Jeg vil ta for meg de to rollene arena og aktør hver for seg, og holde den enkelte IO opp mot de to andre, for å få frem likheter og forskjeller, og hva det kan bety for deres konsept for helhetlig tilnærming.

### 7.1 Arena – graden av samhold

I rollen som arena løftet jeg fram to forhold som kan være viktige for graden av samhold i organisasjonens rolle som aktør. Det var henholdsvis medbestemmelse og finansiering. Både for medbestemmelse og finansiering ble utslagene forskjellige mellom de tre organisasjonene.

#### 7.1.1 Medbestemmelse

FN er den IOen som i størst grad er forskjellig fra de to andre. Selv om alle medlemmer av FN også er medlem av Generalforsamlingen, er det bare et lite mindretall, 15 av 192, som er med i Sikkerhetsrådet. De viktigste vedtakene om hva FN skal gjøre i forbindelse med internasjonal krisehåndtering fattes nettopp i Sikkerhetsrådet. Dermed blir graden av medbestemmelse tilsvarende lav. Selvsagt kan man være enig i Sikkerhetsrådets beslutninger, og dermed følge de, selv om man ikke har hatt reell medbestemmelse på vedtaket. Det kan også sikkert være tilfeller hvor stater, av forskjellige årsaker, følger vedtaket, uten at de er enig i det. Graden av samhold, og dermed muligheten for etterlevelse av vedtaket, skulle med bakgrunn i den teorien jeg redegjorde for i kapittel to likevel være større, gitt at medlemmet fikk være med der vedtaket fattes.

For NATOs del er graden av medbestemmelse meget høy. Alle vedtak fattes med konsensus. Dette gjelder for alle de primære organene i NATO; NAC, DPC og NPC. Dermed er det ikke rom for uenighet, selv om kanskje noen medlemmer tøyser sine grenser mer enn andre i enkelte vedtak. Det kan også være slik at det legges press på enkelte medlemsland av andre medlemsland, men slik vil det trolig alltid være i internasjonal politikk. En konsensusform for vedtak gjør samtidig at all uenighet, som skrives om i pressen, ikke blir uttrykt i offisielle skrivelser fra organisasjonen. Dette kan gjøre at alliansen offisielt framstår mer enig enn hva de i virkeligheten er. Uansett vil et vedtak med konsensus føre til en høy grad av samhold i gjennomføringen.

EU har en tredje utgave av medbestemmelse, eller snarere en tredje, fjerde og femte utgave, da det er forskjeller på medbestemmelsen i de forskjellige organene. Hovedarenaene i EU kan sies å være Rådet, Europaparlamentet og Europakommisjonen. Felles for alle disse organene er at alle medlemslandene er representert. I kommisjonen er det en kommissær fra hvert land, selv om den enkelte kommissær ikke representerer sitt land, mens i parlamentet varierer representasjonen fra fem til 99. I Rådet differensierer de på antall stemmer det enkelte land har, fra tre til 29. Dermed har de tre forskjellige måter å differensiere på i EU, men alle medlemmer er representert. I saker som gjelder EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk er beslutningen likevel veldig enkel, da slike saker i utgangspunktet fattes av Rådet med konsensus. Det er visse unntak til denne bestemmelsen, men i så fall vil saken ende hos Det europeiske råd, hvor en avgjørelse skal fattes enstemmig. Graden av samhold basert på medbestemmelse bør derfor kunne være høy i EU.

### 7.1.2 Finansiering

Finansiering gjøres forskjellig i de tre organisasjonene. I min analysemodell fremholdt jeg at de innsatsene som ble finansiert over IOens budsjett direkte, ville være lettere å gjennomføre enn de som var avhengige av bidrag fra medlemslandene for å kunne iverksettes. Særlig ville dette kunne gi seg utslag dersom vedtaket om en innsats ikke var fattet med høy grad av medbestemmelse.

FN, som jeg tidligere har påpekt ikke har noen høy grad av medbestemmelse, har i utgangspunktet tre forskjellige finansieringsformer, eller budsjett. To av budsjettene finansieres direkte av FN, via medlemmenes medlemsandeler. Dette er henholdsvis utgifter til FNs faste stab og infrastruktur, og dekning av FNs fredsbevarende operasjoner. Dermed har FN direkte finansiering av en viktig innsatsressurs, nemlig det militære bidraget. Riktignok har FN hatt et etterslep i å få inn andelene fra enkelte land i perioder, men prinsippet om direkte finansiering står likevel fast. Den tredje type finansiering er utgifter til andre FN-organisasjoner og særorganisasjoner, som krever frivillige bidrag fra medlemsland. I utgangspunktet burde derfor FN, til tross for sin svake grad av medbestemmelse, ha en god forutsetning for å få til den militære innsatsen, mens den øvrige innsatsen for en stor grad er avhengig av medlemmers velvilje.

I NATO er utgangspunktet annerledes, da beslutningen fattes i konsensus. Likevel har også NATO forskjellige finansieringsformer, selv om hovedprinsippet er at kostnaden blir hos bidragsyteren. De kostnadene som dekkes over NATOs budsjett er i utgangspunktet delt i tre. Det første er det sivile budsjettet, som skal dekke NATOs politiske del. Det andre er det militære budsjettet, som skal dekke den militære kommandostrukturen og de få, felles styrkene NATO

---

har. Det siste er NSIP, som dekker investeringer knyttet til kommandokjeden, og som det ville være urimelig at det enkelte land dekket selv. Dermed er det bare den militære kommandokjeden og det sivile ledelsesapparatet i NATO som i utgangspunktet er fellesfinansiert, mens all styrkeinnsats, herunder opptrening og deployering, dekkes av det enkelte land.

EU har på mange måter en motsatt tilnærming til sin internasjonale innsats enn FN, da de har felles finansiering av sin sivile innsats, mens den militære må dekkes av de som deltar i operasjonen. Riktignok er det en mulighet til å få dekt visse kostnader forbundet med en militær innsats også, den såkalte Athena mekanismen, men dette er i prinsippet bare en mindre del og bare utgifter forbundet med militære hovedkvarter over en viss størrelse. Likevel har EU et godt utgangspunkt for en helhetlig tilnærming, da de har en høy grad av medbestemmelse i de arenaene hvor vedtak fattes og har konsensusvedtak for deres felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. De fellesfinansierer den sivile innsatsen, som er der hvor de har flest pågående operasjoner pr. i dag, og de har visse refusjonsordninger for hovedkvarterene som deltar i EUs militære operasjoner.

### 7.1.3 Likehetene, forskjellene og mulige konsekvenser

Likehetene og forskjellene i de tre organisasjonenes beslutningsregler og deres finansiering av innsats kan fremstilles på følgende måte:

			Felles finansiering	
			Ja	Nei
Felles beslutning	Ja	NATO	•Fellesinstitusjoner	•Operasjoner
		EU	•Sivil innsats	•Militær innsats
	Nei	FN	•Sekretariatet •Fredsbevarende operasjoner	•Organer under Generalsekretær •Særorganisasjoner

Tabell 7-1 Sammenhengen mellom beslutning og finansiering i FN, NATO og EU.

Både NATO og EU har stor grad av medvirkning på beslutningene som fattes i organisasjonen, og fikk derfor *Ja* under *Felles beslutning*. Jeg resonerte meg i avsnitt 2.1.3 fram til at et utfall med *Ja* både horisontalt og vertikalt ville være det aller beste for å sikre størst mulig grad av samhold i gjennomføringen. Her er det bare NATOs fellesinstitusjoner og EUs sivile innsats som

har havnet. For NATO sin del er dette tross alt ressurser de har i aktivitet til daglig, og de utgjør derfor ingen stor gevinst direkte. Indirekte vil de likevel kunne bety noe for samholdet, da de i hovedsak består av de øverste kommandoledene i den militære kommandokjeden. Deres påvirkningsmulighet vil derfor kunne ha en viss betydning. For EU derimot vil deres sivile innsats, som tross alt er en ikke ubetydelig andel av deres internasjonale innsats, bety at denne type operasjoner bør kunne ha en høy grad av samhold internt.

Det nest beste utfallet hva gjelder samhold var kombinasjonen *Ja* på medbestemmelse og *Nei* på finansiering, eller *Nei* på medbestemmelse og *Ja* på finansiering. I disse to kategoriene havner mye av aktivitetene. Alle tre har sine militære operasjoner i en av disse to rubrikkene, noe som antyder at graden av samhold i disse bør være relativt god for alle tre organisasjonene. I tillegg har FN sitt sekretariat i denne rubrikken, med alle de utøvende leddene de der har med tanke på koordinering både internt og eksternt av sin virksomhet. Riktignok kan det også sies om de to andre organisasjonene at de har noen organer som selvsagt finansieres direkte under sine respektive generalsekretærer. Da jeg likevel peker på FN spesielt på dette området, er det fordi der finnes organer som har en helt spesifikk utøvende og koordinerende funksjon, jamfør diskusjonen i avsnitt 4.2.

FN er den eneste organisasjonen som har ressurser som faller inn under det jeg definerte som det alternativet som kunne gi svakest grad av samhold, nemlig der hvor svaret var *Nei* på begge akser. Den ene gruppen av aktører som falt inn under denne rubrikken er de såkalte særorganisasjonene, mens den andre er enkelte organer som er underlagt Generalsekretæren. For den første gruppens del er de autonome organisasjoner, men hvor koordineringen sikres av Det økonomiske og sosiale råd. For den andre gruppen er det organer viss permanente stab er lønnet av FN direkte, men hvor innsatsen i felt finansieres ved hjelp av eksterne bidrag. Dette kan være med på å gjøre FNs helhetlige tilnærming noe vanskeligere å få til i praksis, da graden av samhold i utøvelsen kan være relativt svakere enn for andre organisasjoner. Dessuten kan de nødvendige økonomiske bidrag være vanskelig å få inn, eller de kan gis med visse klausuler, noe som gjør at FNs lederrolle i en helhetlig tilnærming kan utfordres eller svekkes.

NATO må kunne sies å ha en høy grad av samhold i sin gjennomføring av internasjonal innsats, grunnet deres høye grad av medbestemmelse i vedtakene. NATO legger finansieringen på det medlemsland som stiller med militært styrkebidrag til en internasjonal innsats, selv om de også har fellesfinansiering av noen viktige ressurser, ikke minst de øverste, militære hovedkvarterene.

EU kan på mange måter sies å være den organisasjonen som har det beste utgangspunktet for å sikre et godt samhold mellom medlemslandene i en eventuell internasjonal innsats. De har en

---



høy grad av medbestemmelse på alle vedtak som fattes, foruten at de fellesfinansierer sin sivile innsats. På militær side stiller de på mange måter likt med NATO, da bidragsyterne selv må finansiere egen innsats, mens EU dekker deler av kostnadene for de øverste militære hovedkvarterene.

## 7.2 Aktør – tilgjengelige ressurser

De forholdene jeg tok fram som viktige i organisasjonens rolle som aktør var hvilke ressurser innen virkemidlene; *diplomati, militærmakt og økonomi* organisasjonen kunne stille selv, og hvilke av de samme de kunne koordinere av andre aktørers ressurser. Kriteriene jeg satte ble begrunnet i avsnitt 2.1.3.2.

### 7.2.1 Diplomati

Innen virkemidlet diplomati er det først og fremst hva den enkelte IO selv kan stille som utgjør forskjellen, selv om FN med den største medlemsmassen vil ha en fordel når det kommer til hva de kan koordinere av andres innsats. Også innen hva de selv kan stille, er FN den aktøren som nok er best rustet, av flere grunner. Sikkerhetsrådet har en helt spesiell stilling i verden i forhold til alle andre aktører, hvor deres resolusjoner kan gi mandat til å iverksette væpnede aksjoner mot et land. I tillegg har FNs generalsekretær en sterk posisjon i verdenssamfunnet, selv om denne nok kan være litt avhengig av personen som innehar vervet. Utover dette har FN egne virkemidler som kan bidra med direkte aksjon i et innsatsområde, foruten at FN kan lede og koordinere en innsats gjennom en rekke av generalsekretærens kontorer.

NATO kommer dårligst ut hva gjelder diplomati. Riktignok er både NAC og NATOs generalsekretær viktige politiske aktører, men utover det har de ingen ressurser de kan sette inn direkte. Det er nok mulig at NATOs medlemmer kan enes om innsats innen diplomati, og at denne innsatsen kan bli godt koordinert, men da er vi over i høyre del av tabellen over. Hvor stor grad av samhold denne koordineringen av medlemmenes innsats er i de tre IOene er vanskelig å trekke noen konkret slutning på.

EU har et godt utgangspunkt for å være en betydelig aktør innen virkemidlet diplomati. EUs presidentskap og deres generalsekretær har vist seg å være sterke aktører på den internasjonale arena. Dessuten har de utøvende ressurser de kan sette inn direkte i en operasjon, som ressurser som kan bistå vertslandet med sivil administrasjon og rettsvesen.

### 7.2.2 Militærmakt

FN har et betydelig potensial i å kunne stille styrker til internasjonale operasjoner, ved å be sine medlemsland eller andre regionale eller internasjonale organisasjoner om å stille styrker til sine

---

operasjoner. Derimot har de ingen eksisterende kommandostruktur, foruten en relativt liten stab i DPKO, og er derfor avhengig av å sette opp et ledelsesapparat for eventuelle militære styrker. Som et ekstra pluss innen dette virkemidlet, kan FN på samme måte som de setter opp militære styrker, også sette opp politistyrker.

