

DIIS REPORT

TOTALFORSVARS- SAMARBEJDE I INTERNATIONALE INSTANSER

Kristoffer Astrup

DIIS REPORT 2007:1

© København 2007

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS

Strandgade 56, DK-1401 København K

Tlf: 32 69 87 87

Fax: 32 69 87 00

E-mail: diis@diis.dk

Web: www.diis.dk

Omslag: Carsten Schiøler

Layout: Allan Lind Jørgensen

Print: Vesterkopi AS

ISBN-10: 87-7605-174-9

ISBN-13: 978-87-7605-174-7

Pris: DKK 50.00 inkl. moms

DIIS-publikationer kan downloades

gratis og trykte eksemplarer kan bestilles

på www.diis.dk

Denne publikation indgår i DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på en bevilling fra Forsvarsministeriet.

Kristoffer Astrup, Cand.scient.pol., forsvars- og sikkerhedspolitik, DIIS.

Resumé

De danske totalforsvarsaktører deltager i mange forskellige typer af internationale indsatser. Oftest er det en enkelt instans, der udsendes som støtte til en international organisation eller en anden stat. Der er imidlertid undtagelser fra denne regel; således deltog både Politiet, Beredskabsstyrelsen, Forsvaret, Sundhedsstyrelsen og Udenrigsministeriet i undsættelsen af 5800 danskere fanget i Libanon i juli 2006; og Politiet bor og samarbejder med Forsvaret i det sydlige Irak. Denne rapport stiller skarpt på disse samarbejdsrelationer i totalforsvarsaktørernes internationale indsatser.

Argumentet i rapporten er, at der basalt set er fire indsatstyper, hvor totalforsvarssamarbejde er en mulighed: humanitære indsatser i fredelige områder, humanitære indsatser i krigsområder; hjemtransport af danskere fra katastrofeområder; evakueringer af danskere fra konfliktområder. Via en gennemgang af erfaringerne og det internationale samarbejde på området peges der på, at det er vigtigst; at have totalforsvarssamarbejde når det gælder om at hjælpe danskere i udlandet. Endvidere konkluderes det, at samarbejdet omkring humanitære missioner kan effektiviseres ved at forbedre udlånet af ressourcer mellem Beredskabsstyrelsen og Forsvaret.

Liste over forkortelser

CPA	Concerted Planning and Action
EADRCC	The Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (NATO)
FTK	Flyvertaktisk Kommando
IHP	International Humanitarian Partnership
MCDA	Military and Civil Defense Assets
MIC	Monitorerings- og informationscenter (EU)
NAC	North Atlantic Council (NATO)
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (FN)
PRT	Provincial Reconstruction Team
SOK	Søværnets Operative Kommando

Indhold

Indledning	6
Kapitel 1: Totalforsvaret	10
Historisk rids af totalforsvarssamarbejdet – fra krig til krisehåndtering	10
De moderne samfunds sårbarhed	11
Det nuværende totalforsvarssamarbejde	13
Totalforsvar på tværs af landegrænser	15
Delkonklusion	18
Kapitel 2: Udviklingstendenser i det internationale samarbejde	19
FN	19
EU	21
NATO	26
Internationale organisationer – duplikering eller supplement	27
Delkonklusion	30
Kapitel 3: Kapaciteter til og erfaringer med international opgaveløsning	33
Forsvarets kapaciteter til internationale katastrofeudrykninger	33
Beredskabsstyrelsens internationale erfaringer og kapaciteter	34
Politiets erfaringer og kapaciteter til internationale katastrofeudrykninger	36
Sundhedsstyrelsen og internationale katastrofeudrykninger	37
Totalforsvarssamarbejde i internationale indsatser	39
Humanitær bistand til fredelige områder	39
Humanitær bistand til krigshærgede områder	39
Fremskyndet hjemtransport og evakuering af danskere i konflikt- og katastrofeområder	40
Delkonklusion	42
Kapitel 4: Fremtidens samarbejdsrelationer mellem totalforsvarets aktører i internationale operationer	44
Humanitær bistand til fredelige områder	44
Genopbygningsinitiativer og humanitær bistand til konfliktområder	48
Fremskyndet hjemtransport og evakuering af danskere i konflikt- og katastrofeområder	52
Kapitel 5: Konklusion	55
Litteraturliste	58
Om DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier	62

Indledning

Formålet med denne rapport er at belyse de danske totalforsvarsaktørers evne til at løse internationale opgaver samlet og koordineret og at anbefale satsningsområder, hvor samarbejdet med fordel kan intensiveres.

Det danske totalforsvar er et samarbejde mellem forsvaret, redningsberedskabet, politiet og den civile sektors beredskab, hvor sidstnævnte består af de civile myndigheder, der varetager opretholdelsen af kritisk infrastruktur såsom vandforsyning, telekommunikation, sygepleje etc. Samarbejdet er organiseret på forskellige niveauer, hvor politiet, ambulanceberedskabet og det kommunale redningsberedskab er de første på skadesstedet. Disse myndigheder kan ved større uheld og katastrofer få støtte fra ni kommunale støttepunkter, Beredskabsstyrelsens fem beredskabscentre og totalforsvarsregionerne. Denne decentrale organisering er suppleret med sektoransvarsprincippet, dvs. at de institutioner, der har det daglige ansvar for en sektor også har pligt til at træffe foranstaltninger i tilfælde af større kriser eller udsigt til krig.¹ Totalforsvaret er således først og fremmest beregnet til at holde det danske samfund funktionsdygtigt i kriser.

I en globaliseret tidsalder er trusler som forurening, terrorisme og epidemier imidlertid ikke begrænsede til nationale territorier, og i tillæg opholder de danske statsborgere, som totalforsvaret skal beskytte, sig i stigende grad i udlandet, hvor de kan blive ramt af lokale katastrofer eller konflikter. Dette medfører, at totalforsvaret må arbejde på tværs af landegrænser.

Denne rapport vil stille skarpt på dette område, fordi det er en aktuell problemstilling, der er så godt som ubeskrevet i den akademiske litteratur. Aktualiteten fremgår klart af den nyligt overståede evakuering fra Libanon, der skete i et samarbejde mellem bl.a. Udenrigsministeriet, forsvaret, Beredskabsstyrelsen, Sundhedsstyrelsen og politiet. Der eksisterer ingen akademisk litteratur, som fokuserer præcis på samarbejdsrelationerne mellem totalforsvarsaktørerne i internationale indsatser, men to felter overlapper området. For det første er der studier om samfundsmæssig sikkerhed og homeland security. Denne litteratur er imidlertid fokuseret på nationale beredskabsomstruktureringer eller på

¹ For yderligere uddybning af totalforsvarssamarbejdet se Jensen, Martin Thomas og Nielsen, Sune Wadskjær (2003) *Det Danske Totalforsvarssamarbejde* (Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste); Forsvarskommandoen, Rigspolitichefen og Beredskabsstyrelsen (1998) *Totalforsvar i Danmark*

EU's initiativer inden for området.² Den anden gren af akademisk arbejde, der berører emnet, er studier med fokus på grænsefeltet mellem civile og militære organisationer – især i forbindelse med fredsbygning, statsbygning og demokratisering.³ I en dansk kontekst er dette bl.a. udmøntet i studier, der fokuserer på det danske samtækningsinitiativ⁴ og *PRTs (Provincial Reconstruction Teams)* i Afghanistan.⁵

Til forskel fra den første gruppe studier fokuserer denne rapport ikke på det nationale, men entydigt på samarbejdsrelationerne mellem totalforsvarsaktørerne i internationale indsatser. Ydermere fokuserer denne rapport kun på de statslige aktører og på flere forskellige typer af udsendelser. Fokus er således på de konkrete og potentielle samarbejdsrelationer mellem politiet, Beredskabsstyrelsen, forsvaret, Sundhedsstyrelsen og Udenrigsministeriet i internationale indsatser. Denne overordnede problemstilling bliver belyst på to niveauer.

Det første niveau er spørgsmålet om ønskværdigheden af øget samarbejde i forskellige typer af missioner. Dette implicerer en diskussion af, i hvilke missionstyper det er rationelt at styrke samarbejdet, enten fordi det vil øge sikkerheden for danskere eller effektivisere Danmarks bidrag til at hjælpe ofre for katastrofer eller konflikter. Det sidste kunne fx være en effektivisering af bidrag til FN-systemet. I dette henseende er det også nødvendigt med en diskussion af, hvorvidt øget samarbejde vil være omkostningseffektivt sammenlignet med alternativ ressourceanvendelse.

Det andet niveau er spørgsmålet om, hvordan man kan styrke samarbejdet mellem totalforsvarsaktørerne, som selvfølgelig er påvirket af, at de er underlagt forskel-

² Både nationale og EU-perspektiver bliver belyst i: Brimmer, Esther, red. (2006) *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations); Bailes, Alyson J. K., Herlouf, Gunilla og Sundelius, Bengt (2006) *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy* (Sipri, Oxford University Press).

³ Se fx Lutterbeck, Derek (2004) "Between Police and Military: The new Security Agenda and the Rise of Gendarmeries", *Cooperation and Conflict* 39(1): 45-68; Stålvant, Carl-Einar (2004) *Conceptualising the role of the military in coping with functional security* (Paper presented on the second Pan-European Conference, Standing Group on EU Politics, Bologna, 24-26 juni 2004, www.jhubc.it/ecpr-bologna); Eide, Espen Barth; Kaspersen, Anja Therese; Kent, Randolph og von Hippel, Karen (2005) *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations* (Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group).

⁴ Se fx Veicherts, Nicolas T. (2005) *Hvorfor samtænkning af militær og civil indsats er nødvendig i felten* (DIIS Brief), Veicherts, Nicolas T. (2005) *Hvorfor samtænkningen af militær og civil indsats er kommet for at blive* (DIIS Brief) og Veicherts, Nicolas T. (2006) *Samtænkning – Modstand og muligheder* (DIIS Report 2006: 5).

⁵ Se fx Jakobsen, Peter Viggo (2005) *PRTs in Afghanistan: Successful but not Sufficient* (DIIS Report 2005: 6)

lige myndigheder og løser forskellige opgaver til hverdag. I større krisesituationer og koordinerede internationale udsendelser må disse institutioner, der har hver deres kernekompetence, organisation og organisationskultur, samarbejde og i den forbindelse kan der være forskellige barrierer. For at lokalisere og dermed muliggøre nedbrydelsen af disse barrierer, må man diskutere to organisatoriske aspekter. For det første må man diskutere eksisterende strukturer og procedurer for koordinering af samarbejdet mellem organisationerne. For det andet må man diskutere organisationskulturen. Forskellige organisationskulturer kan besværliggøre samarbejde mellem organisationer. Derfor må der ud over strukturelle reformer overvejes tiltag, der kan styrke et fælles syn på en række problemstillinger om aktørers roller i internationale udseendelser.

De to niveauer vil blive brugt til at underbygge den påstand, at mere samarbejde ikke nødvendigvis er bedre, både fordi internationalt samarbejde kan gøre nationalt samarbejde irrelevant, og fordi øget samarbejde kan medføre duplikering mellem organisationer og skabelse af ressourcekrævende organisationer.

Begge problemstillingens niveauer vil blive diskuteret i hvert af rapportens fire kapitler.

Det første kapitel er en redegørelse for det danske totalforsvarssamarbejde og dets udviklingstendenser. Redegørelsen er nødvendig, fordi det nationale totalforsvarssamarbejde danner baggrund for samarbejdet i internationale indsatser. Kapitlet redegør desuden for, hvorfor det er relevant at lade totalforsvaret krydse landegrænser, og hvilke typer af internationale indsatser de danske aktører vil kunne deltage i. En typologi over indsatstyper er nødvendig for at svare på spørgsmålet om, hvor øget samarbejde er ønskværdigt, da man ellers let kunne komme til at bygge på en naiv forestilling om at jo mere samarbejde der er jo bedre.

