



CECILIA HULL, MARKUS DERBLOM

Vad är Comprehensive Approach?

Tolkningar och definitioner



Com-pre-hen-sive Ap-proach
(kom-pri-hen-siv-uh-pröbch)

Din sökning gav inget resultat.
Var god försök igen.

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se

FOI-R--3195--SE
ISSN 1650-1942

Underlagsrapport
April 2011

Försvarsanalys

Cecilia Hull, Markus Derblom

Vad är Comprehensive Approach?

Tolkningar och definitioner

Titel	Vad är Comprehensive Approach?: Tolkningar och definitioner
Title	What is the Comprehensive Approach?: interpretations and definitions
Rapportnr/Report no	FOI-R--3195--SE
Rapporttyp Report Type	Underlagsrapport/Base Data report
Månad/Month	April
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	37 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsmakten
Projektnr/Project no	E11109
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

Sammanfattning

Trots att begreppet *Comprehensive Approach* (CA), på svenska också Allomfattande ansats, blir allt mer välanvänt inom internationell konflikt- och krishantering finns ingen universell överenskommelse om vad begreppet omfattar eller hur det ska definieras. En rad olika tolkningar finns men deras innehåll varierar. Denna rapport kartlägger de olika tolkningarna av begreppet och dess utveckling.

CA är i grunden ett förhållningssätt, baserat på insikten att varje enskild aktör agerar i ett system av ömsesidiga beroenden samt att aktivt arbeta för att förstå och hantera dessa beroenden för att nå *kostnadseffektivitet, effekt* och *bärkraft*.

Denna grund genomsyrar de flesta tolkningar av CA. I försök att konkretisera och implementera CA utökas begreppet oftast till att innebära strukturer och principer för samordning. Hur dessa tillämpas avgörs dock av hur det specifika system inom vilken en *Comprehensive Approach* eftersöks ser ut och vilka möjligheter som finns att kontrollera och inrikta systemet. Skillnad görs därför t.ex. mellan nationell, myndighets – och departementsgemensam CA; inomorganisatorisk CA i exempelvis FN; eller CA som är tänkt att omfatta alla aktörer engagerade i en internationell insats.

Eftersom en enhetlig syn på CA saknas är det viktigt att ha en förståelse för hur olika tolkningar skiljer sig åt och vilka effekter tolkningarna får för hur vi väljer att genomföra, utvärdera och förbereda oss för sådana ansatser. En viktig slutsats är att det därmed är mer lämpligt att tala om CA som *Comprehensive Approaches* i plural snarare än *en* allmängiltig allomfattande ansats.

För Försvarmakten är viktigt att diskutera hur tillämpningen av CA påverkar militära förmågor såsom ledning. Rapporten lyfter fram att den militära ledningsprocessen i en sådan ansats måste vara grundad på en systemövergripande förståelse och att samverkan måste utgöra grunden för militär analys, planering, genomförande och utvärdering, på flera nivåer.

Arbetet med att främja allomfattande ansatser har fått stor vikt i Sverige och bedrivs på flera nivåer, även om de inte alltid kallas just CA. Särskilt nationella

ansatser för att främja ett mer allomfattande svenskt engagemang i internationella insatser har varit prioriterade. Effektiva organisatoriska strukturer för att främja gemensam analys, planering genomförande och utvärdering saknas dock fortfarande.

Nyckelord: Comprehensive Approach (CA), Allomfattande ansats

Summary

Despite being frequently used within international conflict or crisis management, there is no universal agreement of what the term Comprehensive Approach (CA) actually entails or how it should be defined. A range of interpretations exist, but what they entail differs.

At its most common denominator, CA is a mindset. It includes recognition of oneself as part of a system and an understanding that effectiveness, efficiency and sustainability can be achieved if the interdependencies that exist within this system are responsibly managed. Attempts to concretise and implement CA have nevertheless usually resulted in the establishment of structures and processes for coordination and collaboration. How these structures or processes are outlined depends on the nature of each system and what possibility there is to direct and coordinate the system. A difference, therefore, has to be made between national CA (within a state or government), intra-agency CA (within an organisation, e.g. the UN) and inter-agency CA (encompassing all actors engaged in an international peace or crisis management operation).

Since there is no uniform understanding of CA, it is essential to generate an understanding of how the various interpretations vary and what effect each interpretation has on how CA should be implemented, assessed and prepared for. One important conclusion is therefore that it is more useful to speak of Comprehensive Approaches rather than *one* universal Comprehensive Approach.

For the Armed Forces, it is also important to reflect on how the implementation of CA affects military capabilities such as Command and Control (C2). This report highlights that the C2 process needs to be permeated by CA at all levels and that a system-aware mindset as well as recognition of the need to cooperate with civilian actors must form a basis for analysis, planning, execution and monitoring and evaluation.

Sweden has high ambitions regarding CA at various levels. In particular, national Whole-of-Government approaches have been prioritised. Nevertheless, Sweden is still in the midst of this process and effective organisational structures that

facilitate joint analysis, planning, execution and monitoring and evaluation are still lacking.

Keywords: Comprehensive Approach, Integrated Missions, Whole-of-Government approaches, 3D, Integrated Approaches

Innehållsförteckning

1	Inledning	9
1.1	Syfte	10
2	Varför allomfattande?	11
3	Comprehensive Approach – Exempel på definitioner och tolkningar	14
3.1	<i>Ett systemövergripande förhållningssätt</i>	14
3.2	Strukturer och processer för samordning.....	16
3.3	”Allomfattande ansatser”	18
4	Implementering av CA	20
4.1	Nationella ansatser.....	20
4.2	Inom-organisatoriska ansatser.....	22
4.3	Internationella systemövergripande ansatser	23
4.4	Samordning mellan lokala och internationella insatser.....	25
5	CA som militärt ledningsproblem	26
5.1	Ledning genom samverkan	Fel! Bokmärket är inte definierat.
5.2	En ledningsprocess baserad på samverkan	26
6	Var står Sverige?	30
6.1	Nationell samordning.....	32
7	Slutord	34
	Referenser	35

1 Inledning

Begreppet *Comprehensive Approach* (CA) – på svenska ofta kallat *allomfattande ansats* – används idag ofta i krishanterings- och insatssammanhang.¹ Avsaknaden av en allmänt vedertagen definition har dock lett till en stor otydlighet kring vad olika användare av begreppet egentligen menar. I likhet med många andra koncept som vuxit fram som ett resultat av Försvarmaktens internationalisering har CA idag kommit att användas med viss slentrian och betecknar många olika saker.

En konsekvens av otydligheten är att tillämpning av och förmågeutveckling kring begreppet CA kan påverkas negativt. Frågan är om det finns ett behov av en gemensam definition, eller i alla fall en förklaring. Svaret är inte självklart, men generellt behöver varje aktör i varje fall ha en egen tydlig bild av sin tolkning av begreppet för att kunna veta när verksamheten bedrivs i linje med en ”Comprehensive Approach”, och för att kunna värdera effekterna av dess tillämpning. Det går att hitta gemensamma drag i olika beskrivningar av CA men det finns också starka skäl att tydliggöra att begreppet tolkas olika beroende på var och i vilket syfte det implementeras.

Vad vi läser in i begreppet CA är avgörande för vår förmåga att implementera det. Att *ha förmåga* till någonting innebär att såväl kompetens som resurser måste finnas för ändamålet. Verksamheter kring CA, så som forskning, utveckling, utbildning, övning och erfarenhetsåterföring gynnas därför starkt av gemensam förståelse och en gemensam begreppsapparat, förankrad i doktriner. Idag, då både insatser och förmågeutveckling sker i internationellt samarbete flödar idéer, perspektiv och erfarenheter också över nationsgränser. Om vi skall förstå och lära av våra samarbetspartners försök att implementera CA måste vi också förstå deras tolkning av begreppet. Det är också viktigt att slå fast att CA i de flesta avseenden är ett koncept som ligger långt utanför det militära instrumentets sfär. Därmed bör utveckling och tillämpning i Försvarmakten inte utgå från frågan hur CA ska tillämpas, utan snarare hur de militära basförmågorna, särskilt *ledning* respektive *underrättelser och information*, påverkas av att Försvarmakten verkar i ett CA-system.

¹ Försvarmaktens utvecklingsplan (FMUP) för 2010-2019 respektive 2012-2021 anger att bl.a. utveckling och implementering av koncept för civil-militär samverkan (såsom Comprehensive Approach) som ett prioriterat forsknings- och utvecklingsområde. Utvecklingen ska ske i samarbete med andra myndigheter och organisationer och i harmoni med EU:s och FN:s utveckling. FOI har under de senaste åren bedrivit forskning i nära samarbete med Försvarmakten för att stödja denna utveckling särskilt genom projekt som Effektbaserad Ledning och Ledning i Multifunktionella Insatser. Resultaten har överförts inom ramen för bl a nationell och internationell CD&E-verksamhet och ett antal centrala principer omhändertats just nu i Försvarmaktens doktrinutveckling.

