



FORSVARSAKADEMIET

## RESEARCH PAPER

### **STRATEGISK KOMMUNIKATION**

**- en nødvendig konceptuel og strategisk udfordring**

Af Thomas Elkjer Nissen  
Forsvarsakademiet



FORSVARSAKADEMIET

## RESEARCH PAPER

### **STRATEGISK KOMMUNIKATION**

#### **- en nødvendig konceptuel og strategisk udfordring**

Af Thomas Elkjer Nissen  
Forsvarsakademiet

Thomas Elkjer Nissen arbejder som underviser og sagsbehandler ved Forsvarsakademiets Institut for Militære Operationer og har siden 2001 arbejdet med kommunikation i en militær kontekst, herunder Strategisk Kommunikation [StratCom], Informations Operationer [InfoOps], Psykologiske Operationer [PsyOps] og Public Affairs [PA].

© Forsvarsakademiet

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog eller dele heraf er kun tilladt i overensstemmelse med aftaler mellem Forsvaret og Copy-Dan. Enhver anden udnyttelse uden Forsvarsakademiets skriftlige samtykke er forbudt i følge gældende lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser

Forsvarsakademiet er Danmarks førende forskningsinstitution inden for militære studier. Vi forsker i et bredt felt af militære kerneområder såsom militære operationer, strategi, sikkerheds- og forsvarspolitik, militær ledelse, tværkulturel forståelse og militærhistorie. Akademiets fælles omdrejningspunkt er anvendt forskning i fremtidens konflikter.

Forsvarsakademiets forskning og forskningsbaserede uddannelser skal være med til at sikre, at dansk forsvar kan kæmpe og vinde i morgendagens konflikter. Men den omfattende viden på akademiet skal ikke alene stilles til rådighed for forsvaret. Gennem publikationer bidrager akademiet også til at informere og nuancere den offentlige debat om danske og internationale forsvars- og sikkerhedspolitiske forhold.

God fornøjelse ved læsning af Forsvarsakademiets publikationer!

København marts 2011

Forsvarsakademiet

Svanemøllens Kaserne

Postboks 2521

2100 København Ø

Tlf.: 3915 1515

Fax: 3915 6172

Redaktør: Flemming Splidsboel, forskningskoordinator

Layout: FAK

ISBN: 978-87-985437-7-0

Oplag: 150

Forsvarsakademiets forlag

## **Abstract**

Denne artikel omhandler med udgangspunkt i NATO's tilgang til emnet udviklingsområdet Strategisk Kommunikation [StratCom], og den belyser, hvorledes StratCom får en stigende betydning i rammen af strategiudvikling og i gennemførelse af operationer og andre aktiviteter. Artiklen ser på, hvad StratCom kan være og på den strategiske tænkning, som StratCom udspringer af. Artiklen behandler endvidere perspektiver på, hvordan StratCom kan ses i en dansk kontekst på baggrund af udviklingen i NATO og inden for strategiformulering.



## Indhold

---

Abstract.....	3
Indledning.....	7
Artiklens hovedpointer.....	8
Det strategiske miljø som StratCom skal agere i og påvirke .....	9
Strategisk Kommunikation .....	10
StratCom som en ressource.....	14
Den strategiske tænkning .....	15
Implementeringsstrukturer.....	17
Et dansk perspektiv .....	18
Konklusion.....	19



## Indledning

Strategisk Kommunikation [StratCom] er efter Anders Fogh Rasmussens tiltræden som ny generalsekretær blevet et område under rivende udvikling i North Atlantic Treaty Organization [NATO]. StratCom er blevet et prioriteret område i NATO, som siden sommeren 2009 har udgivet tre nøglepapirer om emnet<sup>1</sup>, ligesom egentlige organisationer og strukturer i NATO er blevet oprettet til at varetage området.<sup>2</sup> StratCom indgår nu i alle NATO-operationer, særligt i Afghanistan, men også i Kosovo med flere. En enkelt indikation på NATO's syn på den tiltagende betydning af StratCom kan ses i sluterklæringen fra NATO-topmødet i i Strassburg/Kiel i april 2009, som blandt andet påpegede at, "it is increasingly important that the Alliance communicates in an appropriate, timely, accurate and responsive manner on its evolving roles, objectives and missions. Strategic Communications are an integral part of our efforts to achieve the Alliance's political and military objectives".<sup>3</sup>

StratCom er altså blevet en integreret del af NATO's politik såvel som operationer. Danmark bør som NATO-medlemsland derfor også forholde sig til StratCom. I forlængelse heraf bør Danmark ligeledes se på, hvorledes StratCom anvendes i relation til nationale strategier og operationer. Der kan her ses på fx regeringens Afghanistanstrategi, som bl.a. omtaler strategisk kommunikation, og på hvorledes termen er anvendt i en række dokumenter i for eksempel forsvaret, uden at der dog eksisterer en egentlig dansk definition eller et koncept for StratCom, hverken i forsvaret eller tværministerielt.

En række andre NATO-lande står i samme situation som Danmark. Dette gælder også vores nærmeste strategiske samarbejdspartner Storbritannien, der ligeledes slås med at få fastlagt, hvad StratCom betyder for Storbritannien nationalt, og hvordan Storbritannien skal forholde sig til StratCom i NATO. Andre lande som USA har derimod igennem længere tid arbejdet med begrebet.

Set i relation til den internationale udvikling og til udviklingen i det moderne informationsmiljø kan der argumenteres for, at også Danmark bør arbejde på at integrere StratCom som begreb og funktionsområde i dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik. Med andre ord ses der et behov for at belyse danske muligheder inden for StratCom under hensyntagen til udviklingen i NATO. Det er ikke kun i forhold til forsvaret men også i forhold til dansk strategiudvikling og -implementering generelt, herunder fremtidens samtænkning, på tværs af ministerområder.