Operationer i udenlandske katastrofeområder er sjældent rene danske anliggender. I stedet foregår de i regi af internationale organisationer som FN, EU eller NATO. Derfor vil rapportens andet kapitel fokusere på det internationale samarbejde. De internationale organisationer kan nemlig betyde, at totalforsvarssamarbejde er mere relevant inden for nogle indsatstyper end andre. Desuden kan internationale initiativer også have en strukturerende virkning på, hvordan det danske samarbejde bør sættes sammen. Redegørelsen vil i tillæg danne baggrund for en vurdering af hvilke internationale tiltag, der kan øge sikkerheden for danskere.

Rapportens tredje kapitel fokuserer på forswarets, Beredskabsstyrelsens, Sundhedsstyrelsens og politiets erfaringer og kapaciteter til internationalt arbejde enkeltvis og samlet. De enkelte aktørers erfaringer er vigtige, fordi de kan fortælle noget om, hvad aktørerne hver især kan bidrage med til samlede indsatser. Erfaringerne fra det hidtidige samarbejde i internationale indsatser er centralt for, at lokalisere konkrete områder, hvor samarbejdet kan forbedres.

Rapportens sidste kapitel tager udgangspunkt i de foregående kapitler og indeholder anbefalinger til, hvor samarbejdet bør intensiveres og hvordan.

Analysen er baseret på to hovedkilder: for det første officielle dokumenter der belyser og evaluerer det danske beredskab som fx *Sårbarhedsvurderingen* og *Evalueringen af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien*; for det andet på interviews med centrale aktører i Beredskabsstyrelsen, Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Rigspolitiet, Sundhedsstyrelsen og Udenrigsministeriet.

Kapitel I: Totalforsvaret

Dette kapitel opridser baggrunden for at debattere totalforsvar på tværs af landegrænser. Dette drejer sig for det første om en skitsering af udviklingen i det danske totalforsvarssamarbejde, der har udviklet sig fra forberedelse på territorialforsvar til internationale deployeringer og krisehåndtering. Formålet med skitseringen er at belyse det nationale samarbejde, der danner baggrunden for totalforsvarssamarbejde i internationale indsatser. Afsnittet beskriver endvidere udviklingen i truslerne mod de moderne samfund. Der bliver argumenteret for, at de nye trusselsbilleder nødvendiggør en højere grad af integration mellem det civile og det militære beredskab. Desuden argumenteres der for, at udviklingen peger i retning af en internationalisering af krisehåndteringen. Derefter bliver der opstillet en typologi over indsatser, som de danske totalforsvarsaktører kan deltage i hver for sig eller samlet. En sådan typologi er en forudsætning for en nuanceret debat om totalforsvarssamarbejde i internationale indsatser.

Historisk rids af totalforsvarssamarbejdet – fra krig til krisehåndtering

De begreber, der er grundlæggende for dansk politik på området, er i konstant bevægelse. Dette gælder også begrebet totalforsvar. Begrebet blev første gang anvendt i Danmark i *Betænkning vedrørende civilforsvarets organisation*, der blev forfattet af Indenrigsministeriets Luftværnsudvalg i 1948. Betænkningen påpegede, at den totale krig (dvs. krig hvor der ikke skelnes mellem civile og militære mål) måtte mødes med et totalt forsvar. Totalforsvaret skulle samle alle samfundets kræfter for at holde modstanderen stangen og formindske skader på samfundets organisation.⁶ Ideen om et totalforsvar har således været stærkt koblet til ideer om den totale krig og territorialforsvaret. Totalforsvaret betegnedes dengang som nu ikke en organisation, men samarbejdsrelationer mellem forskellige myndigheder.

I 1986 defineres totalforsvaret som:

“Den samlede og koordinerende indsats på alle områder med henblik på at opretholde forsvarsviljen og sikre den bedst mulige udnyttelse af alle

⁶ Petersen, Henrik G. og Niels Jacobsen, “Totalforsvaret og det civile beredskab” i *Militært Tidsskrift*, 1997, 215-239, s. 216.

⁷ Petersen, Henrik G. og Niels Jacobsen, “Totalforsvaret og det civile beredskab”, s. 216.

militære og civile ressourcer til at forebygge krig, at forsvare landet og at opretholde et organiseret og fungerende samfund, herunder at beskytte befolkningens liv og ejendom”.⁷

I 1986 lå vægtningen således hovedsageligt på at bevare et funktionsdygtigt samfund i krigstid. Med afslutningen på den kolde krig og det følgende bortfald af trusler om væbnet invasion skete der en bevægelse i totalforsvarsbegrebet. En bevægelse der blev intensiveret af angrebene den 11. september og andre nationale og internationale katastrofehandlinger. Dette er også afspejlet i brugen af begrebet totalforsvar i forsvarsforliget fra 2004:

“Generelt omfatter totalforsvaret udnyttelse af alle ressourcer for at opretholde et organiseret og funktionsdueligt samfund, beskytte befolkningen samt samfundets værdier.”⁸

I dag refererer totalforsvaret således ikke så meget til krig og territorialforsvar, som til hvad der kan kaldes samfundsmæssig sikkerhed eller *homeland security*, dvs. generel beskyttelse af borgernes velfærd i såvel freds- som i krigstid.⁹

De moderne samfunds sårbarhed

Der har i de seneste år været et stigende fokus på det civile beredskab, hvilket er relateret til nye opfattelser af de moderne samfunds sårbarhed. De nye opfattelser af sårbarheden kan tilskrives bortfaldet af den militære trussel mod Danmark, kombineret med tre typer af hændelser. For det første er der hændelsestypen, der inkluderer danske katastrofer som fx decemberorkanen i 1999 og branden på fyrværkerifabrikken i Seest i 2004. Den anden type relaterer til internationale katastrofer, først og fremmest tsunamien i Asien i 2004, jordskælvet i Pakistan i 2005 og orkanen Katrinas hærgen af New Orleans i 2005. Den sidste type inkluderer terroranslagene mod først New York og Washington i 2001 og siden Madrid i 2004 og London i 2005. Disse hændelser har alle illustreret de vestlige

⁸ Aftale om forsvarrets ordning for 2005-2009 (2004) s. 2-3.

⁹ For diskussion af disse begreber se fx Brimmer, Esther (2006) “From Territorial Security to Societal Security: Implications for the Transatlantic Outlook” i Brimmer, Esther (red.) *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations); Sundelius, Bengt (2004) “The Challenge of Security Threats and Emergencies in Modern Society” i *Societal Security and Crisis Management in the 21st Century* (CRN-Workshop Report, Stockholm, Sweden, 2004). For fortolkninger af totalforsvarsbegrebet der kommer meget tæt på dette se fx Bisserup, Bjørn (2005) *Afdelingschef Bjørn Bisserups indlæg på Totalforsvarssymposiet den 29. september 2005*, s. 11-12, downloaded fra <http://forsvaret.dk/FMN/Temaer/Symposium+Fremtidens+Totalforsvar/> den 3. september 2006.

samfunds sårbarhed og dermed stillet spørgsmålstejn ved vores forberedelse og respons på større menneske- og naturskabte katastrofer.

Den sårbarhed disse katastrofer sætter fokus på, bliver i litteraturen ofte relateret til fire faktorer, der alle har konsekvenser for beredskabet:¹⁰

- 1) *Teknologi*. Den teknologiske udvikling medfører en øget specialisering og dermed gensidig afhængighed mellem sektorer i samfundet. Nedbrud i en sektor vil ofte medføre problemer i andre. Specialiseringen medfører, at beredskabet ikke drejer sig om at have en hær af mænd med skovle parat til oprydning (selv om den selvfølgelig stadigvæk er nødvendig), men en hær af specialister parat til at genoprette orden i deres respektive sektorer.
- 2) *Koncentration af menneskemasser*. Dette er et beredskabsproblem i forhold til både menneske- og naturskabte katastrofer, da det forøger skaderne og ressourceforbruget i både humanitært arbejde og genopbygningsindsatser. Disse problemer bliver ofte intensiveret i lande, hvor bygninger og infrastruktur ikke er konstrueret til at modstå fx jordskælv.
- 3) *Mobilitet*. Den øgede mobilitet af mennesker og varer over landegrænser medfører en internationalisering af epidemier, miljøkatastrofer og konflikter af fx religiøs og politiske karakter. Dette nødvendiggør forøget internationalt samarbejde om beredskabet.
- 4) *Terror*. Terrorismen intensiverer den sårbarhed, de moderne samfund har som en følge af de tre ovenstående faktorer. Det skyldes, at terrorisme netop er karakteriseret af uforudsigelighed og bevidst udnyttelse af samfundets svagheder. Terrortruslen stiller således høje krav til beredskabet om at forberede sig på det uforudsigelige, da terrorangreb kan ramme ellers stabile systemer.

Bevægelserne i totalforsvarssamarbejdet kan ses som en respons på denne sårbarhed. Konsekvensen er at totalforsvarssamarbejdet må være meget fleksibelt, da det skal tilpasse sig et trusselsbillede og et samfund i konstant udvikling.

¹⁰ Disse faktorer kan med forskellig vægtning findes i: Udvalget for National Sårbarhedsudredning (2004) *National Sårbarhedsudredning*; Gusteneau, Gustav (2006) "The Concept of Homeland Security in the European Union and in Austria – A challenge for the Austrian EU Presidency i Brimmer, Esther (red.) *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations), s. 60-61; Boin, Arjen; Magnus Ekengren og Mark Rhinard (2006) *Functional Security and Crisis Management Capacity in the European Union* (Universiteit Leiden and National Defence College of Sweden), s. 11-15; Boin, Arjen og Mark Rhinard (2005) *Shocks without frontiers: Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU?*, A Green Paper, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005.

Det nuværende totalforsvarssamarbejde

Den ovenfor beskrevne udvikling har medført redefineringer af distinktionen mellem civilt og militært beredskab. I Danmark kan dette ses i forbindelse med beredskabsaftalen fra 2002 og ændring af beredskabsloven i 2003, der flyttede beredskabets fokus fra krigs- til fredstidsopgaver.¹¹ Denne udviklingstendens kan ligeledes spores inden for forsvaret, da Forsvarsforliget fra 2004 understreger at:

“Den sikkerhedspolitiske udvikling fordrer, at dansk forsvar styrker kapaciteten på to centrale områder: 1) Internationale deployerbare militære kapaciteter og 2) Evnen til at imødegå terrorhandlinger og deres virkninger.”¹²

Dermed har fokus hos både forsvaret og Beredskabsstyrelsen flyttet sig fra forbedelse på mellemstatslig krig til bredere krisestyring, dvs. opretholdelsen af et funktionelt samfund, ikke kun i tilfælde af krig, men også ved menneske- eller naturskabte katastrofer.¹³ Dette kan ses som en omvendt relation i forhold til tidligere. Hvor det civile beredskab under den kolde krig sås som en støttfunktion for det militære, er det i en national sammenhæng nu omvendt. Grundet disse store skift i totalforsvarssamarbejdets målsætninger pågår der i Forsvarsministeriet overvejelser om at udskifte totalforsvarskonceptet med et mere tidssvarende beredskabskoncept, der ikke giver så klare associationer til krig.¹⁴

Den ovenfor skitserede sikkerhedspolitiske udvikling er ingenlunde unik for Danmark. De samme udviklingstendenser har medført institutionelle ændringer i mange landes beredskab. I USA har vi set oprettelsen af *U.S. Department of Homeland Security*. I forbindelse med orkanen Katrina fremkom der også en debat om muligheden for at give det amerikanske militær en mere central rolle i større katastrofer, blandt andet fordi militæret har massive logistiske kapaciteter, og fordi det har været svært for andre aktører at opretholde orden i katastrofeområder.¹⁵ Ligeledes har vi i det

¹¹ <http://www.brs.dk/fagomraade/tilsyn/csb/doc/rgnsamarb.htm> (11. august 2006).

