



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES
STRANDGADE 56 • 1401 Copenhagen K
+45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

Soldater og statsbygning: Det danske forsvars tilgang til genopbygning i konfliktområder

Anja Dalgaard-Nielsen og David Adgill Larsen
Marts 2007

Dette brief opsummerer nogle af konklusionerne fra DIIS Report 2007:3 *Soldiers and State-Building: The Approach of the Danish Armed Forces to Reconstruction Support* af Anja Dalgaard-Nielsen.

Rapporten udkommer i marts 2007.

På trods af forskel i mandater, deltagelse og international legitimitet retter to af Danmarks for tiden største internationale militære engagementer - missionen i Irak og missionen i Afghanistan – sig mod samme overordnede mål: At lægge fundamentet for demokratiske og moderat religiøse stater, der lever i fred med sig selv og deres omgivelser og som kan holde orden i eget hus. Statsbygningsmissioner står eller falder med om man kan få de lokale befolkninger til at vende sig bort fra lokale krigsherrer og sekteriske militser og i stedet forlade sig på de nye demokratiske politiske strukturer, som man ønsker at indføre. Med andre ord: Succes afhænger af hvorvidt det lykkes at vinde lokalbefolkningens tillid og loyalitet. I denne sammenhæng er sikkerhed en vigtig, men ikke tilstrækkelig forudsætning. Historisk erfaring og nutidig forskning peger på, at en hurtig og synlig genopbygningsindsats ligeledes er nødvendig, ligesom etablering af en fungerende administration – både centralt og lokalt - er vigtig. Problemet er imidlertid, at de civile aktører, der normalt ville varetage disse opgaver er kommet i skudlinien og i vid udstrækning har trukket sig fra såvel Irak som Afghanistan. Som en konsekvens har politikere i den vestlige verden i stigende grad pålagt de væbnede styrker at bidrage til genopbygning i konfliktområder.

Dette brief ser nærmere på hvorledes det danske forsvar er gået til den opgave i Irak og Afghanistan. Konklusionerne bygger blandt andet på fem måneders feltarbejde ved danske enheder i ind- og udland.

Dansk samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer

Når civile aktører ikke kan eller vil være til stede i et konfliktområde, så må de væbnede styrker træde til og bistå med genopbygningsopgaven fastslår såvel amerikanske som britiske doktriner. En lignende tankegang har i en dansk kontekst givet ophav til det såkaldte samtækningsinitiativ. Initiativet er beskrevet i ”*Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer*”, som det danske forsvars- og udenrigsministerium i fællesskab udgav i 2004. Heri fremgår det, at hvis en militær indsats i et kriseområde koordineres med et sideløbende genopbygningsarbejde så vil dette accelerere den militære stabilisering og den endelige etablering af en fungerende stat. Endvidere fremgår det af dokumentet, at soldater - foruden selvfølgelig opretholdelsen af den generelle sikkerhed for lokalbefolkningen - også må forestå det sideløbende genopbygningsarbejde i de situationer, hvor civile organisationer ikke kan være til stede på grund af sikkerhedssituationen.

Konkret har danske enheder i Irak og Afghanistan siden 2004 faciliteret en række genopbygningsprojekter. Projekter, der bl.a. har sørget for, at rent drikkevand er blevet gjort tilgængeligt i afsidesliggende landsbyer, at skoler er blevet udbygget og forbedret, at sundhedsklinikker er blevet etableret og udbygget samt at lokale infrastrukturproblemer er blevet løst via fx opførelsen af broer eller reparationer af centrale veje. I Irak har en 12 mand stærk enhed – ”Reconstruction Unit Denmark” (RUD) – bistået af en civil rådgiver været ansvarlig for projekterne. I

Afghanistan har enheder ansvarlige for "Civil-Military Cooperation" (CIMIC), stået for projektarbejdet, ligeledes med hjælp fra en civil rådgiver.

Kan soldater genopbygge?