Et af de første tiltag i forhold til at belyse emnet var Forsvarsakademiets seminar om StratCom den 16. - 17. juni 2010, hvor en række internationale og nationale talere, herunder fra NATO's hovedkontor [HQ] i Bryssels og Allied Command Operations [ACO] i Mons, fra Storbritannien og

(1) NATO policy on StratCom, Allied Command Operations [ACO] Bi-SC Directive on StratCom og ACT NATO StratCom Concept.

(2) Der er i ACO blevet oprettet en StratCom-afdeling med reference til Supreme Allied Commander Europe [SACEUR], ligesom der i de enkelte Joint Force Commands [JFC] er blevet oprettet StratCom-rådgiverstillinger. Begrebet StratCom bliver endvidere i stadig højere grad anvendt i NATO's hovedkvarterer og stabe, herunder i HQ/ISAF.

(3) NATO, Strassburg/Kiel Summit Declaration (4 april 2009).

---

nationalt fra Forsvarsakademiet, Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet redegjorde for deres syn og perspektiver på StratCom.

Denne artikel bygger primært på viden, tanker og ideer fremsat på dette seminar, men den er derudover også baseret på andre relevante artikler, officielle publikationer og anden litteratur om StratCom. Artiklen skal endvidere ses i relation til et mere overordnet forskningsprojekt på Forsvarsakademiet om generel strategiudvikling, hvor blandt andet StratCom indgår som et element.

Artiklen vil adressere og formidle viden om en række emner, som er forbundet med StratCom, herunder først og fremmest forklare hvad StratCom kan være. Endvidere vil den forklare den strategiske tænkning, som StratCom udspringer af, og den vil vise, hvordan StratCom både er en integreret del af og understøtter de magtressourcer [militære, politiske, økonomiske og civile], som strategier betjener sig af til at skabe effekter i det strategiske miljø, samt det element af det strategiske miljø - det moderne informationsmiljø - som StratCom primært skal agere i.

Artiklen vil primært beskæftige sig med det konceptuelle og strategiske i StratCom, herunder hvordan de implementeringsstrukturer, der understøtter StratCom, kan se ud. De egentlige planlægningsprocesser og overvejelser, der ligger bag StratCom, vil artiklen derimod ikke behandle.

## Det er artiklens hovedpointer

- At det overordnet kan siges, at "StratCom handler om at opnå indflydelse på målgrupper, der har betydning for de strategiske målsætninger"
- At StratCom hænger uløseligt sammen med strategi og strategiudvikling og dermed også samtænkning. StratCom skal ses som en proces i denne, hvor StratCom udvikles sideløbende med strategierne, samt udspringer af og understøtter disse
- At strategi og strategiudvikling i sin essens er tværministeriel, og at StratCom derfor også er det
- At brugen af StratCom har to generelle formål: Dels at understøtte den formulerede strategi gennem direkte kommunikationsaktiviteter, dels at understøtte de øvrige ressourcers ["Means"] aktiviteter med kommunikation
- At selvom det er en proces, er der behov for strukturer til at varetage ansvaret for integrationen af StratCom i politik- og strategiudviklingen og til at sikre konsistens i kommunikationen på alle niveauer gennem koordinering og synkronisering

## Det strategiske miljø som StratCom skal agere i og påvirke - "Perception Becomes Reality"

Mark Laity, chefen for NATO's StratCom, talte på Forsvarsakademiets seminar om NATO's syn på StratCom. Hans hovedpointe var at "*Perception becomes Reality*", forstået således at de konklusioner, som folk drager på baggrund af de input, de får, skaber den virkelighed, som de agerer ud fra. Implicit i dette udsagn ligger, at kommunikation ikke kun medierer eller minimerer rummet mellem mennesker og realiteterne i den virkelige verden, men at den også er med til at skabe den realitet, som mennesker agerer på baggrund af [adfærd]. I dette synspunkt ligger også, at realiteten bliver konstrueret gennem de symbolske og retoriske handlinger, som vi udfører.<sup>4</sup>

Baggrunden for denne måske noget filosofiske udtalelse skal findes i, at noget af den øgede interesse for og nødvendighed af StratCom handler om psykologi og det moderne mediebillede.<sup>5</sup> Nødvendigheden af StratCom er blandt andet en følge af udviklingen inden for moderne informations- og kommunikationsteknologi. Alle med en mobiltelefon, et kamera og en internetopkobling kan potentielt bidrage til den offentlige debat og levere nyheder og dermed være med til at skabe perceptioner hos en lang række modtagere. Disse modtagere inkluderer mediernes, befolkningernes i troppebidragydende lande, lokalbefolkningen i missionsområderne, egne soldater, modstandere samt tredje parter. Dermed kan alle via egne billeder og forklaringer være med til at forme perceptioner af, hvad der foregår i missionsområderne og dermed også være med til at forme folks meninger og opfattelser og afledte handlinger (adfærd) i forhold til missionerne.

Det moderne informationsmiljø, som en vigtig del af det strategiske miljø, er et begreb, som er under udvikling i forbindelse med forskning og studier inden for medier og kommunikation generelt. Informationsmiljøet kan defineres som "det fysiske og virtuelle rum, hvor informationer skabes, flyder, og bruges. Det indeholder såvel en kognitiv som en systemisk komponent".<sup>6</sup> De kognitive aktører i det moderne informationsmiljø er såvel opinioner (individer og grupper), opinionsledere, beslutningstagere, og organisationer. De systemiske aktører eller komponenter er de materialer og systemer, primært moderne informations- og kommunikationsteknologi [IKT], der bruges til at samle, lagre eller sprede information. Informationsmiljøet er med andre ord det miljø, hvor mennesker, støttet og påvirket af den moderne informations- og kommunikationsteknologi, samler og spreder information og i sidste ende handler på baggrund af informationen, der er til rådighed. Vi er altså tilbage til pointen om, at "*Perception becomes Reality*".