NATO er først og fremst en militærorganisasjon, og har de siste 15 - 20 årene vist at de kan bidra med store styrkebidrag til krisehåndteringsoperasjoner. I tillegg har NATO et stort og fungerende kommandoapparat, som vil være vesentlig for å håndtere militære operasjoner. De må også sies å ha et pluss for sine stående beredskapsstyrker i form av *NATO Response Force*, selv om disse ikke har vært brukt i noen særlig grad pr. i dag.

EU har et godt utgangspunkt i sine militære virkemidler, og har i tillegg mulighet til å sette inn politistyrker. EU har stående beredskapsstyrker i form av sine *Battlegroups*, og en ambisjon om å kunne forsterke disse styrkene med betydelige styrkebidrag i henhold til sine *Headline Goal*. Selv om EU ikke har et stående kommandoapparat på samme måte som NATO, har de øremerket og utviklet en struktur som ivaretar nødvendig ledelse av sine operasjoner.

Forskjellene innen hva de tre IOene kan koordinere av eksterne aktører er i utgangspunktet mindre enn hva tabellen i første omgang kan gi inntrykk av. Årsaken til at jeg ikke har satt opp andre land under FN, er at de aller fleste land er medlem av denne IOen, og at det ikke vil være andre land å koordinere. Den eneste reelle forskjellen er egentlig at FN er den eneste IO som vil koordinere andre sentrale IOers innsats. Dette gjør de først og fremst ved å gi andre IOer mandat gjennom sikkerhetsrådsresolusjoner.

### 7.2.3 Økonomi

FN er en viktig aktør innen virkemidlet økonomi, med god kapasitet både med hensyn til det de kan stille selv og det de kan koordinere av andre aktører. De fire FN-organisasjonene som er nevnt i tabell 7.2 er alle sentrale aktører på verdensbasis. DESA har en koordinerende rolle under generalsekretæren for bærekraftig økonomi, mens UNHCR, WFP og UNICEF alle er fond som jobber for økonomisk utvikling. Likevel er det kanskje FNs særorganisasjoner som utgjør den største forskjellen i forhold til NATO og EU, særlig fordi IMF og Verdensbanken er blant disse aktørene.

NATO har ingen egne økonomiske virkemidler å sette inn. Derimot kan de koordinere medlemmenes nasjonale ressurser og de NGOer som er interessert i et nærmere samarbeid. Det samme gjelder for EU hva angår koordinering med eksterne, men EU har derimot flere egne virkemidler de kan benytte. EIB kan gi lån til prosjekter i konfliktområder og ECHO har stor

---

kapasitet innen humanitær assistanse. I tillegg har EU sine CRT, som de sender ut for å koordinere innsatsen og få tilbakemeldinger om tilstanden og behovet i kriseområdet.

### 7.2.4 Likehetene, forskjellene og mulige konsekvenser

Resultatet av den empiriske gjennomgangen kan fremstilles på denne måten:

	Stille selv			Koordinere eksterne		
	FN	NATO	EU	FN	NATO	EU
Diplomati	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Sikkerh råd</li> <li>•Gen sek</li> <li>•DPA</li> <li>•DPKO</li> <li>•UNFIP</li> <li>•UNDP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•NAC</li> <li>•Generalsekretæren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•President</li> <li>•Gensek/HR</li> <li>•Siv adm</li> <li>•Rettsvesen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Vertsland</li> <li>•Medl land</li> <li>•Andre IO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Medlemsland</li> <li>•Partnerland</li> <li>•Andre IO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Medlemsland</li> <li>•3. land</li> <li>•Andre IO</li> </ul>
Militær-makt	<ul style="list-style-type: none"> <li>•DPKO</li> <li>•Mil styrker</li> <li>•Politi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Militær kommando struktur</li> <li>•Militære styrker</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Militær kommando struktur</li> <li>•Mil styrker</li> <li>•Politi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Vertsland</li> <li>•Andre IO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Vertsland</li> <li>•Partnerland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Vertsland</li> <li>•3. land</li> </ul>
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>•DESA</li> <li>•UNHCR</li> <li>•WFP</li> <li>•UNICEF</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>•ECHO</li> <li>•CRT</li> <li>•EIB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•NGOer</li> <li>•IMF</li> <li>•Verdens banken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Medlemmenes nasj. ressurser</li> <li>•NGOer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Medlemmenes nasj. ressurser</li> <li>•NGOer</li> </ul>

Tabell 7-2 Oversikt over hvilke virkemidler FN, NATO og EU selv kan stille ressurser til og i hvilke områder de kan koordinere andres ressurser.

FN har en rekke egne ressurser innen alle de tre virkemidlene jeg har vurdert i denne studien. Innen diplomati har de både de politiske ressursene, ved sikkerhetsrådet og generalsekretæren, men de har også utøvende ledd innen det byråkratiske elementet som kan bidra med å utvikle et lands styresett. Med sitt store medlemsregister har de dessuten muligheten til å koordinere diplomatiet til nesten alle verdens stater. FN har gode muligheter til å stille både militære styrker og politi i en internasjonal innsats, men de har ingen permanent kommandostruktur som NATO, eller en latent, som EU. De må generere denne for hver misjon, og knytningen til resten av FNs misjon i området blir ikke like konkret som øvrige FN bidrag. De har stort potensial for å koordinere andre IOers ressurser innen virkemidlet, foruten vertslandets ressurser. FNs største pre synes likevel å være innen virkemidlet økonomi. De har flere organisasjoner som i seg selv er store aktører på verdensbasis innen dette feltet, foruten at de har formelle knytninger til viktige særorganisasjoner som IMF og Verdensbanken.

NATO har et annet utgangspunkt enn FN, da de er en forsvarsallianse. De har derfor bare ressurser innen virkemidlene diplomati og militærmakt. Innen diplomati har de ingen utøvende ressurser til å bygge opp et lands styresett, men de har de rene politiske ressursene representert ved generalsekretæren og NAC. De kan selvsagt også koordinere medlemslandenes diplomatiske fremstøt, eventuelle partnerland og andre IOer som er villige til å koordinere sin aktivitet innen virkemidlet. Innen militærmakt har NATO en godt utbygd og permanent kommandostruktur, foruten at de har store ressurser å kunne sette inn av militære styrker. De kan bidra med opplæring og koordinering av styrker fra vertslandet, og koordinere innsats fra andre IOer som er villige til det. Innen økonomi har de som sagt ingen egne ressurser, men kan koordinere andre aktørers innsats i et operasjonsområde og til en viss grad koordinere medlemslandenes innsats.

På mange måter kan EU sies å være den mest komplette IO for å gjennomføre en helhetlig tilnærming på egenhånd. EU har både politiske ressurser og utøvende ressurser som kan bidra innen diplomati. Av politiske ressurser er det spesielt presidentskapet og generalsekretæren som har en viktig rolle, mens de har kunnskap og kapasitet til å sette inn ressurser for å bidra til å utvikle et lands sivile administrasjon og rettsvesen. Av eksterne ressurser de kan koordinere er ressursene til medlemsland, tredjeland og andre IOer. Innen militærmakt har EU bygd opp en kommandostruktur som ikke er like permanent som NATOs, men den er øremerket og trent. De har relativt store militære styrker, og de har politistyrker de kan sette inn. De har vist at de kan koordinere tredjelands bidrag og de kan støtte og koordinere vertsland. Det økonomiske virkemidlet er et sterkt kort for EU, med organer som Den europeiske investeringsbanken, ECHO og sine sivile responslag. EU kan koordinere innsatsen med NGOer som er villige til å koordinere, foruten at de kan koordinere medlemmenes innsats.

### **7.3 Avsluttende resonnement**

Det første forskningsspørsmålet mitt rettet seg mot teorien om at en IOs helhetlige tilnærming til en krisehåndtering er avhengig av at medlemmene støtter opp om vedtaket i gjennomføringsfasen. I hvilken grad medlemslandene vil støtte opp den IO de er medlem av, vil kunne være avhengig av både graden av medbestemmelse der vedtaket fattes, og hvordan innsatsen finansieres.

De vesentligste forskjellene og likhetene mellom de tre organisasjonene hva gjelder potensial for samhold i gjennomføringen som denne studien har avdekt, kan sies å være følgende forhold: For det første er det medbestemmelse, hvor FN har en lav grad mens både NATO og EU har en høy grad av medbestemmelse i sine fora der vedtak fattes. Dette fører til at FN kan få et svakt utgangspunkt for internt samhold, spesielt der hvor innsatsen ikke finansieres direkte fra FN,

---

men er avhengig av bidrag fra enkelte medlemsland. Det andre forholdet er finansiering, hvor FN veier opp en del av den lave medbestemmelsen ved at sekretariatet og deres militære innsats er direkte finansiert. Her har NATO og EU gjort det annerledes, ved at deres militære innsats finansieres av den enkelte bidragsyter. Derimot har FN indirekte finansiering av sine organer under generalsekretæren og av særorganisasjonene. Der gjør EU det igjen motsatt, da de direkte finansierer sin sivile innsats. NATO på sin side har ingen sivile ressurser å gjøre en innsats med på samme måte som FN og EU, og skiller seg derfor fra de to andre organisasjonene på den måten.

Totalt sett er det dermed FN som får et lite heldig utfall med tanke på samhold. Spesielt vil dette gjelde for å gjennomføre innsats med organer under generalsekretæren og deres særorganisasjoner, da FN i disse tilfellene ikke gir medlemslandene noen særlig grad av medbestemmelse og de i tillegg har valgt en indirekte finansiering. NATO og EU får derimot en høy grad av potensial for samhold i gjennomføringen, da de har en høy grad av medbestemmelse. Riktignok kan det være vanskeligere å få dekt behovet der hvor det er indirekte finansiering, men i utgangspunktet vil medbestemmelsen øke muligheten for en positiv respons. Dette kan være forhold som gjør at FN kan møte på større problemer med å få oppfylt sine anmodninger om bidrag til en helhetlig krisehåndtering enn hva NATO og EU vil møte.

Mitt andre forskningsspørsmål var myntet på det teoretiske grunnlaget at de ressursene en IO kunne stille med selv, i større grad ville sikre felles situasjons- og målforståelse, enn der hvor IO'en må koordinere med eksterne aktører. Dessuten vil det være viktig for en IO å kunne koordinere med eksterne aktører, for å sikre en helhetlig tilnærming. Hva gjelder ressurser de tre organisasjonene kan stille med, kan de vesentligste forskjellene og likhetene summeres opp i følgende forhold: Innen diplomati har FN og EU både politiske og utøvende, byråkratiske ressurser de kan sette inn, mens NATO bare har politiske ressurser. Innen militærmakt har FN og EU mulighet til å stille politistyrker, noe NATO ikke har. NATO og EU har på sin side en militær kommandostruktur, selv om NATOs er permanent og EUs er latent, mens FN må generere en for den enkelte militære innsats. Innen økonomi er forskjellene kanskje størst, da NATO ikke har ressurser innen dette virkemidlet. Det har både FN og EU, selv om FNs ressurser er større enn EUs.

Når det kommer til hvilke ressurser de tre IOene eventuelt kan koordinere av andre aktørers ressurser, er likhetene mer fremtredende enn forskjellene. Innen diplomati er det en viss forskjell, men denne skyldes hovedsakelig at FN har de aller fleste stater i verden som sine medlemmer, mens for NATO og EU blir de fleste av verdens stater tredjeland. Innen

militærmakt er det en liten forskjell i at jeg bare har funnet eksempler på at FN har koordinert andre IOers militære bidrag, mens jeg ikke har funnet eksempler på at NATO og EU har koordinert andre IOers militære bidrag. Det synes også relativt åpenbart at det vil være slik, da militære bidrag til for eksempel en NATO operasjon vil komme fra enkeltmedlemmer i EU, ikke EU som organisasjon. Likevel kan, rent teknisk, både NATO og EU koordinere andre IOers militære bidrag om de får muligheten. Den store forskjellen kommer likevel innen økonomi, hvor FN koordinerer FNs særorganisasjoner via ECOSOC, noe de to andre IOene ikke gjør.

Disse sentrale forskjellene og likhetene betyr at de tre IOene vil kunne møte på forskjellige utfordringer i sine konsept for helhetlig tilnærming, og ikke minst i gjennomføringen av sin helhetlige tilnærming. FN har en stor og kompleks organisasjon, som med sin lave grad av medbestemmelse skaper et potensial for svakt samhold i gjennomføringen. Noe av dette rettes opp med FNs direkte finansiering av spesielt militær innsats, mens det meste av den øvrige innsatsen er avhengig av bidrag fra medlemmer som kanskje ikke føler eierskap til vedtaket. Derimot er FN en organisasjon som i sannhet er helhetlig, da den har store ressurser innen alle virkemidler. Dette gjør at FN kan opptre helhetlig, uten å være avhengig av å måtte koordinere sin aktivitet med andre aktører. Likevel har FN et apparat, en doktrine og en vilje til å koordinere sin virksomhet med andre aktører, som bør gjøre de i stand til å opptre helhetlig også utenfor egen organisasjon.

