



DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

STRANDGADE 56 • 1401 København K

32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

Hvorfor samtænkning af militær og civil indsats er nødvendig i felten

Nicolas T. Veicherts

September 2005

Dette brief – det andet i en serie på tre om samtænkning – argumenterer for, hvorfor samtænkning af militær og civil indsats i felten er en nødvendighed.

Briefet fokuserer på betydningen af de militære interventioners langsigtede målsætning om demokrati, behovet for at vinde den lokale befolkning for disse målsætninger og truslen mod den militære og civile indsats.

Briefet peger blandt andet på de ringe muligheder for at anvende en slutdato for militær indsats som styringsparameter og på behovet for mere skarpt at kunne skelne mellem humanitære opgaver og andre opgaver.

I en kort perspektivering peges på, at en dansk militær indsats bør have kapaciteten til at løse civile opgaver under særlige omstændigheder, men at denne kapacitet bør tilvejebringes udefra. Eksempelvis fra det øvrige nationale beredskab eller gennem ansættelse af private entreprenører.

Nicolas T. Veicherts er major og ansat i
Afdelingen for konflikt- og sikkerhedsstudier, DIIS

Denne publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier. Projektet, der er finansieret af Forsvarsministeriet, blev påbegyndt i 2000 og løber frem til 2009.

Indledning

Med “Aftale om forsvarets ordning 2005 – 2009” (Forsvarsforliget) – der slår fast, at den samlede danske civile og militære indsats i konfliktområder “... i højere grad [må] koordineres og målrettes, således at et konfliktområde hurtigst muligt stabiliseres og normaliseres”¹ – har Danmark taget skridt til i højere grad end tidligere at knytte anvendelsen af militære og civile midler tættere sammen, når det gælder konfliktløsning – populært kaldet samtænkning.

Udviklingen er dog ikke speciel dansk. Generelt er målene for anvendelsen af militær blevet skærpet fra at være et spørgsmål om at beskytte et folk, neutralisere en konflikt eller tilintetgøre en trussel, til at blive et middel til at skabe den bæredygtige udvikling, der fører til sikkerhed og stabilitet i et konfliktområde, og som på lang sigt kan skabe grundlag for demokrati. I realiteten en bevægelse fra Den Kolde Krigs begrænsede indsats, over de tidlige 1990’eres fredsbygning, til forsøg på egentlig statsbygning, som det sker på Balkan og i Afghanistan og Irak.²

Dette brief forklarer, hvorfor samtænkning af den militære og civile indsats i felten er en nødvendig forudsætning for at opnå ovennævnte bæredygtighed og skitserer i den forbindelse de overordnede parametre for en sådan fælles planlægning, tilrettelæggelse og udførelse af den militære og den civile indsats. Herudover peger briefet på de ringe muligheder for at anvende en slutdato for militær indsats som politisk styringsværktøj og på behovet for mere skarpt at kunne skelne humanitære opgaver fra andre civile opgaver. I en kort dansk perspektivering argumenteres for, at en dansk militær indsats bør have kapaciteten til at løse civile opgaver, men at denne kapacitet bør tilvejebringes udefra. Eksempelvis fra det øvrige nationale beredskab inkl. politiet eller gennem ansættelse af private entreprenører.

Som løftestang for ovennævnte konklusioner anvender briefet to karakteristiske vilkår for tidens interventioner – nemlig behovet for folkelig opbakning i indsatsområdet samt den hårdnakkede og til tider kompromisløse modstand som både den militære og civile indsats møder.

¹ Udenrigsministeriet og forsvarsministeriet (2004), p.1.

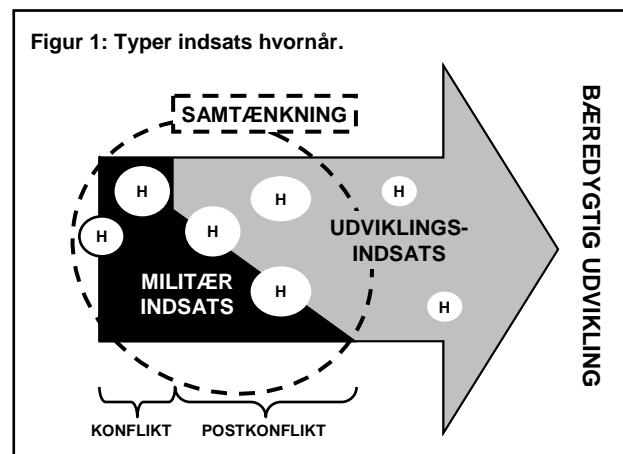
² Vedr. denne politiske udvikling og målsætning henvises til Veicherts (2005) og Breitenbauch (2005), pp. 2-3.