1.1 Syfte

Syftet med denna rapport är att klargöra några viktiga utgångspunkter för begreppet *Comprehensive Approach* samt reflektera över varför olika tolkningar finns och vad skilda synsätt får för effekter när konceptet skall omsättas i faktisk förmåga. Syftet är inte att kartlägga alla definitioner och tolkningar av begreppet utan att ge en överblick över både de gemensamma nämnarna och största skillnaderna när det kommer till både tolkning och implementering.

Rapporten är skriven inom FoT-projektet *Ledning i multifunktionella insatser*, vilket har som övergripande syfte att stödja uppdragsgivaren Försvarsmakten med forsknings- och utvecklingsinsatser kring problemställningar som rör ledning i multifunktionella insatser² och i insatser som genomförs internationellt och i multinationell ram. Rapporten syftar därmed även till att resonera kring CA som ett militärt ledningsproblem och reflektera kring vilka krav sådana ansatser ställer på militära ledningsförmågor.

² Med multifunktionella insatser avses här insatser med breda mandat där ett stort antal aktörer som fyller olika funktioner är närvarande. Dessa aktörer kan ha olika mandat, medel och metoder för att uppnå sina specifika mål i konfliktområdet. Multifunktionella insatser genomförs ofta i internationella miljöer med aktörer från olika länder och kulturer. För att kunna genomföra insatser på ett effektivt sätt i dessa miljöer finns det behov av att skapa en förståelse för vilka faktorer som är viktiga för att samverka mellan olika aktörer, t.ex. civila myndigheter, organisationer och militära förband, ska fungera på ett bra sätt.

2 Varför allomfattande?

Idén om en bred, allomfattande ansats är idag främst förankrad i internationell fredsfrämjande verksamhet. De flesta av dagens militära insatser sker i konfliktmiljöer som kräver att även andra, icke-militära instrument används för att etablera varaktig säkerhet och fred. Sedan slutet på det kalla kriget har den generella bilden av vad som utgör säkerhet och hot mot säkerhet breddats till att omfatta mycket mer än militära hot. Andra utmaningar, såsom miljöförstöring, droghandel, korruption, svaga eller sönderfallande stater är enbart några exempel på vad som kommit att betraktas som potentiella hot mot nationell och internationell säkerhet. Denna förändring har drivits på av en ökad förståelse för att säkerhet och socioekonomisk utveckling är nära sammanlänkade. I och med detta har säkerhet blivit en fråga som inte bara inbegriper det nationella försvaret utan också mänsklig säkerhet – *human security* – då individuell välfärd och säkerhet är nödvändig för att kunna hantera global osäkerhet.³

En naturlig följd av breddningen av säkerhetsbegreppet är att militära insatser för att främja fred och stärka internationell säkerhet inte längre kan, eller bör, utföras utan att kopplas till annat internationellt utvecklingsarbete.⁴ Istället måste all fredsfrämjande verksamhet utgå från ett långsiktigt perspektiv och en helhetssyn som omfattar en rad olika nyckelaktörer, såsom militär och polis, rättstatsexperter, utvecklingsorganisationer och diplomater eller politiska sändebud. Det militära instrumentet utgör bara en – om än viktig – del av ett större sammanhang och verkar tillsammans med andra uppgifter, bl.a. fattigdomsbekämpning, främjande av mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning, för att skapa hållbar fred.

Det nära förhållandet mellan dessa områden är i sig inte nytt då militära fredsbevarande insatser och civila fredsbyggande ansträngningar har setts som komplementära även tidigare. Skillnaden är att de tidigare betraktades som olika, sekventiella, steg där civila program för återuppbyggnad och utveckling påbörjades först efter att militären skapat tillräcklig fred och stabilitet. Erfarenheter från de senaste decenniernas insatser visar att sådana tydliga skiften mellan militära och civila insatser sällan finns. Till följd av detta har insatserna kommit att komplettera varandra i funktion snarare än tidsmässigt, då säkerhet

³ Se till exempel DFID. 2005. *Fighting poverty to build a safer world: A strategy for security and development*. UK Department for International Development, mars 2005

⁴ OECD Development Assistance Committee's (DAC) Fragile States Group (FSG). 2005. *Principles for Good International Engagement in Fragile States*

förutsätter viss utveckling, och utvecklingsinsatser kräver en viss grad av säkerhet.⁵

I början av 2000-talet visade det internationella samfundets erfarenheter att dess insatser för säkerhet och utveckling många gånger inte fick önskad effekt.⁶ Antalet fredsfrämjande insatser ökade dramatiskt, och stora mängder resurser sattes in genom internationella och regionala organisationer samt genom individuella givare. Även om kortsiktiga effekter kunde identifieras, så återkom konflikter i insatsområdena.⁷ Ett stort antal studier och rapporter försökte utforska varför fredsfrämjande insatser misslyckades. De fann att en viktig anledning var den bristande samordning och samverkan⁸ som funnits mellan den mängd olika aktörer som varit inblandade i att hantera problemen. Särskilt tydligt var det att bristen på gemensam, strategisk inriktning mellan olika verksamheter ledde till negativa konsekvenser i form av resursslöseri, dålig effekt och bristfällig bärkraft. En omfattande debatt kring behovet av att integrera olika insatser för att komma tillrätta med detta uppstod som följd.

Dessa erfarenheter väckte idéer om Allomfattande ansatser genom insikterna om att det fanns ett ömsesidigt resursberoende mellan säkerhets- och utvecklingsinsatser – och att någon form av samverkan däremellan var essentiell för att få *bättre effekt och bärkraft* i insatserna – samt att samverkan var nödvändigt för att undvika duplicering och parallella (kontraproduktiva) insatser – vilket i sin tur skulle leda till *kostnadseffektivitet*.⁹ Sökandet av bättre effekter och bärkraft samt kostnadseffektivitet kom därmed att resultera i en rad *Comprehensive Approach*-koncept som till största del handlat om ”integrering”, ”samordning” och ”samverkan” samt om hur detta ska ske för att på bästa sätt nå

⁵ Rosgaard, Ebbe. 2008 “The Danish Comprehensive Approach” i Labarre (Red.), Proceedings from the Effects Based Approach to Operations (EBAO) Seminarium 13-14 mars 2008, Baltic Defence College, Estland

⁶ Se till exempel den s.k. *Brahimirapporten*, FN:s Generalförsamling. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. A/55/305–S/2000/809

⁷ FN:s f.d. undergeneralsekreterare för fredsbevarande operationer, Jean-Marie Guéhenno har beskrivit det: “Successful operations, as it were, in which the patient dies.” Uttalande av Jean-Marie Guéhenno, FN:s undergeneralsekreterare för fredsbevarade operationer till ‘Challenges Project’, London, Storbritannien, mars 2005

⁸ FN:s Generalförsamling. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. A/55/305–S/2000/809; Collier m.fl. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil Wars and Development Policy*. Världsbanken

⁹ Utöver dessa har Friis och Jarmyr pekat ut flera andra faktorer som drivkrafter bakom allomfattande ansatser: behovet av visa skattebetalarna och andra aktörer att det finns en sammanhållen och kontrollerad strategi bakom det valda agerandet; insikten att tillämpade ansatser inte lett till tänkta framsteg och att behovet av att testa nya ansatser, däribland CA, var brådskande; politisk betoning på civila verktyg för att undvika militära förluster samt för att underlätta militärt tillbakadragande; operationer som omfattar fler aktörer anses mer legitima och blir också mer motståndskraftiga vid tillfälliga motgångar. Friis och Jarmyr. 2008. ”Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management”. NUPI, *Security in practice* nr 11, s 3

önskade effektivitetsvinster. Samverkan har dock aldrig varit ett självändamål utan endast ett medel för att nå bättre resultat.

Även om utvecklingen av just "Comprehensive Approach" främst kan associeras till samtida fredsfrämjande insatser, så finns det exempel på liknande ansatser som inte har vuxit fram som ett resultat av den internationella insatsmiljön. Mer om hur tolkningen av CA varierar med kontext finns i kapitel 4.

3 Comprehensive Approach – Exempel på definitioner och tolkningar

Det finns idag ingen internationellt vedertagen, sektorsövergripande definition av vad som avses med *comprehensive approach* eller motsvarande begrepp. Som en följd av de insikter som presenteras i kapitel två har dock stora ansträngningar för att skapa mer integrerade och samordnade fredsfrämjande insatser gjorts inom en rad olika organisationer (t.ex. FN och EU) och enskilda länder. Detta har lett till att en rad olika ”allomfattande” begrepp och koncept har vuxit fram. Fokus har legat på regerings- och myndighetssamordning, samt integrering och breda ansatser där många organisationer och stater skall samverka.¹⁰ Hur dessa utformats har dock främst avgjorts av den organisatoriska kontext inom vilken de utvecklats.

Nedan presenteras två huvudsakliga tolkningar av CA-begreppet.