NATO er først og fremst en forsvarsallianse, og mangler derfor en rekke ressurser for å kunne opptre helhetlig på egen hånd. Riktignok har de ressurser innen det diplomatiske virkemidlet, men ingen utøvende ressurser verken der eller innen økonomi. De vil derfor være helt avhengig av å koordinere sin aktivitet med andre aktører, for å få til en helhetlig tilnærming. Deres høye grad av medbestemmelse bør kunne skape et sterkt samhold i gjennomføringen blant medlemmene, selv om bidragslandene selv må dekke alle kostnader. Utfordringen vil derfor trolig ligge i samholdet mot eksterne aktører.

EU fremstår i denne studien på mange måter som den perfekte helhetlige aktør. Deres høye grad av medbestemmelse, kombinert med direkte finansiering av den sivile innsatsen og deres mangfold av ressurser innen alle virkemidler, gjør at EU bør kunne være den rette IO for en helhetlig tilnærming. EU har også evne og mulighet til å koordinere sin aktivitet med en rekke andre aktører, der hvor det er nødvendig. Nødvendig å koordinere vil det kanskje først og fremst bli der hvor konflikten er av en størrelse som gjør at EUs samlede ressurser innen ett eller flere virkemiddel ikke helt strekker til, og der hvor andre aktører har spesielle kvaliteter og ressurser som EU ikke innehar selv.

---

## 8 Politisk styring

Hensikten med dette kapitlet er å besvare det tredje forskningsspørsmålet jeg stilte i kapittel 1; hvordan bestemmelser fattet i internasjonale organisasjoner Norge er medlem av påvirker den politiske styringen av militærmakten og bruken av bistandsmidler i Norge. I denne tidsseriestudien som dekker norsk bistand og militær innsats for årene 2005 og 2008 i Afghanistan, vil jeg fokusere på hva FN og NATO har fattet av beslutninger som burde kunne være med på å påvirke den norske politiske styringen.

### 8.1 Situasjonen i 2005

Det er i utgangspunktet bare Bonn-avtalen fra 2001 og sikkerhetsrådsresolusjon 1401 fra 2002 som gir føringer for den internasjonale bistanden til Afghanistan i 2005. Innen sikkerhetsområdet er det, foruten Bonn-avtalen, sikkerhetsrådets misjon til Afghanistan høsten 2003 og NATOs toppmøte i Paris 2004 som gir føringer for militære bidrag.

#### 8.1.1 Hva ble Norge bedt om å stille av bistand til Afghanistan i 2005

I Bonn-avtalens vedlegg III, punkt 2, står det at deltakerne i de FN-ledede samtalene om Afghanistan:

Urge the United Nations, the international community, particularly donor countries and multilateral institutions, to reaffirm, strengthen and implement their commitment to assist with the rehabilitation, recovery and reconstruction of Afghanistan, in coordination with the Interim Authority (Afghan Government 2009).

Dermed var prinsippet om at bistanden skulle være koordinert med de lokale myndighetene etablert allerede i 2001. I sikkerhetsrådsresolusjon 1401 (UN 2002 pkt. 4), stadfester FN prinsippet om at humanitær bistand skal settes inn der det er behov, mens gjenoppbygging skal rutes via den afghanske regjeringen. I praksis vil mye av gjenoppbyggingen rutes via *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF), et fond som Verdensbanken administrerer og som "[...] has emerged as one of the main instruments for financing the country's [Afghanistans] recurrent budget and investment needs." (Verdensbanken 2009). ARTF retter sin prosjektportefølje etter den afghanske regjeringens *National Development Strategy* (ANDS). I hovedsak har ARTF prosjekter innen jordbruk og landsbygdutvikling, rettsvesen, utvikling av privat sektor, utdanning, byutvikling, transport og energi (Verdensbanken 2009).

#### 8.1.2 Hva stilte Norge med av bistand til Afghanistan i 2005

I følge budsjettproposisjonen for 2005 er Afghanistan ett av 18 andre samarbeidsland som rangeres etter de syv hovedsamarbeidslandene hva gjelder programområdet *Bilateral bistand*. For 2005 sier regjeringen at "Det legges opp til en mer langsiktig støtte til Afghanistan for 2005.

Det tas derfor sikte på at en betraktelig økt andel av støtten skal gå over regionbevilgningen.” (St.prp. nr. 1 (2004-2005a) kap. 151, post 78). Det sies også i budsjettproposisjonen at ”Støtten over regionbevilgningen vil i hovedsak bli kanalisert gjennom flergiverfondet ARTF for å bidra til bedre giverkoordinering og sikre afghansk eierskap til utviklingsprosessen.” (St.prp. nr. 1 (2004-2005a) kap. 151, post 78).

Innen programkategorien *Globale ordninger* fremkommer det heller ikke hva eller hvor mye Norge vil gi av bistand til Afghanistan, men flere av kapitlene er aktuelle. Særlig aktuelt er overføring innen kapittel 162, post 70, *Overgangsbistand*. Om Afghanistan sier budsjettproposisjonen:

Utfordringene når det gjelder å bidra til å bygge fred og fremme utvikling bl.a. i Afghanistan [...] er store og vedvarende. Dette tilsier at disse områdene også i 2005 vil være blant de største mottakerne av overgangsbistand. Nivå og innretning av arbeidet vil i stor grad avhenge av den politiske utviklingen og framdriften i arbeidet for å skape fred, stabilitet og grunnlag for samfunnsbygging og utvikling. (St.prp. nr. 1 (2004-2005a) kap. 162, post 70).

Den *multilaterale bistanden* for 2005 deles inn i tre kapitler. Det første er kapittel 170, *FN-organisasjoner mv*. Dette kapitlet foreslås gitt ca. 3,7 milliarder kroner, og av disse igjen er over en milliard satt til post 76, *tilleggsmidler via FN-systemet mv*. De øvrige postene er i hovedsak direkte overføringer til FN-organisasjoner eller FNs særorganisasjoner, som UNDP med 723 millioner og UNICEF med 300 millioner kroner (St.prp. nr. 1 (2004-2005a)). Kapittel 171, *multilaterale finansinstitusjoner*, foreslås gitt ca 1,9 milliarder, hvorav 730 millioner til Verdensbanken. Kapittel 172, *gjeldsslette*, tildeles 350 millioner for 2005, men Afghanistan er ikke nevnt eksplisitt i målangivelsen for dette kapitlet.

I følge NORAD (2009) ble det totalt gitt i overkant av 386 millioner kroner i bilateral bistand til Afghanistan i 2005, for øvrig 70 millioner mindre enn året før og 60 millioner mindre enn året etter. Hvor stor andel av Norges overføringer til multilaterale organisasjoner som finner veien til Afghanistan er vanskelig å spore, men disse overføringene er viktig for FN organisasjonene og høyt prioritert av Norge. Prioritetene for gjenoppbyggingen ble gitt av utenriksministeren i hans redegjørelse for Stortinget 15. desember 2003: ”Den planlagte bistanden vil i all hovedsak gå til oppbygging av offentlige institusjoner, utdanning, demokratibyging og menneskerettigheter.” (Petersen 2003).



### 8.1.3 Hva ble Norge bedt om å stille av militære bidrag til ISAF og Enduring Freedom i 2005

FNs sikkerhetsråd kom med to resolusjoner om Afghanistan i 2004. Den første, resolusjon 1536 kom i mars, og omhandlet blant annet forlengelse av UNAMAs mandat. Det var lite konkret av bestemmelser i denne resolusjonen som direkte kunne påvirke den norske regjeringens politiske styring, foruten at de i punkt 12 "[...] *calls upon* troop contributors to provide the necessary resources to ensure the full implementation of the mandate of ISAF." (UN 2004a pkt. 12). Heller ikke i den neste resolusjonen, 1563 fra september samme år, kom det noen konkrete bestemmelser som regjeringen burde ta hensyn til. Riktignok forlenger de ISAFs mandat med ett år, men det hadde vært langt mer overraskende om en slik forlengelse ikke hadde kommet enn at det faktisk kom. Derimot er det andre offisielle dokumenter fra Sikkerhetsrådet som gir anbefalinger.

I sin rapport etter sikkerhetsrådets misjon til Afghanistan høsten 2003, står det blant annet følgende i misjonens anbefalinger:

Given the importance of building up Afghan capacity in the security sector, the mission draws the attention of the international community to the need for enhanced assistance activities in this area, in particular regarding the accelerated training and further deployment of the national police and Afghan national army, and to urgently commit further funds to the Law and Order Trust Fund. (UN 2003 pkt. 11).

Høsten 2003 ble det fra sikkerhetsrådets misjon til Afghanistan etterlyst støtte til å bygge opp den afghanske evnen innen sikkerhetssektoren, både for politi og hærstyrker. Dette er et ønske som også ble satt fram eksplisitt i Bonn avtalen fra 5. desember 2001, hvor det i vedlegg I, punkt 2 står at "[...] the participants request the assistance of the international community in helping the new Afghan authorities in the establishment and training of new Afghan security and armed forces." (Afghan Government 2001). Dermed er det liten tvil om at trening av lokale sikkerhetsstyrker har vært et oppdrag for ISAF og deres bidragsytere siden starten.

Fra NATOs side er det toppmøtet i Istanbul 2004 som gir føringer på bidragene til ISAF, selv om retningslinjene i dette offisielle dokumentet er grovmaskede.

Contributing to peace and stability in Afghanistan is NATO's key priority. NATO's leadership of the UN-mandated International Security Assistance Force demonstrates the readiness of the North Atlantic Council to decide to launch operations to ensure our common security. NATO's aim is to assist in the emergence of a secure and stable Afghanistan, with a broad-based, gender sensitive, multi-ethnic and fully representative government, integrated into the international community and cooperating with its neighbours. Establishing and sustaining peace in Afghanistan is essential to

---

the well-being of the Afghan people and to our shared struggle against terrorism. We remain committed to that cause and pledge to contribute to ISAF the forces necessary for successful completion of our mission in Afghanistan.

In consultation with the Afghan authorities, we will continue to expand ISAF in stages throughout Afghanistan, through the establishment by lead nations of additional Provincial Reconstruction Teams. We will continue to coordinate and cooperate with Operation Enduring Freedom, as appropriate. [...] We are prepared to help the Afghan government to build a better future for Afghanistan, together with Operation Enduring Freedom, the UN Assistance Mission to Afghanistan, the European Union, and other international organisations on the ground. (NATO 2004 pkt. 4 - 6).

De sier med andre ord at de skal utvide ISAF ved å etablere ytterligere PRT i konsultasjon med den afghanske regjering, de skal stille de nødvendige styrkeressursene til ISAF og de skal fortsette å koordinere og samarbeide med *Enduring Freedom*, UNAMA, EU og andre IOer.

#### 8.1.4 Hva stilte Norge med av militære styrker til ISAF og Enduring Freedom i 2005

I St.prp. nr. 1 (2004-2005b), del 2 kapittel 1792, sier FD om innsatsen i Afghanistan at ”Det vil gjøres vurderinger av en øket norsk militær innsats sett ift. NATOs operative behov, som eksempelvis kan være et utvidet engasjement i tilknytning til *Provincial Reconstruction Teams* (PRT).” Utover dette sa ikke regjeringen mye i denne budsjettproposisjonen om konkret deltakelse i Afghanistan. Derimot presiserte de NATOs enighet om utvidet engasjement i Afghanistan fra toppmøtet i Istanbul (St.prp. nr. 1 (2004-2005b) pkt. 2.5), og økte budsjettet for 2005 til 800 millioner, fra saldert budsjett for 2004 på 700 millioner kroner (St.prp. nr. 1 (2004-2005b) kap. 1792).

Allerede 15. februar 2005 ble endringen som var antydnet i budsjettproposisjonen konkretisert i utenriksministerens redegjørelse for Stortinget. Han nevner samtaler med britene om overtakelse av ledelsen av PRT Meymaneh, som ”[...] en naturlig videreføring av vår deltakelse i Nord-Afghanistan og vil bidra til å lette den videre utvidelsen [vest og sørover i Afghanistan] av ISAF.” (Petersen 2005). Regjeringen ville også etterkomme en anmodning fra USA om å stille norske spesialstyrker til *Enduring Freedom* for inntil seks måneder, i følge utenriksministeren.

Senere på våren redegjorde forsvarsministeren for Stortinget om den videre innsatsen i Afghanistan. Der sier hun at:

De norske bidragene til ISAF består i dag av vel 350 personer. [...] Vi deltar i tillegg med stabspersonell i hovedkvarteret til ISAF og i den multinasjonale brigaden i Kabul, samt med

---

brannmenn på Kabul internasjonale flyplass. Vi har også ti polititjenestemenn i Kabul som driver opplæring av afghansk politi. (Devold 2005).

Deretter bekrefter hun at Norge skal overta ledelsen i Meymaneh fra 1. september samme år, noe som vil medføre en økning med cirka 20 personer. I tillegg, fortsetter hun, har Tyskland bedt blant annet Norge om å erstatte de britiske styrkene i nord da de trekker seg ut. Dette eventuelle bidraget presenterer hun slik:

I samarbeid med Tyskland er vi i ferd med å avklare den konkrete utforming av det norske styrkebidraget i nord. Blant de bidrag som vurderes, er et kompani for hurtig innsetting – QRF – eksplosivryddeeksperter, logistikkpersonell og sentralt plasserte stabsoffiserer. Den videre planlegging vil reflektere at Afghanistan fortsatt skal være vårt militære hovedsatsingsområde ute, og de samlede norske bidrag vil derfor opprettholdes på om lag dagens nivå. (Devold 2005).