¹² Aftale om forsvarets ordning for 2005-2009 (2004) p. 1.

¹³ Aftale om forsvarets ordning for 2005-2009 (2004), Regeringen (2005) *Et robust og sikkert samfund: Regeringens politik for beredskabet i Danmark*.

¹⁴ Interview i Forsvarsministeriet 10. august 2006; interview i Beredskabsstyrelsen 16. august 2006. En nytænkning af Totalforsvarskonceptet foreslås i Udvalget for National Sårbarhedsudredning (2004) *National Sårbarhedsudredning*, s. 100-104.

¹⁵ Se fx Kaplan, Robert D., “Next: A War Against Nature” *New York Times*, 12. oktober 2005; Wande Hei, Jim og Josh White, “Bush Urges shift in Relief Responsibilities”, *Washington Post*, 26. september 2005; Hsu, Spencer S., “Repeat of Past Mistakes Mars Government’s Disaster Response” *Washington Post*, 16. oktober 2005; Tyson, Ann Scott, “Military Forces Stretched by Hurricanes” *Washington Post*, 2. oktober 2005.

nye årtusind set reformer i beredskabsplanlægningen i Storbritannien, Canada, Sverige, Holland og Norge.¹⁶ Kendetegnende for de reformer, der er sket i disse lande, er, at der fokuseres mere på helhedshensyn og intersektorel koordinering end tidligere.¹⁷

Dette motiv ligger også bag visse institutionelle nyskabelser inden for det danske beredskab.¹⁸ Nyskabelserne inkluderer, at Beredskabsstyrelsen er blevet flyttet fra Indenrigsministeriets til Forsvarsministeriets ressort. Dette giver et signal om en tættere samkøring af det militære og civile beredskab, og har betydet, at der er mere kontakt mellem Beredskabsstyrelsen og forsvaret end tidligere.¹⁹ Den nye værnepligt som blev vedtaget ved forsvarsforliget i 2004 har ligeledes et fortrinsvis beredskabsorienteret sigte, da hovedingredienserne er bevogtningsopgaver og støtte til civile myndigheder.²⁰ Et sidste tiltag er oprettelsen af den Nationale Operative Stab, der skal koordinere indsatsen ved krisesituationer på dansk jord.

En sådan større reorganisering der implicerer øget samarbejde mellem forskellige organisationer sker selvfølgelig ikke helt problemfrit. Det er imidlertid svært at bedømme omfanget af problemer og utilfredshed i de enkelte organisationer, da de officielle udmeldinger ofte vil være positive. Der har dog været kritiske røster omkring flytningen af Beredskabsstyrelsen til Forsvarsministeriets ressort, først og fremmest om en frygt for, at der vil ske en militarisering af det civile beredskab, og at den relativt lille Beredskabsstyrelse vil blive nedprioriteret.²¹

I et nyere studie af samarbejdsrelationerne mellem de danske totalforsvarsaktører konkluderer Anja Dalgaard-Nielsen, at totalforsvarssamarbejdet fungerer ud-

¹⁶ Udvalget for National Sårbarhedsudredning (2004) *National Sårbarhedsudredning*; s. 43-62.

¹⁷ Udvalget for National Sårbarhedsudredning (2004) *National Sårbarhedsudredning*; s. 61.

¹⁸ Espersen, Lene og Gade, Søren (2004) "Danmark er godt forberedt på terror" Kronik i *Berlingske Tiende* 11. september 2004, 2 sektion, magasin, s. 17

¹⁹ Britz, Malena (2006) *Lost in translation? The Solidarity Declaration in practice: A Nordic perspective on EU civil protection, Results from interviews* (Draft report August 2006, Swedish National Defence College), s. 18; interviews i Beredskabsstyrelsen 8. og 16. august 2006.

²⁰ Aftale om forsvarets ordning for 2005-2009 (2004), især s. 6.

²¹ Se fx Ditlev, Niels og Anne Mette Svane (2004) "Beredskab: Civilt beredskab ind under forsvaret" i *Jyllands-posten* 21. januar 2004, 1. sektion, side 4; Hansen, Niels (2004) "Beredskab: Dumt at droppe eksport af dansk idé" i *De Bergske Blade*, 10 februar 2004, 1. sektion, side 1; *Fyens Stiftstidende* (2004) "Beredskab under Forsvarsministeriet", 21 januar 2004. Der har også været konflikter omkring oprettelsen og mandatet hos den nationale operative stab. Se Dalgaard-Nielsen, Anja (2006) *Culture of Cooperation? Civil-Military Relations in Danish Homeland Security*, DIIS Working Paper 2006:2.

mærket. Årsagen til dette ligger ifølge Dalgaard-Nielsen i den danske tradition for at det er uproblematisk at anvende militære ressourcer på dansk grund; at mange af aktørerne inden for totalforsvaret kender hinanden personligt; eksistensen af fælles øvelser; og sammenfaldende opfattelser af formålene med samarbejdet. Dette betyder imidlertid ikke, at der ikke er kamp om både budgetter og ansvarsområder, hvilket for nyligt har kunne ses i den offentlige debat om anskaffelsen af nyt kommunikationsudstyr i forbindelse med den kommende beredskabsaftale. Der har været enighed om behovet for kommunikationsudstyr, der gør det muligt for de forskellige totalforsvarsaktører at tale sammen, men der har været debat om hvilken type udstyr, der skal anskaffes, og hvordan det skal finansieres.²²

Totalforsvar på tværs af landegrænser

Den førnævnte udvikling i de moderne samfunds sårbarhed medfører, at grænsen mellem intern og ekstern sikkerhed bliver mere uklar, hvilket igen medfører, at beredskabet ikke kan være et rent nationalt anliggende. Det fremgår også af det seneste forsvarsforlig:

“De trusler, totalforsvaret skal imødegå, går både på tværs af landegrænser og på tværs af de indenlandske administrative grænser mellem myndighedsudøverne. Imødegåelse af truslerne fordrer derfor både fælles løsninger og tæt koordination mellem internationale og nationale ansvarlige myndigheder.”²³

Totalforsvarsaktørernes internationale opgaver er imidlertid meget forskellige fra de nationale. Dette skyldes, at internationale operationer normalt sker i samarbejde med og med andre staters samtykke, og man har derfor mere uklare ansvarsområder. Det medfører, at samarbejdet i internationale indsatser i mindre grad kan formaliseres og planlægges af danske myndigheder.

De internationale indsatser, som totalforsvarsaktørerne deltager i, kan på baggrund af Genevekonventionen opdeles i to hovedgrupper. For det første er der militære operationer af henholdsvis konfliktforebyggende, fredsbevarende og fredsskabende karakter, dvs. missioner der for Danmarks vedkommende har været koordineret via

²² Mortensen, Hans “Knas på linjen” i *Weekendavisen* 11. august 2006, 1. sektion, side 3, Orientering på P1, 18. maj 2006

²³ Aftale om forsvarets ordning for 2005-2009 (2004), s. 2-3

NATO-, FN- eller USA-ledede koalitioner. For det andet er der katastrofeindsatser og humanitære indsatser i civilt regi, såsom udsendelse af Beredskabsstyrelsens personel til internationale katastrofeområder fx efter tsunamien i 2004.

I forhold til begge typer af opgaver har der i de seneste år været et forøget fokus på at sammenkæde de civile og militære ressourcer. På det forsvarspolitiske område har det især været i sammenhæng med fokusering på genopbygning af krigshærgede stater. Baggrunden for denne udvikling er, at formålet med militære udstationeringer ofte er at skabe varig fred og ikke blot at nedkæmpe militære modstandere.²⁴

I forhold til det civile beredskab har det stigende mediefokus, det internationale fokus på terrorisme og det stigende antal danskere i katastrofeområder medført debat om Danmarks kapacitet til internationale katastrofeudrykninger. For at styrke det internationale katastrofeberedskab er det blevet fremhævet, at det nationale totalforsvarssamarbejde bør kunne udstrækkes til at fungere i internationale kriser.

Samarbejdsrelationerne i internationale indsatser afhænger af indsatsområdet og formålet med indsatsen. I forhold til indsatsområdet er det en vigtig distinktion, hvorvidt der foregår krigshandlinger i området eller ej. Med hensyn til formålet med udsendelsen er det afgørende, om indsatsen drejer sig om humanitær bistand eller hjemtransport af danskere. I figur 1 er disse to faktorer indsat i en firfeltstabel, hvorved der fremkommer fire typer af missioner, der vil kræve forskellige kompetencer af det danske beredskab.

Den største organisatoriske nyskabelse i forhold til de internationale missioner er den Internationale Operative Stab, der blev oprettet som et svar på den suboptimale interorganisationelle kommunikation i forbindelse med tsunamien.²⁵ Staben er siden sammentrådt i forbindelse med bombsprængningerne i

²⁴ Se Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet (2004) *Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer*, Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet og Statsministeriet (2003) *Arbejdsgruppen vedrørende en samling af det civile beredskabs og forsvarets opgaver*, p. 30-35; Møller, Per Stig og Søren Gade (2005) "Civile opgaver: At vinde den gode fred" i *Politiken* 21. juni 2005, 2. sektion, side 6; Veicherts, Nicolas T. (2005) *Hvorfor samtænkning af militær og civil indsats er nødvendig i felten*, DIIS Brief, Veicherts, Nicolas T. (2005) *Hvorfor samtænkningen af militær og civil indsats er kommet at blive*, DIIS Brief og Veicherts, Nicolas T. (2006) *Samtænkning – Modstand og muligheder*, DIIS Report 2006:5.

²⁵ Udenrigsministeriet (2005) *Evalueringen af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien*, s. 11-12.

Figur 1: Typer af internationale indsatser

Indsatsområde Formål	Området er fredeligt	Konfliktområde
Humanitær bistand	Regulær humanitær bistand	Humanitær bistand i konfliktområder
Hjemtransport af danskere	Fremskyndet hjemtransport af danskere	Evakuering af danskere med civile midler eller militærmidler

London i 2005, terrorangrebet i Sharm el-Sheikh i 2005 og til drøftelser om kriseberedskabet i forhold til danskere i udlandet, hvis en pandemisk influenza skulle bryde ud, samt to gange i forbindelse med Muhammedsagen i 2006.²⁶ Den Internationale Operative Stab er imidlertid kun indrettet til at håndtere de situationer, hvor der er danskere i katastrofe eller konfliktområdet (de to nederste felter i figuren).

Koordineringen af den humanitære indsats sker i den humanitære kontaktgruppe i Udenrigsministeriet, der inkluderer de større NGO'er, Beredskabsstyrelsen og forsvaret. Hvad angår humanitært arbejde og genopbygningsindsatser i krigsområder har regeringen med samtænkningsskemaet lavet et tiltag, der også vil kunne fremme samarbejde mellem totalforsvarsaktørerne. Samtænkningsskemaet går meget kort ud på, at der skal være en højere grad af samtænkning mellem militære indsatser og genopbygningsindsatser. Dette inkluderer både, at der skal være samarbejde mellem forsvaret og NGO'er; at forsvaret skal kunne udføre mindre genopbygningsprojekter; og muligheden for at forskellige statslige aktører skal kunne bidrage til genopbygningsindsatser.²⁷

²⁶ <http://www.um.dk/da/menu/Borgerservice/Udenrigsministerietskriseberedskab/InternationalOperativStab/>

²⁷ Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet (2004) *Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer*.