Udbredelsen af billig og lettilgængelig IKT, specielt internet- og mobiltelefoneteknologi, gør også, at mængden af aktører i informationsmiljøet er kraftigt stigende. Det har den konsekvens, at aktørerne bliver forbundet på en måde, så man i en kommunikationskontekst ikke længere klart kan adskille målgrupper og differentiere sine budskaber i forhold til forskellige målgrupper, eller for den sags skyld at man kan afholde budskaber møntet på en målgruppe fra at komme til andre målgruppers kendskab. Det kan også betragtes som en konsekvens af globaliseringen, at også

(4) George Cheney og Lars Thøger Christensen, "Organizational Identity – Linkages Between Internal and External Communication", i Fredric Jablin og Linda Putnam (red), *The New Handbook of Organizational Communication* (Thousand Oaks, CA: Sage 2004), s. 239.

(5) Thomas Elkjer Nissen, "Når medierne skaber missionen", *FAktuelt* 10/3 (2010), s. 30.

(6) Definitioner stammer fra MC 422/3 *NATO Information Operations policy* (NATO UNCLASSIFIED).

information bliver global.<sup>7</sup> Dermed vil der heller ikke kunne opstå informationsvakuum, idet det kun vil være et spørgsmål om, hvem der får fortalt sin historie først eller mest overbevisende i en stræben efter at være førende i kampen om "informationsmiljøet".

Der er sket en stigning i mediers og medieforbrugeres mulighed for at forme, hvad der kommer i medierne og hvilke agendaer, herunder politiske emner, som bliver toneangivende i takt med udviklingen af IKT. Denne udvikling har igen givet flere og flere aktører i informationsmiljøet (eller mediesystemet) mulighed for at kommunikere til og med hinanden. Det sker også uden for de mediesystemer eller miljøer, som de mere traditionelt har tilhørt.

Informationsmiljøet bliver konstant fyldt med informationer fra mange forskellige kilder og aktører. Disse informationer bliver modtaget, perciperet og anvendt af alle aktører på forskellig vis. Mange af disse aktører har tidligere været stort set adskilte og derfor kun haft en lille indsigt i, hvad andre aktører har foretaget sig. Man kan derfor sige, at aktørerne har ageret i næsten lukkede mediesystemer (eller miljøer), fx et diplomatisk system, et mediesystem, et virksomheds- eller markedssystem, et socialt system osv. Der har dog været nogle links imellem dem. Men med fremkomsten af specielt "new media"<sup>8</sup> eller web 2.0. i forbindelse med IKT er disse systemer begyndt at flyde sammen og påvirke hinanden i langt højere grad end tidligere. Mennesker kommunikerer ikke kun ved hjælp af medier men i stigende grad med medier, specielt sociale netværksmedier.

I planlægningen af kommunikationen i det moderne informationsmiljø, herunder i forbindelse med StratCom, må der nødvendigvis tages højde for den måde, hvorpå mennesker og systemer i dag er forbundet og kommunikerer med hinanden. Specielt anvendelsen af medier må indgå som en faktor i planlægningen. I et informationsmiljø præget af "new media" vil der ofte være mange forskellige medieplatforme, der kan anvendes til at nå en målgruppe med. Udfordringen her er i særlig grad, hvordan "new media" kan anvendes i StratCom.

## Strategisk Kommunikation

Meget er blevet skrevet om StratCom i de senere år, og der er mange forskellige syn på og anvendelser af begrebet. StratCom er et forskningsfelt under udvikling i en militær og på anden vis statslig kontekst, men i den civile verden har der længe været talt om StratCom, primært i relation til virksomhedskommunikation. Her, som i den forskning og implementering der foregår i en "politologisk" kontekst, er StratCom tæt forbundet med strategi- og politikudvikling og skal understøtte opnåelsen af strategiske målsætninger eller visioner.

---

(7) Uffe Andreassen, *Diplomati og globalisering – en introduktion til Public Diplomacy* (København: Museum Tusulanum 2007), ss. 6-8.

(8) "New Media" er primært internet- og mobiltelefoneteknologibaserede medier, som sociale netværkssider (YouTube, FaceBook, LinkedIn m.m.), brugen af blogs, chatrooms, samt diverse individers, grupper og interesseorganisationers evne til at påvirke disse gennem almindelig brug, og i yderste konsekvens hackning m.m. Mobiltelefoneteknologi giver primært mulighed for hurtigt at sprede information (tekst og billeder/video) globalt og dermed påvirke den kognitive del af informationsmiljøet. New Media virker primært som viral kommunikation.

Der er dog flere opfattelser af, hvordan det "strategiske" i StratCom skal forstås. På den ene side står det synspunkt, at det strategiske refererer til aktivitetens niveaumæssige forankring, altså at det er kommunikative handlinger udført på det strategiske eller øverste ledelsesmæssige niveau. På den anden side står det synspunkt, at der er tale om kommunikation, der understøtter opnåelsen af strategiske målsætninger og derfor principielt kan udføres på alle niveauer, såvel strategisk, operativt som taktisk.

Den udvikling som man p.t. ser i forhold til StratCom i en militær kontekst både i NATO og i enkeltstater er, at begge syn inddrages i definitioner og koncepter. Der tales således om StratCom som en funktionalitet på strategisk niveau, der tilsikrer kommunikationens integration i strategi- og politikudviklingen såvel som udviklingen af informationsstrategier til støtte for disse strategier og politikker, men der er også en erkendelse af, at den egentlige implementering foregår på alle niveauer, ikke mindst på det taktiske niveau. Dette sker bl.a. som en konsekvens af informationsmiljøet og de karakteristika, som kendetegner dette.