### 8.1.5 Delkonklusjon om situasjonen i 2005

Innen bistand var det relativt vage anmodninger fra FN i 2005. I utgangspunktet var føringene gitt i Bonn-avtalen fra 2001, og i Sikkerhetsrådets resolusjon 1401 fra 2002. Hovedpoenget i disse dokumentene er at gjenoppbyggingen skal gå via den afghanske regjering, mens den humanitære bistanden skal settes inn der det er behov. Verdensbanken har fått i oppdrag å drifte ARTF, som igjen retter seg etter styringene gitt av den afghanske regjering i deres nasjonale utviklingsstrategi, ANDS. Begge disse forholdene må man kunne si at Norge har fulgt opp. Gjenoppbyggingen har vært gitt i henhold til prioriteringene til den afghanske regjeringen, med prioritet til de fire områdene oppbygging av offentlige institusjoner, utdanning, demokratibyggning og menneskerettigheter. Det ser derfor ut til at Norge har fulgt FNs anmodninger, ved å legge til rette for humanitær bistand via FN organisasjoner og NGOer, og gjenoppbygging via ARTF.

På den militære siden er det først og fremst tre forhold som FN eller NATO anmodet om. Fra FNs side var det opptrening av afghanske sikkerhetsstyrker det ble anmodet om, i rapporten fra sikkerhetsrådets misjon til Afghanistan høsten 2003. Dette behovet var også stadfestet allerede i Bonn-avtalen fra 2001. Fra NATO var det toppmøtet i Istanbul i 2004 som ga føringer, ved at de ønsket å etablere ytterligere PRT og fortsette samarbeidet og koordineringen med *Enduring Freedom*. Dermed har Norge trolig fulgt oppfordringene fra NATO om endring i sine bidrag, ved at de i løpet av 2005 flyttet tyngdepunktet av engasjementet sitt fra Kabul til Nord-Afghanistan, og etter hvert overtok ledelsen i PRT Meymaneh etter britene. Selv om dette ikke var en etablering av ytterligere PRT, ga det indirekte britiske styrker muligheter til å sette inn sine styrker andre steder i Afghanistan. De har også fulgt USAs anmodning om spesialstyrker til

---

---

*Enduring Freedom*, noe som kan sees på som en oppfølging av NATOs toppmøte i Istanbul, hvor de presiserer sitt nære samarbeid med *Enduring Freedom* (NATO 2004). FNs anmodning fra tidligere om trening av afghanske sikkerhetsstyrker etterkommes derimot ikke.

## 8.2 Situasjonen i 2008

Siden 2005 er det blitt gitt ut flere resolusjoner fra både Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen om situasjonen i Afghanistan, uten at alle disse er spesielt konkrete for bruk i denne sammenhengen. Derimot er *the Afghanistan Compact* fra konferansen i London i 2006 relativt konkret, og gir føringer både for bistanden og for den militære innsatsen.

Det nye styringsdokumentet fra NATOs side er sluttkommunikeet fra forsvarsministermøtet sommeren 2007. Innen det militære domenet er den største endringen at ISAF har vokst både i antall soldater og i areal de skal dekke siden 2005. En annen markant forskjell er selvsagt at den norske regjering avsluttet det norske styrkebidraget til *Enduring Freedom* fra januar 2006. I sin redegjørelse for Stortinget i november 2005 sa utenriksministeren:

For det første vil vår militære innsats i Afghanistan skje gjennom den NATO-ledete stabiliseringsstyrken ISAF. Som en konsekvens vil vi ved neste rotasjon avslutte vår deltakelse i den amerikansk-ledete operasjonen "Enduring Freedom" når mandatperioden for styrken utløper i januar 2006. (Støre 2005).

### 8.2.1 Hva ble Norge bedt om å stille av bistand til Afghanistan i 2008

Det gjeldende styringsdokumentet for bistand til Afghanistan på dette tidspunkt er *the Afghanistan Compact* fra konferansen i London i 2006. Denne overenskomsten beskriver tre hovedpilarer med aktiviteter. Den første pilaren er sikkerhet, den andre styresett, rettsvesen og menneskerettigheter og den tredje er økonomisk og sosial utvikling. Avslutningsvis i hensiktsavsnittet i overenskomsten står det:

The Afghan Government hereby commits itself to realising this shared vision of the future; the international community, in turn, commits itself to provide resources and support to realise that vision. Annex I of this Compact sets out detailed outcomes, benchmarks and timelines for delivery, consistent with the high-level goals set by the Afghanistan National Development Strategy (ANDS). The Government and international community also commit themselves to improve the effectiveness and accountability of international assistance as set forth in Annex II. (Foreign & Commonwealth Office 2006 s. 2).

Det er dermed sterke bindinger denne overenskomsten setter, både for den afghanske regjering og for det internasjonale samfunn, selv om det er i vedlegg I de konkrete målene står, de som

---

forplikter de afghanske myndighetene. Vedlegg II, som beskriver hva det internasjonale samfunn skal gjøre, er langt rundere formulert.

Pilar to i overenskomsten vektlegger viktigheten av et demokratisk styresett og beskyttelse av menneskerettighetene som "[...] the cornerstone of sustainable political progress in Afghanistan." (Foreign & Commonwealth Office 2006 s. 3). Innen pilar tre, økonomisk og sosial utvikling, nevner overenskomsten seks sektorer den offentlige investeringen vil struktureres rundt. Det er infrastruktur og naturressurser, skolevesen, helse, landbruk og landsbygdd utvikling, sosial beskyttelse og økonomisk styring og utvikling av den private sektor. For som de sier;

In each of these areas, the objective will be to achieve measurable results towards the goal of equitable economic growth that reduces poverty, expands employment and enterprise creation, enhances opportunities in the region and improves the well-being of all Afghans. (Foreign & Commonwealth Office 2006 s. 4).

Sikkerhetsrådets misjon til Afghanistan høsten 2006 følger opp overenskomsten fra London, og finner det nødvendig å styrke den afghanske, statsstyrte koordineringen av utviklingshjelpen og den humanitære bistanden (UN 2006b pkt. 42). Ett av misjonens funn innen området utvikling og humanitær bistand var for øvrig at:

However, for the Compact to deliver visible change to the Afghan people, Government-led coordination efforts, including those of the military-led provincial reconstruction teams, would need to be strengthened and integrated under the overall Afghanistan National Development Strategy. (UN 2006b pkt. 26).

Her referer misjonen til overenskomsten eksplisitt, og gjentar behovet for integrering av bistanden under afghansk ledelse. Dette gjentas enda en gang i Generalforsamlingens resolusjon 62/6, om situasjonen i Afghanistan fra desember 2007, hvor de i punkt 30 oppfordrer "[...] the international community, including all donor nations, to assist the Government of Afghanistan in making capacity-building and human resources development a cross-cutting priority".

### **8.2.2 Hva stilte Norge med av bistand til Afghanistan i 2008**

I budsjettproposisjonen for 2008 fjerner regjeringen skillet mellom hovedsamarbeidsland og samarbeidsland, da de ikke lenger finner skillet formålstjenlig, og begrunner det blant annet med den betydelige bistanden Afghanistan får (St.prp. nr.1 (2007-2008a) pkt. 8.1).

Norge vil fortsette sitt høye engasjement for å bistå sårbare, svake, stater på vei ut av konflikt, og bidra med omfattende humanitær bistand for å lindre nød, sikre beskyttelse og skape muligheter for en bedre og tryggere fremtid for utsatte grupper. Utviklingen i de fleste land rammet av krig og konflikt er ikke [sic] en lineær prosess fra humanitær katastrofe, via gjenoppbygging til

langsiktig utvikling. I praksis har dette medført behov for å gi bistand for å møte alle disse situasjonene i ett og samme land samtidig. Dette gjør at land som Afghanistan, Sudan og de palestinske områdene samtidig er mottakere både av humanitær bistand, bistand til fred og forsoning, overgangsbistand og bistand til langsiktig utvikling. Regjeringen legger vekt på å se de ulike virkemidlene i sammenheng og vektlegger koordinering og effektiv arbeidsdeling for å få størst mulig effekt av bistanden. (St.prp. nr.1 (2007-2008a) pkt. 8.1).

For 2008 ble det opprettet en egen post 72, *bistand til Afghanistan*, i kapittel 151 for den *bilaterale bistanden*, hvor det ble foreslått bevilget 250 millioner kroner. I tillegg ble det satt av 150 millioner kroner i *regionsbevilgning* til Afghanistan på post 78. (Utenriksdepartementet 2007). Innen *globale ordninger*, ble det i kapittel 162, *overgangsbistand*, satt av 80 millioner kroner til Afghanistan (Utenriksdepartementet 2007). Innen den *multilaterale bistanden* er det ikke store endringer fra 2005. Det totale budsjettforslaget er på ca. 8,4 milliarder kroner, med en hovedvekt av pengene, i overkant av 5 milliarder kroner, som direkte overføring til FN-organisasjoner. Igjen er det FNs utviklingsprogram UNDP, FNs barneprogram UNICEF og FNs befolkningsprogram UNFPA som er de tre største mottakerne (St.prp. nr.1 (2007-2008a) kap. 170).

Norges bidrag til Afghanistan for 2008 blir av departementet beskrevet som følger:

Med sitt engasjement i Afghanistan gir Norge bidrag til å fremme varig og stabil fred gjennom hovedpillarene økt sikkerhet, godt styreset/respekt for menneskerettighetene, økonomisk og sosial utvikling med hovedvekten på landsbygduitvikling og utdanning. Kvinners deltakelse i politiske og økonomiske prosesser tillegges betydelig vekt. (St.prp. nr.1 (2007-2008a) kap. 151, post 78).

ARTF er fortsatt viktig i norsk bistand til Afghanistan, og en treårs avtale har blitt inngått for å sette afghanske myndigheter bedre i stand til bedre sitt tjenesteutbud overfor egen befolkning (St.prp. nr.1 (2007-2008a) s. 113). Det foreligger pr. 30. april 2009 ingen offisielle regnskapstall over Norges totale bistand til Afghanistan for 2008, men i følge utenriksministeren var den besluttet økt fra 500 millioner kroner i 2007 til 750 millioner i 2008 (Støre 2008).

### **8.2.3 Hva ble Norge bedt om å stille av militære bidrag til ISAF i 2008**

Sikkerhet er den første pilaren i *the Afghanistan Compact*, og den setter dermed krav også til de militære bidragene, foruten at den ser sikkerhet som en del av et større hele i en helhetlig tilnærming.

Genuine security remains a fundamental prerequisite for achieving stability and development in Afghanistan. Security cannot be provided by military means alone. It requires good governance, justice and the rule of law, reinforced by reconstruction and development. [...] the NATO-led

---

International Security Assistance Force (ISAF), the US-led Operation Enduring Freedom (OEF) and partner nations involved in security sector reform will continue to provide strong support to the Afghan Government in establishing and sustaining security and stability in Afghanistan, subject to participating states' national approval procedures. They will continue to strengthen and develop the capacity of the national security forces to ensure that they become fully functional. All OEF counterterrorism operations will be conducted in close coordination with the Afghan Government and ISAF. ISAF will continue to expand its presence throughout Afghanistan, including through Provincial Reconstruction Teams (PRTs), and will continue to promote stability and support security sector reforms in its areas of operation. (Foreign & Commonwealth Office 2006 s. 4).

Opptrening av nasjonale afghanske sikkerhetsstyrker synes å ha vært et forsømt kapittel over lang tid, da sikkerhetsrådets misjon til Afghanistan høsten 2006 rapporterer om en dårlig utstyrt og underbemannet hær (UN 2006b pkt. 15). For politiets del står det enda dårligere til, og president Karzai skylder på sine internasjonale partnere for mangelfull og forsinket støtte til oppbygging av politiet (UN 2006b pkt. 16). Behovet for støtte gjentas i misjonens anbefalinger, der de i punkt 37 ber givreland om å øke støtten innen dette feltet. Det andre området de ber om økt støtte til innen sikkerhetsområdet er til ISAF, for å møte den økende sikkerhetstrusselen i Afghanistan (UN 2006b pkt. 36). Behovet for støtte til opplæring og trening av de afghanske sikkerhetsstyrkene gjentas i sikkerhetsrådsresolusjon 1776:

*Stresses* the importance of increasing the effective functionality, professionalism and accountability of the Afghan security sector in order to provide long-term solutions to security in Afghanistan, and *encourages* ISAF and other partners to sustain their efforts, as resources permit, to train, mentor and empower the Afghan national security forces, in particular the Afghan National Police; (UN 2007 pkt. 5).

Selv om politiet nevnes eksplisitt som en viktig aktør for ISAF å trene opp, er det liten tvil om at treningsoppgavene av lokale sikkerhetsstyrker generelt er et sentralt tema i FN.