Samtænkning er dog ikke kun et spørgsmål om, hvorledes der skal sættes ind, men også om hvor og hvorfor. Disse spørgsmål søges besvaret i to andre brief: *Hvorfor samtænkning er kommet for at blive* (www.diis.dk/sw14827.asp) og *Modstand mod samtænkning* (udgives senere).

Definitioner (se figur 1)

Når Vesten går i krig med det formål at skabe en bæredygtig udvikling, er afsættet indsættelsen af en overlegen militær styrke, der hurtigt afgør den konventionelle del af krigsførelsen (*konfliktfasen*). Herefter følger en postkonfliktfase, der har til formål at skabe forudsætningerne for den ønskede bæredygtige udvikling. Postkonfliktfasen kan yderligere deles i to: Først en militært domineret fase, der har til formål at skabe og udvikle sikkerhed, og hvor modstandere af Vestens målsætninger samt revanchister bekæmpes, som det for øjeblikket sker i Afghanistan og Irak. Dernæst en civilt domineret fase, der fokuserer på skabelsen af de institutioner og den økonomi, der er forudsætningen for en fremtidig bæredygtighed i landet, som det for øjeblikket sker i Bosnien og i Kosovo.

Militær indsats har således til formål at skabe den sikkerhed, der muliggør udviklingsindsats og til dels humanitær indsats jf. figur 1. Ved *udviklingsindsats* forstås de opgaver, der stabiliserer et land,



og som målrettet vender sig mod den ønskede bæredygtige udvikling. Eksempelvis infrastrukturprojekter, opbygning af uddannelsessystemer, skabelse af industri og økonomi, etablering af politi, militær, retsvæsen, dannelse af et nyt politisk system m.m. Ved *humanitær indsats* (H) forstås de opgaver, der retter sig mod menneskers umiddelbare nød – i nogle tilfælde endog liv eller død – primært i form af tilvejebringelse af mad, vand, lægehjælp samt flygtningehåndtering. *Samtænkning*³ (den stiplede cirkel) markerer perioden for samtænkning, der således knyttes til den militære tilstedeværelse.

³ Der findes ikke en entydig definition af samtænkning. Læsning af Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet (2004), Eide (2005) og U-landsnyt (2004) kan anbefales som en introduktion af tankerne bag ordet.

Løftestang nr. 1: Behovet for folkelig opbakning i konfliktområdet

Den politiske målsætning om at skabe bæredygtig udvikling og demokrati stiller i sig selv krav om folkelig opbakning i konfliktområdet. Det medfører, at befolkningen ikke længere, som under Anden Verdenskrig og Den Kolde Krig, kan opfattes som fjender. I stedet udgøres fjenden eller modstanderen af regimer som Karadic i Bosnien, Milosevic i Serbien, Taliban i Afghanistan eller Saddam Hussein i Irak. Af samme grund er tilintetgørelse af landets infrastruktur og angreb på befolkningen heller ikke en option, som det var i Tyskland og Japan under Anden Verdenskrig – snarere tværtimod.

Vestens militære overlegenhed, ikke mindst teknologisk, er derfor en støtte i opnåelsen af folkelig opbakning i den forstand, at konfliktfasen dels er kort og dels kan gennemføres med et minimum af følgevirkninger i form af ødelæggelser og tab.⁴ Dermed får Vesten hurtigere mulighed for at rette sin vilje mod den ønskede bæredygtige udvikling, men det betyder også, at Vesten får ansvaret for at løse de infrastruktur- og andre opgaver, som tidligere regimer ikke har magtet eller ønsket at løse. Et vilkår der naturligt skaber forventninger i den lokale befolkning⁵, og som særligt vil gælde i konfliktområder, hvor undertrykkelse i bred forstand har været normen, hvorfor fremskridt, af befolkningen, primært måles i positive ændringer for den enkelte. I selve konfliktfasen og i den militære del af post-konfliktfasen vil disse forventninger dække helt dagligdags problemer med vand, mad, lægehjælp, evt. flygtningelejre, benzin og det anarki og den kriminalitet, der typisk følger en væbnet konflikt. Senere vil forventningerne rette sig mod den stabilitet, som genopbygning, etablering af ny infrastruktur og ikke mindst industri og jobs skaber for den enkelte og hans familie.⁶

Målestokken for den vestlige indsats bliver dermed ikke, hvorvidt et forhadt regime er faldet, men om indsatsen forbedrer livet for den enkelte. I den sammenhæng må det vurderes at spille en mindre rolle for den enkelte borger i Irak eller Afghanistan, at Vesten kan love frihed for den enkelte og demokrati på lang sigt, hvis det på kort sigt viser sig at være blevet farligere at bo i sit eget land eller sværere at brødføde sin familie end før en intervention.