Delkonklusion

I forhold til rapportens formål om at beskrive samarbejdsrelationerne mellem totalforsvarsaktørerne i internationale missioner har dette afsnit bidraget med fire pointer:

For det første kan det konkluderes, at udviklingen i de moderne samfund kombineret med terrortruslen betyder, at der er brug for et intersektorelt beredskab med fokus på funktionel ekspertise. Man har således brug for at styrke totalforsvarssamarbejdet samtidigt med, at fokus bør vendes væk fra krig og over mod terror og katastrofer. Der er her tale om en udvikling, der har været i gang siden afslutningen af den kolde krig og har resulteret i flere institutionelle nyskabelser.

For det andet er det blevet påpeget, at der i nationalt regi eksisterer en tradition for samarbejde mellem de centrale totalforsvarsaktører. Man kan antage, at denne tradition kombineret med de institutionelle nyskabelser i nationalt regi, vil genere en god samarbejdskultur, der også vil kunne mærkes i samarbejdet i de internationale indsatser.

For det tredje nødvendiggør globaliseringen og de deraf følgende grænseoverskridende trusler øget internationalt samarbejde og solidaritet inden for så forskellige områder som terrorbekæmpelse og regler for transport af olie og andre farlige stoffer. Samtidigt kan uforudsigelige uheld medføre, at international støtte til redningsarbejde kan være nødvendigt.

For det fjerde er der blevet opstillet en typologi over internationale indsatser, der kan strukturere totalforsvarssamarbejde. Den er nødvendig for at strukturere debatten om, hvorvidt øget totalforsvarssamarbejde i internationale udsendelser er ønskværdigt, og vil være med til at strukturere argumentationen i resten af rapporten.

Kapitel 2: Udviklingstendenser i det internationale samarbejde

Samfundenes sårbarhed overfor grænseoverskridende katastrofer og de enkelte nationers manglende evne til egenhændigt at håndtere dem har medført et stigende fokus på katastrofehandtering i internationale organisationer. I dette kapitel gennemgås noget af det regelværk og de udviklinger i FN, EU og NATO, der kan have konsekvenser for dansk udsendelse af totalforsvarsaktørerne. EU-samarbejdet vil blive vægtet højest i denne redegørelse, da det er her, der sker størst udvikling.

FN

I FN er det OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), der har den koordinerende rolle i katastrofesituationer. Når organisationer som NATO og EU sender hjælp til katastrofeområder, gør de det ideelt set under mandat fra OCHA til at varetage den overordnede koordinering. OCHA arbejder bl.a. via udsendelse af vurderingshold, der belyser omfanget af katastrofer og via koordinering af medlemsstaternes bidrag. De enkelte lande kan tilmelde ressourcer, som de potentielt vil udsende til humanitære katastrofer, til OCHA's MCDA-database (Military and Civil Defence Assets). Danmark har tilmeldt en del enheder/moduler fra både forsvaret og Beredskabsstyrelsen.²⁸

For at støtte OCHA's arbejde har Danmark sammen med England og Sverige i 1995 grundlagt *International Humanitarian Partnership* (IHP). I 1998 blev IHP-samarbejdet udvidet til at omfatte Norge og Finland, og siden har Holland tilsluttet sig som et ikke-operationelt medlem.²⁹ Formålet med IHP-samarbejdet er, at deltagerlandene i fællesskab opstiller tekniske moduler til støtte for humanitære indsatser, som stilles til rådighed for OCHA i katastrofesituationer. Med moduler menes komplette selvforsynende enheder af dele fra de deltagende landes redningstjenester, som kan sammenstykkedes efter behov. IHP-samarbejdet har været en effektiv måde at levere støtte til OCHA, hvilket kan illustreres ved at Beredskabsstyrelsen imellem 1996 og 2004 gennem samarbejdet deltog i 8 større indsatser.³⁰

²⁸ I kapitel 4 redegøres yderligere for de tilmeldte ressourcer.

²⁹ <http://www.brs.dk/asien/ihp.htm> (5. september, 2006).

³⁰ *IHP Concept Paper* September 2004; Interview i Beredskabsstyrelsen 16. august 2006

Derudover udarbejder OCHA retningslinier for civil-militært sammenspil i katastrofeområder, som Oslo-retningslinjerne om naturkatastrofer og MCDA-retningslinier om komplekse nødsituationer.³¹ Oslo-retningslinierne blev udarbejdet i 1994 i erkendelse af, at der, på trods af NGO'ernes indsats for at håndtere humanitære katastrofer, mangler ressourcer. Her kunne nationale militære og civile redningsressourcer tages i brug, da de netop var beregnet på hurtig, autonom og effektiv deployering, samtidigt med at de ud fra et økonomisk synspunkt allerede var finansieret fra nationalt hold.³² Udstationeret personel skal ifølge retningslinierne stille i nationale uniformer og ubevæbnede. Våben til selvforsvar kan dog accepteres, hvis denne rettighed anerkendes af den modtagende stat.³³ Da Oslo-retningslinierne gælder for katastrofer i fredelige områder, er brug af militære ressourcer forholdsvis problemløs. Det er dog vigtigt, at den retslige status for det udsendte personel klarlægges. Begge sæt retningslinier understreger, at MCDA-bistand, som anden humanitær bistand, forventes at leve op til standarder om gennemsigtighed, humanitet, neutralitet og upartiskhed.³⁴

Indsætter i komplekse nødsituationer, dvs. områder hærget af krig eller uden regering, er imidlertid mere komplicerede, da der her er større muligheder for at forveksle den humanitære indsats med militær indsats med et partisk tilhørsforhold. Derfor er det ifølge MCDA-retningslinierne vigtigt, at der opretholdes en klar skillelinie mellem de humanitære og de militære udstationeringer, da det modsatte medfører en risiko for, at humanitær assistance bliver partisk og dermed til mål for krigshandlinger.³⁵ For at undgå dette peger retningslinierne på, at militære ressourcer kun skal bruges, hvor der ikke er andre løsninger, og at hvis militære ressourcer anvendes, skal de være under civil kontrol og ikke bruges som et forsvar for det humanitære arbejde.³⁶

³¹ UN (1994) *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*; UN (2003) *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*.

³² UN (1994) *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, s. 3-5.

³³ UN (1994) *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, s. 7.

³⁴ UN (1994) *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, s. 6 og 64; UN (2003) *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, s. 3.

³⁵ UN (2003) *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, s. 3.

³⁶ UN (2003) *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, s. 4 og 9-13.

I forhold til militære enheders humanitære assistance understreges det, at manglende kendskab til humanitært arbejde og udviklingsbistand ikke alene kan bringe de humanitære organisationer i fare, men kan medføre, at militærets arbejde skader lige så meget, som det gavner. Retningslinierne understreger samtidigt, at det er klart, at militærets ressourcer kan være nyttige. De bør blot integreres i en større plan og holdes så langt fra modtagerbefolkningen som muligt. Det er dermed ifølge retningslinierne bedre, at militæret leverer indirekte hjælp, fx via logistisk assistance til humanitært personel, end at militæret udfører arbejdet selv.³⁷

En anden vigtig udvikling i FN er tilgangen til fredsbevarende operationer, hvor FN's afgivne mandater efter afslutningen på den kolde krig er blevet mere robuste. Dvs. at der i højere grad vælges side og anvendes magt.³⁸ Dette er kombineret med, at der lægges vægt på integration mellem FN's forskellige indsatser i transitionsprocesserne fra krig til fred, hvilket inkluderer koordinering mellem FN's forskellige organisationer. Udviklingstendenserne har bl.a. udmøntet sig i etableringen af FN's Fredsopbygningskommission, der har integrerede missioner som et hovedfokus.

EU

EU arbejder på at få en større rolle inden for krisehåndtering. Krisehåndtering er inden for EU inddelt i civilbeskyttelse og civil krisestyring. Civil krisestyring henviser til missioner, der finder sted uden for EU, hvor samarbejdet institutionelt ligger i søjle to og beslutningsprocessen svarer til EU's procedurer for initiering af militære missioner. Fokus i samarbejdet ligger på opbygningen af politi, retssystemer, civil administration og civilbeskyttelse. Det sidste punkt indebærer at civilbeskyttelsesmidlerne kan indsættes i regi af ESDP'en, dette har imidlertid endnu ikke fundet sted.

Ligesom i den danske forsvarspolitiske debat og i FN har civil-militært samarbejde en fremtrædende position i EU's strategi. Dette fremgår af *European Security Strategy*, hvor det understreges at: "Vi vil kunne bidrage med noget særligt ved at gennemføre operationer, der både omfatter militære og civile kapaciteter."³⁹ EU satser således på at komplementere NATO-samarbejdet ved netop at udbygge

³⁷ UN (2003) *Guidelines On The Use of Military and Civil Defense Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, s. 11.

³⁸ Eide, Kaspersen, Kent og Hippel (2005) *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*.

³⁹ Solana (2003) *Et sikkert Europa i en bedre verden: Europæisk sikkerhedsstrategi*, s. 11.

kapaciteter inden for civil-militært samarbejde. Da EU traditionelt har været en aktør inden for nødhjælp og civile missioner, kan man argumentere for, at ESDP'en har bedre mulighed for samkøring af de civile og militære midler end NATO.⁴⁰ Dette potentiale kan også ses i institutionelle nyskabelser som den civile militære celle under ESDP'en, der blandt andet har været meget involveret i EU's engagement i Banda Aceh.⁴¹

Civilbeskyttelse er i EU-regi en lidt diffus størrelse. Det skyldes blandt andet, at forskellige problemstillinger er blevet inkluderet, efterhånden som samarbejdet har udviklet sig. Fra at være fokuseret på skovbrande i Sydeuropa, er civilbeskyttelse nu blevet et af EU's svar på terrortruslen.⁴² Civilbeskyttelsen kan aktiveres både inden og uden for EU, og den er mere fokuseret på hurtig og effektiv støtte til katastrofeområder end på langsigtet udvikling.⁴³ Civilbeskyttelsen handler dermed bredt om sikkerhed for den enkelte borger.

De første initiativer inden for området kom i 1985, men civilbeskyttelsen blev betydeligt styrket med *Community Action Programme in the Field of Civil Protection* fra 1997 og endelig med etableringen af fællesskabsordningen til civilbeskyttelse i 2001.⁴⁴ Fællesskabsordningen implicerer bl.a., at Kommissionen har etableret et informationssystem (CECIS) og oprettet et 24-timers bemandet Monitorerings- og informationscenter (MIC).⁴⁵

Formålet med fællesskabsordningen er at facilitere EU-landenes hjælp i katastrofesituationer. Det centrale led i aktiveringen af EU's støtte er MIC, der er

⁴⁰ Pullinger, Stephen (red.) (2006) *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell* (Joint Report by ISIS Europe and CeMISS), p. 7; Tardy, Thierry (2006) "The EU and NATO as peacekeepers: Open Cooperation versus Implicit Competition" i Orjan, Hanna (red.) *Peacekeeping – Peacebuilding: Preparing for the future* (The Finish Institute of International Affairs 2006), s. 30.

⁴¹ Pullinger (editor) (2006) *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*, s. 21-23.