Det at *kommunikere strategisk* handler med andre ord om at tilsikre, at alle udmeldinger og handlinger på alle niveauer bliver vurderet i forhold til, hvordan de understøtter opnåelsen af de fastsatte målsætninger i den formulerede strategi. Det er ikke kun et spørgsmål om, hvilket niveau det foregår på.

Selv om der er en relativ kohærent forståelse af formålet og funktionaliteten i StratCom, hersker der ikke nogen fælles anerkendt definition af begrebet. Nogle definitioner fokuserer på, hvad StratCom skal gøre og opnå, hvorimod andre definitioner fokuserer mere på, hvilke kommunikative aktiviteter StratCom indeholder og dermed skal koordinere og synkronisere. Specielt det forhold at StratCom mere er en koordinerende (stabs)funktion snarere end en egentlig kapacitet, er et område, som skiller vandene. Selv om det er anerkendt, at elementer af StratCom udføres på alle niveauer, er der langt fra enighed om, hvorvidt man rent faktisk kan tale om StratCom på operativt og taktisk niveau, selv om aktiviteter på disse niveauer understøtter strategiske målsætninger. Nogle mener, at begrebet stadigvæk er beholdt det strategiske niveau, og at aktiviteterne på de lavere niveauer fortsat er de klassiske kapaciteter som fx - i en militær kontekst - Psykologiske Operationer [PsyOps] og Public Affairs [PA] og andre aktiviteter, der kan siges at kommunikere budskaber og mening. I en anden kontekst kunne der også være tale om Public Diplomacy [PD] aktiviteter udført fra en af repræsentationerne i forhold til befolkningen i et givent land.

StratCom udgør meget mere end bare PA og pressehåndtering. StratCom er en tværministeriel og tværfaglig tilgang til kommunikation i et moderne medie- og informationsmiljø med henblik på at fremme strategier.<sup>9</sup> StratCom har derfor også relationer til, og skal være integreret med, aktiviteter uden for den militære ramme, herunder PD udført af Udenrigsministeriet og den bredere samtænkning af såvel militære som civile ressourcer i rammen af en overordnet strategi. Overordnet kan det siges, at "StratCom handler om at opnå indflydelse på målgrupper, der har betydning for de strategiske målsætninger".<sup>10</sup>

(9) Nissen, "Når medierne skaber missionen", s. 30.

(10) Steen Kjærgaard, *Strategisk kommunikation og dansk strategjudvikling* (København: Speciale på Forsvarsakademiets Stabskursus 2010), s. 4.

En definition på StratCom kan man finde hos en af de øvrige talere på Forsvarsakademiets seminar, Kommandørkaptajn Steve Tatham (British Royal Navy), som anvender definitionen:

”A systematic series of sustained and coherent activities, conducted across strategic, operational and tactical levels, that enables understanding of target audiences, identifies effective conduits, and develops and promotes ideas and opinions through those conduits to promote and sustain particular types of behaviour”.<sup>11</sup>

Denne definition lægger vægt på, at StratCom er systematisk gennemført over tid og udført på alle niveauer. Definitionen ligger desuden vægt på målgrupper, forståelser af disse og den adfærd, som man ønsker, at disse skal udvise. Eksplicit fremgår det således, at der er tale om en adfærd, som understøtter de strategiske målsætninger.

En anden definition finder man i US Joint Forces Command’s *“Commanders Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy”*:

“Focused United States Government [USG] effort to understand and engage key audiences in order to create, strengthen or preserve conditions favorable for the advancement of USG interests, policies, and objectives through the use of coordinated programs, plans, themes, messages, and products synchronized with actions of all instruments of national power”.<sup>12</sup>

Denne definition ligger som Tathams definition vægt på forståelse af målgrupperne og skabelsen af konditioner hos dem, der fremmer de nationale målsætninger. Definitionen ligger endvidere vægt på dialogen med disse målgrupper. Det fremhæves tillige, at alle kommunikative handlinger og produkter skal være koordineret med statens øvrige ”ressourcer” og deres handlinger. Dermed kommer det bredere tværministerielle aspekt også ind.

En tredje definition på Strategisk Kommunikation finder man i NATO:

”NATO Strategic Communications: the coordinated and appropriate use of NATO communications activities and capabilities – Public Diplomacy, Public Affairs [PA], Military Public Affairs, Information Operations (InfoOps) and Psychological Operations [PsyOps], as appropriate – in support of Alliance policies, operations and activities, and in order to advance NATO’s aims”.<sup>13</sup>

Denne definition lægger modsat Tathams og den amerikanske definition langt større vægt på den *koordinerede* anvendelse af aktiviteter og kapaciteter, ligesom den peger på nogle specifikke kommunikative kapaciteter. Definitionen er dog langt mere eksplicit fokuseret på, hvad det er, disse aktiviteter og kapaciteter skal understøtte, nemlig NATO’s politikker, operationer og aktiviteter for at fremme NATO’s ”strategiske målsætninger”.

En af de kapaciteter, som NATO-definitionen peger på, er PsyOps. Ser man nærmere på NATO’s

---

(11) Lee Rowland og Steve Tatham, ”Strategic Communication & Influence Operations: Do We Really Get It?”, *United Kingdom Defence Academy Special Series 8* (2010), s. 6.

(12) US JFCOM, *Commanders Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy* (Suffolk, VA: Joint Warfighting Center, US Joint Forces Command 2010), ss. xi – xii.