⁴ Følgevirkninger af militær indsættelse er selvsagt uundgåelige, men betydeligt mindre omfattende end under tidligere krige. Blandt andet skabte Irak-krigen i 2003 stort set ingen flygtninge. Kilde: Iraq Emergency web page, UNHCR (FNs flygtningeshøjkommissariat), <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/iraq?page=home> (26/9-05).

⁵ Eksempelvis blev den amerikanske ledede koalition i Irak allerede kort efter Saddams fald kritiseret for ikke at kunne tilvejebringe elektricitet og vand i Basra-området, på trods af at dette problem havde eksisteret i årtier. Kilde: "Lacking water and power, Iraqis run out of patience in the searing summer heat", artikel i The Guardian, 16. august 2003, <http://www.guardian.co.uk/Iraq/Story/0,2763,1020038,00.html> (23/8-05).

⁶ Donini (2005), Executive summary, p.V.

Det er dog ikke kun manglende indfrielse af befolkningens forventninger, der kan gøre det sværere at nå målet om bæredygtighed. Overgreb på befolkningen, som de amerikanske i Abu Ghraib-fængslet i Irak; de relativt milde straffe i sager om amerikanske soldaters drab på afghanere, som senest er blevet beklaget af Afghanistans præsident Karzai⁷; en opfattelse af, at civile organisationer ikke forstår lokale opfattelser af, hvad sikkerhed og stabilitet er⁸; og, måske væsentligst, en så høj prioritering af militær *force protection*, at det bliver farligere, eller opleves farligere, at være borger i sit eget land end at være udenlandsk soldat er ligeledes årsager til manglende folkelig opbakning.⁹

Endnu værre end manglende opbakning, og i forlængelse af ovennævnte, er dog den mulige afledte støtte i befolkningen til de kræfter, der fysisk måtte bekæmpe Vestens målsætninger. En støtte der både kan manifestere sig direkte i form af medvirken i eller finansiering af modstanden eller mere indirekte i form af manglende opbakning til bekæmpelsen af oprørere, terrorister, kriminelle m.fl.¹⁰

Befolkningens opbakning er afgørende

Pointen er, at dét at opnå lokalbefolkningens tillid og opbakning bliver et *center of gravity*¹¹ for de intervenserende stater – dvs. det punkt hvorfra evnen til at opnå målsætningen om bæredygtig udvikling udspringer. Lykkes det ikke at vinde befolkningen for Vestens målsætninger og fastholde deres engagement, vil det heller ikke lykkes at skabe den ønskede bæredygtighed, hvorefter, med et gammelt udtryk, krigen vil være tabt.

Løftestang nr. 2: Den hårdnakkede og til tider kompromisløse modstand

Vestens militære overlegenhed på slagmarken og målet om bæredygtig udvikling har på hver sin måde ændret trusselsstrukturerne. Først har Vestens militære overlegenhed og de hurtigt førte krige flyttet den fysiske modstand fra konfliktfasen til postkonfliktfasen, hvor

⁷ “Bush To Meet With Afghan President”, Associated Press, 23/5-2005, http://www.military.com/NewsContent/0,13319,FL_karzai_052305,00.html (11/8-05) samt “Second Soldier Acquitted in Detainee Abuse”, Associated Press, 9/9-2005, <http://www.military.com/newscontent/0,13319,76805,00.html?ESRC=eb.nl>. (19/9-05).

⁸ Donini (2005), pp. 62-63.

⁹ “When deadly force bumps into hearts and minds”, The Economist, 29. December 2004 samt “Marines Accused of Killing Iraq Man”, Associated Press, 2. juli 2005, http://www.military.com/NewsContent/0,13319,FL_marines_070205,00.html (6/8-05).

¹⁰ “Karzai Wants End to U.S. Led Operations”, Associated Press, 21. september 2005, <http://www.military.com/newscontent/0,13319,77429,00.html?esrc=eb.nl> (21/9-05) samt Torrente (2004), p.20.

¹¹ Centers of gravity findes typisk på to niveauer. Et operativt, som det i teksten nævnte, og et strategisk, der i demokratier ofte retter sig mod den hjemlige befolknings opbakning til den førte politik. Altså det forhold at manglende opbakning blandt befolkningen i hjemlandet kan føre til at målsætninger må modereres eller opgives.

modstanderne på den ene side lettere kan angribe Vestens militære styrker, og på den anden side bedre kan ødelægge eller hindre de infrastrukturprojekter og andre opgaver, der jo ellers havde til formål at få den lokale befolkning til at bakke op om Vestens indsats og målsætninger. Hertil kommer modstandernes mulighed for, afledt af ovenstående, at skabe mismod blandt Vestens befolkninger, der meget vel kan have sit svage punkt i antallet af døde soldater, civile entreprenører og NGO'er kombineret med fornemmelsen af ikke at komme videre. En "svaghed" der kan føre til krav om reducerede målsætninger eller decideret tilbagetrækning.¹² Rammes den vestlige militære indsats på en sådan måde, kan det endvidere føre til, at det for militæret bliver mere væsentligt at komme helskindet hjem end at løse de pålagte opgaver, hvilket kan føre til en stilstand, der selvsagt ikke er til gavn for målet om en bæredygtig udvikling.