Fra NATOs side blir opplæringen av de afghanske sikkerhetsstyrkene nevnt som en viktig oppgave for ISAF i sluttkommunikatet fra forsvarsministtermøtet i juni 2007 (NATO 2007e pkt. 4). Et annet tema som har vært oppe, men som ikke finnes igjen i de offisielle NATO dokumentene, er uenigheten mellom deltakerlandene om deltakelse med militære styrker sør i Afghanistan (Ask 2008)<sup>4</sup>. Det som derimot står uttrykt fra offisiell side i NATO er at de skal fortsette å støtte den afghanske regjeringen, og for å forbedre sikkerhetsanstrengelsene skal de

---

<sup>4</sup> Eksempler kan finnes i de aller fleste media, norske som fra andre NATO-land, selv om jeg her bare refererer til Alf Ole Ask i Aftenposten.

"[...] support each other in sharing the burden in Afghanistan;" (NATO 2008c pkt. 4). Også i ISAF strategien vedtatt under toppmøtet i Bukarest i 2008 gjentas støtten til opplæring og utrustning av den afghanske hæren (NATO 2008c pkt. 5).

### 8.2.4 Hva stilte Norge med av militære styrker til ISAF i 2008

I sin redegjørelse for Stortinget 5. februar 2008 om Norges militære bidrag til Afghanistan i 2008 sier utenriksminister Støre:

Regjeringen vil konsentrere sitt militære bidrag om Faryab-provinsen i nord og om Kabul-regionen. Vi forsterker det stabiliseringslaget Norge leder i Meymaneh. [...] Når vi i mars sender tilbake våre spesialstyrker til Kabul-regionen for en 18-månedersperiode, vil også disse kunne trekke på erfaring og kunnskap fra deres siste opphold i 2007. [...] Samtidig styrker Norge bidraget til opplæring av den afghanske hæren. Med 50 instruktører vil vi bidra til å sette afghanerne i stand til å ta en stadig større del av oppgavene selv. Det er afghanernes eget ønske, og det er vårt ønske. Det føyer seg inn i det som må være en rød tråd i vår samlede strategi. (Støre 2008).

I budsjettproposisjonen for 2008 fremkommer mye av den samme informasjonen. I hovedinnledningen redegjøres for hva som er status, med fokus i nord og hvilke styrker Norge har hatt i Afghanistan i 2007. Regjeringen nevner også Norges bidrag til NATOs trenings- og mentorlag, et bidrag regjeringen vurderer å øke i 2008. (St.prp. nr. 1 (2007-2008b) pkt 2.5).

Del 2 av budsjettproposisjonen tar for seg de konkrete budsjettpostene, og for kapittel 1792, *Norske styrker i utlandet*, er det en økning med 6,3 millioner kroner i forhold til 2007. "Økningen skyldes videreført deltagelse i Operational Mentor- and Liaison Team (OMLT) i Afghanistan og Civil-Military Cooperation-enhet (CIMIC) i Libanon." (St.prp. nr. 1 (2007-2008b) del 2 kap. 1792). Om opplæringen av den afghanske hæren, sier regjeringen også i budsjettdelen av proposisjonen at de vil vurdere å øke denne ytterligere. Om Norges totale bidrag sier regjeringen at "[...] de understøtter NATOs prioriteringer i retning av økt tilstedeværelse i provinsene og trening og utdanning av Afghanistans egne sikkerhetsstyrker." (St.prp. nr. 1 (2007-2008b) del 2 kap. 1792).

### 8.2.5 Delkonklusjon om situasjonen i 2008

Den markante endringen før 2008 i anmodningen om hva det internasjonale samfunn skal bidra med av bistand til Afghanistan er *the Afghanistan Compact*. Denne overenskomsten er riktignok tuftet på tidligere avtaler og retningslinjer, men den store forskjellen er at den satte opp konkrete mål for hva den afghanske regjeringen skulle oppnå. Først og fremst var det en forsterkning av kravet om at gjenoppbyggingen av landet måtte styres og koordineres av den afghanske



regjering. Bare på den måten kan alle innbyggerne få ta del i den utviklingen bistanden kan bety. Implisitt kan man kanskje lese en kritikk av bistand til gjenoppbygging som ikke er i henhold til prioriteringene i ANDS.

Overenskomsten har godt styresett som et hovedsatsningsområde innen pilar to, mens det i pilar tre finnes seks prioriterte sektorer. For Norges del prioriteres henholdsvis godt styresett, utdanning og landsbygdutvikling i bistanden til Afghanistan. Den norske bistanden ligger dermed godt innenfor de afghanske prioritetene, ved at godt styresett er prioritet en for pilar to, og begge Norges øvrige prioriteter er blant de seks prioriterte sektorene i overenskomstens pilar tre. Likevel er anmodningene fra FN fortsatt så vidt rundt formulert, at det nesten uansett vil være mulig å si at et lands bistand er tilpasset disse ønskene. De konkrete målene i overenskomsten fra 2006 er først og fremst hva Afghanistan skal oppnå, og ikke hva det internasjonale samfunn skal bidra med.

På den militære siden er det først og fremst opptrening av de afghanske sikkerhetsstyrkene som har prioritet. Dette er nevnt eksplisitt i *the Afghanistan Compact*, i sikkerhetsrådets misjon til Afghanistan høsten 2006, i sikkerhetsrådsresolusjon 1776 og det ble slått fast i ISAF strategien vedtatt under NATOs toppmøte i Bukarest i 2008. Denne gangen etterkommer Norge anmodningen om å sende mentorer for å trene opp den afghanske hæren, og sender en gruppe på 50 offiserer for å ivareta denne oppgaven. Den andre oppfordringen fra NATO er at medlemslandene og andre bidragsytere til ISAF må ta sin del av byrdene i Afghanistan. Riktignok er dette en vag formulering, og man kan trolig legge i det at noen land mener byrdene først og fremst er å sende styrker til sør. Når jeg likevel mener at Norge kan sies å ha etterkommet denne runde formuleringen, uten å ville sette inn styrker sør i Afghanistan, er det først og fremst med det økte bidraget til ISAF med spesialstyrkene og mentorlagene.

### 8.3 Avsluttende resonnement

Da vedtakene, eller bestemmelsene, i FN og NATO er relativt runde på mange områder i sin formulering, er det ikke alt for mange bestemmelser jeg har funnet i de offisielle dokumentene. I NATO har det nok vært diskusjoner, og press på flere av medlemslandene, om å stille styrker sør i Afghanistan. Likevel vil dette ikke komme fram som noe krav eller bestemmelse som er tatt i NATO, da det bare er enkelte lands oppfatninger, og ikke en NATO beslutning. I FN vil det trolig også ha vært diskusjoner, og kanskje press på medlemsland, som ikke ender opp i konkrete bestemmelser om den støtten medlemslandene skal gi. De funnene jeg har gjort tidligere i kapitlet kan sammenfattes i følgende tabell:

		Følger IO vedtak			
		2005		2008	
		Ja	Nei	Ja	Nei
Med i arena	Ja - NATO	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Overta PRT</li> <li>•Støtte <i>Enduring Freedom</i></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>•"Dele byrdene" – økt norsk bidrag</li> <li>•Trene afghanske styrker</li> </ul>	
	Nei - FN	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Bistand via afghanske regjering/ARTF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Trene afghanske styrker</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Bistand iht ANDS</li> <li>•Trene afghanske styrker</li> </ul>	

Tabell 8-1 Vedtak fattet i FN og NATO for bidrag til Afghanistan for 2005 og 2008 og Norges etterlevelse av vedtakene.

Som det framgår av tabellen over ble de aller fleste av vedtakene fulgt av Norge. Det eneste avviket er FNs ønske om opptrening av afghanske sikkerhetsstyrker, som ikke ble fulgt av Norge i 2005. Derimot startet Norge å sende personell for å utøve denne funksjonen allerede fra 2006, og i 2008 ble det en markant økning. Forskjellen fra 2005 til 2008, er at mens det i 2005 ikke var et uttalt ønske fra NATO om å stille personell til disse treningsoppgavene, var det blitt det i 2008. Dette kan være et tegn på at bestemmelser i NATO, hvor Norge har høy grad av medbestemmelse i arenaen, kanskje veier noe tyngre enn bestemmelser tatt i FN. Det kan også ha andre forklaringer, som at Norge i 2005 prioriterte annerledes og ikke hadde ressurser til alt, eller at de myndighetene Norge avga militære styrker til, nemlig ISAF og *Enduring Freedom*, ikke ba om et slikt bidrag. Da dette er det eneste unntaket i denne tidsseriestudien, er det vanskelig å trekke noen entydige konklusjoner.

På bistandssiden framgår det at Norge i all hovedsak ser ut til å ha gjort det de har blitt bedt om. Begge årene har Afghanistan vært en viktig mottaker av norsk bistand. I hvilken grad den norske bilaterale bistanden har gått via den afghanske regjering og om den er helt i henhold til ANDS, og om det er et stort nok bidrag etter FNs ønske, har det vært vanskelig å få verifisert ut fra de offisielle kildene jeg har brukt. Det synes likevel som om det har vært godt nok. Trolig er det slik at Norge er blant de flinkere medlemmene i FN til å gjøre nettopp dette, i henhold til offisielle statistikker. Generelt kan det også sies at Norge gir en betydelig del av bistanden begge årene til

---

FN organisasjoner, som igjen er med på å øke FNs mulighet til å ha den ledende rollen i Afghanistan som mange aktører offisielt ønsker de skal ha.

Det militære bidraget har begge årene fulgt de offisielle oppfordringene fra NATO, og bidratt med de ressursene eller gjort det NATO har bedt om. Også her kan det være vanskelig å avgjøre om Norge har gjort tilstrekkelig, eller om NATO egentlig forventet mer. Det er ingenting i de kildene jeg har benyttet som presiserer dette nærmere. Den konkrete deltakelsen blir uansett fastsatt i styrkegenereringsprosessene i NATO, og så lenge NATO fyller sine behov er det kanskje heller ikke like viktig hvem det er som deltar. Behovet fra FN om opptrening av afghanske sikkerhetsstyrker er som tidligere vist det eneste behovet Norge ikke fulgte opp på militær side. Norge økte budsjettet ganske betydelig fra 2004 til 2005, uten å dekke dette behovet. Da opptreningen av sikkerhetsstyrkene er en oppgave for ISAF, og Norge bare har militært personell i Afghanistan som er en del av ISAF, eller i 2005 også *Enduring Freedom*, kan det ha vært vanskelig for Norge å ta på seg en slik oppgave om NATO ikke har bedt om det eksplisitt. Dermed kan forholdet ha vært slik at den IO som verdenssamfunnet mener skal ha ledelsen i en helhetlig tilnærming, nemlig FN, ber om en ressurs fra sine medlemsland. Ett av disse medlemslandene, Norge, stiller ikke denne ressursen, fordi en annen IO, NATO, som har påtatt seg lederansvaret for sikkerhetsdimensjonen, ikke prioriterer denne oppgaven. Det belyser litt av problematikken i en helhetlig tilnærming, selv om den i denne studien bare tar hensyn til noen få av de antatt mer samarbeidsvillige aktørene i internasjonal politikk.

---

## 9 Avslutning

### 9.1 Drøfting av den overordnede problemstillingen

Den overordnede problemstillingen i denne studien har vært hvordan et konsept for helhetlig tilnærming kan påvirke den politiske styringen av statens virkemidler i Norge. For å komme fram til en forklaring på den problemstillingen valgte jeg å bryte opp problemet ytterligere i mine tre forskningsspørsmål. Hensikten har vært å forklare konseptet helhetlig tilnærming og vurdere om den norske stat har blitt påvirket av slike konsept.

Denne studien har vist at Norge har fulgt, med ett unntak, de anmodningene FN og NATO har kommet med i forbindelse med bidrag fra virkemidlene bistand og militærmakt, i årene 2005 og 2008. Dermed kan det være at Norge har blitt påvirket av den helhetlige tilnærmingen FN og NATO har til konfliktløsingen i Afghanistan. Men hvordan kan de ha blitt påvirket? Gilje og Grimen (1993 s. 118) sier at årsaksforklaringer og formålsforklaringer ofte må samspille i samfunnsvitenskapelig forskning, da de kan forklare forskjellige sider ved en og samme prosess. Jeg vil derfor se på hvordan disse to typene forklaring kan gi forskjellig dybde og bredde i forklaringen på hvorfor Norge fulgte, eller ikke fulgte, anmodningene, og dermed et svar på problemstillingen.

Umiddelbart framstår tre forutsetninger for denne studiens validitet, som dermed bør være felles premisser for begge forklaringstypene. Den ene er at en helhetlig tilnærming legger opp til å løse en kompleks situasjon ved å bruke et bredt sett av virkemidler, for på den måten å sikre at de langt fleste faktorer som påvirker konflikten negativt kan stimuleres og utvikles i en positiv retning mer eller mindre parallelt. Den andre er at en slik samordnet bruk av virkemidler bare kan sikres om den ledes eller koordineres. Den tredje er at FN og NATO har, eller i det minste selv mener å ha, et konsept for helhetlig tilnærming i Afghanistan.