3.1 Ett systemövergripande förhållningssätt

Trots bristen på definition av CA, så finns det en gemensam förståelse för att begreppet innebär någon form och grad av harmonisering mellan olika funktioner eller områden – diplomati, säkerhet, utveckling, rättstatsfrågor, mänskliga rättigheter och ibland t.o.m. humanitära frågor – i internationella, fredsfrämjande insatser.¹¹ Den bärande idén är att se bortom organisatoriska gränser och fokusera på helhetsresultatet i stället för enskilda aktörers aktiviteter. Liknande synsätt återfinns – med viss variation – i nästan samtliga beskrivningar av *Comprehensive Approach* och motsvarande begrepp. Utgångspunkten är ett *systemperspektiv* med två bärande idéer:

- a) många aktörer, såväl externa som lokala, är inblandade i fredsfrämjande verksamhet, och mellan dem finns det i varierande grad ett ömsesidigt beroende (*inter-dependency*)

¹⁰ Exempelvis för myndighetssamverkan s.k. Whole-of-Government Approach (bl.a. inom USA och OECD) eller 3D Approach – Defence, Diplomacy and Development (Kanada); för integrering FN:s Integrated Missions- koncept; och för breda, allomfattande ansatser Comprehensive Approach (bl.a. EU, Storbritannien). Comprehensive Approach är också det begrepp som f.n. främst används i Sverige och svensk utveckling, dock även för att tala om ex. myndighetssamordning

¹¹ Finska försvarsdepartamentet. 2008. *Seminar publication on Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*, juni 2008

- b) dessa ömsesidiga beroenden bör där så är lämpligt och möjligt hanteras, genom olika grader av harmonisering (från informationsutbyte till samordning)

Hur harmonisering *de facto* ser ut är här av mindre betydelse än att förstå systemet, och sin egen roll i detta, samt övriga aktörers syn på detsamma (vilken kan skilja, om utgångspunkten ändå är att systemets övergripande mål – exempelvis den politiska strategin – är ungefär densamma).¹²

Comprehensive Approach är inte en ”metod” eller ett ”verktyg” för interaktion, och handlar heller inte så mycket om de instrument och resurser man använder utan om de attityder och förhållningssätt man anammar gentemot insatsen i sin helhet och mot andra aktörer. CA är i grunden ett ansvarskännande inför det system som den enskilda aktören ingår i, baserat på en förståelse för de effekter som går att vinna genom att agera ”allomfattande”. CA bygger också på en *samverkanskultur* skapad av en förståelse för att *samordnade och samverkande insatser* mot gemensamma eller ömsesidigt stödjande målsättningar ger bättre utdelning avseende kostnadseffektivitet, effekt och bärkraft.

CA handlar utifrån detta perspektiv om att:¹³

- ha ett systemövergripande förhållningssätt (över olika funktioner, områden, program etc.);
- beakta alla aktörer av betydelse och ge uttryck för en vilja att komplettera och kompletteras av dem;
- sträva efter förbättrad samverkan och samordning; samt
- eftersträva långsiktigt hållbara lösningar.

Som ett systemövergripande förhållningssätt är en allomfattande ansats inte nödvändigtvis något som aktörer ”delar” utan snarare något som en aktör ”har”: ett förhållningssätt där ansvarstagande är en grundpelare för att nå kostnadseffektivitet, effekt och bärkraft.

Detta förhållningssätt är något som i princip förenar alla tolkningar av *comprehensive approach*. Ett problem och kritik som riktats mot att lämna CA vid detta är att ett sådant begränsat synsätt har en inneboende otydlighet och att den inte säger någonting om hur samordning och samverkan faktiskt skall gå till. Det gör det svårt att leda i bevis att CA faktiskt ger önskade effekter. Eftersom CA i denna beskrivning i allt väsentligt befinner sig på en generell, konceptuell

¹² Harriman och Lackenbauer. 2010. *Assessment of progress in multifunctional and multinational operations*. FOI; MNE, Multinational Experiment 6. 2010. *Harmonisation of Efforts: principles and guidelines*

¹³ Se Nilsson, m.fl. 2008. *Comprehensiv Approach i fredsfrämjande insatser: Den allomfattande insatsens beståndsdelar*. FOI

nivå, är det även svårt att inrikta utveckling av förmågor – exempelvis inom ledningsfunktionen – för att möta de krav som förhållningssättet ställer.

3.2 Strukturer och processer för samordning

I takt med att Comprehensive Approach har vunnit framgång på konceptuell nivå har flera försök gjorts att konkretisera begreppet. I de flesta fall har detta skett genom etablerandet av olika strukturer och processer för samordning. Därmed har CA kommit att jämföras med samarbete och interaktion mellan olika aktörer och organisationer för att skapa sammanhängande strategier och handlingsplaner under kriser, katastrofer eller återuppbyggnadsarbete efter konflikter.

Möjligheterna till formell samordning har dock varit beroende av den organisatoriska kontexten inom vilken CA implementeras. En sådan konkret tillämpning har endast varit möjlig bland aktörer som i någon mening ”kontrollerar” det system inom vilken CA är tänkt att tillämpas. D.v.s., exempelvis inom en stat eller en internationell organisation där stadgar, lagar, förordningar och andra överenskommelser ger möjlighet att besluta om införande av standardiseringar, strukturer och processer.

Ett typiskt exempel är FN:s *Integrated Missions*, ett koncept om integrering av alla FN:s organ i ett insatsområde. Utvecklingen av *Integrated Missions* följde på kraven på reformer efter 1990-talets misslyckanden att främja fred i exempelvis Rwanda och har successivt införts i organisationens alla fredsfrämjande insatser.¹⁴

Storbritannien har varit en *primus motor* för CA-liknande koncept, såväl internationellt som nationellt. Storbritannien anses också ha varit tidigt ute med att gå vidare från den konceptuella grunden till strukturer och processer för samordning. Även här fanns drivkrafterna bakom utvecklingen i de erfarenheter som kom från insatser, bl.a. på Balkan och i Sierra Leone under 1990-talet samt från Irak och Afghanistan. Dessa erfarenheter lyfte fram behovet av att skapa bättre samstämmighet mellan olika politikområden samt bättre samordning mellan de aktiviteter den brittiska regeringens olika organ drev utomlands.¹⁵ Redan på 1990-talet fanns en nationell ansats till samordning inom flera områden som rörde inhemsk politik, exempelvis terrorism och drogbekämpning. Från 2003 breddades diskussionen till att också handla om samordning mellan departement och myndigheter inom internationell verksamhet. Konkreta förändringar infördes, primärt gemensamma finansieringsmekanismer för konfliktförebyggande, stabiliserande och fredsbevarande verksamhet. Detta tvingade de tre viktiga departementen på området – *Ministry of Defence* (MoD),

¹⁴ Se exempelvis Hull, C. 2008. *Integrated Missions: A Liberia Case Study*. FOI

¹⁵ Brittiska House of commons (UK). 2010. *The Comprehensive Approach: The point of war is not just to win but to make better peace*, s 13

Foreign and Commonwealth Office (FCO) och *Department for International Development (DfID)* – att börja komma överens i resursallokerings- och målsättningsfrågor.¹⁶ 2004 bildades en tridepartemental enhet – den s.k. *Post-Conflict Reconstruction Unit* – för att underlätta departmentsöverskridande planering och utvärdering. Sedan 2007 kallas enheten *Stabilisation Unit*.¹⁷ *Comprehensive Approach* har i Storbritannien kommit att definieras som “*Commonly understood principles and collaborative processes that enhance the likelihood of favourable and enduring outcomes within a particular situation*”.¹⁸

Ett annat exempel på denna typ av strukturell CA finns inom Nato. Under det tidiga 2000-talet drev flera medlemsländer, däribland Kanada, Tjeckien, Ungern, Nederländerna, Norge och Slovakien, på för att Nato också skulle anamma CA.¹⁹ Från 2006 och framåt har Nato antagit såväl en politisk inriktning som handlingsplaner för hur alliansens bidrag till *Comprehensive Approach* bör se ut. Natos syn på CA har också intagit en framskjuten position i alliansens nya strategiska koncept från 2010.²⁰

Eftersom Nato primärt är en militär allians, har ”allomfattande” mycket kommit att handla om hur det egna bidraget ska samordnas med andra internationella, civila aktörer, exempelvis EU och FN. för att främja en större CA.²¹ Utvecklingen har dock präglats av viss friktion, eftersom införande av nya förhållningssätt och standarder i princip kräver konsensus mellan alla medlemsstater. Ett exempel är spänningen mellan Turkiet och Grekland i Cyprenfrågan, vilket har hindrat Nato från att kunna skriva under avtal med EU avseende förbättrade former för samordning.²²

Nato beskriver idag CA som “*an orchestration of communication of all activities in a country, coming to a well defined and well understood end state*”.²³ Här är den strukturella aspekten av CA påtaglig: ett väldefinierat och allmänt förstått

¹⁶ Ibid, s 12-13.