Dernæst er modstanden i sig selv blevet mere indædt i og med, at der i målet om bæredygtighed reelt ligger et krav om decideret systemskifte. Med udsigt til et totalt tab af magt, er det derfor ikke overraskende, at Taliban i Afghanistan og sunnimuslimske grupperinger i Irak ikke har villet acceptere nederlag, men i stedet optrappet deres kamp for at genvinde tidligere kontrol og magtbaser. På samme måde er det også logisk, at krigsherrer i D.R. Congo, der lever af ulovlig handel med diamanter, eller de klaner i Afghanistan, der lever af at sælge opium, og som i øvrigt aldrig har følt et behov for at blive styret fra Kabul, er klar til at bruge alle midler i kampen mod den vestligt inspirerede bæredygtige udvikling.

Når målet for modstand er fastholdelse af magt og privilegier for enhver pris, bliver midlet angreb på *enhver* slags indsats, der måtte skønnes at kunne gavne Vestens målsætninger om systemskift. Fra distributionen af humanitær nødhjælp, over angreb på soldater, politi og lokale embedsmænd og politikere, til de civile entreprenørers indsats. De mange angreb på allehånde NGO'er, internationale organisationer og civile entreprenører i Irak vidner om en sådan udvikling, ligesom angreb på nødhjælpsarbejdere i Afghanistan og Sudan synes at indikere det.¹³

¹² Jf. note 11. Eksplicit i forbindelse med terrorangrebene i Madrid 2004 og London 2005, der rejste krav om tilbagetrækning af de militære styrker i Irak. Se også Jakobsen (2004).

¹³ Antallet af tab blandt NGO'er og civile entreprenørvirksomheder er steget væsentligt de seneste 10 år med bombingerne af Røde Kors og FNs hovedkvarterer i Bagdad 2003 og de efterfølgende gidseltagninger og henrettelser i Irak 2004 som negative højdepunkter. Se også Jakobsen (2002).

Kampen står om udviklingsindsatsen

Pointen her er, at udviklingsindsatsen bliver et legitimt mål for den, der for enhver pris ønsker at forhindre, at målsætningen om bæredygtig udvikling opnås. Truslen mod NGO'er, statslige organisationer inkl. politi, internationale organisationer, civile entreprenører m.fl. udspringer dermed ikke af intervention i sig selv¹⁴, men af den modstand som den møder fra grupperinger, der har alt at tabe, og som, i øvrigt, af samme grund ikke kan forventes at respektere konventionerne for krigsførelse, som de nødvendigvis må opfatte som et vestligt skalkeskjul.

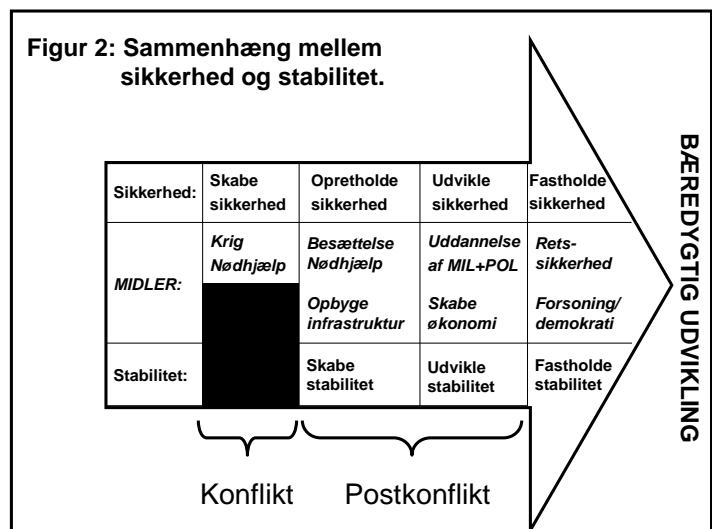
Dynamikken mellem sikkerhed og stabilitet

Både for den militære og den civile indsats medfører opfattelsen af befolkningen som et *center of gravity* og den kompromisløse modstand, at indsatsen ikke kan betragtes i et isoleret militært eller civilt perspektiv, men skal ses i en sammenhæng. Fælles for indsatsen er, at den sker i hele post-konfliktfasen, og at den på en gang skal holde sig målet om bæredygtighed for øje, samtidig med at den kontinuerligt skal tilgodese den lokale befolknings behov her og nu. Dermed bliver *stabilisering*, det vil sige den civile indsats, et væsentligt element i den militære del af postkonfliktfasen og *sikkerhed*, altså den militære indsats, en væsentlig del af den civile indsats. Reelt kan den ene ikke være foruden den anden. Af samme grund er det ikke muligt at opstille datoer for tilbagetrækning af militære styrker. I stedet må kriterier for stabilitet opstilles og behovet for militær indsats afvejes i forhold hertil efter princippet *jo større stabilitet - jo færre militære styrker*.