Det øgede engagement af vestlige militære styrker i genopbygning har mødt kritik fra forskellige sider. Bistandsfagkyndige har for eksempel peget på, at soldaterne ikke har de nødvendige forudsætninger for at forestå genopbygningsarbejdet og at den militære logik, der lægger vægt på sikkerhed og egenbeskyttelse, spænder ben for en god og tillidsfuld kontakt til lokalbefolkningen.

Ser man nærmere på de danske RUD og CIMIC enheders arbejde, så gør de imidlertid i vid udstrækning disse bekymringer til skamme. RUD og CIMIC gør et godt stykke arbejde set i forhold til de retningslinier, der udstikkes i samtækningsinitiativet (blandt andet at genopbygningsprojekter skal hjælpe sårbare og udsatte grupper, assistere i forbindelse med (gen-) etableringen af den lokale civile administration og give synlige resultater i lokalområderne), samt set i forhold til nogle basale regler for godt projektarbejde (at projekter skal have en lokal forankring, være bæredygtige og indebære, at lokale aktørers egen kapacitet opbygges gennem processen).

De mange konkrete projekter har høj synlighed i lokalsamfundene og der er vel at mærke ikke tale om, at projekterne bliver påduttet lokalbefolkningen eller udført af enhederne selv. Tværtimod forsøger man at inddrage de lokale myndigheder i processen med at identificere relevante projekter. I praksis beder man henholdsvis de lokale byråd i Irak eller landsby- og ældreråd i Afghanistan om at udfærdige en prioriteret liste over projekter, som de ønsker udført. En liste, der så danner grundlag for en udbudsrunde blandt lokale entreprenører, hvor det er muligt. Enhederne er ligeledes opmærksomme på, at tekniske løsninger skal være så enkle som muligt, således at lokale aktører selv kan forestå drift og vedligeholdelse af fx drikkevandsprojekter.

De danske enheder formår derudover at opbygge et godt og tillidsfuldt forhold til lokalbefolkningen. Noget såvel feltarbejde i de danske missionsområder som interviews med en række udenforstående civile, der arbejder i de danske missionsområder, peger på. Skønt dette varierer fra missionsområde til missionsområde efterlades hjelme og til tider lange våben samt fragmentationsveste i bilerne når RUD og CIMIC har møder med lokale repræsentanter. Der køres hensynsfuldt og man bestræber sig i det hele taget på at fremstå som venlige og ikke aggressive. De danske soldater er desuden gennemgående dygtige til at kommunikere, skabe kontakt og leve sig ind i situationen i deres ansvarsområde.

Rum for forbedring

Alt i alt leverer de danske genopbygningsstøtteenheder på jorden et godt stykke arbejde med de forudsætninger og midler de har til rådighed. Deres arbejde lider dog samtidig under en række mangler. For så vidt angår udpegning, uddannelse, planlægning og adgang til sikkerhedskort i felten bliver disse enheder forsømt.

"Halløjsa-princippet" og huller i uddannelsen:

Blandt de danske officerer og soldater, der i foråret 2006 gjorde tjeneste ved RUD eller CIMIC enheder i udlandet, havde kun ganske få forudgående erfaring med civil-militært samarbejde eller genopbygningsstøtte. Et flertal karakteriserede ligefrem selv deres udpegelse som styret af "halløjsa princippet" – groft sagt, princippet om total tilfældighed i forhold til tidligere poster og erfaringer.

Danmark har ikke nogen stående styrke, hvorfra man kan trække uddannet personel indenfor dette område og det resulterer altså i, at man i stor stil rekrutterer personel uden forudgående kendskab til disse funktioner og via en komprimeret to ugers uddannelse i henholdsvis Holland og Danmark gør dem klar til en seks måneders udsendelse. Om end denne uddannelse giver et godt indblik i konkrete aspekter og principper for projektarbejdet, kan det næppe overraske, at tiden sætter grænser. Uddannelsen indeholder således stort set intet om hvordan man "kapacitetsopbygger". "Vi har fået besked på at kapacitetsopbygge, men ingen har fortalt os hvordan", som en af de udsendte officerer udtrykte. Forsvaret råder selvsagt ikke over den udviklingsfaglige ekspertise til at svare på spørgsmål som "hvad skal et lokalt byråd helt basalt kunne?" og "hvordan kan soldaterne gennem projektarbejdet være med til at opbygge disse færdigheder?", men tilsammen burde Udenrigsministeriet og Forsvaret kunne styrke denne del af uddannelsen og sørge for, at RUD og CIMIC bliver klædt på til faktisk at leve op til denne del af samtækningsinitiativets mål.