¹⁷ Brittiska House of commons (UK). 2010. *The Comprehensive Approach: The point of war is not just to win but to make better peace*, s 14

¹⁸ Brittiska försvarsdepartementet. 2006. *Joint Discussion Note 4/05, The Comprehensive Approach*, s 5-7

¹⁹ Brittiska House of commons (UK). 2010. *The Comprehensive Approach: The point of war is not just to win but to make better peace*, s 15

²⁰ Nato. 2010. *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, Antagen av Nato i Lissabon 19 november 2010

²¹ Smith-Windsor, B. 2008. *Hasten slowly: NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations: Making sense of the past and future prospects*. NATO Defence College. Research Paper 38, juli 2008

²² Brittiska House of commons (UK). 2010. *The Comprehensive Approach: The point of war is not just to win but to make better peace*, s 46

²³ Dijk, G. 2010. ”Comprehensive Approach: why it is a big NATO issue”, CIOR symposium om *NATO's Comprehensive Approach and the Role of Reservists* den 1:e augusti 2010 i Stavanger, Norge. Tillgänglig på: <http://www.cior.net/News/2010/COMPREHENSIVE-APPROACH-%E2%80%A6--and-why-it-is-a-big-NATO.aspx>

eget slutläge som alliansens aktiviteter kan inriktas emot. CA är inte längre enbart ett förhållningssätt en aktör har utan något en aktör ingår i, något som existerar aktörer emellan: ”ingen enskild aktör i ett land leder CA, istället bidrar alla aktörer till CA på ett sådant sätt att deras handlingar arbetar mot samma slutläge”.²⁴

Beskrivningar och definitioner av CA som tydligare tar ställning med ord som ”integrering” eller förslag på strukturer och processer för samordning gör sig också till måltavla för kritik. Även om de allra flesta är överens om behovet av samordning, så är det få aktörer som vill låta detta ske på någon annans villkor, enligt någon annans strukturer och processer. Där CA innefattar rigida strukturer och processer för samverkan finns risk att skillnader i de olika aktörernas kompetenser och mandat inte alltid omhändertas, vilket kan leda till att aktörer distanserar sig från samarbete.

Samtidigt är konkretiseringar i form av strukturer och processer sannolikt det enda alternativet för att med någon förutsägbarhet få ut den kostnadseffektivitet och de bärkraftiga effekter som samordning avser skapa. I detta sammanhang blir brist på samarbete ett uttryck för att CA misslyckats, medan integrerade policys och processer är den främsta måttstocken på framgång i implementering av CA.

3.3 ”Allomfattande ansatser”

Givet det faktum att det saknas en allmänt vedertagen och universellt giltig definition av CA, och givet att olika stater, organisationer och andra aktörer har olika definitioner eller beskrivningar av vad som är CA, är det tydligt att det är bättre att prata om olika *comprehensive approaches*/ allomfattande ansatser – i plural och obestämd form – än *en* ”comprehensive approach” som förenar alla.

Oavsett tolkning går det att hävda att det grundläggande synsättet – CA som systemövergripande förhållningssätt – är den gemensamma grundpelaren. CA förutsätter att du är öppen för att inkludera andra i din egen verksamhet, samt att förstå och relatera till din omvärld. Skillnader i hur CA utöver denna gemensamma grund definieras eller tillämpas beror sedan på organisatorisk kontext och den aktuella situationen i vilken CA eftersträvas.

Båda huvudtolkningarna som presenterats ovan är helt riktiga, och kan vara både relevanta och lämpliga beroende på situation. Få enskilda organisationer eller stater som bedrivit forskning och utveckling i relaterade frågor har dock stannat vid det övergripande förhållningssättet – i många fall kan man placera CA mitt emellan.

²⁴ Ibid

Hur CA implementeras kommer alltid att styras av mandat, uppgift, resurser och andra liknande, avgränsande faktorer. Inom en stat kan det handla om att få departement och myndigheter att arbeta tillsammans. I stora multilaterala organisationer handlar det ofta om att integrera olika instrument eller funktioner, såsom militär verksamhet med diplomatiska ansträngningar.²⁵ CA kan inkludera försök att harmonisera aktörers aktiviteter där så lämpligt, till den grad att tvingande standardiseringar och regleringar införs för att nå gemensamma mål. Samtidigt är det viktigt att CA inte är något självändamål – syftet är att nå bättre utfall och bärkraftiga lösningar på de problem som står i centrum.²⁶

²⁵ För mer om olika typer av allomfattande ansatser se kapitel 4.

²⁶ Finska försvarsdepartementet. 2008. *Seminar publication on Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*, juni 2008, s 30

4 Implementering av CA

Idén om en bred, allomfattande ansats har idag sin främsta spridning och tillämplighet i internationella fredsfrämjande insatser, men kan inte ses som en specifik modell för just detta.

Om man betraktar CA utifrån hur det implementeras, kan man i princip dela upp allomfattande ansatser på följande sätt:

- *Nationella ansatser (national inter-agency)*, där frågor kring departements- och myndighetssamverkan ofta står i centrum (men även samverkan med civilsamhällets organisationer)
- *Inom-organisatoriska ansatser (intra-agency)*, vanligen inom stora organisationer som i sig har olika avdelningar, enheter eller funktioner
- *Internationella systemövergripande ansatser (international inter-agency)*, i det större systemet av nationella och internationella statliga och icke-statliga aktörer inblandade i multinationell och multifunktionell krishantering och freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.²⁷
- *Internationella – lokala ansatser*, där mottagare (värdlandet) och givare (representanter från internationella samfundet i landet) eftersöker samstämmighet i policy.²⁸

4.1 Nationella ansatser

I många länder har försök gjorts att förbättra samstämmigheten mellan olika departement och myndigheter, oftast i syfte att förbättra såväl hantering av nationella kriser och utmaningar som internationella insatser.²⁹ Här har flera kända begrepp och rubriker vuxit fram, många under namnet ”Whole-of-Government Approach” (WGA). Ett exempel är Kanadas ”3D-approach” (där de tre D:na står för *Defence, Diplomacy* och *Development*).³⁰

²⁷Finska försvarsdepartementet. 2008. *Seminar publication on Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*, juni 2008, s 25; Rehman, S. 2009. ‘Comprehensive Approach- ett pragmatiskt förhållningssätt till samarbete och koordinering vid internationella insatser i komplexa konflikter’, i Göranson, m.fl. (Red). 2009. *Comprehensive approach – Litteraturgenomgångar av begreppet och dess relation till ledarskap samt en empirisk intervjustudie*. FHS, PM 2009-12-28, s 9

²⁸De Coning, C, Friis, K. ‘Coherence and Coordination: Limits of the Comprehensive Approach’. *Journal of International Peacekeeping* 15 (2011)

²⁹De Coning, C m.fl. 2009. ‘Norway’s Whole of Government Approach and its engagement with Afghanistan’. *NUPI, Security in Practice* 8:2009, s 5

³⁰Annan terminologi inkluderar *Integrated Approach, Jointness, Joined-Up Approaches*. I Sverige och Norge används ibland uttrycken *Allomfattande ansats* and *Helhetlig tillnaerming* även om det engelska uttrycket *Comprehensive Approach* är mer vanligt för att beskriva samverkan mellan myndigheter och departement.

Målet med dessa ansatser är att ”harmonisera” en stats eller samhälles politik och agerande i en given fråga eller situation. Det bakomliggande antagandet är att en stats engagemang i en konflikt eller krissituation blir mer kostnadseffektivt och har bättre förutsättningar att nå önskade och mer bärkraftiga effekter om olika departement och myndigheter har en gemensam bild av problemet och en gemensam, överenskommen strategi för att lösa det.³¹

Nationella ansatser tenderar oftast att beröra de departement och myndigheter som arbetar med försvars-, utrikes- och internationella utvecklingsfrågor. I några fall inkluderas också politikområden som handel, finans och rättsfrågor. Normalt omfattar WGA-ansatser regelbundna möten, informationsutbyten och liknande, mellan departementen och myndigheterna. Det kan också vara fråga om att utveckla en gemensam nationell strategi för en viss fråga eller ett visst land/region.³² Ibland finns integrerade sekretariat och tillgång till särskilda finansieringsmekanismer, särskilt för internationell verksamhet.³³

I tillämpad form kan dessa ansatser leda till allt ifrån nationella beredskapsplaner till konkret insatsförmåga i form av allomfattande förband. Ett gott exempel inom fredsfrämjande verksamhet är idén om de s.k. *Provincial Reconstruction Teams*, PRT som används inom Nato:s insats i Afghanistan (ISAF). Tillämpningen av PRT-konceptet varierar något från land till land, varje land anpassar sitt PRT efter egna förutsättningar och egen organisatorisk kontext. Alla PRT uppmuntras dock att, förutom en militär komponent, innehålla representanter från andra departement och myndigheter – exempelvis politiska rådgivare, utvecklingsrådgivare, rättsstatsexperter och andra ämnesrådgivare beroende på vilka frågor som är prioriterade i ett enskilt PRT:s ansvarsområde. Att sammanföra dessa funktioner i ett och samma team förväntas förbättra nationell samordning mellan olika politikområden och leda till bättre resultat i operationsområdet.³⁴

Nationella ansatser kan vara mycket användbara för att skapa och kommunicera konsekventa nationella policys. De är dock aldrig tillräckliga för att hantera den fulla komplexitet som återfinns i dagens konflikter (utom möjligen för det fall konflikten sker inom landet i fråga). I dessa fall krävs även harmonisering med andra aktörer och den nationella ansatsen blir ett potentiellt bidrag till en bredare

³¹ De Coning, C m.fl. 2009. *Norway's Whole of Government Approach and its engagement with Afghanistan*, NUPI, s 41

