



Sivilt-milit ert samarbeid (CIMIC)

av Lene Kristoffersen

"Whatever we call these operations, peace enforcement or peacekeeping, they will require a civilian component and a civilian-military interface. That's been the case in all of these operations in the past and most certainly in Bosnia, and it will be one of the key lessons learned for the future" (Carl Bildt, The High Representative, Bosnia-Herzegovina, mai 1996).

I løpet av 1990 årene har internasjonale militære operasjoner utviklet seg til å bli komplekse og flerdimensjonale, med et stort antall aktører til stede i operasjonsteateret og et bredere spekter av oppgaver og utfordringer. Denne utviklingen har endret rammebetingelsene for sivil-militære relasjoner. Arbeidsfordelingen og rollefordelingen mellom sivile og militære aktører har blitt utydelig, samtidig som operasjonene på Balkan satte behovet og viktigheten av et nært samarbeid mellom militære og sivile aktører på dagsorden. Operation Joint Endeavour i Bosnia-Herzegovina var NATOs første store fredsstøttende operasjon. På dette tidspunkt var det ikke utviklet noen NATO CIMIC doktrine, og det utstrakte samarbeidet med sivile aktører var en ny erfaring for NATO. Sivilt-milit ert samarbeid, eller Civil-Military Cooperation (CIMIC), er et milit ert redskap utviklet av NATO for å lette koordinering og samarbeid mellom NATO sin styrkesjef og de sivile aktører i operasjonsteateret. Hensikten er å skape forutsetninger og tilrettelegge for sivil-milit er relasjonsbygging, samarbeid og koordinering. NATOs engasjement på Balkan fungerte som en katalysator for CIMIC både som begrep og disiplin, og mange av de lærdommene vi har trukket i dag er basert på erfaringer fra operasjonene på Balkan.

NATOs CIMIC konsept står imidlertid stilt overfor et kupert terreng. Ulike aktører fyller begrepet med ulikt innhold. Nasjonale kontingenter støtter seg til ulike tolkninger i mangel på en internasjonal konsensus om hva

begrepet bør romme. Koordineringen mellom de ulike nasjonale tilnærmingene til CIMIC kan være mangelfull. Samtidig kan relasjoner mellom militære og sivile aktører bli hindret av faktorer som kultur, organisasjon, struktur, perspektiv, mandat og identiteter. Militære aktører blir igjen stilt overfor en uoversiktlig sivil humanit er sektor som ofte preges av mangel på intern koordinering. For bedre å kunne håndtere disse utfordringene kan det være nyttig å få en forståelse av hva NATO CIMIC egentlig er. Her vil jeg først gjøre rede for hvordan NATOs CIMIC doktrine foreskriver CIMIC, for deretter å se nærmere på noen aktiviteter og funksjoner som CIMIC ikke er.

Hva er NATO CIMIC?

NATOs policy for CIMIC er nedskrevet i MC 411/1 og tr dde i kraft i 2001. NATOs CIMIC doktrine AJP-9 "NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine" har til hensikt å foreskrive retningslinjer for planlegging og utøvelse av CIMIC i operasjoner hvor NATO-styrker deltar. NATOs CIMIC doktrine har også til hensikt å formalisere CIMIC medlemslandene imellom. AJP-9 ble ratifisert av NATOs medlemsland i mai 2004. De fleste vestlige stater, og særlig NATOs medlemsland, følger NATOs doktrine med noen variasjoner i sin tilnærming. Norge var aktive i arbeidet med AJP-9. Norsk CIMIC baserer seg på doktrinen og tilsvarende således NATO CIMIC.

AJP-9 definerer CIMIC som: *"The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies"* (AJP-9, artikkel 102-1). Formuleringen "in support of the mission" utgjør en helt sentral del av definisjonen og understreker at CIMIC skal understøtte det militære oppdrag. NATO-styrker skal så langt det lar seg gjøre innenfor rammene av militære virkemidler og kapasiteter, tilrettelegge og støtte aktivi-