Derudover er det et gennemgående problem, at soldaterne ikke selv finder, at deres kendskab til deres respektive ansvarsområder er tilstrækkeligt. Således starter RUD og CIMIC soldater ud med en begrænset viden om den lokale kultur samt de lokale magtstrukturer og socioøkonomiske forhold i de områder, som de skal operere i. En begrænset viden, der i værste fald kan resultere i forkerte beslutninger omkring, hvordan man skal gribe et projekt an. Det forhold, at et nyt hold soldater roterer ind hver sjette måned, forstørrelser selvsagt den udfordring, der ligger i at opbygge et tilstrækkeligt lokalkendskab. Gode civile rådgivere og dygtige tolke med et godt lokalt kendskab er uundværlige til at imødegå dette problem, men desværre få, vanskelige at rekruttere og/eller fastholde.

De ovennævnte problemer kunne til dels afbødes ved, at man trak en del af personellet i RUD og CIMIC enhederne fra en stående CIMIC enhed, som man kender det fra andre lande såsom Tyskland

og Frankrig. Alternativt kunne man følge det canadiske eksempel og lade RUD og CIMIC enheder rotere forskudt. For canadiske enheder gælder, at kun halvdelen af enheden roterer på et givet tidspunkt, således at erfarne folk altid overlapper med nye i missionsområdet.

Send os en plan!:

”Ikke koordineret og ikke led i en overordnet plan” betegnede en udsendt officer således de projekter, som han i foråret 2006 havde været med til at facilitere. Opfattelsen var udbredt, særligt blandt det udsendte personel i Irak, hvor mange efterlyste en overordnet strategi samt en klargøring af hvordan det enkelte holds arbejde passede ind i den overordnede danske indsats for at genopbygge Irak. En sådan klargøring samt en opstilling af konkrete strategiske og operationelle mål, der skal forsøges opnået i de danske styrkers ansvarsområder i henholdsvis Irak og Afghanistan, kunne levere denne sammenhæng. Selvsagt kræver arbejdet i de danske missionsområder, at der er fleksibilitet og mulighed for at reagere på uforudsete hændelser og udviklinger. En plan må ikke blive til en spændetrøje. Men samtidig burde der ikke være noget til hinder for at opstille operationelle og konkrete mål for genopbygningsarbejdet ligesom der opstilles operationelle og konkrete mål for den militære side af hvert hold soldaters indsats. En indsats, der jo udføres i samme til tider uforudsigeligt miljø som genopbygningsarbejdet. Stærkt forenklet tager den militære planlægning udgangspunkt i spørgsmål som: ”Hvordan ønsker vi sikkerhedssituationen i området skal se ud om seks måneder?”. ”Hvad skal de lokale sikkerhedsstyrker kunne om seks måneder?”. ”Hvilke opgaver skal vi lægge tyngde på og hvordan skal vi prioritere vores ressourcer for at nå de mål?”. Forsvaret og Udenrigsministeriet kunne med fordel i fællesskab gennemgå en lignende øvelse for genopbygningsarbejdet i de danske missioner og med et tidsperspektiv, der strækker sig ud over et enkelt holds seks måneder – således som godt genopbygningsarbejde netop tilsiger, at man skal. Dette ville give de enkelte RUD og CIMIC hold de pejlemærker de efterlyser, sikre kontinuitet over tid og med stor sandsynlighed lede til en mere effektiv dansk indsats.