Figur 2 skitserer dette forløb fra militær *skabelse og opretholdelse af sikkerhed*, som grundlag for den civile *skabelse af stabilitet*, der tilsammen er grundlaget for *udvikling af sikkerhed og stabilitet*.

...og hvad betyder det så?

Udviklingsindsatsen er altså på en gang selve midlet til at skabe den



¹⁴ Det udelukkes dog ikke, at NGO'er m.fl., der opererede i et konfliktområde før en intervention, vil kunne koble en øget trussel med interventionen.

ønskede bæredygtige udvikling og den katalysator, der sammen med den militære indsats skaber og fastholder den lokale befolknings opbakning til en intervention som sådan. Derfor er det heller ikke muligt at realisere målet om en bæredygtig udvikling, hvis udviklingsindsatsen forhindres eller endog delvis må opgives, som det er sket i Irak og Afghanistan. Ej heller er det muligt at afvente en fysisk eliminering af truslen. Både fordi den lokale befolknings opbakning udspringer af udviklingsindsatsen, og fordi målet for modstanderne jo netop er at hindre en udviklingsindsats.¹⁵ En pointe der understreges af en studie fra National Defense University, der peger på, at perioden for militær tilstedeværelse efter intervention må forventes at være fra fem til tolv år.¹⁶

Konsekvensen af ovennævnte sammenhæng er et behov for at sikre udviklingsindsatsen i en sådan grad, at den kan gennemføres næsten uanset modstanden, og dermed også, at de involverede militære styrker og civile organisationer, uanset om de er NGO'er (fraregnet humanitære NGO'er, som briefet vender tilbage til), internationale organisationer eller for-profit entreprenører, accepterer denne præmis for deres indsats.¹⁷

Dermed ikke sagt, som den daværende amerikanske udenrigsminister Colin L. Powell gjorde det under angrebet på Afghanistan i 2001, at den civile indsats er en *force multiplier* og *part of our combat team*.¹⁸ Tværtimod skaber Vestens militære overlegenhed, den korte konfliktperiode, de færre flygtninge og mindre ødelæggelser netop mulighed for at lade udviklingsindsatsen, der har direkte indflydelse på både *centre of gravity* og målsætningen om en bæredygtig udvikling, skabe rammen for den militære planlægning. Det medfører, at den militære indsats vil skulle tilgodese udviklingsindsatsen og skabe sikkerhed dér, hvor det giver størst udbytte set i forhold til målet om en bæredygtig udvikling og behovet for at tilgodese den lokale befolkning undervejs i processen.

¹⁵ De stadig flere angreb på koalitionsstyrkerne i Irak samt mod politistationer opfattes således som forsøg på at skabe en så utålelig sikkerhedssituation, at det ikke er muligt at udvikle landets infrastruktur, skolesystemer m.v.

¹⁶ National Defense University (2005), p.14.

¹⁷ Det betyder ikke, at NGO'er m.fl. ikke kan løse opgaver på egen hånd eller i selvvalgte områder, men at sådan indsats, eftersom den potentielt kan angribes og trues til at forlade konfliktområdet, kun bør udgøre en marginal del af den samlede indsats.

¹⁸ "As I speak, just as surely as our diplomats and military, American NGOs are out there serving and sacrificing on the front lines of freedom (...) I am serious about making sure we have the best relationship with the NGOs who are such a force multiplier for us, such an important part of our combat team. We are all committed to the same, singular purpose to help every man and woman in the world who is in need, who is hungry, who is without hope, to help every one of them fill a belly, get a roof over their heads, educate their children, have hope". Citeret fra Torrente (2004), p.9.

Fælles planlægning, tilrettelæggelse og udførelse

Interventioner bør således planlægges sådan, at den militære indsats som udgangspunkt har skabelsen af de bedst mulige betingelser for den efterfølgende civile indsats for øje – en indsats der af samme grund bør være planlagt før eller som minimum sideløbende med den militære planlægning. Endvidere bør såvel militære som civile indsatser under interventionen tilrettelægges sådan, at de kontinuerligt afbalancerer behovet for at sikre infrastrukturprojekter, opbygning af uddannelsessystemer, skabelse af industri og økonomi, etablering af politi, militær, retsvæsen, dannelse af et nyt politisk system m.m. med behovet for at tilintetgøre eller neutralisere oprørere m.fl. Målestokken bør i den forbindelse ikke så meget være antallet af døde eller tilfangetagne oprørere eller civile projekter i sig selv, men den lokale befolknings opbakning, der primært udspringer af en sikker dagligdag samt reetablering og udvikling af infrastruktur og andre civile projekter.