(13) *NATO Strategic Communication Policy* (Brussels: NATO HQ 2009), ss. 1-2.

politik for PsyOps, finder man blandt andet en definition på, hvad der kaldes ”Strategiske Psykologiske Operationer” [SPO]. Selv om der er bred enighed om, at hverken NATO eller for den sags skyld langt de fleste NATO-medlemslande rent faktisk gennemfører noget, som de vil rubricerer som SPO, tilbyder definitionen alligevel nogle pointer, som er relevante for forståelsen af StratCom. NATO definerer SPO som:

“Planned psychological operations that pursue objectives to gain the support and co-operation of supportive and neutral audiences and to reduce the will and the capacity of hostile or potentially hostile audiences to commit aggressive action, and contribute to crisis management and deterrence in support of diplomatic actions”.<sup>14</sup>

Ydermere beskrives formålet med SPO som:

“SPO are high level [i.e. national government level] PSYOPS directed toward supportive, hostile, potentially hostile or neutral audiences. Normally the objectives of SPO are long-term and political in nature. They aim to undermine the adversary’s, or a potential adversary’s, readiness for conflict, will to fight and to reduce his war-making capability, whilst gaining the support and co-operation of neutral and friendly audiences. Conduct of SPO is a national responsibility. The North Atlantic Council [NAC] can provide a forum to co-ordinate SPO among the nations and with NATO military activities”.<sup>15</sup>

For det første kan definitionen på Strategisk PsyOps ses om et forsøg på at beskrive, hvad der i dag er forbundet med StratCom’s rolle og formål. Men definitionen af SPO er udviklet på et tidspunkt, hvor NATO ikke i så høj grad som i dag kommunikerede som én organisation i forhold til operationer og andre strategiske målsætninger, og hvor de enkelte medlemsstater kunne tillade sig at kommunikere mere selvstændigt med færre umiddelbare konsekvenser for alliancen. Set i rammen af StratCom bør man derfor nærmere se på, hvordan PsyOps fra det operative og taktiske niveau kan understøtte StratCom, frem for at se på hvad PsyOps måske kunne gøre på det strategiske niveau.

For det andet indeholder definitionen en passus om, at der kan kommunikeres til egne befolkninger eller ”*supportive audiences*”, hvilket står i strid med NATO’s politik for PsyOps, som fastslår, at man ikke må rette PsyOps mod egne befolkninger, soldater og medier, hvilket i høj grad er målgrupper, der er relevante, når man taler om StratCom.

Ser man på definitionen, og den underlæggende formålsbeskrivelse for SPO, fremgår det, at det handler om langsigtede politiske målsætninger for at påvirke strategiske aktørers adfærd i en bestemt retning. Her ligger der en tæt kobling til StratCom’s formål. Men hvor definitionen og formålsbeskrivelsen af SPO lægger vægt på, at der er tale om et nationalt ansvar, og at NAC kan stille et koordinationsforum til rådighed for nationerne, er en af pointerne i NATO’s StratCom, at NATO selv kommunikerer, og at medlemsstaterne bidrager til dette sideløbende med deres egne strategiske kommunikationsaktiviteter.

(14) MC 402/1 NATO PsyOps Policy (Mons: SHAPE 2003), s. 3.

(15) Ibid., s. 3.

Ydermere beskriver definitionen af SPO koblingen til aktiviteter uden for den militære sfære, nemlig *"diplomatic actions"*, som StratCom-definitionerne ikke peger så entydigt på, altså det faktum at StratCom ikke står alene, men at det er et delelement i den bredere strategiformulering og -implementering. Det er netop denne koordination, som er en af hovedudfordringerne i StratCom i dag. Både i relation til koordinering mellem staterne i en alliance og i relation til koordineringen mellem f.eks. ministerieområder internt i en stat. Det gælder såvel koordineringen af narrativer og budskaber som koordineringen mellem den militære del af kommunikationen og den kommunikation, som andre "ressourcer" står for, samt integrationen af kommunikationen i den samlede strategi for alle ressourcernes koordinerede indsættelse i forhold til opnåelsen af de strategiske målsætninger.

Selv om de tre definitioner på Strategisk Kommunikation samt NATO's definition på Strategiske Psykologiske Operationer fokuserer på forskellige aspekter af funktionaliteten, er fællesnævnerne dog, at der er tale om påvirkningen af målgrupper eller miljøer gennem koordinerede kommunikative aktiviteter (budskaber såvel som handlinger), der understøtter opnåelsen af strategiske målsætninger, som de måtte være formuleret i politikker eller strategier. Netop det, at StratCom understøtter strategier, er en af de primære pointer, og det som gør StratCom til en integreret del af politik- og strategiudvikling. I forlængelse heraf ligger også, at StratCom ikke er en enkeltstående aktivitet men en ressource, som i samspil med andre af statens eller alliansens ressourcer bringes i spil for at opnå de fastsatte strategiske målsætninger.

## StratCom som en ressource

Den klassiske, primært amerikanske, tilgang til at beskrive de ressourcer, som en stat eller alliance har til rådighed, har taget udgangspunkt i DIME-modellen. DIME er en forkortelse for "Diplomatic", "Informational", "Military" og "Economic", og disse fire betragtes som de primære magtressourcer.

De informationsrelaterede ressourcer har i denne tilgang traditionelt været "Information", primært i form af StratCom og PD fra det politiske niveau, og, gemt i "Militær", InfoOps, herunder PsyOps og PA på det operative og taktiske niveau.

I NATO anvendes en noget anden model benævnt MPEC ["Military", "Political", "Economic" og "Civil"]. Denne model har ikke længere "Information" som en selvstændig ressource men inddrager i stedet for "Civil". Dette begreb dækker over alle de tiltag, der bliver gjort over for den civile sfære i et givent operationsområde eller land, herunder blandt andet i relation til genopbygning. Dette betyder dog ikke, at man ikke længere regner information for en magtressource.

I MPEC-modellen ses information som en integreret del af hver af de fire ressourcer, som skal informere om og forstærke effekten af de fire ressourcers individuelle handlinger. Information i form af fx narrativ og hovedbudskaber fremgår af en overordnet koordineret "rammesættende" informationsstrategi, som er et delelement af den samlede strategi.