tetene til et potensielt bredt spekter av sivile aktører, uten at det går på akkord med det militære oppdrag (AJP-9, artikkel 102-2c). De sivile aktørene består i følge definisjonen av tre grupper; sivilbefolkning, lokale myndigheter og den sivile humanitære sektor. Alle typer CIMIC arbeid rettet mot sivile aktører skal dermed i henhold til definisjonen være til støtte for det militære oppdrag. Målsetningene med NATO CIMIC er ifølge doktrinen todelt. På kort sikt er hensikten å etablere og opprettholde samarbeid mellom styrkesjefen og de ulike sivile aktører slik at styrkesjefen blir i stand til å utføre sitt oppdrag. På lengre sikt er hensikten å etablere og vedlikeholde et klima som kan bidra til at NATO når sine målsetninger i operasjoner. For å oppnå disse målsetningene trenger NATO å bygge opp en CIMIC kapasitet (AJP-9, artikkel 103-1). En slik kapasitet består av policy, doktriner, håndbøker, CIMIC utdanning, CIMIC integrert i øvelser og en fysisk CIMIC komponent.

AJP-9 (artikkel 104) identifiserer tre CIMIC kjernefunksjoner som er nært forbundet med hverandre. Disse er sivil-militær liasonering, støtte til den sivile komponenten og støtte til den militære styrken. Av disse er sivil-militær liasonering den viktigste kjernefunksjonen. Liasonering innebærer etablering og vedlikehold av strukturer og kanaler for kommunikasjon med andre aktører. Hensikten er å få på plass koordineringsmekanismer som kan lette og støtte planleggingen og utførelsen av operasjoner. Liasonering foregår på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Effektiv liasonering blir ansett som en forutsetning for de to andre kjernefunksjonene. Støtte til den sivile komponenten innebærer en rekke CIMIC aktiviteter og kan involvere militære ressurser som personell, informasjon, materiell, trening, ekspertise og infrastruktur. NATOs CIMIC doktrine foreskriver at støtte til den sivile komponenten kun skal skje dersom det er til støtte for det militære oppdrag og/eller dersom de relevante sivile aktører er ute av stand til å utføre oppgavene. I det siste tilfellet har det oppstått et vakuum som den militære aktøren må fylle inntil sivile aktører er i stand til å overta oppgavene. Den tredje kjernefunksjonen er støtte til den militære styrken. Denne funksjonen bunner i en "winning

hearts and minds" filosofi, hvor aktiviteter og relasjonsbygging rettet mot lokale myndigheter og sivilbefolkning er ventet å kunne bidra til økt støtte til den militære tilstedeværelsen og tillit til de militære aktører. På denne måten vil CIMIC arbeid også kunne føre til styrkebeskyttelse.

AJP-9 (artikkel 202 og 203) identifiserer en rekke prinsipper som skal gjøre CIMIC innsatsen mer effektiv. De første prinsippene gjelder den militære ledelse av CIMIC. "Mission primacy" innebærer at CIMIC skal understøtte det militære oppdrag. "Economy" innebærer at styrkesjefen må forsøke å redusere bruken av militære ressurser på sivile oppgaver til et minimum og oppmuntre til bruk av sivile ressurser. Det er viktig å unngå at sivile aktører blir avhengige av militære ressurser. De neste prinsippene gjelder de sivil-militære relasjoner. "Cultural awareness" innebærer at CIMIC personell bør utrustes med en forståelse for lokal kultur, vaner, tenkesett, holdninger, tradisjoner og så videre. "Common Goals" innebærer at militære styrker og sivile aktører i den grad det lar seg gjøre identifiserer felles målsetninger. Når de felles målsetninger er avklart vil de kunne lede til enighet om ansvarsdeling i operasjonsområdet, "Shared Responsibility", hvor roller og ansvar blir klart fordelt slik at man kan unngå misforståelser. Neste prinsipp er "Consent", og innebærer at CIMIC skal etterstrebe villig samtykke fra sivile aktører. "Transparency" innebærer at CIMIC bygger opp gjensidig tillit og troverdighet, ved blant annet å være åpne og utvise kompetanse, kapabilitet og beslutningsdyktighet. Det siste prinsippet understreker betydningen av effektiv kommunikasjon for å bidra til å opprettholde samtykke og samarbeid.

Hva er NATO CIMIC ikke?

Det kan være nyttig å se nærmere på hva CIMIC ikke er, i et forsøk på å oppnå en bedre forståelse av begrepet.