Udover at opretholde sikkerhed er det dog også nødvendigt i post-konfliktfasen at skabe sikkerhed dér, hvor væbnet modstand måtte hindre udviklingsindsatsen eller minimere den lokale befolknings opbakning til interventionens målsætninger. I sådanne tilfælde er det helt afgørende, at den militære indsats straks følges op af en civil, sådan at de uundgåelige konsekvenser af militære operationer i form af ødelæggelser og tab af uskyldige menneskeliv afbalanceres af en humanitær og udviklingsindsats, der imødegår potentiel modvilje i befolkningen. I denne sammenhæng tænkes ikke på en decideret fælles planlægning af militær indsats og humanitær indsats i Røde Kors forstand, men alene på behovet for at yde humanitær støtte til de, som måtte have behov derfor. Et behov der altså skal kunne tilgodeses af andre organisationer end de humanitære – ikke mindst af militæret selv.¹⁹

For igen at anvende Irak som eksempel er det således afgørende at forsvare de irakiske politistationer, sikre de igangsatte infrastrukturprojekter og forhindre de angreb på civile entreprenører inkl. NGO'er, der ellers fører til, at de forlader Irak. Herunder til stadighed at afbalancere den militære indsats, sådan at de positive konsekvenser af indsatsen, i.e. færre angreb og oprørere, ikke opvejes af en større modstand i befolkningen, som en konsekvens af de utilsigtede ødelæggelser og tab af menneskeliv, der følger enhver militær aktion. Derfor burde angrebet på Fallujah i december 2004 også have været fulgt op af en indsats, der kunne

¹⁹ Slim (2003), p.1.

tage hånd om følgerne af angrebet. Det skete tilsyneladende ikke, og byen er i dag igen ved at udvikle sig til et støttepunkt for oprørere.²⁰

Endelig bør der i takt med udviklingen i post-konfliktperioden opstilles kriterier for stabilitet med henblik på at kunne frigøre militære enheder og andre organisationer beskæftiget med sikkerhed. Det gælder både kriterier for, hvornår der ikke længere er behov for militær tilstedeværelse, og kriterier for under hvilke omstændigheder opgaven kan overdrages til andre internationale eller nationale militære styrker eller politistyrker. I den forbindelse bør det overvejes, om overdragelsen af ansvaret til andre ændrer de civile organisationers mulighed for at løse deres opgave. Både i forhold til mulighederne for at opnå målsætningen om en bæredygtig udvikling og i forhold til deres fremtidige sikkerhed.

Sammenfattende stiller rettidig omhu i planlægningen krav om, at de militære og civile organisationer arbejder for den samme målsætning, hvorfor det er væsentligt at forstå, at ingen militær eller civil indsats bærer et mål i sig selv – de er forudsætninger for hinanden og for opnåelse af målet om en bæredygtig udvikling. Denne sammenhæng træder endvidere helt tydeligt frem i en situation, hvor de militære midler ikke slår til og derfor ikke skaber og udvikler den nødvendige sikkerhed, og hvor udviklingsindsatsen ikke skaber den nødvendige stabilitet. Netop da er behovet for en fælles opfattelse af det fælles mål afgørende.

Hvad med de humanitære organisationer?

De humanitære organisationernes rum i forbindelse med intervention er blevet mindre i og med, at de ikke længere selv kan definere neutralitet og uafhængighed og dermed adskille de politiske dagsordener fra den humanitære indsats. Afgørende for humanitær indsats er, at en potentiel modstander af en intervention *enten* accepterer, at humanitær indsats er neutral i konventionel forstand, *eller* vurderer, at den humanitære indsats er ligegyldig set i forhold til hans politiske målsætninger, hvilket kræver, at han kan adskille den humanitære indsats fra udviklingsindsatsen. Heraf udspringer to krav: For at kunne fastholde en uafhængig og upartisk humanitær indsats er det nødvendigt at definere forskellen på humanitære opgaver og genopbygnings- og udviklingsindsats mere skarpt. Eksempelvis at humanitær hjælp alene retter sig mod tørst, sult og sygdom, idet definitionen selvsagt ikke må blive så bred, at den i realiteten støtter udviklingsindsatsen. Det andet krav er, at det skal være muligt at se forskel

²⁰ “Insurgents regain foothold, unleash terror in Fallujah”, United Press International, 1. september 2005, i Washington Times 1/9-2005.

på den humanitære indsats og den øvrige indsats. Det nytter derfor ikke, at soldater eller organisationer, der kan associeres med udviklingsindsatsen, løser humanitære opgaver i områder, hvor en humanitær organisation arbejder. I hvert tilfælde ikke udover den humanitære indsats, der følger direkte af militære handlinger.²¹ Ej heller nytter det, at udviklingsorganisationer, humanitære organisationer og militær ligner hinanden. Udover at medføre et krav om indbyrdes koordination, der allerede finder sted i dag,²² bør der derfor etableres en kodeks for optræden, der blandt andet stiller krav om, at militære enheder anvender én slags markering, civile entreprenører en anden og humanitære organisationer en tredje. Det bør blandt andet være helt åbenlyst for den, som vil angribe militære enheder, hvem der er hvem.