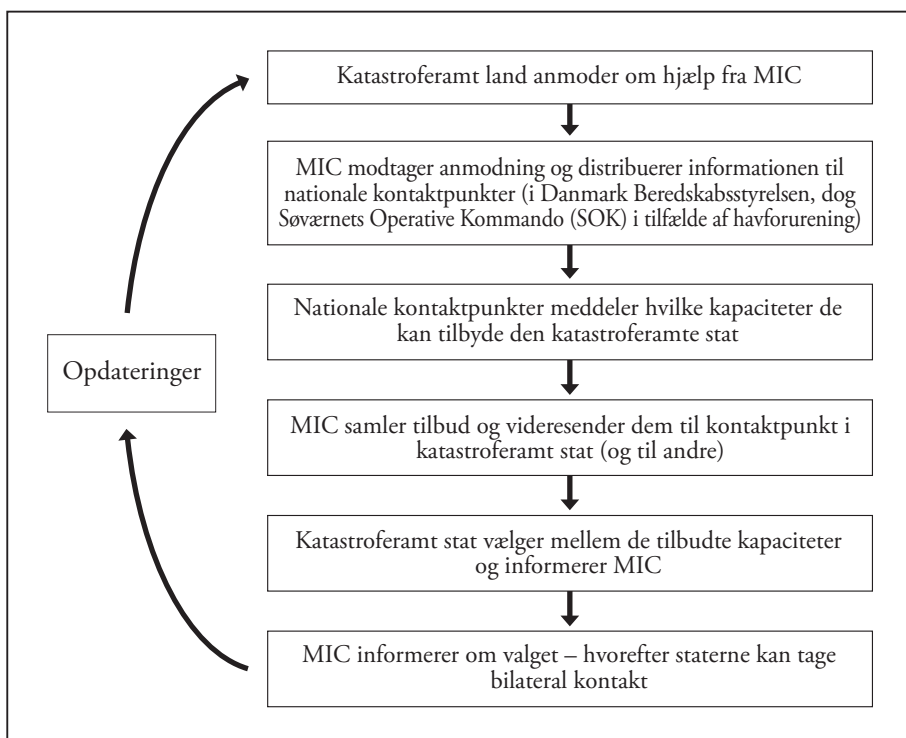
⁴² Britz (2006) *Lost in translation? The Solidarity Declaration in practice: A Nordic perspective on EU civil protection, Results from interviews*, s. 30.

⁴³ Civilbeskyttelsen har ingen speciel plads i EU's traktater, men tilhører første søjle, fordi civilbeskyttelsen er nævnt i artikel 3 i Romtraktaten. Samtidigt bliver alle beslutninger truffet under Artikel 308 i Amsterdamtraktaten, hvilket gør at der kræves konsensus (Britz (2006) *Lost in translation? The Solidarity Declaration in practice: A Nordic perspective on EU civil protection, Results from interviews*, s. 10).

⁴⁴ For Community Action Programme se: http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cplegis/398d0022_en.htm

⁴⁵ www.brs.dk/uk/dema/FaellesOrdn.htm (02.08.06), www.um.dk. For en opridsning af systemets historiske udvikling se Boin, Ekengren og Rhinard (2006) *Functional Security and Crisis Management Capacity in the European Union*, s. 16-20.

Figur 2: MIC's funktionsmåde



lokaliseret under generaldirektoratet for miljø i EU-kommissionen. Arbejdsgangen i MIC er illustreret i figur 2. MIC'et virker som en omstillingscentral, der letter sammensætningen af ressourcer. EU's civilbeskyttelsesprogram har dog andre komponenter, så som udseendelse af eksperter til vurdering af situationen i katastrofeområder, og en database hvor de enkelte stater kan tilmelde ressourcer. Endvidere arbejdes der med udarbejdelse af træningsprogrammer for katastrofehåndtering og afholdelsen af internationale øvelser.

Kommissionen har stillet flere forslag om styrkelse af civilbeskyttelsen, hvilket blandt andet er koblet sammen med det øgede samarbejde omkring terrorbekæmpelse og solidaritetserklæringen efter terrorangrebet i Madrid. Solidaritetsbestemmelsen som den er formuleret i forfatningstraktaten lyder:

“Unionen og dens medlemsstater handler i fællesskab på et solidarisk grundlag, hvis en medlemsstat udsættes for et terrorangreb, en naturkatastrofe

eller en menneskeskabt katastrofe. Unionen tager alle de instrumenter i brug, der står til dens rådighed, herunder de militære midler, medlemsstaterne stiller til dens rådighed⁴⁶

Det er vigtigt at overveje, hvordan denne solidaritet skal udledes og hvilken rolle EU bør have. Det er imidlertid uden for denne rapports rammer, og her vil kun blive set på nogle forslag, der kan have betydning for det danske beredskab. Når det gælder håndteringen af katastrofer er de mest vidtgående forslag kommet frem i den såkaldte *Barnier-rapport* fra maj 2006. Nogle af disse forslag svarer til EU-kommissionens forslag fra januar 2006 om omarbejdelse af fællesskabsordningen fra 2001. I dokumenterne er der tre forslag, der er centrale i forhold til denne rapport:

1. At samarbejdet skal organiseres efter modulprinsipper. (Dette fremgår både af EU-kommissionens forslag og *Barnier-rapporten*).
2. At der anskaffes EU-kapaciteter, fx i form af transportkapacitet eller stående EU-finansierede moduler der kan opstilles i medlemslande. (Dette fremgår både af EU-kommissionens forslag og *Barnier-rapporten*, om end det er mest vidtgående i sidstnævnte.)
3. Forøget konsulært samarbejde mellem EU-landene (Dette forslag er kun medtaget i *Barnier-rapporten*.)

Ad 1. At civilbeskyttelsen skal organiseres på modulform er en dansk mærkesag. Den blev sat på dagsordenen via et dansk forslag, og Danmark har haft formandskabet for en ad hoc-arbejdsgruppe, der har arbejdet med denne sag. Modulbaseret civilbeskyttelse er et centralt skridt, som vil få en direkte effekt på det operative samarbejde mellem medlemslandene. I tillæg vil det have betydning for, hvordan de danske aktører hver for sig eller koordineret kan deltage i ordningen, idet det vil kræve at de opstiller deres bidrag i EU-kompatibel modulform.

Arbejdsgruppen konkluderede at EU samarbejdet på civilbeskyttelsesområdet bør benytte moduler, hvilket også indgik i Kommissionens forslag om ændringerne i Fællesskabets civilbeskyttelsesordning.⁴⁷ Der var dog ikke fuld enighed på om-

⁴⁶ Udkast til Traktat om en forfatning for Europa.

⁴⁷ EU-kommissionen (2006) *Forslag til Rådets beslutning om indførelsen af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning (omarbejdet)*.

“EU civil protection modules are arrangements of Member States’ capabilities able to respond effectively to a request for assistance through the Community Mechanism’.

EU civil protection modules are characterised as:

- *Mobile/moveable resources from Member States which can be deployed abroad,*
- *Pre-defined arrangements of resourcesⁱ that are task and needs driven,*
- *With the ability to work independently as well as together with other modules and in position to provide assistance inside and/or outside EU to other EU bodies and international institutions, especially the UN,*
- *Could be made up of resources from one or more Member States of the Community Mechanism,*
- *In accordance with acknowledged international guidelines,*
- *Which has been trained and exercised together.ⁱⁱ⁾ ⁱⁱⁱ*

ⁱ *While the resources making up a module can be pre-defined, the actual source of assistance cannot be pre-defined because assistance is voluntary and will depend on the resources at the disposal of the Member State at the time of the emergency.*

ⁱⁱ *All experts agreed that intervention personnel should be trained at a national level. Some experts stressed that some intervention modules, especially those made up of resources from more than one Member State, should also be trained at community level before being dispatched. Other experts found that this characteristic would limit the possibility to dispatch modules.*

ⁱⁱⁱ *Chairman’s Report on Civil Protection Modules, 19 December 2005, s. 6-7*

rådet, derfor kom anbefalingerne som en formandsrapport.⁴⁸ Arbejdsgruppens arbejdsdefinition af modulbegrebet fremgår af ovenstående boks.

Modulbetænkningen indeholder tillige et fokus på etableringen af en fælles terminologi omkring moduler, der skal fremme interoperationaliteten.⁴⁹ Som det fremgår af ovenstående punkter, er modulkonceptet i høj grad beregnet på at forbedre samarbejdet mellem de forskellige landes beredskabsaktører. Det vil

⁴⁸ *Chairman’s Report on Civil Protection Modules, 19 December 2005, s. 3*

⁴⁹ *Chairman’s Report on Civil Protection Modules, 19. december 2005, s. 8*

sige, at det skal hjælpe med at nedbryde de barrierer af teknisk (fx radiokommunikation og sammenkobling af slanger) og organisationskulturel karakter (fx omkring terminologi), der eksisterer mellem landenes beredskaber.

Ad 2. Der er også forslag om øgede ressourcer til civilbeskyttelsen og EU-finansierede moduler og transportkapacitet. I forhold til EU-kapacitetsopbygning forudsætter Kommissionens forslag, at både materialeanskaffelse og fællesskabsfinansiering af transportkapaciteter skal være en sidste udvej eller et sikkerhedsnet.⁵⁰

Hvis disse forslag bliver gennemført vil det på alle måder styrke EU's kapaciteter inden for international krisestyring, EU's styrke ligger dog stadig først og fremmest i, at øget EU-koordinering kan få flere lande til at bidrage aktivt til katastrof håndtering. Dette kræver imidlertid et øget fokus på de nationale ressourcer frem for EU-ressourcer. Det er netop det, der har fungeret godt i IHP-samarbejdet, hvor man fx i forbindelse med tsunamien så, at det danske bidrag til IHP-samarbejdet blev sendt af sted med et britisk transportfly.⁵¹ Vægtningen bør således ligge på koordinering og styring af ressourcerne. Dette kan fx ske i form af fælles øvelser og overvejelser om sammensætning af moduler til forskellige krisetyper. Modulbegrebet kan således netop være en måde at koordinere bidrag på, hvis begrebet bliver anvendt på den rette måde.

Ad 3. Der er i *Barnier-rapporten* forslag om øget konsulært samarbejde, hvilket vil sige, at man skal have koordinerede kriseberedskaber osv. på EU-landenes ambassader. Dette er i Danmarks interesse, da Danmark pga. sin størrelse har relativt få konsulære enheder, sammenlignet med de store EU-lande, og derfor vil et konsulært samarbejde styrke støtten til danskere, der er blevet fanget i katastrofeområder.

NATO

I NATO er *The Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre* (EADRCC) knudepunkt for NATO's samarbejde omkring katastrofehjælp. Samarbejdet er civilt orienteret, og deltagelsen af enheder sker på frivillig basis. I katastrofeudrykningerne trækkes således sjældent på NATO-ressourcer (undtagelserne er

⁵⁰ Kommissionen (2006) *Forslag til Rådets beslutning om indførelsen af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning (omarbejdet)*, s. 7 og 9-10.

⁵¹ Udenrigsministeriet (2005) *Evalueringen af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien*, s. 90.

fragtflyvninger i forbindelse med orkanen Katrina og jordskælvet i Pakistan i 2005), og derfor skal indsatser ikke godkendes i NAC (North Atlantic Council). EADRCC virker således, på linie med EU's MIC som en omstillingscentral, der koordinerer rent nationale bidrag. EADRCC har også som EU og FN en database, hvor medlemslande kan tilmelde ressourcer.

Den danske regering arbejder på, at få noget tilsvarende samtænkningsskemaet nemlig CPA (*Concerted Planning and Action*) på NATO's dagsorden.⁵² Civil militært samarbejde er dog allerede i funktion, da NATO-styrkerne i Afghanistan arbejder i PRTs, der sammenkobler civile og militære indsatser i afgrænsede områder, med det formål at styrke den Afghanske centralregerings styringskapacitet.⁵³ Der er imidlertid en forskel mellem denne satsning og dem i FN og EU, da NATO ikke arbejder med flere organisationer der skal koordinere deres arbejde, men fokuserer på operationelt samarbejde mellem NATO-styrker og andre aktører først og fremmest statslige udviklingsarbejdere og NGO'er.