Skal man først og fremmest se på, hvad der skaber effekt på informationsfæren, er det dog ikke nok udelukkende at se på de konkrete budskaber, der bliver sendt ud. Man skal i lige så høj grad

se på handlinger, og hvordan de bliver perciperet af de enkelte målgrupper. Information er altså lige så meget signalværdien der ligger i handlinger i en given kontekst, som det er budskaber i sig selv. Ligeledes skal man se på, hvordan information kan bidrage til at forstærke effekten af de fire ressourcers handlinger indbyrdes. En sådan indbyrdes forstærkning opnås gennem processen med at koordinere og synkronisere anvendelse af såvel handlinger som budskaber fra en eller flere af de fire ressourcer.

Om vi opfatter os selv som en enkeltstående stat eller i rammen af en alliance er, for så vidt angår brugen af information som ressource, ligegyldig. Det at skabe effekter på informationsmiljøet understøtter alle de øvrige elementer af strategien, uagtet om de udføres på politisk-strategisk niveau i en primært civil kontekst eller helt nede på det operativt-taktiske niveau i forbindelse med indsættelsen af militære styrker i en primært militær kontekst.

## Den strategiske tænkning

Men hvad er så strategi og strategiudvikling? Først og fremmest handler strategi på alle niveauer om at forsøge at beregne målsætninger, koncepter og ressourcer, inden for acceptable grænser for risiko, for at fremme et positivt resultat for en selv.<sup>16</sup> Strategi er med andre ord et spørgsmål om brugen af "legitime mål og metoder designet til at forbedre statens/alliancens relative position"<sup>17</sup>. Ifølge Professor Harry R. Yarger fra US Army War College er strategi endvidere defineret som:

"Strategy is the art and science of developing and using political, economic, socio-psychological, and military powers of the state in accordance with policy guidance to create effects and set conditions that protect or advance national interests relative to other states, actors, or circumstances".<sup>18</sup>

Strategi tjener som en fælles ramme eller referencepunkt for udviklingen af egentlige planer på lavere niveauer, hvor strategien implementeres i form af indsættelsen af ressourcer for at opnå de fastsatte politiske målsætninger. Strategier sætter også rammerne for, hvornår i tid og rum ressourcerne skal indsættes, enten i samarbejde eller i konkurrence med andre aktører.

Strategi og planlægning af denne er altså anderledes end de enkelte ressourcers planlægning, idet strategi er mere overordnet og langsigtet og opsætter rammer, parametre og strukturer, inden for hvilke såvel langsigtet som kortsigtet planlægning kan gennemføres.

Strategier kan ifølge Yarger opdeles i tre overordnede niveauer: Grand, National Security og Theatre strategy.<sup>19</sup>

(16) Harry Yarger, *Strategic Theory for the 21st Century – The Little Big Book on Strategy* (2006), s. 1; se [www.strategicstudiesinstitute.army.mil](http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil).

(17) Liselotte Odgaard, *Briefing på Forsvarsakademiets StratComseminar* (17. juni 2010).

(18) Yarger, *Strategic Theory for the 21st Century*, s. 1.

(19) *Ibid.*, s. 11.

---

**Grand strategy:** *“An overarching strategy summarizing the national visions for the desired future position of the state and the translation of these visions into normative strategic objectives to be obtained”.*

**National Security strategy:** *“At the level of security strategy the visions of states are translated into national and international policies such as for example balancing and appeasement. Security strategy involves prioritizing allocation of the military, economic and political-diplomatic means between different issue areas”.*

**Theatre level:** *“The art and science of developing integrated strategic concepts and courses of action directed toward securing the objectives of national and alliance or coalition security policy and strategy by the coordinated and synchronized use of applicable instruments of power”.*

Alle befinder sig inden for rammen af det, der kaldes det strategiske niveau. Under dette kommer så henholdsvis det operative og det taktiske niveau. På de to sidstnævnte niveauer taler man ikke længere om egentlige strategier men om planer. Dermed ikke sagt at strategi ikke implementeres på disse to niveauer, eller omvendt at disse ikke har nogen indflydelse på strategiformulering. Det har de i en ganske høj grad, specielt med udviklingerne i det moderne informationsmiljø, som har det karakteristika, at det mindsker afstanden mellem det strategiske og det taktiske niveau.

Udgangspunktet for strategiudviklingen, udover den politiske beslutning, er en analyse af den situation, som strategien skal bidrage til at ændre eller fastholde, samt det strategiske miljø hvori indsættelsen af ressourcerne forventes gennemført. Det kan fx være ”Informationsmiljøet”, når man taler om StratCom.

I en sådan analyse ses der på svage og stærke sider af såvel modstandere, allierede som andre aktører, ligesom der ses på ressourcer og interne forhold. Antagelsen er, at man ved at observere og vurdere det strategiske miljø, og sammenholde det med aktørernes tidligere handlinger, kan gøre sig nogle relativt valide iagttagelser, som den strategiske planlægningsproces kan baseres på.

Den strategiske planlægningsproces handler om ”ends”, ”ways” og ”means”. ”Ends” er den sluttetilstand, man ønsker at opnå ved implementeringen af en strategi; ”ways” er tilgangen til at nå sluttetilstanden, og ”means” er de ressourcer, som man vil indsætte for at påvirke det strategiske miljø. Som det fremgår af det ovenstående, er strategi altså et spørgsmål om at opstille politisk styrede rammer for fremadrettede aktiviteter med henblik på at forme og øve indflydelse på det fremtidige strategiske miljø.