³² Ibid

³³ Till exempel Storbritanniens *Stabilisation Unit* och dess s.k. *Stabilisation Aid Fund and Conflict Prevention Pool* (sedan 2009 återstår bara Conflict Pool)

³⁴ De Coning, C m.fl. 2009. *Norway's Whole of Government Approach and its engagement with Afghanistan*, NUPI, s 29

internationell ansats.³⁵ Förhållandet mellan nationella och internationella allomfattande ansatser har dock ifrågasatts. Vissa forskare hävdar att nationella ansatser kan vara kontraproduktiva för utvecklingen av ett internationellt, systemövergripande perspektiv. Nationella ansatser utvecklas med nationell hänsyn i första rummet. Till följd uppstår en risk för bristande överväganden avseende strategier hos andra aktörer som är på plats i fält. Detta kan göra det problematiskt att samverka i insatsområdet, då olika aktörer är mer bundna till nationella målsättningar, strukturer och processer.³⁶ Det kan också göra de olika insatserna mindre flexibla och anpassningsbara till lokala omständigheter.³⁷ Utöver dessa invändningar så har nationella ansatser ofta anklagats för att vara för fokuserade på staten som aktör, med alltför lite inblandning av civilsamhällets organisationer och privata aktörer.³⁸ Ett exempel är åter "3D" – *development* rör departement och myndigheter inom utvecklingsbistånd, inte de många utförarna bland internationella och icke-statliga organisationer.³⁹

4.2 Inom-organisatoriska ansatser

Nationella ansatser har sin motsvarighet inom de stora internationella och regionala organisationerna. FN:s *Integrated Missions*-koncept (IM) betraktas ofta som det mest mogna exemplet på hur CA har implementerats i form av strukturer och processer. IM för samman fredsbevarande och fredsbyggande verksamheter i en integrerad ledningskedja, där militära och civila delar har skilda roller, men förenas i en gemensam strategi och tillhörande samordning. Genomförandet av IM har underlättats av att FN i sig är en bred organisation, med tillgång till (och kontroll över) många av de instrument som behövs för CA, exempelvis diplomati, utvecklingsinsatser, humanitära insatser och militära insatser. Denna bredd gör att FN – i praktiken – är den enda organisationen som faktiskt kan föra samman alla relevanta aktörer i en integrerad ansats.⁴⁰

Ett annat exempel är EU. EU har också en närmast unik uppsättning instrument att tillgå för krishantering. Organisationen har ett internt koncept – *Civil-Military*

³⁵ Van der Gaag m.fl. 2008. "Civil-military cooperation from a 3D perspective", i Rietjens och Myriame (Red) *Civil-military cooperation: a 24/4 joint effort for stability*. Ashgate Publishing, s 27-28

³⁶ Finska försvarsdepartementet. 2008. *Seminar publication on Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*, juni 2008, s 5

³⁷ De Coning, C m.fl. 2009. *Norway's Whole of Government Approach and its engagement with Afghanistan*, NUPI, s 41

³⁸ Van der Gaag m.fl. 2008. "Civil-military cooperation from a 3D perspective", s 27-28; Verstappen, S. 2009. *The Integrated Approach to peace, security and development: A reality check from the field*. Cordaid, s 16

³⁹ Verstappen, S. 2009. *The Integrated Approach to peace, security and development: A reality check from the field*. Cordaid, s 16

⁴⁰ Hull, C. 2008. *Integrated Missions: A Liberia Case Study*. FOI, s 10

Coordination (CMCO) – som syftar till att skapa bättre samstämmighet mellan i synnerhet militära, diplomatiska och polisiära delar i en CSDP-insats.⁴¹ CMCO är mindre utvecklat än IM, både konceptuellt och till sin implementering i fält. En orsak till detta är bl.a. att flera av EU:s medlemsstater har utvecklat egna, individuella nationella ansatser, vilket sedan komplicerar införandet av ett gemensamt ramverk på EU-nivå.⁴² EU har även arbetat med att utveckla CA-koncept på policy-nivå.

4.3 Internationella systemövergripande ansatser

På internationell nivå, handlar CA framförallt om det systemövergripande förhållningssättet. Istället för att försöka skapa sammanhang och komplementära förhållanden mellan olika departement och myndigheter inom ett nationellt system är ansatsen här fokuserad till samarbete mellan det stora antal internationella och lokala aktörer som är inblandade i en given situation.⁴³

Denna typ av internationell CA har sällan – om ens någonsin – operationaliserats. Att komma vidare i konkretisering på denna nivå är en mycket komplex fråga. Till skillnad från nationella och inom-organisatoriska ansatser finns i dagsläget inga överenskomna strategier eller metoder som konkretiserar CA i sådana här sammanhang. Därför är diskussionen kring vad det innebär fortfarande på en rätt konceptuell nivå. I fält har dock *ad hoc*-strukturer som ligger i linje med CA uppstått.

Utöver dessa kommer det vi vet om CA på internationell systemövergripande nivå främst från olika former av utvecklings- och experimentsammanhang, särskilt inom den militära sfären, som exempelvis *Multinational Experiment-serien* (MNE). Idéer om hur olika faktorer påverkar denna typ av ansatser har utvecklats konceptuellt, exempelvis i “Harmonisation of Effort”-konceptet⁴⁴

⁴¹ Europarådet. 2003. *Civil-military Co-ordination (CMCO)*. 14457/03

⁴² Hanssen, Måns. 2010. *Civil-military interaction in the European Union: applying a Comprehensive Approach to CSDP operations*. FOI, s 41

⁴³ Centre on Conflict, Development and Peacebuilding. 2009. 3C conference report - Coherent, Coordinated Complementary conference - Improving results in fragile and conflict situations, 19-20 mars. Geneva, Switzerland, p 8

⁴⁴ Harmonisation of effort-konceptet är baserat på en förståelse av den multifunktionella miljön som en marknadsplats där aktörer idkar byteshandel, köpslår och arbetar tillsammans baserat på gemensamma intressen. Harmonisering är en aktivitet snarare än ett tillstånd. Aktörerna är inte integrerade utan snarare löst sammansatta i förhandlingsgrupper. Systemet är inte baserat på samstämmighet utan på självmedvetenhet och varje aktörs förståelse för vilka tillgångar i deras ägo (t.ex. information, resurser, förmågor) som kan vara intressanta för andra aktörer samt vilka tillgångar i andras ägo de själva är intresserade av. Se Logos Technologies för MNE, Multinational

utvecklat inom MNE 6 ram, eller ”Cooperative Implementation Planning and Evaluation” (CIP/CIME) inom MNE 5.

Konceptutveckling kring internationell interorganisatorisk CA visar att de allomfattande förhållningssätten behöver utarbetas både på strategisk nivå och i fält. Förutsättningarna för att agera allomfattande i dessa olika kontexter skiljer sig åt. På strategisk nivå handlar det mycket om att övergripande komma överens om hur olika aktörers mål, medel och metoder kan föras samman i en gemensam strategi. Detta är mycket svårt, speciellt eftersom det ofta finns ett s.k. *strategiskt underskott*, dvs. otillräcklig strategisk grund för samordning mellan olika aktörer i fält. Eftersom det allomfattande därmed ofta saknas på strategisk nivå landar genomförandet av CA i fält oftast endast, i bästa fall, i att koordinera mellan aktiviteter med bakgrund i olika, redan existerande strategier.⁴⁵

Försök har gjorts att överbygga skillnaden mellan nationella och internationella ansatser. Ett exempel är den s.k. ”3C-approach” (utläses *Coherent, Coordinated, Complimentary*), lanserad av Schweiz. Idén är att försöka inkludera en bredare uppsättning aktörer: det internationella samfundet, bilaterala givare och partnerländer, för att gemensamt definiera och genomföra aktiviteter i fält för att nå delade mål avseende stats- och fredsbyggnad, på strategisk såväl som fältnivå.⁴⁶ Detta speglar i grunden en god utveckling, men även sådana ansatser begränsas till att omfatta en rätt exklusiv grupp av statliga aktörer.

Nato har, i jämförelse med FN och EU, begränsade möjligheter att nå önskade effekter genom intra-organisatoriska strukturer. Organisationen är alltjämt begränsad till de politiska och militära domänerna, och dess ambitioner avseende internationell CA förutsätter därför samarbete med andra. Inte desto mindre har diskussionerna kring CA inom Nato både kommit att handla om samarbete med andra organisationer och idéer om att organisationen själv skall utveckla fler civila förmågor.⁴⁷

Experiment 6. 2010. Harmonizing Effort through Interaction. Utkast 8 january 2010, s 14; MNE, Multinational Experiment 6. 2010. *Harmonisation of Efforts: principles and guidelines*.

⁴⁵ Verstappen, S. 2009. *The Integrated Approach to peace, security and development: A reality check from the field*. Cordaid.