Ikke desto mindre må de humanitære organisationer generelt være rede til at lade sig sikre af politi eller militær, hvor modstandere ikke desto mindre søger at hindre deres indsats. Dersom organisationerne trækker sig ud, må Vesten, jf. sammenhængen mellem sikkerhed og stabilitet, tillige have det nødvendige alternativ klar. Enten i form af nationale beredskabsorganisationer eller *for-profit* alternativer.

En konsekvens af ovennævnte smallere definition af hvad der er humanitære opgaver, vil i øvrigt være, at det bliver klarere hvilke civile organisationer inkl. NGO'er, der bør indgå i den fælles planlægning, tilrettelæggelse og udførelse af udviklingsindsatsen.

Et dansk perspektiv

Kun gennem samtænkning af den militære og civile indsats er det muligt at løse de mange opgaver, der udspringer af en intervention. Samtidig er der kontinuerligt i postkonfliktfasen et behov for, at militæret opretholder den sikkerhed, som skabelsen og udviklingen af stabilitet kræver. Jo større stabilitet – jo mindre militær indsats.

²¹ Det er et krav, jf. IV Genevekonvention, at militære enheder tager ansvar for de humanitære opgaver, der måtte udspringe af kamp. Ligeledes har den militærefører det overordnede ansvar for befolkningens ve og vel i det område han kontrollerer, indtil et lovligt civilt styre overtager denne opgave.

²² Såvel strategisk som operativt koordineres indsatser allerede i dag. I Danmark eksempelvis i Den Humanitære Kontaktgruppe og Embedsmandsgruppen for civil-militært samarbejde, i hvilke der på ad hoc basis indgår repræsentanter fra Ngo'er, militæret, beredskabet m.fl. I felten koordineres militær og civil indsats typisk i forbindelse med frivillige møder, hvor informationer – primært vedr. sikkerhedsspørgsmål – kan udveksles, men fra 2005 også gennem placering af en udenrigsministeriel rådgiver ved de danske enheder i Afghanistan og Irak. Rådgiveren har som opgave at rådgive den danske bataljons ledelse om gennemførelse af genopbygningsaktiviteter, herunder tilrettelæggelsen af konkrete projekter. Kilde: Rapport fra samtækningsmission til Irak, samt status for genoptagelse af den danske polititræningsindsats i Basra, Udenrigsministeriet december 2004, <http://www.folketinget.dk/samling/20041/UM-del//Bilag/21/137387.HTM> (1/9-05).

Dermed stilles der krav om en kontinuerlig civil indsats, der, såfremt den ikke sker ved hjælp af traditionel NGO og anden civil indsats, må tilvejebringes af de intervenserende stater selv. Enten i form af statslige organisationer, der både kan være militære og beredskabsenheder i mere bred forstand eller i form af *for profit* entreprenører, der accepterer risikoen.

I Danmark, hvor de militære kontingenter kun yderst sjældent er større en bataljonsværdi (ca. 500-700 mand), er det ikke muligt at løse de civile opgaver, samtidigt med at den militære sikkerhedsopgave skal løses. Først og fremmest fordi en kontinuerlig militær indsættelse stiller krav om et minimum antal styrker, men også fordi soldater ikke løser stabiliseringsopgaver lige så godt som civile entreprenører og NGO'er. Hertil kommer, at soldater ikke på en gang kan løse civile opgaver og militære. I hvert tilfælde ikke uden at målestokken for opgaverne bliver meget lille, hvilket ikke er hensigtsmæssigt set i forhold til målsætningen om at bringe hele lande eller regioner på fode igen. Eksempelvis bor der over 500.000 mennesker i det danske ansvarsområde i Irak. De amerikanske overvejelser vedrørende såkaldte post-konfliktenheder retter sig da også mod divisionsniveauet; dvs. formationer på mere end 10.000 tropper, der i øvrigt støttes af en teknologi og kapacitet, der ikke kan matches af det øvrige Vesten.