En stor del af tidens konflikter handler om legitimitet. Den såkaldte ”just war” eller legitime krig illustrerer fx, hvor svært det kan være juridisk, politisk og moralsk at argumentere for intervention. Begrebet ”Wars by Choice”, der dækker over staters valg af konflikter og krige, de ønsker at indgå i af politiske årsager snarere end af overlevelseshensyn, kan være en anden illustration. Bundlinjen er, at en stor del af kampen i dag foregår i informationsmiljøet med henblik på at legitimere sine ”ends” og derefter de ”means”, man bruger. En stor del af legitimeringen handler om kommunikation; som Laity, chefen for NATO’s StratCom, formulerede det under briefinggen på Forsvarsakademiet, ”If the StratCom is not working – change the strategy”. Han

refererede her til kommunikationens og informationsmiljøets betydning i moderne strategiudvikling og -implementering, således som disse også fremgår af NATOs politik for StratCom: "This will place StratCom at the heart of policy, planning and implementation and, as an integrated part of the overall effort, help develop practical strategies that contribute to mission success".<sup>20</sup>

## Implementeringsstrukturer

Udfordringen ligger dog i at komme fra formuleringen af en strategi, og dertil hørende kommunikationsstrategi, til den egentlige implementering af den. Selv om StratCom som argumenteret ovenfor er en proces i strategiformuleringen og den efterfølgende implementering, er der stadigvæk behov for strukturer, som kan have ansvaret for den operationalisering, koordination og synkronisering, der er nødvendig for en succesfuld implementering af StratCom. Disse strukturer står altså for omsætning af politiske visioner og målsætninger til en "rammegivende" kommunikationsstrategi, der kan danne grundlag for planlægning på "lavere niveauer".

Når politikker og visioner fører til udviklingen af strategier, der involverer flere aktører, enten internationalt eller nationalt, er der ingen garantier for, at det vil bevirke en succesfuld koordinering og implementeringen af strategierne. Dette gælder også for kommunikation. Dette skyldes ofte, at kompetencer, opgaver og ansvar internationalt mellem stater, eller nationalt mellem ministerier, direktorater og styrelser m.m., ikke er entydigt fordelt og finansieret.<sup>21</sup> Erfaringer viser, at specielt hvor der er ikke er defineret et klart lederskab, og hvor enkelte aktørers forskellige opgaver inden for rammen af den samlede strategi skal finansieres inden for eget budget, er der risiko for, at udførelsen drukner i interne konkurrenceforhold og prioriteringer, frem for at føre til øget samarbejde og koordinering og dermed effektiv udførelse. Dette illustrerer en implementeringsproblematik, som der ofte ikke er taget højde for i selve strategiformuleringen, herunder for kommunikationsområdet.

Formuleringen af nationale strategier, der både integrerer internationale og nationale politiske målsætninger, som for eksempel Afghanistanstrategien, involverer derfor både formuleringen af realistiske strategier og en institutionel ramme, hvorigennem strategien skal implementeres. Denne institutionelle ramme(struktur) skal både være i stand til, som en del af processen, at levere rådgivning i forbindelse med selve politik- og strategiudviklingen, omdanne de vedtagne strategier til "rammesættende" kommunikationsstrategier samt kunne koordinere og synkronisere kommunikationsaktiviteter horisontalt og vertikalt. Ydermere ligger der den udfordring, at selv om denne struktur primært rådgiver om og udvikler kommunikationsstrategier til understøttelse af som oftest langsigtede strategier, skal strukturen også kunne forenes med behovet for at agere i et omskifteligt informationsmiljø, hvor hastighed og fleksibilitet meget ofte er afgørende. Dette gør StratCom til en iterativ og adaptiv proces.<sup>22</sup>

(20) ACO DIR 95-2, *Directive on Strategic Communication*, (Mons: SHAPE 2009), s. 5.

(21) Lene Sørensen og Viktor Vidal, *Strategi og planlægning som læreproces* (København: Handelshøjskolens Forlag 1999), s. 41.

(22) Kjærgaard, *Strategisk Kommunikation*, s. 67.

En sådan implementeringsstruktur må derfor indeholde en højtplaceret styregruppe på et niveau, som er i stand til at have indflydelse på formuleringen af strategier, koordinere med det politiske niveau og have beføjelser til at koordinere på tværs af ministerieområder, for så vidt angår specifikke strategier. Strukturen bør endvidere indeholde en koordinationsgruppe, som kan varetage den løbende koordination og synkronisering og være bindeledet til det taktiske niveau.

I USA varetages meget af dette arbejde af en del af National Security Council, som står for at udvikle "Strategic Communication and Public Diplomacy Strategies" i forbindelse med grand strategy og security strategy. I forhold til theatre level strategies varetages denne funktion af det ledende ministerium, som oftest Department of State [DoS], altså udenrigsministeriet, eller Department of Defence [DoD], dvs. forsvarsministeriet.

I Storbritannien har man efter den nye regerings tiltrædelse oprettet et Nationalt Sikkerhedsråd efter amerikansk model, som man nu forsøger at skabe en struktur til, der kan varetage StratCom. Lignende strukturer er oprettet i NATO i form af henholdsvis "NATO HQ StratCom Standing Body" og "SHAPE StratCom Working Group", der blandt andet udgiver NATO's udgave af en kommunikationsstrategi, kaldet "StratCom Framework".<sup>23</sup> Disse "rammesættende" StratCom Frameworks er missionsspecifikke, altså for Afghanistan, Kosovo m.fl. De angiver den overordnede ramme i form af narrativer, hovedtemaer og fokusområder for såvel NATO's hovedkvarterer som for lavere niveauers kommunikationsaktiviteter, hvorimod "StratCom Framework" kun er vejledende for medlemsstaterne og de øvrige troppebidragydende lande.

## Et dansk perspektiv

Som nævnt i indledningen bør Danmark som en naturlig konsekvens af udviklingen i NATO og i flere af de lande, som vi indgår i alliancer og koalitioner med, også forholde sig til StratCom. Det er med andre ord en nødvendig men konceptuel og strategisk udfordring.

At det er nødvendigt kommer sig meget naturligt at udviklingen i omverdenen, herunder de krav som det moderne informationsmiljø sætter.