Internationale organisationer – duplikering eller supplement

I Danmark er Beredskabsstyrelsen det nationale kontaktpunkt for MIC, EADRCC og OCHA. Når Beredskabsstyrelsen modtager anmodning om international humanitær assistance, estimeres deployerbare kapaciteter, bl.a. ved hjælp af Beredskabsstyrelsens database over beredskabsmandskab og materiel i Danmark (der også i fremtiden skal inkludere det af forswarets materiel, der kan benyttes i civile indsatser). Beslutningen om udsendelse tages i samråd med Udenrigsministeriet, som koordinerer Danmarks internationale indsatser og finansierer mange af dem (Beredskabsstyrelsen har intet budget til internationale indsatser).⁵⁴ Da der ikke sker nogen automatisk frigivelse af tilmeldte ressourcer, er der tale om et mellemstatsligt samarbejde, hvor Danmark bevarer sin suverænitet.

Det fremstår klart, at der eksisterer en vis duplikering af instrumenter og satsninger mellem de internationale organisationer, da de alle forsøger at koordinere indsættelsen af de samme nationale ressourcer. Dette kan eksemplificeres med orkanen Katrina, hvor Danmark modtog anmodninger om assistance både via

⁵² Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet *Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer*; Canada, Tjekkiet, Danmark, Ungarn, Holland, Norge og Slovakiet (April 2006) *Concerted Planning and Action (CPA) Non-paper on possible Ways Ahead*.

⁵³ Jakobsen, Peter Viggo (2005) *PRTs in Afghanistan: Successful but not Sufficient*, DIIS Report 2005:6.

⁵⁴ Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet og Statsministeriet (2003) *Arbejdsgruppen vedrørende en samling af det civile beredskabs og forswarets opgaver*, s. 33.

MIC og EADRCC. Danmark tilbød i dette tilfælde at hjælpe gennem EU, men hjælpen blev endeligt accepteret i NATO-regi.⁵⁵

Et område, hvor de tre organisationer duplikerer hinanden, er, at alle de internationale organisationer opererer med databasesystemer. Der er flere problemer med disse databaser. For det første giver sådanne databaser altid et øjebliksbillede af de ressourcer, der er til rådighed. Derfor vil databaserne ikke altid afspejle de ressourcer, der er tilgængelige til udsendelse. For det andet er det problematisk for et decentraliseret redningsberedskab som det danske. Det besværliggør tilmeldingen af ressourcer, at de ofte ikke er Beredskabsstyrelsens ejendom, men tilhører det kommunale beredskab. Det decentraliserede system forhindrer imidlertid ikke, at man i en given situation kan undersøge, om lokale ressourcer er tilgængelige til udsendelse. En lignende problematik gør sig gældende for forsvarets ressourcer, der efter forsvarsforliget i høj grad er indrettet til uddannelse og internationale deployeringer. Dette medfører, at det kun nogle gange vil være muligt at støtte katastrofeudrykninger, da ressourcerne kan være i brug til andre formål.⁵⁶ For det tredje virker databasesystemerne ikke særligt effektivt, da koordineringen af indsatsen stadigt sker i form af brede forespørgelser til samtlige lande, i stedet for at anmode om de specifikke ressourcer, der er tilmeldt databaserne. Databasesystemerne mangler således stadigt at vise deres fulde værdi i forhold til konkrete indsats.⁵⁷ Dermed ikke sagt at de ikke har en funktion i forhold til klagørelsen af nationale ressourcer til international deployering.

Dublikeringen har også medført visse problemer på operationelt niveau. EU og FN har således haft koordinationsproblemer i forskellige katastrofesituationer. I forbindelse med jordskælvet i Algeriet i 2003 var der uklarheder omkring koordineringsindsatsen, fordi EU var først til stede, og i forbindelse med jordskælvet i Marokko i februar 2004 gav FN og EU divergerende information til medlemsstaterne.⁵⁸

Der sker i øjeblikket størst udvikling i samarbejdet på EU-niveau, og her påpeges det, at der er visse områder, hvor et øget samarbejde er rationelt, men at man skal vogte sig for, at EU-initiativerne ikke bliver en duplikering af de nationale beredskaber på den ene side og FN's arbejde på den anden.

⁵⁵ Interview i Forsvarsministeriet 23. august, 2006.

⁵⁶ Interview i Forsvarskommandoen 30. august 2006.

⁵⁷ Interview i Beredskabsstyrelsen 8. august 2006.

⁵⁸ Britz (2006) *Lost in translation? The Solidarity Declaration in practice: A Nordic perspective on EU civil protection, Results from interviews*, s. 34.

Med hensyn til koordineringen bør EU ifølge sine egne udmeldinger virke som en støtte for FN i stedet for en konkurrent, og det er der også taget initiativer til via planer om øget koordination mellem EU og FN – dels mellem katastroferne og dels under indsatser både på hovedkvarterniveau og i indsatsområdet.⁵⁹ Desuden ligger der i udviklingen af et modulbaseret beredskab på EU niveau, at man dermed mere effektivt vil kunne levere støtte til OCHA. I forhold til koordineringen udmøntes dette i en mere regional arbejdsdeling, hvor EU koordinerer operationer i dens nærområde, medens FN koordinerer globalt. I tillæg skal det påpeges, at EU's civilbeskyttelse er mere gennemgribende end OCHA's koordination af humanitære bidrag, da civilbeskyttelsen kan kombineres med standardisering, konsulært samarbejde og samarbejde om at redde europæiske borgere ud af katastrofeområder. Der eksisterer dog endnu ikke noget effektivt samarbejde om evakueringer, og der var i den forbindelse en del kritik af det manglende EU-samarbejde om Libanon-evakueringen.⁶⁰

Der tegner sig altså en arbejdsdeling mellem EU og FN. Spørgsmålet er så, hvad NATO's bidrag til international katastrofehåndtering er. Her kan det argumenteres, at NATO set fra et dansk synspunkt falder mellem de to initiativer. På den ene side FN, som Danmark traditionelt har støttet, og som konsekvent yder støtte til humanitære katastrofer overalt i verden. På den anden side EU, der med et stadigt tættere samarbejde tilbyder større garanti for kvalificeret assistance. Der er yderligere to argumenter for, at det ikke er tilrådeligt at NATO satser for indgående på en udvikling af disse ressourcer. For det første vil det kræve en meget stabil indsats for, at humanitær støtte bliver et troværdigt koncept for NATO. Dette vil kræve en øget ressourcetsatsning på området, som kan skabe problemer for løsningen af NATO's kerneopgaver.⁶¹ For det andet er der i vid udstrækning tale om en duplikering af EU og FN. Der kan selvfølgelig argumenteres for, at NATO har nogle ressourcemæssige fordele, især i forhold til transportkapaciteter, men på den anden side ligger NATO's kernekompetencer fjernere fra katastrofeudrykninger end EU's og FN's.

Figur 3 illustrerer udsendelsestyperne kombineret med de internationale organisationer, der koordinerer de forskellige aktiviteter. Det er klart, at der er en rolle

⁵⁹ Kommissionen (2004) *Kommissionens afgørelse af 27. oktober 2004*. Det er imidlertid ikke alle, der mener, at dette er lykket for EU. Se fx Glasius, Marlies (2006) "The EU Response to the Tsunami and the Need for a Human Security Approach" i *European Foreign Affairs Review* 11: 353-378, s. 373.

⁶⁰ Fx Aagaard, Martin "Krig i Libanon: Kaotisk evakuering af europæiske borgere" *Politiken* 19. juli 2006, 1. sektion, side 1.

⁶¹ Jedig Jensen, Michael (2006) *Konsekvenser af NATO's nye ikke-militære opgaver*, DIIS Brief.

Figur 3: Typer af internationale indsatser kombineret med internationale organisationer

Formål \ Indsatsområde	Området er fredeligt	Konfliktområde
Humanitær bistand	Regulær humanitær bistand - OCHA koordinerer formelt, EU kan ideelt set bidrage koordineret. - I EU's nærområde er der potentiale for, at EU kommer til at koordinere.	Humanitær bistand i konfliktområde - Det vil ideelt set være FN og NGO'er der leverer nødhjælpen. - Både EU, NATO og FN har initiativer omkring koordinering af militær og civil indsats.
Hjemtransport af danskere	Fremskyndet hjemtransport af danskere - Med hensyn til koordineringen af hjemtransport vil EU eller nordisk samarbejde være det mest logiske.	Evakuering af danskere med civile eller militære midler - Med hensyn til koordineringen af hjemtransport vil EU eller nordisk samarbejde være det mest logiske. - I forhold til militære evakueringer vil samarbejde med allierede være en klar fordel.

for både EU og FN. EU kan især være central for Danmark med hensyn til at redde danskere ud af katastrofeområder, da FN ikke har noget incitament til at specialisere sig i at redde den rige verdens borgere hjem. Her skal det påpeges, at hvis der skulle blive tale om evakueringer med militær beskyttelse, vil amerikansk hjælp ofte være at foretrække, pga. USA's vidstrakte militære tilstedeværelse og erfaringer med *non-combat evacuation operations*, dvs. erfaringer med evakuering af civile med militære midler, fx i Congo i 1993 og Liberia 1997.

Delkonklusion

Der foregår meget internationalt samarbejde inden for humanitær støtte og civilbeskyttelse. Der er derimod ikke noget velfungerende samarbejde omkring evakueringer og hjemtransport. Den manglende sikkerhed for international bistand, gør at totalforsvarssamarbejde om internationale indsatser til støtte for

danskere fanget i katastrofeområder er meget vigtig. Set i dette lys, er det endvidere et område, Danmark kunne arbejde for at få markeret tydeligere på EU's civilbeskyttelsesdagsorden.

På det humanitære område er det internationale samarbejde så udbygget, at øget totalforsvarssamarbejde ikke er en nødvendighed, idet den internationale struktur medfører, at de enkelte danske aktører kan deltage enkeltvis i internationale udsendelser. Dette betyder imidlertid ikke, at Danmarks internationale bidrag ikke kan blive mere effektivt via øget samarbejde mellem fx forsvaret og Beredskabsstyrelsen. Det vil blive uddybet i de følgende to kapitler.

Der er i alle tre organisationer fokus på civil-militært samarbejde. Dette medfører, at det danske samtækningsinitiativ er i tråd med den internationale udvikling. Der er imidlertid forskel på de tre initiativer. I EU og FN drejer det sig om at udvikle sideordnede og samarbejdende organisationer, der skal samarbejde om aktuelle indsatser. Øget koordinering mellem FN's organisationer betyder ikke nødvendigvis, at der skal være et tæt samarbejde mellem danske militære og humanitære indsatser, da man i FN forsøger at opretholde skillelinien mellem militære og humanitære indsatser. I modsætning til dette er der med NATO's PRT-initiativ lagt mere op til et tæt operativt samarbejde. Hvis man ser det danske samtækningsinitiativ i forhold til dette, er det uden tvivl tættest på NATO-modellen.

FN's advarsel om problemerne med militære enheders deltagelse i humanitært arbejde og genopbygningsindsatser kombineret med ovenstående, peger på vigtigheden af at udbygge civil-militært samarbejde i FN eller EU. Dette medfører ikke, at det nuværende arbejde i fx Irak er unødvendigt. Det betyder til gengæld, at man ikke bør bruge mange ressourcer på at udbygge samarbejdet, idet internationale udviklinger som dem i EU og FN måske nok peger på samarbejde mellem civile og militære aktører, men ikke nødvendigvis indebærer så nationalt et samarbejde som det danske samtækningsinitiativ.