#### 9.1.1 Hvorfor fulgte, eller fulgte ikke, Norge anmodningene – en årsaksforklaring

For å årsaksforklare hvorfor Norge fulgte anmodningene fra FN og NATO i 2005 og 2008, må jeg finne en annen hendelse forut i tid som førte til at den hendelsen jeg undersøker skjedde. I tillegg kan jeg se om det er flere premisser, eller randbetingelser, som må være til stede. Det er trolig så enkelt at hendelsen forut i tid er anmodningen fra den respektive IO. Norge stiller med et bestemt bidrag, fordi FN eller NATO ber om det. Men problemet er at denne hendelsen har vist seg å ikke være universell, da den ene anmodningen fra FN i 2005 ikke ble etterfulgt. Likevel må det være slik at det er en sammenheng mellom anmodning og etterlevelse av anmodningen, ellers ville det ikke vært mulig å spore en eventuell etterlevelse eller ikke. Et

---

---

bidrag som svar på en anmodning, forutsetter med andre ord en anmodning. Likevel må det være noe mer til stede, i de tilfellene hvor Norge etterkommer anmodningene, som ikke var der da de ikke gjorde som FN ba om.

En mulighet er at Norge etterkommer anmodninger fra NATO, men bare noen fra FN. Dette kan skyldes forskjellen i medbestemmelse i beslutningsfasen, som igjen kan påvirke samholdet i gjennomføringsfasen, som jeg påpekte i kapittel 8. I så fall vil den teorien være styrket. Likevel er det forhold som gjør at en slik slutning kan svekkes. Ikke minst det at FN hadde overført oppgaven om opplæring av afghanske sikkerhetsstyrker til ISAF allerede i resolusjon 1386 fra 2001. Fra norsk side kunne derfor en fornyet anmodning fra FN om støtte til opplæring sees på som en anmodning til ISAF og NATO, og ikke direkte til Norge. Det som kan styrke et slikt syn er nettopp at Norge etterkom anmodningen, da den kom fra NATO. Men dette kan på sin side igjen styrke forklaringen jeg innledet dette avsnittet med, nemlig at Norge etterkommer alle anmodninger fra NATO, men ikke alle fra FN.

En annen mulighet er selvsagt at Norge ikke har ubegrensede ressurser, i alle fall ikke som de ønsker å bruke til internasjonal krisehåndtering. Et premiss til er derfor at anmodningen må være realistisk med tanke på hva Norge kan og vil stille med. Den må være realistisk for hva Norge ønsker å prioritere på den type virksomhet. For ethvert bidrag til en internasjonal konflikt vil måtte konkurrere med andre gode tiltak, være seg etablering av sykehjemsplass i Norge eller støtte til hungersnød i Darfur. Dermed kan en grunn til at Norge ikke stilte de bidragene de ble anmodet om være at dette lå utenfor hva Norge mente å ha ressurser til, i konkurranse med andre behov den norske stat følte ansvar for å dekke. Dermed er det enda to betingelser til som kan trekkes fram, nemlig at den norske stat må ville gi støtte til den konflikthåndteringen som pågår, de må ville at verdenssamfunnet skal ha suksess, kombinert med at de har tro på den aktøren som utøver krisehåndteringen.

En konklusjon på årsaksforklaringen vil derfor kunne være at den norske stat vil følge anmodninger fra FN og NATO om bidrag til krisehåndtering. De forutsetninger som må ligge til grunn er at: Norge føler et ansvar overfor den aktuelle IO til å stille de nødvendige ressurser, og at anmodningen ressursmessig ligger innenfor det Norge kan tenke seg å bidra med. Norge ønsker suksess for verdenssamfunnet i den aktuelle krisen, og tror at den aktuelle IO er den beste til å løse oppgaven. En slik årsakssammenheng kan forklare hvorfor Norge ikke fulgte FNs anmodning for 2005 med tanke på opplæring av sikkerhetsstyrker, samtidig som det kan forklare hvorfor Norge har etterkommet de øvrige anmodningene.

---

### 9.1.2 Hvorfor fulgte, eller fulgte ikke, Norge anmodningene – en formålsforklaring

En formålsforklaring forklarer en aktørs handling ved dens hensikt, med andre ord at handlingen forklares ut fra aktørens ønskede effekt (Gilje & Grimen 1993 s. 113). Det er liten tvil om at den norske stat ønsket suksess for verdenssamfunnet i Afghanistan allerede før 2005, noe de viste ved sine relativt høye prioriteringer av både bistand og militære bidrag til landet. ”For å kunne gi en formålsforklaring på en persons handlinger må vi vite *hva han vet*, og ikke minst, vi må vite *hva han tror på*.”, sier Gilje og Grimen (1993 s. 114). Kanskje kan det ligge andre forhold enn bare ønske om suksess i Afghanistan bak hva den norske stat trodde på i 2005 og 2008, og at denne troen endret seg mellom de to årene? Det mest nærliggende vil i så fall kunne være at regjeringsskiftet høsten 2005 også innebar et slikt skifte i tro. Dette støttes av Ståle Ulriksen, som sier

Mellom 1998 og 2005 ble Norges en gang så store bidrag til FNs fredsbevarende operasjoner redusert til nesten null. Per 01.01.2006 deltar 525 norske militære i operasjoner i utlandet, 42 av dem i FN[-]operasjoner. Norge deltok riktignok i NATO-operasjoner som også etter hvert fikk FN-mandat, men altså ikke i operasjoner ledet av FN selv. Stoltenberg-regjeringen har lovet å endre på dette, især stille større norske styrker til FN-operasjoner i Afrika. (Ulriksen 2006 s. 4)

Den offentlige diskursen i Norge har ofte fremhevet dette skiftet i tro, fra den borgerlige regjeringens støtte til USA, til den rød - grønne regjeringens vekt på FN<sup>5</sup>. I de offisielle dokumentene jeg tidligere har benyttet i studien, kan man også finne spor av denne politikken. I sin redegjørelse for Stortinget tidlig i 2005 sa daværende utenriksminister Petersen blant annet:

Selv om mye er oppnådd for å bekjempe terroristorganisasjonen Al Qaida og det tidligere Taliban-regimet, opererer fortsatt deler av nettverket i grenseområdet mot Pakistan. Dette er en trussel både mot president Karzais regjering og mot stabiliseringsoppgaven NATO utfører. Og det er en global trussel. Derfor er også den amerikanskledede operasjonen «Enduring Freedom», OEF, fortsatt nødvendig.

Norge mottok for en tid siden en anmodning fra USA om å stille norske spesialstyrker til denne operasjonen i 2005. Regjeringen legger opp til å besvare anmodningen positivt og tar sikte på å stille et bidrag for en periode på inntil seks måneder. Norges bidrag i OEF vil være en oppfølging av tilsvarende tidligere bidrag. I 2002 og 2003 bidro Norge med spesialstyrker, transport- og jagerfly samt mineryddere. Erfaringene med bidragene var gode, noe som også ligger bak den

---

<sup>5</sup> Eksemplene er mange, men se f. eks. følgende linker til aktuelle artikler og debattinnlegg om Bondevik II og USA: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article1109654.ece>, <http://intsos.no/?id=1372>, <http://www.changemaker.no/article/articleview/3286/1/382/>, og følgende om Stoltenbergregjeringen og FN: <http://www.rorg.no/Artikler/1275.html>, <http://www.bistandsaktuelt.com/default.asp?ID=469&t=a>. Alle kilder benyttet 14. mai 2009.

---

fornye henvendelsen fra USA. Etter at NATO overtok ISAF-styrken i 2003, har vi prioritert å bidra til denne. Samtidig er vi nå i en situasjon hvor et norsk bidrag til operasjon «Enduring Freedom» ikke vil gå ut over vår deltakelse i NATOs operasjon. (Petersen 2005)

Dermed ga Bondevik II-regjeringen sin fulle støtte til den amerikansklede operasjonen *Enduring Freedom*. Denne støtten endret Stoltenberg-regjeringen på, og allerede høsten 2005 ga den nye utenriksministeren følgende redegjørelse til Stortinget:

Det hører likevel med til denne gjennomgangen å understreke betydningen av at norsk militært engasjement i internasjonale operasjoner skal være forankret i FN-pakten og ha et klart FN-mandat. Regjeringen vil i sin utenrikspolitikk ytterligere vektlegge støtte til en verdensorden bygget på FN-paktens premisser og den avgjørende forutsetning om at bruk av militær makt skal være forankret i folkeretten.

Videre vil det være Regjeringens hovedlinje at vi kanalisere vår internasjonale innsats gjennom FN og NATO. [...] For det første vil vår militære innsats i Afghanistan skje gjennom den NATO-ledete stabiliseringsstyrken ISAF. Som en konsekvens vil vi ved neste rotasjon avslutte vår deltakelse i den amerikansk-ledete operasjonen "Enduring Freedom" når mandatperioden for styrken utløper i januar 2006. [...] For det tredje er Regjeringen opptatt av at Norge i sterkere grad skal bidra til FN-operasjoner og da særlig i Afrika. Regjeringen ønsker å gjenreise Norges troverdighet som en viktig bidragsyter til FN-ledete fredsoperasjoner. Vi ønsker å styrke FNs evne til å lede komplekse operasjoner fordi vi vet at i mange tilfeller er FN godt egnet til å gjøre den jobben. (Støre 2005).

Litt av den samme forskjellen i retorikk finnes i budsjettproposisjonene for henholdsvis 2005 og 2008 for utenriksdepartementets område. I 2005 står det:

Regjeringen bygger sin utenrikspolitikk på menneskers behov for frihet og rettferdighet, fred og sikkerhet og demokrati og menneskerettigheter. Vi har et moralsk ansvar for å hjelpe mennesker ut av nød og fattigdom. Vårt verdigrunnlag reflekteres i vår sterke støtte til FN, vårt engasjement i fredsprosesser, vårt arbeid for menneskerettighetene, vår omfattende humanitære innsats og vår betydelige bistand til fattige land. [...] Norsk og europeisk sikkerhet er fortsatt avhengig av et nært samarbeid med USA, og NATO er den organisasjonen som representerer det transatlantiske fellesskap (St. prp. nr 1 (2004 – 2005a)).

For 2008 har ordlyden blitt en litt annen:

Hovedlinjene i regjeringens politikk bygger på en sterk oppslutning om FN og folkeretten, medlemskapet i NATO og EØS-avtalen og norsk innsats for fattigdomsbekjempelse, mer rettferdig fordeling og en mer demokratisk verdensorden, både globalt og regionalt. [...] Det er i norsk interesse at vi har en FN-ledet verdensorden. Derfor vil Regjeringen arbeide for å styrke FN

---

---

og internasjonal rett. [...] Norsk sikkerhet trygges best gjennom et godt internasjonalt samarbeid, og gjennom god samhandling med våre naboland, våre europeiske og nord-amerikanske allierte. NATO-medlemskapet er en bærebjelke i vår sikkerhetspolitikk. (St. prp. nr 1 (2007 – 2008a)).

Der hvor regjeringen for 2005 snakker om sin sterke støtte til FN, sier de for 2008 at de vil styrke FN. Der hvor de for 2005 snakker om nært samarbeid med USA, er det i 2008 bare snakk om å trygge Norges sikkerhet ved vårt NATO-medlemskap.

En formålsforklaring på hvorfor Norge ikke stilte ressurser til opplæring av afghanske sikkerhetsstyrker i 2005 kan derfor ha vært at den norske stat den gang ønsket å styrke sitt forhold til USA, og derfor prioriterte bidrag til *Enduring Freedom* fram for bidrag til opplæring av afghanere. Formålsforklaringen på hvorfor den norske stat for øvrig har etterkommet anmodningene fra de to IOene, kan dermed være at det å etterleve anmodningene har sammenfalt med norske, utenrikspolitiske interesser og prioriteter.

## 9.2 Konklusjon på den overordnede problemstillingen

Denne studien har vist at en IOs helhetlig tilnærming kan påvirke den norske stats politiske styring, slik det kanskje bør være, om man skal tillate seg å være normativ. For om ikke medlemslandene følger opp vedtakene som er fattet i den IO de er medlem, vil verken helhetlig tilnærming eller IOen ha noen relevans. Ergo har heller ikke vedtaket i seg selv noen relevans. Men studien har også vist at anmodninger fra IOer som Norge er medlem av ikke nødvendigvis følges av den norske stat i alle tilfeller, da det ble ett avvik i den tidseriestudien som ble gjennomført.

Dette avviket kan indikere at samholdet blant FNs medlemsland var svekket, fordi avgjørelsen var fattet med lav grad av medbestemmelse for Norges del. Dermed en styrking av en av teoriene som denne studien baserte seg på, nemlig at medbestemmelse internt i beslutningene styrker samholdet i utførelsen. Likevel er det ganske sikkert at faktoren medbestemmelse ikke alene påvirker utfallet. Den andre faktoren jeg så på var finansiering. I dette ene tilfellet kunne den utgjort forskjellen, da FN anmodet, men var avhengig av bidrag fra andre aktører for å finansiere innsatsen. Nemlig fra de som eventuelt skulle stille ressursen. Da det ikke er FNs egen ressurs det er snakk om, blir det den tredje faktoren jeg så på som får størst innflytelse i dette tilfellet, nemlig at det var en ressurs FN ikke stilte selv, men måtte koordinere av andre aktørers ressurser. I dette tilfellet aktøren NATO, som både i 2005 og 2008 hadde ansvaret for ISAF, som igjen, etter mandat fra FNs sikkerhetsråd, var gitt oppgaven med opplæring av afghanske sikkerhetsstyrker. Med andre ord, en styrking av teorien om at egne ressurser er lettere å koordinere enn andres.