At det er en konceptuel udfordring hænger sammen med, at der i Danmark ikke er nogle formaliserede strukturer, inden for hvilke StratCom kan implementeres, lige som der heller ikke eksisterer et dansk koncept for StratCom. Der foregår dog en koordinering mellem relevante ministerområder, lige som der eksisterer ad hoc arbejdsgrupper i forhold til fx Afghanistanstrategien<sup>24</sup>, men det er ikke formaliseret i nogen stående strukturer eller fastlagte processer på baggrund af nogen definitioner og koncepter.

At det er en strategisk udfordring hænger sammen med den svage danske tradition for det at have strategier. Indtil det sidste årti har Danmark ikke haft tradition for at udvikle egentlige strategier, hvorfor der heller ikke har været noget at hænge StratCom op på. Med udviklingen af Afghanistanstrategien ser man Danmark udvikle egentlige "Theatre Level Strategies", men Danmark har

---

(23) ACO DIR 95-2, *Directive on Strategic Communication*.

(24) Kjærgaard, *Strategisk Kommunikation*, s. 63.

ikke nogen egentlig Grand Strategy eller Security Strategy. Det er også et spørgsmål, om Danmark overhovedet skal arbejde med disse strateginiveauer.

Man kan også godt forestille sig, at Danmark udviklede fx en "Østafrikastrategi" med henblik på at have en overordnet og langsigtet strategi for, hvad Danmark vil opnå i Østafrika, og hvilke ressourcer der skal anvendes. Ressourcerne kunne omfatte militær kapacitetsopbygning, indsatsen mod pirater, udviklingsbistand, uddannelsesmæssige udvekslingsprogrammer, indsatser inden for PD og meget mere. StratCom's rolle i en sådan strategi ville være at have et samlende "narrativ" for, hvad Danmark ønsker at opnå, og hvordan man søger at opnå det, samt i forlængelse deraf en "rammesættende" kommunikationsstrategi som de enkelte udførende ressourcer kan udvikle deres konkrete kommunikationsplaner på baggrund af.

Ligeledes ville StratCOM være en naturlig del af fx en fremtidig "Piratstrategi" i forhold til situationen ud for Afrikas Horn. Formålet ville dels være at tilsikre kommunikations inddragelse i strategjudviklingen, dels at have en ensartet information til alle relevante "stakeholders", og dels at fremme og skabe opbakning til opnåelsen af de fastsatte målsætninger.

Strukturen der skulle håndtere dette kunne omfatte<sup>25</sup>:

En tværministeriel styregruppe (departementschefniveau), ledet af statsministeriet. Denne har godkendelsesansvaret. Den tilsikrer politisk ledelse og "guidance" i processen. Gruppen varetager ligeledes koordination med partnerlande og allierede samt kan rådgive det politiske niveau om kommunikationsintegration i strategjudvikling og de kommunikative effekter af trufne beslutninger.

En tværministeriel koordinationsgruppe der kan varetage udvikling af den "rammesættende" kommunikationsstrategi og løbende tilse dens implementering og koordinering på tværs af ressourcerne. Koordinationsgruppen bør have fast repræsentation fra deltagende aktører (ressourcerne).

De enkelte ressourcer, og andre aktører, varetager selv kommunikationsplanlægningen inden for deres respektive områder på baggrund af koordinationsgruppens "rammesættende" kommunikationsstrategi; de er også repræsenteret i koordinationsgruppen.

## Konklusion

Strategisk Kommunikation hænger uløseligt sammen med strategi og strategjudvikling. Denne er i sin essens tværministeriel, og StratCom er det derfor også. StratCom udvikles sideløbende med strategierne samt udspringer af og understøtter disse.

Information er en ressource, der anvendes på lige fod med og/eller integreret i de øvrige af statens eller alliancens ressourcer (Militære, Politiske, Økonomiske og Civile). StratCom er derfor

---

(25) Ibid., s. 68.

---

både en traditionel kommunikationsaktivitet (ressource i sig selv), i relation til bl.a. udmeldinger om strategien selv, og en proces i strategiformuleringen og -implementeringen, ligesom den er en integreret del af de øvrige ressourcer.

Overordnet set har brugen af StratCom dermed to generelle formål. Dels at understøtte den formulerede strategi gennem direkte kommunikationsaktiviteter, dels at understøtte de øvrige ressourcers aktiviteter med kommunikation.

De to kan fungere samtidigt eller forskudt af hinanden. Er kommunikationens rolle at understøtte eller forstærke effekten af et eller flere af de fire magtinstrumenters aktiviteter i en given krise eller konflikt eller for at opnå effekter andre steder i det strategiske miljø, vil kommunikationen naturligvis udspringe af de kortsigtede mål, der skal opnås (baseret på konkrete planer) – eksempelvis konfliktløsningen - men vil også dybest set være rodfastet i den langsigtede politik, eller strategi, som jo vil fortsætte under og efter en given konflikt. Det er en politik, som bygger på statens værdi- og holdningsgrundlag, og som dermed er "rammesættende" for alle ressourcerne.

Men selv om StratCom er en proces, der skal tilsikre kommunikationsintegration i strategier og disses koordinering og synkronisering, er der stadigvæk brug for strukturer som kan varetage ansvaret for disse funktioner.

Set i forhold til Danmark kunne dette pege på et behov for at udvikle faste processer og strukturer, som kan varetage StratCom. Dels for at imødekomme kravene, som er opstået som en konsekvens af det moderne informationsmiljø, og for at følge den internationale udvikling. Dels for at understøtte fremtidige nationale strategier, fx en Østafrikastrategi, eller eventuelle fremtidige konflikter, hvor Danmark bidrager som en del af en alliance eller koalition. Ydermere er ideerne og konceptet bag StratCom i god tråd med ideen i "samtænkning".