Hvad angår internationale databaser, har de ikke vist sig effektive sådan at de internationale organisationer har benyttet dem i konkrete situationer, omend de kan ansprende medlemslandene til at klargøre ressourcer til internationalt brug. Der bør dog stadig arbejdes med at effektivisere deres operative funktionalitet.

Modulbaseret beredskab er et godt initiativ, som man fra dansk side kan arbejde videre med at få gennemført, idet det vil øge kompatibiliteten mellem EU's for-

skellige enheder. Her er fælles øvelser også et positivt tiltag. Dette vil ikke kun kunne styrke den EU-interne solidaritet, men også forøge EU-landenes støtte til OCHA. Her skal det understreges, at et modulbaseret beredskab på EU-niveau også vil påvirke de danske totalforsvarsaktørers mulighed for samlede danske bidrag, da man vil blive nødt til at integrere alle aktørerne i moduler, hvis de skal kunne bidrage konstruktivt til EU's krise- og katastrofeberedskab.

Kapitel 3: Kapaciteter til og erfaringer med international opgaveløsning

Formålet med dette kapitel er at opridse de danske erfaringer med og kapaciteter til internationale operationer. Dette bliver først gjort enkeltvist i forhold til forsvarret, Beredskabsstyrelsen, politiet og Sundhedsstyrelsen. Sundhedsstyrelsen er valgt som repræsentant for den civile sektor, fordi sundhedspersonel kan have en rolle at spille i kommende katastrofeudrykninger. Derefter bliver der fokuseret på erfaringerne med totalforsvarssamarbejde i internationale indsatser.

Forsvarets kapaciteter til internationale katastrofeudrykninger

Tabel 1 opgør de enheder forsvarret i øjeblikket har tilmeldt OCHA's MCDA-database. De tilmeldte enheder illustrerer nogle af de områder, hvor forsvarret kan være en støtte i civile operationer. Det drejer sig især om transport, lejrkonstruktion, kommunikation og specialister. Der eksisterer ikke statistisk materiale over anvendelsen af disse ressourcer til støtte for humanitære operationer eller katastrofeudrykninger. En sådan oversigt ville være en støtte til en videre udvik-

Tabel 1: Danske militære enheder tilmeldt OCHA's MCDA-database⁶²

Hovedkvarter
Feltkommunikation
Strømforsyning (Ingeniør-kompagni)
Minerydning (Ingeniør-kompagni)
Felthospital
Medicinsk evakueringskapacitet
Transporthelikoptere
Skibe til redningsaktioner til søs
Satellit kommunikationsudstyr
Personel og udstyr til lastning af fly
Personel og udstyr til administration af lufthavn
Transportskibe
CBRN-central
NBC-beskyttelsesudstyr til redningspersonel
Maritim evakuering og behandling ad CBRN ofre
Krisepsykologer

⁶² <http://ocha.unog.ch/cr/register.asp?MenuID=1&MenuEntryID=2&SearchTypeID=1> (7. september 2006)

ling af forswarets potentiale til at bidrage til humanitære indsatser, da det kunne demonstrere hvilke enheder der er efterspørgsel efter m.m.

Forsvarets ressourcer kan også komme til nytte via udlån af materiel eller personel. Her følger man linien fra det nationale totalforsvarssamarbejde, hvor udlånsproceduren er, at Beredskabsstyrelsen eller politiet kontakter Forsvarskommandoen, der så undersøger om det efterspurgte udstyr er disponibelt.⁶³ Tabellen viser meget af det udstyr, der har været udlånt til Beredskabsstyrelsens internationale indsatser. Der er her især tale om krisepsykologerne, ingeniørfunktionerne og dele af felthospitalet. Det sidstnævnte kan bruges til at supplere Beredskabsstyrelsens mobilhospital. Der er dog problemer med udlånene. For det første er nogle af disse enheder, fx ingeniørerne, hårdt belastede af hærens egne udsendelser, og når det gælder felthospitalet, trækker forsvaret og Beredskabsstyrelsen på sammenfaldende puljer af medicinsk personale. I tillæg er der spørgsmålet om udsendelsesvilkårene. Forsvarets personel kan kommanderes ud, hvis der er tale om en militær mission, men hvis de udsendes som civile i beredskabsmissioner, sker det på frivillig basis. Sidst men ikke mindst har der traditionelt eksisteret det problem, at forswarets ressourcer ikke kan aktiveres hurtigt nok til at kunne støtte katastrofeudrykninger.

Beredskabsstyrelsens internationale erfaringer og kapaciteter

Beredskabsstyrelsen har for nyligt fremstillet et statistisk materiale over sine internationale indsatser igennem de seneste 15 år.⁶⁴ Beredskabsstyrelsen har ifølge dette materiale haft 106 internationale indsatser. Disse tal dækker over et bredt spektrum af opgaver, fra aktiv deltagelse i nødhjælpsarbejdet på Balkan i 1990'erne og diverse naturkatastrofer, til enkeltmandsudsendelser i form af forbindelsesofficerer og deltagelse i vurderinger af omfanget af katastrofer for FN.

På baggrund af ovennævnte tal kan man konkludere at:

⁶³ Interview i Politiet 29. august 2006, interview i Beredskabsstyrelsen 8. august 2006; interview i Forsvarskommandoen 30. august 2006.

⁶⁴ Talmaterialet om beredskabsstyrelsens internationale indsatser stammer fra Beredskabsstyrelsen (2006) *Projekt international uddannelse: Beredskabsstyrelsens internationale indsatser – statistisk oversigt*, da der ikke har været ført statistik løbende er talmaterialet en rekonstruktion baseret på gennemgang af arkiverne, hvorfor materialet er behæftet med en vis usikkerhed.

- 30% af Beredskabsstyrelsens internationale indsatser mellem 1991-2006 kan karakteriseres som ekspertudsendelser og udgør dermed den hyppigste indsatstype.
- Den næststørste opgavetype var transport af udstyr og nødhjælp.
- Der har været et lille fald i indsatserne efter år 2000, hvilket i høj grad kan forklares med, at der var et meget højt indsatsniveau i forbindelse med sammenbruddet af de kommunistiske stater i Østeuropa og konflikterne i Eksjugoslavien (ca. 1/3 af alle indsatser mellem 1991 og 2002 kan relateres til disse). Hvis man fratrækker disse udsendelser har niveauet i hele perioden været nogenlunde stabilt.⁶⁵
- 86% af indsatserne omfattede højst 10 medarbejdere
- 55% af indsatserne varede under 30 dage
- 15% varede mere end 6 måneder
- Lidt over 30% af udsendelserne i perioden har været til konflikt- eller post-konfliktområder. Disse er så godt som alle foregået under FN-flag.

Beredskabsstyrelsen har opstillet en række moduler til rådighed for EU og OCHA via de førnævnte databaser (se tabel 2). De tilmeldte moduler afspejler ikke alle udsendelser, da der som nævnt var mange ekspertudsendelser, men de afspejler dog, hvad Beredskabsstyrelsen satser på i det internationale arbejde. Det fremstår klart, at en stor del af disse moduler er orienteret mod basal humanitær assistance, der er uafhængig af, hvilket katastrofeområde der rykkes ud til.

Tabel 2: Beredskabsstyrelsens moduler tilmeldt OCHA⁶⁶

Støtteenhed til katastrofe vurderingshold
Kommunikationsmodul
Strømforsyning til udstyr og lejrinstallationer
Logistisk planlægningskapacitet
Lager til opbevaring af nødhjælp
Faciliteter til modtagelse, opbevaring og udsendelse af nødhjælp
NBC beskyttelsesudstyr til personel og udstyr
Dekontamineringsenhed
2 SAR-hold
Transportmodul
Køretøjer til transport af personel i humanitære katastrofer
Brandslukningsenhed
Mobilhospital

⁶⁵ Disse udsendelser omfatter meget udbringning af nødhjælp og medicin til tidligere Sovjetrepublikker og mange forskellige typer af missioner i forbindelse med konflikten i Eksjugoslavien.

⁶⁶ <http://ocha.unog.ch/ct/register.asp?MenuID=1&MenuEntryID=2&SearchTypeID=1> (7. august 2006)

Politiets erfaringer og kapaciteter til internationale katastrofeudrykninger⁶⁷

På finansloven er der afsat midler til, at politiet årligt kan udsende ca. 75 polititjenestemænd til fredsbevarende politimissioner. Disse bliver først og fremmest brugt i FN-regi, men dækker fx også udsendelserne til Irak. Derudover deltager politiet i kriseudrykninger som fx Libanon-evakueringen.

Politiets fredsbevarende missioner

Politiets erfaringer med fredsbevarende politiarbejde går tilbage til udstationeringen på Cypern mellem 1964 og 1975, men oprappedes i 1990'erne med det store engagement på Balkan, samt flere bilaterale udsendelser til Palæstina og deltagelse i FN-missioner i fx Østtimor og på Haiti. De fleste politimissioner har været i FN-regi, men der er en tydelig stigning i udsendelser til EU-missioner. Der er pr. 1. september 2006 udsendt 51 politifolk, heraf 21 under UNMIK og 11 i Irak medens de resterende udstationeringer er på under fem mand. Med det nuværende antal årsværk til rådighed kan det således estimeres, at der findes kapacitet til tre større udsendelser med samtidig opretholdelse af en række mindre udsendelser.

Politiet har tre typer af missioner:

1. Overvågning af fredsftaler som eksempelvis på Cypern;
2. Regulært politiarbejde som fx i Kosovo;
3. Træning af lokale politistyrker, hvilket sker i fx Irak og Palæstina.

Irak er et specialtilfælde, fordi der er tale om en bilateral udsendelse, hvor politiet indgår i et nært samarbejde med forsvaret. Politiet lejer sig ind i forsvarets lejr i Irak, bliver transporteret af forsvaret og deltager i deres arbejde med opbygningen af den lokale politistyrke i tæt samarbejde med MP'erne. Politiets mission falder ind under det danske samtækningsinitiativ, der går ud på, at der skal være en samlet og koordineret indsats mellem civile og militære enheder i genopbygningen af tidligere krigsområder. Politiet referer i dette arbejde til Udenrigsministeriets udsendte medarbejder i den danske lejr og den i Basra lokaliserede styregruppe for den danske genopbygningsindsats i Irak. Konsulentfirmaet COWI vurderer samtækningsindsatsen i Irak som tilfredsstillende, fordi udviklingsprincipper som lokalt ejerskab og bæredygtighed vægtes højt.⁶⁸

⁶⁷ De faktuelle oplysninger i dette kapitel stammer fra interview i Rigspolitiet 29. august 2006.

⁶⁸ COWI (2006) *Desk Review of Civil-Military Activities in Iraq Financed by the Danish Ministry of Foreign Affairs*

Politiet og internationale katastrofeudrykninger

Ved tsunamien bidrog politiet først til registrering af hjemkomne danskere, identifikation af dødsofre og i forbindelse med dette også kontakt med presse og pårørende. Arbejdet og ansvarsfordelingen skete ad hoc og var præget af katastrofen og dens uheldige tidspunkt midt i juledagene. Som efterspil har man under Rigspolitiets Koordinerende Stab arbejdet med at lave operative foranstaltninger, der kan håndtere lignende situationer. Det er blevet arrangeret således at første udrykning i krisesituationer vil være personel fra Rigspolitiets operative afdeling, der p.t. består af 25 m/k'er, alle med erfaringer fra internationale missioner. Kriseudrykningen vil blive suppleret med et 24 timers helårs bemandet stabselement i Danmark. Stabselementet står for den direkte kontakt med de udsendte og udsendelse af forstærkninger. Eventuelle forstærkninger vil komme fra politikredsene eller politiets øvrige afdelinger, her vil der fortrinsvis blive trukket på personel med udlandserfaring. I dette øjemed arbejder Rigspolitiet for tiden på et register over personel med udlandserfaring, som dog ikke er færdiggjort. Et andet område hvor man arbejder med at forbedre indsatsen, er på kommunikationsudstyret. Politiet råder ikke over kommunikationsudstyr til internationale udsendelser, men låner udstyr fra Beredskabsstyrelsen og forsvaret.