---



I mitt forsøk på å årsaksforklare hvorfor Norge stilte de bidragene de gjorde, og hvorfor de ikke etterkom anmodningen i 2005 om opplæring, kom jeg fram til at det kunne være enkelte premisser, eller randbetingelser, som var til stede for flertallet av tilfellene, men ikke for den ene gangen. Det var i hovedsak at Norge følte et ansvar overfor FN og NATO til å stille de nødvendige ressurser, og at anmodningene ressursmessig lå innenfor det Norge kunne tenke seg å bidra med. Dessuten ønsket Norge suksess for verdenssamfunnet i Afghanistan, og mente at den aktuelle IO var den beste til å løse oppgaven. Hvorfor Norge ikke stilte ressurser til opplæring i 2005, kan dermed årsaksforklares med at anmodningen lå utenfor Norges ressursmessige grunnlag.

Min formålsforklaring blir noe annerledes, da den peker på hva som kan ha vært forskjellene i de to regjeringenes vilje. For Bondevik II kan det ha vært ønsket om å styrke samarbeidet og nærheten til USA, som bidro til at de heller sendte styrker til *Enduring Freedom* enn til å lære opp afghanske sikkerhetsstyrker. For Stoltenberg-regjeringen kan det ha vært deres ønske om å styrke FN som gjorde at de bidro med denne type ressurs, og avstod fra å sende styrkebidrag til den USA-ledede *Enduring Freedom*. Denne formålsforklaringen har dermed en noe høyere grad av realpolitikk i seg, ved at den fokuserer mindre på at det vi ønsker er å skape varig fred og demokrati i Afghanistan, men mer på at det er en egennyttig sammenheng i vårt internasjonale engasjement.

Trolig er det slik som Gilje og Grimen hevder, at de to forklaringsmåtene viser to sider av samme sak. Trolig kan det være flere forklaringer på hvorfor utfallet ble som det ble i de tilfellene jeg har undersøkt. Det jeg likevel står tilbake med er at en helhetlig tilnærming kan påvirke de politiske styringsprosessene i Norge. Først og fremst fordi den må kunne det, om konseptet, vedtaket og dermed IOen selv, skal ha relevans i internasjonal krisehåndtering. Hvis ikke vil helhetlig tilnærming, som tittelen antyder, aldri bli noe annet enn den internasjonale krisehåndterings svar på påskeførets universalklister; det er helt tilfeldig om det virker eller ikke. Likeledes mener jeg å ha styrket teorien om at medbestemmelse i vedtakene gir økt samhold i utøvelse. Jeg hevder også å ha styrket antagelsen om at direkte finansiering kan lette gjennomføringen av en innsats, særlig om medbestemmelse i vedtaket har vært lav. Til sist vil jeg også hevde at studien har styrket teorien om at det vil være lettere for en IO å koordinere sine egne ressurser, fremfor en annen aktørs ressurs i en helhetlig tilnærming.

### 9.3 Forslag til videre forskning

Denne studien har som sagt over, bare styrket teoriene jeg framsatte i kapittel 2, ikke verken falsifisert eller bevist den eventuelle kausaliteten de forskjellige faktorene måtte ha på et konsept

for helhetlig tilnærming. Heller ikke kausaliteten mellom en IOs helhetlige tilnærming og et medlemslands påvirkelighet i sin politiske styring er bevist eller falsifisert. Forslag til videre forskning vil derfor kunne være å fokusere på de tre forskningsspørsmålene mine, for å trenge dypere inn i emnene, og dermed ytterligere kunne forsterke sannsynligheten for at de har en påvirkning, eller det motsatte, falsifisere dem. Et fjerde forslag vil være å se nærmere på formålsforklaringen behandlet over. I de etterfølgende fire avsnittene vil jeg redegjøre noe nærmere for de fire videre forskningsforslagene.

### **9.3.1 IO som arena – graden av samhold**

I mitt resonnement fremholdt jeg faktorene graden av medbestemmelse og finansieringsform som viktige i forhold til hvilken grad av samhold medlemmene vil vise i gjennomføringsfasen, og at den siste kunne oppveie mye av ulempene om utslaget var nei på den første. Videre forskning her kunne gå spesifikt inn på flere tilfeller, for med det forsøke å finne tilfeller som kan falsifisere denne teorien. Om de ikke finnes, vil teorien være styrket. Et annet alternativ i denne sammenheng ville være å finne andre faktorer som kan være relevante. Hvilke faktorer i en IOs rolle som arena vil påvirke dens medlemmers samhold i gjennomføringsfasen?

### **9.3.2 IO som aktør – ressurser**

Denne studien viste at det kan ha vært en sammenheng mellom at Norge ikke stilte de ressursene FN ba om i 2005, og det at FN i dette tilfellet ikke rådet over den militære komponenten selv, men måtte koordinere NATOs militære aktør, ISAF. I så fall kan det være en styrking av teorien om at en aktør står sterkere som selv har råderett over en ressurs. Videre studie på dette feltet ville også kunne vært å gjennomføre en tilfellestudie, hvor man både ser på konkrete tilfeller hvor en IO har ressursen selv, og hvor man ikke selv eier ressursen, og dermed finner eventuelle forskjeller i utfallet av koordinering og samordning.

### **9.3.3 Staters etterlevelse av anmodninger fra IOer de er medlem av**

Mens jeg kun så på to tilfeller, i et land, i en todelt tidsserie, ville det styrke en fortsatt studies gyldighet betydelig om man kunne se på dette i langt flere tilfeller, og med flere lands regjeringer involvert. Man kunne vurdere å se på mest mulig like stater, som for eksempel Norge og Sverige, men da ville trolig resultatet være lite overførbart til mange andre land. Riktignok kunne en slik studie forsvares om man skal se på NATO og EU, men mer tvilsom om studien skal se på FN. Men selv i EU og NATO vil det være stor forskjell på medlemslandene. Det vil derfor trolig sikre et mer gyldig resultat om man kan se på land som i større grad kan representere spennet i medlemsmassen i en organisasjon.

---

---

### 9.3.4 Nasjonale bidrag til helhetlig tilnærming – realpolitikk i praksis?

Også for en slik studie vil det være naturlig å se på forskjellige tilfeller, for å undersøke om det i hovedsak er egennyttige formålsårsaker til at stater stiller ressurser til en helhetlig tilnærming i internasjonal krisehåndtering. I dette tilfellet vil det være studiens hensikt som i større grad avgjør hvilke land man vil se nærmere på. Er hensikten å avdekke en global tendens, bør utvalget være deretter. Likevel er det kanskje mer innen rekevidde å snevre hensikten inn til å gjelde for eksempel Norden, Nord-Europa, Vesten, medlemmer av NATO eller lignende. En slik studie bør likevel vurdere om det kan være flere faktorer, ikke bare de realpolitiske, som spiller inn. Problemet vil selvsagt kunne være å skille ut den egentlige årsaken til handlingen, da det ofte vil kunne være en sammensatt grunn til at handlingen foretas.

---

---

## Referanser

- Afghan Government (2001). *Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions*. Benyttet kilde 20. april 2009: <http://www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm>
- Ask, Alf Ole (2008, 7. februar). Afghanistan dominerer åpning av NATO-møte. *Aftenposten* (Nettavis). Benyttet kilde 21. april 2009: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article2242917.ece>
- Coning, Cedric de (2008). *The United Nations and the comprehensive approach. DIIS report 2008:14*. Copenhagen: DIIS.
- Creswell, John W. (2009). *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- DCDC (2008). *Joint Doctrine Publication 0-01. British Defence Doctrine*. Swindon: DCDC.
- Devold, Kristin Krohn (2005). *Redegjørelse av forsvarsministeren vedrørende EUs innsatsstyrker, forhåndslagring og den videre innsats i Afghanistan*. Lokalisert 20. april 2009 på: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2004-2005/050602/1/#a1>
- Diesen, Sverre (2008). *Status og utfordringer i Forsvaret sett i lys av Stortingets langtidsvedtak*. Foredrag i OMS 27. oktober 2008. Benyttet kilde 23. november 2008: [http://www.mil.no/multimedia/archive/00114/FSJ\\_OMS\\_Foredrag\\_27\\_114304a.doc](http://www.mil.no/multimedia/archive/00114/FSJ_OMS_Foredrag_27_114304a.doc)
- Edström, Håkan (2003). *Hur styrs försvarsmakten? Politisk och militär syn på försvarsdoktrin under 1990-talet*. Institutionen för statsvetenskap. Umeå: Umeå Universitet.
- Eide, E.B, Kaspersen, A.T, Kent, R., von Hippel, K. (2005). *Report on Integrated Missions. Practical Perspectives and Recommendations*. Oslo: NUPI.
- EU (2001). *Council decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee*. Official Journal of the European Union. L 27/1.
- EU (2002a). *Consolidated version of the treaty on European Union*. Official Journal of the European Union. C325/5.
- EU (2002b). *Consolidated version of the treaty establishing the European Community*. Official Journal of the European Union. C325/33.
- EU (2003). *Civil Military Co-ordination (CMCO)*. Council of the European Union. Brussels, 7 November 2007. 14457/03.
- EU (2004). *Headline Goal 2010*. Brussels: EU.
- EU (2005). *Draft EU Concept for Comprehensive Planning*. Council of the European Union. Brussels, 3 November 2005. 13983/05. Limite.
- EU (2006). *Civil-Military Co-ordination: Framework paper of possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations*. Council of the European Union. 2. Brussels, May 2006. 8926/06. Limite.
- EU (2007a). *Civilian Headline Goal 2010*. 14823/07.
- EU (2007b). *Council Joint Action amending Joint Action 2007/369/CFSP on the establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan*. Brussels, 5 November 2007. 13036/07. Limite.
- EU (2008a). *Consolidated version of the treaty on European Union*. Official Journal of the European Union. C115/13.
- EU (2008b). *Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union*. Official Journal of the European Union. C115/47.
-

- 
- EU (2008c). *COUNCIL DECISION 2008/975/CFSP of 18 December 2008 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena)*. L 345/96.
- EU (2008d). *European Commission Humanitarian Aid*. Lokalisert 4. april 2009 på: [http://ec.europa.eu/echo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm)
- EU (2008e). *Draft declaration on strengthening capabilities*. Council of the European Union. Brussels, 5 December 2008. 16840/08.
- EU (2009a). *EU institutions and other bodies*. Lokalisert 3. april 2009 på: [http://europa.eu/institutions/index\\_en.htm](http://europa.eu/institutions/index_en.htm)
- EU (2009b). *Council of the European Union*. Lokalisert 4. april 2009 på: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1&lang=en>
- EU (2009c). *Treaty of Lisbon*. Lokalisert 6. april 2009 på: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/countries/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_en.htm)
- EU (2009d). *Czech Presidency of the European Union*. Lokalisert 8. april 2009 på: <http://www.eu2009.cz/en/>
- Flatemo, Trond M. (2008). *Norsk konseptutvikling i Provincial Reconstruction Team Meymahne*. Masteroppgave ved FSTS 2008. Oslo: FSTS.
- FN-sambandet (2009). *FN pakten*. Benyttet kilde 12. mars 2009: [http://www.fn.no/fn\\_avtaler/fn\\_pakten](http://www.fn.no/fn_avtaler/fn_pakten)
- Foreign & Commonwealth Office (2006). *The London conference on Afghanistan 31 January – 1 February 2006. The Afghanistan Compact*. London: FCO.
- Forsvarsstaben (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.
- France Diplomatie (2008). *Declaration of the International Conference in Support of Afghanistan. Issued Under the Authority of the Three Co-chairs The President of the French Republic, The President of the Islamic Republic of Afghanistan, The Secretary-General of the United Nations Paris, 12 June 2008*. Lokalisert 29. april 2009 på: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/english.pdf>
- Friis, Karsten og Jarmyr, Pia (red) (2008). *Comprehensive Approach. Challenges and opportunities in complex crisis management. NUPI Report. Security in Practice no. 11*. Oslo: NUPI.
- George, Alexander L. (1979). *Case Studies and Theory Development: The Method of Structured Focused Comparison* i Paul Gordon Lauren (red). *Diplomacy: New Approaches in History*. New York: Free Press s. 43 – 68.
- Gheciu, Alexandra (2008). *Securing Civilization? The EU, NATO and the OSCE in the Post-9/11 World*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilje, Nils og Grimen, Harald (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gross, Eva (2008). *EU and the comprehensive approach. DIIS report 2008:13*. Copenhagen: DIIS.
- Hovi, Jon og Rasch, Bjørn Erik (1996). *Samfunnsvitenskapelige analyseprinsipper*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hovi, Jon og Underdal, Arild (2008). *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- IMF (2009). *International Monetary Fund*. Lokalisert 30. mars 2009 på: <http://www.imf.org/external/>
- ISAF (2007). *International Security Assistance Force*. Lokalisert 30. mars 2009 på: <http://www.nato.int/ISAF/structure/hq/index.html>
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Kristiansand: Høyskoleforlaget.
-