⁴⁶ Centre on Conflict, Development and Peacebuilding. 2009. “Coherent, Coordinated Complementary conference - Improving results in fragile and conflict situations”, Konferensrapport 3C konferens, 19-20 march. Geneve, Schweiz, s 8

⁴⁷ Nato. 2009. ‘Final Proceedings Report’, *NATO Comprehensive Approach Roundtable*, Washington D.C., 21 maj 2009

4.4 Samordning mellan lokala och internationella insatser

Kategorin samordning mellan internationella och lokala ansatser borde egentligen ingå i ”internationell samordning” när man ser till det systemövergripande synsättet. Säkerställandet av lokalt ägarskap och samstämmighet med myndigheter och andra organisationer i värdlandet är avgörande för att skapa bärkraftig effekt och resurseffektivitet i varje fredsfrämjande eller krishanterande insats. Samtidigt bör internationell-lokal samordning lyftas fram i sin egen rätt.

I de flesta fall där denna typ av samsyn skapats mellan lokala och internationella program har det varit främst samordning mellan lokala aktörer och internationella organisationer (främst inom FN-systemet) som legat till grund för att skapa förutsättningarna för CA. Exempel på denna typ av ansatser inkluderar gemensamt överenskomna nationella strategiska ramdokument så som de strategier för fattigdomsbekämpning (*Poverty Reduction Strategies*), som ett värdland förhandlar tillsammans med Världsbanken.⁴⁸ Dessa strategier ligger senare till grund för att inrikta och prioritera utvecklingsbistånd från givare världen över. I fallet Liberia, som kanske är ett av de främsta exemplen på lokal-internationell samordning, ligger fattigdomsstrategin och dess prioriteringar till grund för den FN-gemensamma plan som inriktar det arbete alla organ i FN-systemet, inklusive den fredsfrämjande insatsen UNMIL, bedriver i landet.

⁴⁸ De Coning, C, Friis, K. ‘Coherence and Coordination: Limits of the Comprehensive Approach’. *Journal of International Peacekeeping* 15 (2011)

5 CA som militärt ledningsproblem

Comprehensive Approach är till sin natur ett förhållningssätt, och hör därför till den konceptuella delen av vår krigföringsförmåga. Som ett systemövergripande förhållningssätt påverkar det därmed i någon grad samtliga militära basförmågor⁴⁹. Tonvikten kan dock sägas ligga på *ledning* respektive *underrättelser och information*, eftersom CA i grunden handlar om att samordna – eller samordna sig själv i – ett system mot gemensamma målsättningar.

Utveckling av ledning och ledningssystem kräver ständig tillämpning av nyvunnen kunskap. En viktig utgångspunkt är insatsorganisationens ledningsbehov för att lösa Försvarmaktens uppgifter. Ledningsbehoven är en funktion av insatsmiljö, det militära försvarets uppgifter, insatsmetoder och disponibla resurser. Ledningsbehoven innefattar krav på samverkan med det övriga samhället samt – vid internationella insatser – med andra stater och aktörer.⁵⁰ I grunden bör utvecklingen styras mot att kunna möta aktuella ledningsproblem – det vill säga hur vi skall leda för att i tid och rum kunna arrangera vår handling och våra resurser för att nå ett avgörande.⁵¹

Comprehensive Approach är ett reellt ledningsproblem, såväl generellt i form av hur vi ska ge vårt system förutsättningarna för att på bästa sätt verka i moderna multifunktionella miljöer och insatser, som specifikt i form av hur vi skall samverka med andra aktörer på plats i de insatser vi idag deltar i (bl.a. i Afghanistan). Tentativt behöver alla delar av den militära ledningsprocessen utvecklas för att möta dessa krav: från skedet där vi försöker förstå situationen och forma en vilja för att agera, över hur vi skall ge direktiv och styra verksamhet i enlighet med vad vi förstått och vill genom samordning av mänskligt handlande och resurser av olika slag, till uppföljning och kontroll.⁵²

5.1 En ledningsprocess baserad på samverkan

Tidigare studier inom såväl internationell som svensk forskning och utveckling⁵³ pekar på att det finns en mängd utmaningar för militär ledning och systemet för att utöva ledning, inklusive ledningsprocessens olika moment. Det finns bl.a. skäl

⁴⁹ Ledning, Underrättelser och information, Verkan, Rörlighet, Skydd, Uthållighet. Se exempelvis *Försvarmaktens doktrin för gemensamma operationer* (DGemO) från 2005.

⁵⁰ Försvarmaktens Grundsyn Ledning (2001, upphävd 2005)

⁵¹ Pallin, Krister och Lagerlöf, Johan. 1998. *Högre 2 – Doktrin och ledning*, FOA

⁵² Pallin, Krister och Lagerlöf, Johan. 1998. *Högre 2 – Doktrin och ledning*, FOA

⁵³ Texten i avsnittet här är i huvudsak en sammanfattning av kapitel 3 i Nilsson, m.fl. 2008.

Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser: Den allomfattande insatsens beståndsdelar.
FOI

att tro att förbättrad samordning inte kommer att kunna ske utan ett mer öppet samarbete mellan olika aktörer genom hela ledningsprocessen (*inkludering i ledningsprocessen*). Detta förutsätter en vilja till samverkan, likväl som förståelse och respekt för både hur den egna funktionen passar in och andra aktörers roll i en multifunktionell insats. Generellt behövs en mycket bättre kunskap om andra eftersom brist på förståelse för andras mandat, uppgift, resurser, förhållningssätt, kultur och mål alltid kommer att leda till friktion i samverkan.

Där så är lämpligt och möjligt bör alltså CA utgöra grunden för militärstrategisk analys, planering, ledning av genomförande (inklusive uppföljning) och utvärdering. Militär personal bör på alla nivåer och i alla skeden betrakta samverkan med olika aktörer som en utgångspunkt. Inom ramen för den militärstrategiska processen bör därför en aktörs- och intressentanalys göras till stöd för förståelse för varför, hur och till vilken grad samverkan skall ske på olika nivåer. På samma sätt bör om möjligt nyckelpersonal på lägre nivåer delta i högre nivåers ledningsprocesser, i syfte att skapa så god förståelse för det större sammanhanget som möjligt.

Bättre förståelse genom gemensam analys

Brister i gemensam analys kan resultera i att olika aktörer gör olika tolkningar av vad som utgör grundorsaker och avgörande problem i en konflikt eller krissituation, detta ger i sin tur olika utgångspunkter för planering kring hur dessa problem ska omhändertas. Gemensam konfliktanalys och planering på strategisk och operativ nivå förstärker en samverkanskultur, ger bättre ömsesidig förståelse och bättre förutsättningar för att olika verksamheter skall stödja varandra. Skälen till varför det är svårt att åstadkomma mer gemensamhet i analyser återfinns bland annat i brist på vilja och förmåga till informationsutbyte mellan olika aktörer, varierande metoder och prioritet för analys hos olika aktörer, samt brist på lokal input. Därutöver betraktas analys alltför ofta som ett separat, avgränsat steg i den strategiska processen – planerare deltar inte i tillräcklig omfattning i analysarbete, och har därmed svårt att omsätta resultaten till planer. Det finns också brister i kontinuerlig återkoppling och analys mellan strategisk nivå och fältnivå

Gemensam strategi och planering leder till bättre samordning i handling

Avseende planering så finns det i de flesta av dagens insatser något som skulle kunna kallas ett *strategiskt underskott* – det vill säga en otillräcklig strategisk grund för samordning mellan olika aktörer i fält. Eftersom planering för egen verksamhet ofta sker inom ramen för respektive aktörs processer tillåts därutöver inte andra aktörers vilja och planer påverka egen planering i tillräcklig omfattning. En del av problemet återfinns i det allmänna förhållningssättet – det vill säga frågor som ”vad pågår, och hur kan jag komplettera och underlätta på bästa sätt” ställs inte eftersom varje aktör har nog med att planera sin egen

verksamhet. En anledning är att olika aktörer har olika tidsperspektiv och fokus. En annan är att det finns en asymmetri i faktiska resurser och metoder för planering.

Att aktivt söka samarbetsformer i fält främjar bättre ledning av genomförande

När det gäller *ledning av genomförande* skiljer sig ofta uppfattningar och kriterier för hur effektiv samordning ser ut bland olika aktörer. I många komplicerade insatsområden finns det också en mångfald av politiska och organisatoriska företrädare, vilket skapar otydlighet i vem som leder det större systemet det militära instrumentet skall bidra till i vilka avseenden samordning bör ske. Många CA-tillämpningar utgår från *top down*-ansatser, vilket hamnar i konflikt med viktiga principer som decentralisering, lokalt ägarskap och flexibilitet. Även om det i fält har uppstått ett antal mekanismer för samverkan, så etableras dessa *ad hoc*, vilket skapar brister i förutsägbarhet. Under genomförande i operationsområdet bör chefer och underställda därmed ha möjlighet till flexibilitet i anpassning till rådande dynamik. Konflikter och landskapet av inblandade aktörer förändras ständigt, och pragmatiska lösningar för samverkan i fält kan aktivt behöva skapas.