Selvbeskyttelse og risikovilje:

Endelig kan der peges på et mere grundlæggende problem. Skønt RUD og CIMIC enhederne ikke lader overdrevent hensyn til egen sikkerhed gå ud over lokalbefolkningen og dermed den tillid, der er en forudsætning for godt projektarbejde, så spænder selvbeskyttelse alligevel til tider ben for genopbygningsarbejdet. Der er nemlig tidspunkter, hvor sikkerhedssituationen af de udsendte førere vurderes at være så alvorlig, at man kun bevæger sig udenfor lejren i store enheder. Samtidig holdes mange enheder på stand-by i lejren, således at de hurtigt kan rykke til undsætning, såfremt andre enheder kommer i klemme ude i missionsområdet. Hensynet til selvbeskyttelse trækker således ressourcer væk fra de opgaver, der i sidste instans skal bidrage til at bringe de lokale samfund på benene og sikre, at de kan stå selv når danske styrker er rejst – heriblandt netop genopbygningsarbejdet.

Konkret kan dette illustreres ved, at RUD enheden i Irak i perioder har været låst fast i lejren, fordi det simpelthen ikke har været muligt for de enkelte to mand teams, at få en sikkerhedseskorte. Skønt der i begyndelsen af 2006 blev afsat en deling fra den danske bataljon til at varetage disse eskorter eksisterer problemet fortløbende.

Det kan diskuteres, hvorvidt de udsendte enheder burde lægge mindre tyngde på traditionelle militære operationer (patruljer, check points, våbeneftersøgninger, etc.), for på den måde at frigøre ressourcer til RUD og CIMIC. En diskussion, der dog ligger udenfor rammerne af dette Brief. Det kunne ligeledes diskuteres, hvorvidt de udsendte enheder er "overforsigtige" og burde frigøre ressourcer ved at lægge sikkerhedsniveauet lavere. Dette peger imidlertid mod langt mere overordnede og politiske spørgsmål: Hvor vigtigt er det for Danmark, at missionerne i Irak og Afghanistan lykkes? Hvor vigtigt er det, at opgaverne bliver løst? Det er svarene på disse spørgsmål, der i sidste instans bør afgøre hvor store eller små risici danske soldater på jorden skal udsættes for.

Konklusion

De danske enheder, der støtter genopbygningsarbejdet i Irak og efterlever i vid udstrækning de operationelle retningslinier for samtækningsprojekter, ligesom en række basale principper for godt projektarbejde er tilgodeset. Sat på spidsen kan man imidlertid sige, at dette sker på trods og ikke på grund af de forudsætninger og ressourcer, som de bliver udstyret med. De udsendte soldaters (og civile rådgiveres) energi, opfindsomhed og konstruktive indstilling til opgaven har resulteret i udførelsen af et meget stort antal projekter. Projekter, der om end de ikke fylder meget i det store irakiske eller afghanske billede dog har gavnet en række konkrete mennesker i de danske ansvarsområder.

Man kunne imidlertid være kommet endnu længere for de samme ressourcer. Hvis de ansvarlige myndigheder i Danmark havde formuleret nogle operationelle pejlemærker for genopbygningsarbejdet, hvis enhederne var blevet klædt bedre på hjemmefra – for eksempel havde modtaget uddannelse i hvorledes man "kapacitet opbygger" -, og hvis enhederne på jorden havde haft adgang til de sikkerhedseskorter, der er nødvendige for at bevæge sig rundt i de danske indsatsområder, så er der ingen tvivl om, at genopbygningsarbejdet ville have haft større effekt. Vi ville således i dag have været lidt tættere på det overordnede mål om at skabe et fungerende og fredeligt samfund i Irak.

De danske erfaringer med missioner, hvor oprørsgrupper, militser og terrorgrupper aktivt forsøger at underminere statsbygningssindsatsen er begrænsede. Men alt peger på, at samtækningsinitiativet – med dets fokus på genopbygningsarbejde - er et vigtigt element og et rigtigt svar på denne nye og udfordrende situation. Det danske personel på jorden leverer et godt stykke arbejde. Det er nu op

til de hjemlige myndigheder og de politikere, der oprindeligt introducerede initiativet, at sørge for, at de erfaringer, der er indhøstet i Irak, inddrages, når Danmark over det kommende år optrapper sit engagement i Afghanistan.