- 
- Jakobsen, Peter Viggo (2008). Nato's comprehensive approach to crisis response operations. A work in slow progress. *DIIS report 2008:15*. Copenhagen: DIIS.
- Janowitz, Morris (1960). *The professional soldier – a social and political portrait*. Glencoe: Free press of Glencoe.
- Johnson, James Turner (1999). *Morality and Contemporary Warfare*. New Haven and London: Yale University Press.
- Joint Doctrine & Concept Centre (2005). *Joint Discussion Note 4/05. The Comprehensive Approach*. Shrivenham: JDCC.
- Kokkarinen, Helinä (2008). Becoming Comprehensive: Finnish and European Developments. I Oskari Enonen (red). *Needs of Comprehensiveness. Building Blocks for Finnish Crisis Management*. Tuusula: FINCENT.
- Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Mingst, Karen A. og Karns, Margaret P. (2007). *The United Nations in the 21<sup>st</sup> century*. Boulder: Westview Press.
- NATO (1949). *The North Atlantic Treaty*. Washington D.C. Lokalisert 27. januar 2009 på <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>.
- NATO (1991). *The Alliance's New Strategic Concept*. Lokalisert 27. januar 2009 på: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm>
- NATO (1999). *Press Release 65 The Alliance's Strategic Concept*. Lokalisert 27. januar 2009 på: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>
- NATO (2002). *Prague Summit Declaration*. Lokalisert 1. april 2009 på: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_19552.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19552.htm)
- NATO (2004). *Istanbul Summit Communiqué*. Lokalisert 20. april 2009 på: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_21023.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21023.htm)
- NATO (2005). *Allied Joint Publication 5. Allied Joint Doctrine for Operational Planning*. Ratification Draft October 2005.
- NATO (2006a). *Comprehensive Political Guidance. Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006*. Updated 05. November 2007. Lokalisert 9. januar 2009 på: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129e.htm>.
- NATO (2006b). *NATO Handbook*. Brussels: NATO Public Diplomacy Division
- NATO (2007a). *The North Atlantic Council*. Lokalisert 1. april 2009 på: <http://www.nato.int/issues/nac/>
- NATO (2007b). *The Nuclear Planning Group*. Lokalisert 1. april 2009 på: <http://www.nato.int/issues/npg/index.html>
- NATO (2007c). *The Defence Planning Committee*. Lokalisert 1. april 2009 på: <http://www.nato.int/issues/dpc/index.html>
- NATO (2007d). *Meeting of the North Atlantic Council in Defence Ministers Session. Final Communiqué*. Lokalisert 21. april 2009 på: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_47011.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_47011.htm)
- NATO (2008a). *Press Release 049 Bucharest Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008*. Lokalisert 9. januar 2009 på <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>
- NATO (2008b). *Press Release 153. Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brussels*. Lokalisert 29. januar 2009 på: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-153e.html>
- NATO (2008c). *ISAF's Strategic Vision. Declaration by the Heads of State and Government of the nations contributing to the UN-mandated NATO-led International Security Assistance Force*
-

- 
- (ISAF) in Afghanistan. Lokalisert 21. april 2009 på:  
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8444.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm)
- NATO (2009a). *NATO's role in Kosovo*. Lokalisert 27. januar 2009 på:  
<http://www.nato.int/issues/kosovo/index.html>
- NATO (2009b). *NATO in Afghanistan*. Lokalisert 28. januar 2009 på:  
<http://www.nato.int/issues/afghanistan/index.html>
- NATO (2009c). *The Military Committee*. Lokalisert 1. april 2009 på:  
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49633.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49633.htm)
- Norad (2009). *Direktoratet for utviklingshjelp*. Lokalisert 27. februar 2009 på:  
[http://www.norad.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=1210](http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=1210)
- OCHA (2009). *About OCHA*. Lokalisert 6. mars 2009 på:  
<http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/tabid/1076/Default.aspx>
- Perruche, Jean-Paul (2006). *The Way Ahead. Impetus Spring/Summer 2006*. Side 2 – 6.
- Petersen, Jan (2003). *Redegjørelser av utenriksministeren og forsvarsministeren om samlet norsk innsats i Afghanistan og Irak i 2004, samt Norges bidrag til operasjoner utenlands i 2004*. Lokalisert 29. april 2009 på: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2003-2004/031215/8/#a1>
- Petersen, Jan (2005). *Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren*. Lokalisert 20. april 2009 på:  
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2004-2005/050215/1/#a1>
- Repstad, Pål (2007). *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ringdal, Kristen (2001). *Enhet og Mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rintakoski, Kristiina og Autti, Mikko (red) (2008). *Comprehensive Approach. Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis prevention and Management*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Stortinget (2008). *Møte tirsdag den 5. februar 2008 kl. 10. Sak nr. 5. Redegjørelse av utenriksministeren om en samordnet plan for Norges bidrag i Afghanistan*. Lokalisert 2. mars 2009 på:  
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2007-2008/080205/5/#a1>
- St.prp. nr. 1 (2004-2005a), dvs.: Utenriksdepartementet (2004). *For budsjettåret 2005*. Oslo: Departementet.
- St.prp. nr. 1 (2004-2005b), dvs.: Forsvarsdepartementet (2004). *For budsjettåret 2005*. Oslo: Departementet.
- St.prp. nr. 1 (2007-2008a), dvs.: Utenriksdepartementet. (2007). *For budsjettåret 2008*. Oslo: Departementet.
- St.prp. nr. 1 (2007-2008b), dvs.: Forsvarsdepartementet. (2007). *For budsjettåret 2008*. Oslo: Departementet.
- St.prp. nr. 48 (2007-2008), dvs.: Forsvarsdepartementet. (2007). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Oslo: Departementet.
- St.prp. nr. 1 (2008-2009a), dvs.: Utenriksdepartementet. (2008). *For budsjettåret 2009*. Oslo: Departementet.
- St.prp. nr. 1 (2008-2009b), dvs.: Forsvarsdepartementet. (2008). *For budsjettåret 2009*. Oslo: Departementet.
- Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2009). *Det moderne innsatsforsvaret – fra fremtidsvisjon til realitet*. Tale i Oslo Militære Samfund 5. januar 2009. Lokalisert 29. januar 2009 på:  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/forsvarsminister\\_anne-grete\\_strom-erichs/taler\\_artikler/2009/det-moderne-innsatsforsvaret--fra-fremti.html?id=541542](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/forsvarsminister_anne-grete_strom-erichs/taler_artikler/2009/det-moderne-innsatsforsvaret--fra-fremti.html?id=541542)
-

- 
- Støre, Jonas Gahr (2005). *Redegjørelse om Norges engasjement i Afghanistan og Irak. Stortinget, 9. november 2005*. Lokalisert 30. april 2009 på:  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/utenriksminister\\_jonas\\_gahr\\_store/taler\\_artikler/2005/Redegjorelse-om-Norges-engasjement-i-Afghanistan-og-Irak.html?id=273193](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/utenriksminister_jonas_gahr_store/taler_artikler/2005/Redegjorelse-om-Norges-engasjement-i-Afghanistan-og-Irak.html?id=273193)
- Støre, Jonas Gahr (2008). *Redegjørelse av utenriksministeren om en samordnet plan for Norges bidrag i Afghanistan*. Tale i Stortinget 5. februar 2008. Lokalisert 23. februar 2009 på:  
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2007-2008/080205/5/#a1>
- Syse, Henrik (2003). *Rettferdig krig?* Oslo: H. Aschehoug & Co.
- Ulriksen, Ståle (2002). *Den norske forsvarstradisjonen – militærmakt eller folkeforsvar?* Oslo: Pax forlag.
- Ulriksen, Ståle (2006). *Forsvaret i en brytningstid. NUPI. Hvor hender det? Nr. 15. Årgang 2005-2006*.
- UN (1950). *Uniting for Peace*. General Assembly - Fifth Session, 7 October 1950. New York: UN.
- UN (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. A/55/305-S/2000/809, United Nations General Assembly Fifty-fifth Session, 21 August 2000. New York: UN.
- UN (2002). *Security Council Resolution 1401 (2002)*. S/RES/1401. New York: UN.
- UN (2003). *Report of the Security Council mission to Afghanistan, 31 October to 7 November 2003*. S/2003/1074. New York: UN.
- UN (2004a). *Security Council Resolution 1536 (2004)*. S/RES/1536. New York: UN.
- UN (2004b). *Security Council Resolution 1563 (2004)*. S/RES/1563. New York: UN.
- UN (2005a). *Resolution adopted by the General Assembly. 2005 World Summit Outcome*. A/RES/60/1(2005). New York: UN.
- UN (2005b). *Security Council resolution on operationalizing the Peacebuilding Commission*. S/RES/1645(2005). New York: UN.
- UN (2006a). *Arrangements for establishing the Peacebuilding Fund. Report of the Secretary-General*. A/60/984. New York: UN.
- UN (2006b). *Report of the Security Council mission to Afghanistan, 11 to 16 November 2006*. S/2006/935. New York: UN.
- UN (2007a). *The United Nations System*. Lokalisert 3. februar 2009 på:  
[http://www.un.org/aboutun/chart\\_en.pdf](http://www.un.org/aboutun/chart_en.pdf)
- UN (2007b). *Security Council Resolution 1776 (2007)*. S/RES/1776 (2007). New York: UN.
- UN (2007c). *Resolution adopted by the General Assembly. A/RES/62/6 (2007)*. New York: UN.
- UN (2008a). *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. New York: UN.
- UN (2008b). *The situation in Afghanistan. S/RES/1806 (2008)*. New York: UN.
- UN (2009a). *Resolution adopted by the General Assembly. Programme budget for the biennium 2008–2009. A/RES/63/264 A–C*. New York: UN.
- UN (2009b). *Department of Political Affairs*. Lokalisert 30. mars 2009 på:  
<http://www.un.org/depts/dpa/index.html>
- UN (2009c). *Department of Peacekeeping Operations*. Lokalisert 30. mars 2009 på:  
<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/dpko.shtml>
- UN (2009d). *Department of Economic and Social Affairs*. Lokalisert 31. mars 2009 på:  
<http://www.un.org/esa/desa/>
- UN (2008a). *The situation in Afghanistan. S/RES/1806 (2008)*. New York: UN.
- UN (2008b). *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. New York: UN.
-



- 
- UNAMA (2009). *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*. Lokalisert 30. mars på: <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1741>
- UNHCR (2009). *UNHCR. The UN Refugee Agency*. Lokalisert 30. mars 2009 på: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>
- UNICEF (2009). *UNICEF*. Lokalisert 30. mars 2009 på: <http://www.unicef.org/>
- UNPBF (2009). *United Nations Peacebuilding Fund: Bridging the Gap Between Conflict and Recovery*. Lokalisert 4. februar 2009 på: <http://www.unpbf.org/index.shtml>
- US JFC (2008). *Multinational Experiment 5. Report on Synthesized Findings*. Draft 13 October 2008. Suffolk: U.S. Joint Forces Command.
- Utenriksdepartementet (2007). *Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2008*. EU 2008a art. 10). <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stprp/2007-2008/Stprp-nr-1-Tillegg-nr-4-2007-2008-2.html?id=487890>
- Verdensbanken (2009). *The World Bank. IBRD & IDA: Working for a World Free of Poverty*. Lokalisert 13. mars 2009 på: <http://www.worldbank.org/>
- WFP (2009). *WFP. Fighting Hunger Worldwide*. Lokalisert 30. mars 2009 på: <http://www.wfp.org/>
- Aas, Knut (2009). Intervju på Forsvarnett 17. februar 2009. Lokalisert 18. februar 2009 på: <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=173610>
-

## Forkortelser

ANDS	the Afghan National Development Strategy
ARTF	the Afghanistan Reconstruction Trust Fund
AU	Den afrikanske union
CEB	the UN System Chief Executive Board for Coordination
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CIMIC	Civil Military Co-operation
CMCO	Civil Military Cooperation
COIN	Counter-Insurgency Operation
CRT	Civilian Response Teams
DDR	Disarmament, demobilization and reintegration
DESA	Department of Economic and Social Affairs
DFS	Department of Field Support
DIIS	Danish Institute for International Studies
DPA	Department of Political Affairs
DPC	Defence Planning Committee
DPKO	Department for Peacekeeping Operations
ECHO	the European Community Humanitarian Aid Department
ECOSOC	Det økonomiske og sociale råd
ECOWAS	Economic Co-operation of West-African States
EIB	the European Investment Bank
ESDP	European Security and Defence Policy
EU BG	EU Battlegroups
EUMS	EU Military Staff
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
HOM	the Head of Mission
HR	High Representative for the Common Foreign and Security Policy
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development

---

---

IDA	International Development Association
IMF	Det internasjonale valutafondet
IO	International Organization
ISAF	International Security Assistance Force
JDCC	Joint Doctrine and Concept Centre
MC	Militærkomiteen
MNE	Multinational Experiment
NAC	North Atlantic Council
NGO	Non Governmental Organization
NORAD	Direktoratet for utviklingssamarbeid
NPG	Nuclear Planning Group
NRF	NATO Response Force
NSIP	NATOs Security Investment Programme
NUPI	Norsk utenrikspolitisk institutt
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
OMLT	Operational Mentoring and Liaison Team
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
PBC	The Peacebuilding Commission
PBF	United Nations Peacebuilding Fund
PfP	Partnership for Peace
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSC	Political and Security Committee
SG	Secretary General
SITCEN	Joint Situation Centre
SRSG	Special Representative of the Secretary General
SSR	Security Sector Reform
UD	Utenriksdepartementet
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNCT	United Nations Country Team

---

UNDEF	United Nations Democracy Fund
UNDP	United Nations Development Programme
UNFIP	United Nations Fund for International Partnerships
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
WFP	World Food Programme

---