Även under genomförande skapar respekt för andra aktörer och öppenhet avseende egna målsättningar och verksamhet förtroende och förutsättningar för bättre samverkan. Chefer och andra militära representanter skall vara beredda att delta i olika samverkansgrupper och gemensamma, civila fora där så är lämpligt och möjligt. Saknas sådana grupper bör militär chefer själv ta initiativ för att skapa olika samverkansarrangemang och former för informationsutbyte. Användning av ömsesidig förbindelsepersonal, gemensamma genomförandeplaner (utifrån strategisk inriktning), samt gemensam samordning av press- och informationsaktiviteter är andra exempel på saker som gynnar CA.

Allomfattande insatser kräver nya former för uppföljning och utvärdering

I frågor kring *utvärdering* finns det idag en starkare betoning på utvärdering av effekter och resultat i militär verksamhet, istället för aktiviteter och output. Detta gör att uppföljning och utvärdering blir svårare. Den moderna insatsmiljön är komplicerad och snabbföränderlig, vilket gör anpassningsförmåga och förståelse för konfliktynamiken avgörande, även för uppföljning och utvärdering. De typiska politisk-strategiska målsättningarna i moderna multifunktionella insatser ("hållbar fred", "stabilitet") är också mycket svåra att utvärdera. Därutöver finns det oftast otydliga eller kontrasterande policys, målsättningar och

aktivitetsplaner; tvetydiga eller obefintliga förändringsteorier; få eller inga indikatorer; brister i baslinjeinformation och liknande.⁵⁴

Planering av uppföljning och utvärdering bör inledas i början av ledningsprocessen på olika nivåer, eftersom stora delar av grunden för uppföljning och utvärdering läggs i analys- och planeringsfaserna, där baslinjereferenser kan etableras och mätbara mål och indikatorer formuleras. Dessa bör sedan granskas kontinuerligt så att de förblir relevanta i en föränderlig miljö. Eftersom det är osannolikt att aktörer låter sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete styras av ett enda övergripande ramverk finns det ett behov av att skapa flexibla sätt att styra och införliva olika typer av produkter för uppföljning och utvärdering. Förhandsöverenskommelser mellan olika aktörer på strategisk nivå kan underlätta detta.

Kausala samband mellan exempelvis en aktörs handlande och effekter eller förändringar i konfliktmiljön under fredsfrämjande insatser är svåra att leda i bevis. I CA-inriktade insatser blir det ännu mer komplicerat på grund av mångfalden aktörer och program. Utvärdering av militära insatser kan inte ske åtskilt från övriga insatser och program, eftersom grundantagandet är att de är ömsesidigt stödjande eller åtminstone potentiellt påverkar varandra. En militär insats är alltid en del av ett system av påverkan i en konflikt och det kommer att vara nödvändigt att titta på sektorer som utveckling för att kunna säga något om insatsens effekter.⁵⁵

Avsaknaden av sektorsövergripande utvärderingsramverk innebär ett problem för CA. Samverkan kring utvärdering, inklusive i den viktiga planeringsfasen, mellan civila och militära aktörer är därför viktig för att kunna bedöma framsteg i olika delar av en insats.

⁵⁴ Se OECD/DAC. 2008. *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, s. 36

⁵⁵ Nilsson, m.fl. 2008. *Comprehensiv Approach i fredsfrämjande insatser: Den allomfattande insatsens beståndsdelar*. FOI, s 65-70

6 Var står Sverige?

Arbetet med att främja CA har fått genomslag i Sverige och bedrivs på flera nivåer, även om långt ifrån allt sker under begreppet CA. Under de senaste åren har det givits en relativt god politisk inriktning och ambition för att verka allomfattande både inom ramen för svenska insatser och när svenska aktörer medverkar i insatser som leds av internationella organisationer. Flera skrivelser, propositioner och övrigt underlag lyfter fram vikten av att arbeta allomfattande och att samordna civila och militära resurser.

Svensk policy är långt gången, och tar grund i flera skrivelser, från *Sveriges politik för global utveckling* (PGU) till *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*. I PGU:n slås det fast att utvecklingspolitik inbegriper både ett effektivt bistånd av hög kvalitet och en samstämmighetspolitik som omfattar samtliga politikområden.⁵⁶ En prioriterad utmaning med tydliga kopplingar till det militära instrumentet anges där vara ”konflikter och sviktande situationer”, vilka enligt skrivelsen kräver ett helhetsperspektiv för hantering, bl.a. eftersom de mål som ska uppnås berör både säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter. Mandaten är multifunktionella, och syftar till att säkra freden och stärka hela samhällen, med såväl militära som civila insatser⁵⁷

PGU är en portalpolicy som skall genomsyra alla relevanta politikområden, och ett exempel på en central policygrund för ett nationellt systemövergripande förhållningssätt. *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, omsätter och konkretiserar PGU i förhållande till internationella insatser och militär verksamhet.⁵⁸ Strategin knyter utrikes-, utvecklings-, säkerhets- och försvarspolitiken närmare varandra för att ”skapa förutsättningar för ett mer effektivt resursutnyttjande samt ge stöd för ett samlat civilt och militärt agerande”. De militära, civila och återuppbyggnadsinsatser som görs i en specifik region ska ses som ”ömsesidigt kompletterande och samverkande delar av Sveriges samlade stöd för säkerhet och utveckling i den regionen eller det landet”. Sveriges deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser ska därför utformas som ”integrerad och samlad politik” och där då är möjligt bör de svenska bidragen utformas som samlade bidrag, med både militära och civila delar.⁵⁹ ör att nå största möjliga effektivitet

⁵⁶ Regeringens skrivelse 2007/08:89 Sveriges politik för global utveckling samt Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112)

⁵⁷ Regeringens skrivelse 2007/08:89 Sveriges politik för global utveckling samt Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112)

⁵⁸ Regeringens skrivelse 2007/08:51 Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet

⁵⁹ Regeringens skrivelse 2007/08:51 Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet

i de fredsfrämjande insatserna är det även fortsättningsvis en ambition att utifrån etablerade principer, bl.a. inom ramen för FN:s fredsfrämjande verksamhet, utveckla den svenska förmågan när det gäller civil-militär samverkan i insatserna.⁶⁰

På policynivå finns det med andra ord en god grund för CA och Sverige har varit en tydlig förespråkare för civil-militära lösningar både på hemmaplan och internationellt. Inom EU har Sverige varit ett föregångsland och lyft den civil-militära agendan högt på dagordningen under båda ordförandeskapen. Vad gäller samverkan kring insatser finns flera myndighets- och departementsgrupper med syfte att samordna sig för att främja CA. I fält har dock detta varit svårare. En av de främsta anledningarna är att det sällan funnits svenska insatser med en sådan bredd att man lyckats etablera en tydlig allomfattande struktur. Snarare är det så att Sveriges roll inom CA i fält oftast har varit att ingå i en övergripande ansats, ledd av t.ex. EU eller FN. Arbetet med att främja CA på dessa nivåer har snarare handlat om påverkansarbete för att etablera de organisatoriska ramverk och principer som behövs för att främja CA. CA inom kontexten av internationella insatser har också främjats av det arbete som individuella myndigheter gjort för att skapa en förståelse för den kontext de ingår i under insatsuppdrag.

Vad gäller Försvarsmakten har arbeten med konceptutveckling kring Comprehensive Approach och civil-militär samverkan pågått under flera år, bl.a. inom utvecklingen av s.k. effektbaserade operationer (EBAO) och ett svenskt förhållningssätt till Comprehensive Approach. Forskning kring förutsättningarna för att verka allomfattande i internationella, multinationella insatser, t.ex. inom ramen för FN:s Integrated Missions, har bl.a. genomförts av FOI på uppdrag av Försvarsmakten. All denna verksamhet kan sägas bidra till Försvarsmaktens förmåga att verka allomfattande vid insats. För att till fullo stödja tillämpningen av CA krävs dock att denna forskning tas vidare till doktrin, övning och utbildning. Dit har Sverige inte kommit ännu men det är ett tydligt nästa steg i utvecklingen av CA inom Försvarsmakten.

Nedan följer en genomgång av var Sverige står i försöket att främja nationell samordning vid insats. Stycket är baserat på Egnells (FHS) och Nilssons (FOI) ännu opublicerade artikel ”Svensk Civil-militär samverkan för internationella insatser: Från löftesrika koncept till konkret handling”.⁶¹

⁶⁰ Regeringens skrivelse 2007/08:51 Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet

⁶¹ Artikeln ingår dock som bilaga i FOI Memo 3415 (Hull. 2010. Nationell samordning inför insats, FOI memo 3415)

6.1 Nationell samordning

Sverige har länge haft en hög ambition vad gäller samordning av nationella resurser för både krishantering och nationella och internationella insatser. Som återges ovan tydliggör regeringens skrivelser att svenska fredsfrämjande insatser ska utformas på allomfattande sätt – som samlade civil-militära bidrag – och utgöra en ”integrerad och samlad del av svensk politik gentemot det aktuella landet/regionen”.⁶²

Denna ambition har dock varit svår att omsätta till handling. Än finns inga tydliga exempel på någon svensk allomfattande insats där samverkan i fält har varit kopplat till en tydlig och samordnad svensk strategi. Den internationella insatsen i Afghanistan har i Sverige, liksom i många andra länder, varit drivande i utvecklingen av ett nationellt Comprehensive Approach. 2010 antogs Sveriges Afghanistanstrategi av Utrikesdepartementet som ett verktyg för att inrikta och samordna svenska resurser i Afghanistan.⁶³ I och med att den civila komponenten i PRT:t stärkts under det senaste året, med bl.a. en civil representant, finns också bättre möjligheter att samordna svenska civil och militär verksamhet i Afghanistan.⁶⁴

Trots att svenska propositioner, inriktningar och strategier betonar vikten av samordning och samverkan för internationella insatser har väldigt lite utkristalliserats i form av organisatoriska strukturer för gemensam planering och genomförande av insatser. Den svenska uppdelningen mellan Regeringskansliets departement och implementerande myndigheter gör att svenska förutsättningar för nationell CA ser annorlunda ut än, exempelvis, Storbritanniens. Samtidigt förstärker denna uppdelning de finansiella, kulturella och byråkratiska skiljelinjerna mellan civil och militär verksamhet i Sverige. Behovet av samordning är därför stort.