Assosierte aktiviteter

AJP-9 (artikkel 106-1) identifiserer noen aktiviteter langs et imaginært spekter av sivil-militære relasjoner som CIMIC enten kan bli assosiert eller forvekslet med, deriblant Military Assistance in Humanitarian Emergencies og



Civil Emergency Planning. Military Assistance in Humanitarian Emergencies finner sted når sivile myndigheter etterspør og mottar støtte fra nasjonale eller flernasjonale styrker til å utføre spesifikke oppdrag i et spesifikt tidsrom. Styrkene kan være underlagt sivil kontroll. Oppdragene kan for eksempel være ulike typer bistand etter naturkatastrofer. CIMIC dreier seg i prinsippet om samarbeid med sivile aktører, ikke om støtte og assistanse. NATO CIMIC er heller ikke Civil Emergency Planning, som i hovedsak dreier seg om beskyttelse og støtte til sivile lokalbefolkninger i krigs- og kriseområder. CIMIC er heller ikke Host Nation Support, hvor sivile myndigheter støtter utenlandske militære styrker med materiell, fasiliteter og ulike typer service.

Provincial Reconstruction Teams

Det har blitt utviklet en rekke nasjonale og internasjonale strukturer og strategier for sivil-militært samarbeid og koordinering i felt. Disse konseptene vil kunne ha likheter og ulikheter med CIMIC. Provincial Reconstruction Teams (PRT) er et slikt konsept. PRT konseptet ble lansert av USA i 2002 som et virkemiddel i overgangen til stabiliseringsfasen i Operation Enduring Freedom i Afghanistan. En PRT består av sivilt og militært personell, med en stor overvekt av militært personell. Hovedforskjellen mellom CIMIC og PRT ligger i deres funksjon. CIMIC er et militært redskap med den primære funksjon å støtte det militære oppdraget, mens PRT'ene er ett sivil-militært redskap hvis funksjoner er å utvide autoriteten til den afghanske sentralmyndighet, samt støtte rekonstruksjon og skape en sikkerhetsplattform. Mens CIMIC er et militært konsept kan PRT betraktes som et kombinert sivil-militært konsept. En PRT kan gjerne ha en CIMIC eller Civil Affairs seksjon, hvilket bringer oss over på det amerikanske Civil Affairs konseptet.

Civil Affairs og Civil-Military Operations

NATO CIMIC tilsvarer ikke de amerikanske begrepene Civil-Military Operations (CMO) og Civil Affairs (CA). Civil Affairs er et nasjonalt konsept som har vært og fremdeles er en viktig komponent i internasjonale militære operasjoner, og det kan argumenteres for at

CA er forløperen til CIMIC. CA er personell som utfører Civil-Military Operations. CMO kan også utføres av andre militære styrker. Rekkevidden til CMO og CIMIC er ulik. NATO bruker CIMIC som en funksjon til å oppnå og vedlikeholde koordinering og samarbeid med den sivile komponenten. Den amerikanske definisjonen av CMO sier at styrkesjefen også kan påvirke og utnytte de etablerte sivil-militære relasjoner til støtte for det militære oppdrag samt operasjonelle amerikanske målsetninger. CA ressurser kan benyttes i CIMIC arbeid dersom styrkesjefens oppdrag tillater det. CMO kan være tett knyttet til nasjonale politiske og økonomiske målsetninger. Også britene har nasjonale CA og CMO konsepter.

Militær nødhjelpsorganisasjon

CIMIC er ikke å anse som en "militær NGO". Her har det hersket misoppfatninger både blant sivile og militære aktører. CIMIC er ikke en militær nødhjelpsorganisasjon, og driver ikke med bistand. NATO CIMIC er ikke prosjektorientert, men utelukker ikke muligheten for prosjekter dersom disse kan bidra til å støtte det militære oppdrag. Fokus vil være: Hvordan kan denne aktiviteten bidra til å løse det militære oppdrag? Misoppfatningene kan imidlertid få næring fra blant annet en prosjektorientert CIMIC tilnærming kombinert med et "gjøre godt-syndrom" i felt, samt finansiering fra nasjonale bistandsbudsjett.

Etterretning

CIMIC personell må håndtere store mengder informasjon. NATOs CIMIC doktrine sier at "CIMIC personnel will be a valuable source of local information and will be advocates of the military cause, but they will rapidly become ineffective if used for collecting information for intelligence production..." (AJP-9, artikkel 203-5). CIMIC bør altså ikke samle inn informasjon til etterretningsformål. Samtidig er det klart at CIMIC må jobbe tett med etterretningspersonell slik at etterretning som er relevant og nødvendig for sivile aktører kan bli formidlet videre. På denne måten vil de sivile aktørene bli i stand til å handle effektivt basert på tidlig og nøyaktig informasjon. Ved å inkludere sivile aktører reduserer styrkesjefen behovet for å spre militære ressurser. Doktrinen gjør