Set i forhold til behovet for at skabe en bæredygtige udvikling i et dansk militært kontrolleret område, er det derfor nødvendigt at tilsikre, at stabiliseringsopgaverne (udviklingsindsatsen) kontinuerligt løses af andre end militæret. Om ikke danske NGO'er eller andre danske entreprenører kan eller vil – eksempelvis på grund af en tilspidset sikkerhedssituation – må opgaverne tildeles andre statslige aktører, danske eller udenlandske for-profit entreprenører eller mere robuste udenlandske NGO'er, sådan at der skabes sikkerhed for, at der kontinuerligt i perioden for en dansk militær udsendelse sker en bevægelse frem mod en bæredygtig udvikling. Den nødvendige træning og beredskab til at løse sådanne opgaver bør endvidere være på plads, før en beslutning om deltagelse tages.

Bibliografi:

Breitenbauch, Henrik Ø. (2005), "Transition til statsbygning efter intervention – en ny strategisk udfordring", *DIIS Brief*, september 2005. <http://www.diis.dk/sw14566.asp>.

Christensen, Vibeke Brix (2004) "Afghanistan svigtet", <http://www.msf.dk/view.asp?NewsID=623&Prt=Y> (anvendt 17. februar 2005)

Donini, Antonio, Larry Minear, Ian Smillie, Ted van Baarda og Anthony C. Welch (2005) *Mapping the Security Environment. Understanding the Perceptions of Local Communities, Peace Support Operations and Assistance Agencies*, Medford, MA: The Feinstein International Famine Center, Tufts University.

Jakobsen, Peter Viggo (2002) "Samarbejdet mellem militære enheder og humanitære organisationer", *Militært Tidsskrift*, Vol. 131, No. 1 (marts), pp. 133-146.

Jakobsen, Peter Viggo (2004) "Har Danmark et body bag syndrom?", *Militært Tidsskrift*, Vol. 133, No. 1 (april), pp. 94-114.

National Defense University (2003), "Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations", Edited by Hans Binnendijk and Stuart Johnson, Washington, DC: Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, November 12, 2003.

Slim, Hugo (2003b) "Humanitarian with Borders? NGOs, Belligerent Military Forces and Humanitarian Action", *The Journal of Humanitarian Assistance*, <http://www.jha.ac/articles/a118.htm> (31/3-05)

Torrente, Nicolas de (2004) "Humanitarian Action under Attack: Reflections on the Iraq War", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 17, pp. 1 - 29.

Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet (2004) "Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer", bilag til *Forsvarsforlig 2005 – 2009*.

U-landsnyt.dk (2004) "Dobbelt ministerkronik i Berlingske om samtænkning af bistand og militær", <http://www.u-landsnyt.dk/print.asp?ID=1421&FORM=Nyhed> (anvendt 5. april 2005).

Veicherts, Nicolas T. (2005), "Hvorfor samtænkning af militær og civil indsats er kommet for at blive", *DIIS Brief*, september 2005. <http://www.diis.dk/sw14827.asp>.

DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier

Denne publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier. Projektet, der er finansieret af Forsvarsministeriet, blev påbegyndt i 2000 og løber frem til 2009.

Forskning og formidling indenfor De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier er inddelt i seks hovedområder: Globale sikkerhedsforhold og FN, Det transatlantiske forhold og NATO, Europæiske sikkerhedsforhold og EU, Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, Militær magt, krisestyring og operationer, og endelig Nye trusler, terror og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Forskningsopgaver formuleres i samarbejde med Forsvars- og Udenrigsministeriet. Forskningen og konklusionerne af denne er uafhængige, og afspejler hverken de involverede ministeriers synspunkter eller en officiel DIIS-holdning til det givne spørgsmål.

Resultaterne af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål om at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

Fagligt panel

Christopher Coker, Reader, London School of Economics and Political Science

Heather Grabbe, Advisor to the EU Commissioner for enlargement

Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet

Sten Rynning, lektor, Syddansk Universitet

Knud Erik Jørgensen, lektor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Senior Lecturer, University of Exeter

Iver Neumann, seniorrådgiver, det norske udenrigsministerium, forskningsprofessor, NUPI

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

Robert C. Nurick, Director, Carnegie Endowment for International Peace, Moscow

Mikkel Vedby Rasmussen, lektor, Københavns Universitet

Terry Terriff, Senior Lecturer and Director of the Graduate School of Political Science and International Studies, University of Birmingham

Ståle Ulriksen, vicedirektør og leder af FN-programmet, NUPI

Michael C. Williams, Professor, University of Wales at Aberystwyth

Yderligere information

Yderligere information om *De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier* kan fås på DIIS's hjemmeside (<http://www.diis.dk>), eller ved at kontakte afdelingsleder Peter Viggo Jakobsen på tlf: 32 69 87 63 eller e-mail: pvj@diis.dk.

Yderligere information om emnet for denne publikation kan fås ved at kontakte Nicolas T. Veicherts direkte på tlf: 32 69 87 82 eller e-mail: ntv@diis.dk.