Egnell och Nilsson visar att svensk förvaltning i stort är decentraliserad och uppgiftsuppdelad. Även om det finns en princip om ”gemensam beredning” har frågor en tendens att stuprörsberedas och implementeras utan större samordning. De interdepartementala strukturer som existerar är löst sammansatta och används för informationsutbyte snarare än gemensam beredning och framtagande av beslutsunderlag. Det har också saknats en central funktion för departements- och myndighetstäckande strategisk analys och planering.

De strukturer, mandat och resurser som behövs för att realisera den politiska ambitionen om samverkan har saknats och de samverkansgrupper och

⁶² Regeringens skrivelse 2007/08:51. *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*

⁶³ Utrikesdepartementet. 2010. *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan* 8 juli 2010

⁶⁴ Se <http://www.sverigeiafghanistan.se/Sverigesengagemang/Civilainsatser.aspx>

strategidokument som funnits har därmed varit otillräckliga för att kunna implementera CA. Om Sverige ska lyckas ta ambitionerna om samordnade nationella insatser vidare behövs därför en ny organisatorisk struktur för civil-militär samverkan på nationell nivå. Denna behöver vara utformad för att kunna åstadkomma samordning genom hela ledningsprocessen.⁶⁵ Utöver direkt insatsrelaterade uppgifter behöver den även kunna arbeta långsiktigt med nationella strategier som ger möjlighet att skapa de civila och militära förmågor som de allomfattande målsättningarna kräver.

Egnell och Nilsson föreslår att en sådan struktur skulle kunna bygga vidare på den nyligen inrättade samverkansgruppen på statssekreterarnivå. En ny organisatorisk modell skulle dock förutsätta tydligare mandat och en egen budget. Strukturen skulle också behöva ett sekretariat bestående av både permanenta medlemmar och vid behov inkallad expertis från departement och myndigheter.

⁶⁵ Inklusivt en gemensam analys av konfliktsituationen; formulering av en gemensam plan med målsättningar och prioriteringar; inriktning av de civila och militära verksamheter som målsättningarna förutsätter; samt gemensam uppföljning och utvärdering för att kunna ominrikta prioriteringar och verksamheter vid behov

7 Slutord

Viljan att agera ”allomfattande” är tydlig runt om i världen och så även i Sverige. Även om Comprehensive Approach och motsvarande begrepp är breda och infattar en rad olika förhållningssätt drivs de av en gemensam logik. Allomfattande ansatser anses viktiga för att uppnå bättre effekt, bärkraft och högre kostnadseffektivitet. Vi bör därför fortsatt tala om CA, och tydligare diskutera dess implementering för olika ändamål och i olika kontexter.

Det finns en god förståelse för varför allomfattande ansatser är viktiga. Den nuvarande och framtida utvecklingen av Comprehensive Approach-liknande koncept bör dock vara inriktad på hur den allomfattande ansatsen kan implementeras.

Olyckligtvis har CA blivit lite av ett ”modeord”, använt för att beteckna många olika saker inom ramen för dagens fredsfrämjande eller krishanterande verksamheter. För att underlätta förutsättningarna för att implementera CA bör vi förtydliga vad vi talar om när vi talar om begreppet.

Som denna rapport har visat har försök att implementera allomfattande ansatser lett till en rad olika modeller och typer av resultat. Beroende på vilka resurser som finns tillgängliga och vilken kontroll utövaren har av det egna systemet kan CA förstås och tillämpas på en rad olika sätt. Vilken ansats som valts är avgörande bland annat för hur implementeringen av CA kan mätas och utvärderas eller hur vi utbildar och övar för att säkerställa den militära förmågan att agera under CA. Det är därför viktigt att tydliggöra skillnaderna mellan de olika typerna av ansatser samt vad de kan hoppas uppnå och hur det är tänkt att göras.

Referenser

- Brittiska försvarsdepartementet. 2006. *Joint Discussion Note 4/05, The Comprehensive Approach*
- Brittiska House of commons. 2010. *The Comprehensive Approach: The point of war is not just to win but to make better peace*
- Centre on Conflict, Development and Peacebuilding. 2009. "Coherent, Coordinated Complementary conference - Improving results in fragile and conflict situations", Konferensrapport *3C konferens*, 19-20 march. Geneve, Schweiz
- Collier m.fl. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil Wars and Development Policy*. Världsbanken
- De Coning, C, Friis, K. 'Coherence and Coordination: Limits of the Comprehensive Approach'. *Journal of International Peacekeeping* 15 (2011)
- De Coning, C m.fl. 2009. "Norway's Whole of Government Approach and its engagement with Afghanistan". *NUPI, Security in Practice* 8:2009
- DFID. 2005. *Fighting poverty to build a safer world: A strategy for security and development*. UK Department for International Development, mars 2005
- Dijk, G. 2010. "Comprehensive Approach: why it is a big NATO issue", CIOR symposium om *NATO's Comprehensive Approach and the Role of Reservists* den 1:a augusti 2010 i Stavanger, Norge. Tillgänglig på:
<http://www.cior.net/News/2010/COMPREHENSIVE-APPROACH-%E2%80%A6-and-why-it-is-a-big-NATO.aspx>
- Egnell, R. Nilsson, C. *Svensk civil-militär samverkan för internationella insatser: från löftesrika koncept till konkret handling*. Ingår i FOI memo 3415, 2010
- Europarådet. 2003. *Civil-military Co-ordination (CMCO)*. 14457/03
- Finska försvarsdepartementet. 2008. *Seminar publication on Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*, juni 2008
- FN:s Generalförsamling. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. A/55/305-S/2000/809 (Brahimirapporten)
- Friis och Jarmyr. 2008. "Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management". *NUPI, Security in practice* nr 11, s3
- Hanssen, Måns. 2010. *Civil-military interaction in the European Union: applying a Comorehensive Approach to CSDP operations*. FOI

- Harriman och Lackenbauer. 2010. *Assessment of progress in multifunctional and multinational operations*. FOI
- Hull, C. 2008. *Integrated Missions: A Liberia Case Study*. FOI
- Hull, Lindoff, Lackenbauer. 2009. *Stakeholders and Interdependencies in multifunctional environments: a case study of Afghanistan*. FOI
- Logos Technologies för MNE, Multinational Experiment 6. 2010. Harmonizing Effort through Interaction. Utkast 8 januari 2010
- MNE, Multinational Experiment 6. 2010. *Harmonisation of Efforts: principles and guidelines*
- Nato. 2010. *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, Antagen by Nato i Lissabon 19 november 2010
- Nato. 2009. 'Final Proceedings Report', *NATO Comprehensive Approach Roundtable*, Washington D.C., 21 maj 2009
- Nilsson, m.fl. 2008. *Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser: Den allomfattande insatsens beståndsdelar*. FOI
- OECD Development Assistance Committee's (DAC) Fragile States Group (FSG). 2005. *Principles for Good International Engagement in Fragile States*
- OECD/DAC. 2008. *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*
- Regeringens skrivelse 2007/08:51. *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*
- Rehman, S. 2009. 'Comprehensive Approach- ett pragmatiskt förhållningssätt till samarbete och koordinering vid internationella insatser i komplexa konflikter', i Göranson, m.fl. (Red). 2009. *Comprehensive approach – Litteraturgenomgångar av begreppet och dess relation till ledarskap samt en empirisk intervjustudie*. FHS, PM 2009-12-28
- Rosgaard, Ebbe. 2008 "The Danish Comprehensive Approach" i Labarre (Red.), Proceedings from the Effects Based Approach to Operations (EBAO) Seminarium 13-14 mars 2008, Baltic Defence College, Estland
- Smith-Windsor, B. 2008. *Hasten slowly: NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations: Making sense of the past and future prospects*. NATO Defence College. Research Paper 38, juli 2008
- Utrikesdepartementet. 2010. *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan* 8 juli 2010 2010

Van der Gaag m.fl. 2008. "Civil-military cooperation from a 3D perspective", i Rietjens och Myriame (Red) *Civil-military cooperation: a 24/4 joint effort for stability*. Ashgate Publishing

Verstappen, S. 2009. *The Integrated Approach to peace, security and development: A reality check from the field*. Cordaid