det også klart at de sivile aktørene ikke kan ta del i all etterretning. Som tidligere nevnt er et av prinsippene for de sivil-militære relasjonene transparens, eller gjennomsiktighet. Åpenhet i forhold til sivile aktører er en viktig del av CIMIC arbeidet. CIMIC personell som oppfattes som etterretningspersonell av sivile aktører kan ødelegge tilliten som er bygd opp. Behovet for en avklaring av forholdet mellom etterretning og CIMIC synes å være tilstede, hvor informasjonsformidling til etterretningsoffiserer som kan bidra til å støtte det militære oppdrag må veies opp mot CIMIC personells risiko for tap av troverdighet hos sivile aktører.

Totalforsvaret

I Norge har vi tradisjonelt forbundet begrepet "sivilt-militært samarbeid" med Totalforsvaret. Totalforsvaret er en viktig del av det norske forsvarskonseptet. Grunnprinsippet i Totalforsvaret er at samfunnets samlede militære og sivile ressurser skal kunne mobiliseres i tilfelle krig eller krisesituasjoner. Stortingsproposisjon 45 (2003-2004) "Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008" understreker behovet for et styrket og endret sivil-militært samarbeid i lys av utviklingen i og utenfor Forsvaret og det endrede sikkerhetspolitiske bildet (artikkel 5.2.3). Den økte betydningen av samfunnssikkerhet har gjort det nødvendig å se nærmere på det tradisjonelle totalforsvarskonseptet. Sivilt-militært samarbeid i en totalforsvarskontekst har trådt inn i en endringsprosess for å absorbere endringer i det sikkerhetspolitiske bildet og forsvarets innretning. Sivilt-militært samarbeid i fredsstøttende operasjoner, CIMIC, må ikke forveksles med Totalforsvarets begrep om sivil-militært samarbeid.

Veien videre

NATO har kommet en lang vei de siste årene i å utvikle sin forståelse av CIMIC og sine CIMIC kapasiteter. Allikevel har CIMIC blitt og blir anvendt uten en klar og internasjonalt

anerkjent forståelse av begrepets innhold. I bestrebelsene etter å nå frem til ett klart og unisont begrep kan det være viktig å erkjenne behovet for ett tilpasningsdyktig begrep. Dette bunner i det faktum at ingen konflikter er like, og CIMIC begrepet bør derfor være elastisk slik at det kan tilpasses ulike operasjonsmiljøer.

Betydningen av CIMIC har økt siden NATOs operasjoner på Balkan, og det er grunn til å tro at CIMIC vil bli stadig viktigere i fremtiden. I dagens internasjonale militære operasjoner er transisjon til sivil kontroll en nøkkelfaktor for å nå den militære end-state. Her spiller CIMIC en sentral rolle. CIMIC kan fungere som en brobygger mellom militære og sivile aktører i et operasjonsteater. Viktige lærdommer som ble trukket på Balkan er at verken den sivile eller den militære komponenten kan lykkes med å nå respektive eller felles målsetninger på egenhånd. Samtidig gjelder det for den militære men også den sivile komponenten i en fredsstøttende operasjon at uten troverdighet, tillit og støtte blant lokalbefolkningen vil det være vanskelig å lykkes.

CIMIC innsats er ikke ment å være del av nasjonsbygging. Prinsipielt er ikke NATO involvert i nasjonsbygging, men overlater dette til sivile organisasjoner som har et mandat til å drive nasjonsbygging. Allikevel er det ikke til å unngå at visse NATO aktiviteter vil kunne bidra til nettopp nasjonsbygging. Noen nasjoner har opplevd det som utilstrekkelig at NATOs CIMIC doktrine kun foreskriver at CIMIC skal være "in support of the mission", når de opplever at CIMIC i praksis også bidrar med elementer av nasjonsbygging. En mer presis terminologi har blitt etterlyst. CIMIC er et konsept i stadig endring, i takt med det sikkerhetspolitiske landskap som konseptet er konfrontert med. Mange viktige lærdommer ble trukket basert på erfaringer fra Balkan. Erfaringer fra Afghanistan og Irak vil kunne bidra med nye lærdommer på veien mot et effektivt CIMIC konsept.

Om Kortinfo fra DNAK

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form. Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.

Redaktør: Camilla Ahm Nicklasson
ISSN: 1502-6361