Erfaringerne fra tsunamien bidrog til en mere velfungerende organisation i forbindelse med Libanon-evakueringen. Effektiviteten illustreres af, at man om aftenen efter det første møde i den Internationale Operative Stab havde fire udsendte på vej til Damaskus. I Damaskus blev der koordineret med ambassadøren, og yderligere 12 mand med kendskab til pas og med erfaringer fra internationale operationer blev sendt af sted fra Danmark næste dag. I forbindelse med sådanne hurtige udsendelser har man høstet den erfaring, at det er nyttigt at have rene pas liggende, da det var svært at få indrejsetilladelse til Libanon og Syrien med israelske stempler i passet.

Sundhedsstyrelsen og internationale katastrofeudrykninger

Det vil sjældent være relevant at udsende den civile sektors beredskab til katastrofeområder, da personalet indgår i arbejdet med fx at opretholde den daglige strømforsyning og vandforsyning i Danmark. Det personale der er nødvendigt for internationale indsatser, vil normalt have en kontrakt med enten forsvaret eller Beredskabsstyrelsen. Der findes dog eksempler på udsendelse af mandskab fra den civile sektors beredskab. Der var fx danske telemontører i Frankrig i år 2000 for at hjælpe med at genoprette telenettet efter større

stormskader.⁶⁹ Sundhedsstyrelsen er imidlertid en undtagelse. Tsunamien og Libanon-evakueringen indikerer, at det kan være nødvendigt at kunne inkludere Sundhedsstyrelsen i tilfælde af større udenlandske katastrofer, hvor der er danskere involveret.

I tråd med sektoransvarsprincippet er det Sundhedsstyrelsen, der i nationalt regi har det overordnede ansvar for koordinering og for at udfærdige grundlaget for kriseplanlægningen inden for sygehusberedskabet. Før tsunamien var det ikke klart, at dette kunne medføre internationale udsendelser. Efter tsunamien begyndte man et udredningsarbejde om muligheden for udsendelse af sundhedspersonale til katastrofeområder. Arbejdet gik imidlertid i stå på grund af manglende ressourcer, og fordi der ikke var presserende situationer i form af større katastrofer. Derfor var der intet institutionaliseret beredskab, da Libanon-evakueringen krævede, at man igen trak på Sundhedsstyrelsens ressourcer.⁷⁰

Sundhedsstyrelsen er fast repræsenteret i den Internationale Operative Stab og da det i forbindelse med evakueringen fra Libanon blev tydeligt, at Beredskabsstyrelsen ikke var i stand til at levere medicinsk personel til at dække behovet, blev Sundhedsstyrelsen i den Internationale Operative Stab anmodet om at levere læger og en sygeplejersker til ledsagelse på flyene og til udstationering i modtageområderne. Årsagen til denne foranstaltning var, at der var mange børn og ældre blandt de evakuerede. Opgaven med at finde personale til dette arbejde blev løst ad hoc fra Sundhedsstyrelsen side, ved at man ringede til amtssundhedsdirektørerne i de amter, der har lægeambulancer, og bad dem om at fremskaffe navne på frivillige ambulancelæger og -sygeplejersker eller andet medicinsk personel, der er vant til at håndtere kritesituationer uden for sygehusets fire vægge. Dette resulterede i en liste på ca. 100 personer, der kunne udsendes med i alt 38 udsendelser især som fly-ledsagere.⁷¹

Som opfølgning på Libanon-evakueringen er Sundhedsstyrelsens ved at tilpasse organisationen til i fremtiden at kunne deltage i lignende operationer. Tilpasningen består bl.a. i oprettelsen af en database over medicinsk personel til udsendelse i kriseudrykninger og etablering af procedurer for udsendelsen.⁷²

⁶⁹ Interview i Beredskabsstyrelsen 16. august 2006

⁷⁰ Interview i Sundhedsstyrelsen 28. august 2006

⁷¹ Interview i Sundhedsstyrelsen 28. august 2006

⁷² Interview i Sundhedsstyrelsen 28. august 2006

Totalforsvarssamarbejde i internationale indsatser

Som det fremgår af figur 1 på side 17 kan internationale indsatser opdeles i fire forskellige indsatstyper. I det følgende vil totalforsvarssamarbejdet blive analyseret indenfor hver af de fire indsatstyper.

Humanitær bistand til fredelige områder

I tilfælde af naturkatastrofer eller humanitære katastrofer er det Beredskabsstyrelsen, der er den udøvende statslige aktør. Der er dog mulighed for samarbejde, ligesom i den nationale kontekst først og fremmest via udlån af materiel og personel. Den humanitære bistand i kølvandet på tsunamien er et eksempel, idet forsvaret udlånte vandrensningsanlæg og personel til Beredskabsstyrelsen. Det udsendte personel blev kontraktansat hos Beredskabsstyrelsen. Forsvaret har tidligere udlånt specialiseret personel fx psykologer, i forbindelse med angreb på Beredskabsstyrelsens udstationerede personel i Bosnien og materiel til fragt af nødhjælp i Eksjugoslavien.⁷³ Der eksisterer ifølge beredskabsstyrelsen flere eksempler på sådanne udlån, men der findes ikke nogen konkret oversigt over dem.

Humanitær bistand til krigshærgede områder

Blandt andet på grund af Geneve-konventionen har Beredskabsstyrelsen og forsvaret altid været udsendt adskilt og på forskellige grundlag. De har ofte været udsendt i samme område, men har fx opereret under forskellige dele af FN-systemet.

På trods af de forskellige mandater har der foregået operationelt samarbejde. Dette var fx tilfældet i Kosovo hvor Beredskabsstyrelsen delte lejr med den Bornholmske Spejdereskadron. Derudover har der under andre missioner fx været fælles køkkenfaciliteter og transport af udstyr.⁷⁴ Dette ad hoc-samarbejde har i tidligere missioner fungeret til begge parters tilfredshed.⁷⁵ Endvidere eksisterer der en funktionel arbejdsdeling som består i at Beredskabsstyrelsen foretager brandsyn i forsvarets lejre.

Det danske samtænkningsskema lægger op til, at der skal være mindre faste afgrænsninger mellem civile og militære indsatser. Dette implicerer både et

⁷³ Beredskabsstyrelsen (1993) *Maglaj-angrebet: Rapport om angrebet på Beredskabsstyrelsens nødhjælpskonvoj ved Maglaj – Bosnien-Hercegovina 1. juni 1993*, s. 30.

⁷⁴ Interview i Beredskabsstyrelsen 8. august 2006.

⁷⁵ Interview i Beredskabsstyrelsen 8. august 2006.

tættere samarbejde mellem forsvaret og NGO'er, men også en mulighed for at sammenkøre forskellige statslige indsatser, som det sker i den nævnte lejrdeling mellem politiet og forsvaret i Irak. Samtækningsinitiativet har ikke impliceret et direkte operationelt samarbejde mellem Beredskabsstyrelsen og forsvaret i større omfang, men flere aktører anser det som en mulighed.⁷⁶

Fremskyndet hjemtransport og evakuering af danskere i konflikt- og katastrofeområder

Det er som udgangspunkt Udenrigsministeriets borgerservice, der hjælper nødstedte danskere i udlandet. Tsunamien og evakueringen fra Libanon har imidlertid vist, at de forskellige totalforsvarsaktører kan have en rolle at spille i forbindelse med større katastrofer i udlandet, hvor der er danskere involveret. Der kan laves en distinktion mellem situationer på den ene side som den i Libanon, hvor der var tale om en evakuering, fordi der var en reel trussel mod danske borgeres liv og helbred, kombineret med, at borgerne ikke kunne komme ud på egen hånd, og på den anden side situationer som efter tsunamien, hvor det ikke var en reel fysisk trussel, der fordrede den fremskyndede offentligt finansierede hjemtransport. Denne distinktion er vigtig i forhold til den politiske diskussion om, hvilke katastrofer der kræver, at staten finansierer hjemtransport etc., men der er ikke den store forskel i totalforsvarsaktørernes roller.

Da tsunamien ramte Sydasiens den 26. december 2004, var det danske statslige beredskab ikke forberedt på at skulle håndtere en sådan situation. Katastrofens omfang og dårlig information fra kriseområdet samt mangelfuld kommunikation mellem de danske aktører indtil etableringen af en koordinerende *Task Force* den 29. december gjorde, at den danske indsats ifølge den statslige evaluering var utilfredsstillende.⁷⁷ Udover Udenrigsministeriet bidrog følgende instanser i det konkrete arbejde:

- Beredskabsstyrelsen. 35 personer, som var en del af et krisekoordineringscenter for FN gennem IHP-samarbejdet. 40 drikkevandscontainere og et mobilhospital.
- Forsvaret. Et Herkulesfly, 10 krisepsykologer, 6 vandrensningsset og en gaffeltruck.

⁷⁶ Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet *Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer*; interview i Forsvarskommandoen 30. august 2006; interview i Beredskabsstyrelsen 8. august 2006.

⁷⁷ Udenrigsministeriet (2005) *Evalueringen af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien*.

- Rigspolitiet. 24 personer, der først og fremmest var beskæftiget med identifikation af døde og sårede. Desuden overtog Rigspolitiet i Danmark den samlede katastroferegistrering den 30. december.
- Sundhedsvæsenet. 33 sundhedsfaglige personer i katastrofeområdet og til hjemtransport. Medicinsk modtagelsespersonel i Københavns lufthavn.
- I tillæg bidrog diverse rejseselskaber og forsikringsselskaber i organiseringen af krisehjælp og hjemtransport, og diverse NGO'er bidrog med humanitær hjælp til katastrofeområdet.

I tilfældet Libanon var den Internationale Operative Stab ansvarlig for koordineringen af evakueringen, medens forsvaret bidrog gennem Søværnets Operative Kommando (SOK) med charteringen af katamaranfærgen *Alkioni* i perioden 19-29. juli. SOK havde to søofficerer ombord som bindeled mellem SOK og færgens kaptajn. Igennem Flyvertaktisk Kommando (FTK) chartrede forsvaret passagerfly til evakueringen. Desuden var et C-130 Herkulesfly mellem den 14. juli og 21. juli i forhøjet beredskab, først klargjort til transport af Beredskabsstyrelsens materiel og siden klargjort som ambulancefly. Der blev dog ikke behov for denne kapacitet.⁷⁸

Beredskabsstyrelsen bidrog med assistancepersonel og udstyr i Libanon, Syrien og på Cypern, herunder bl.a. medicinske moduler i Damaskus og på Cypern og telte ved grænsen mellem Syrien og Libanon. Frem til 21. juli havde i alt 46 personer fra Beredskabsstyrelsen været udsendt for at bistå de danske ambassader med evakueringen.⁷⁹

Politiet bistod ved evakueringen af danskere både i lufthavnen i Damaskus, på grænsen mellem Syrien og Libanon, i Beirut og på Cypern.⁸⁰ Sundhedsstyrelsen bidrog som nævnt med sundhedspersonel, der især assisterede i forbindelse med transporten.

Inden for denne type internationale indstanter kunne det endvidere komme på tale at man ikke kan få danske statsborgere ud af et konfliktområde uden brug af militær magt. Det ville være en situation som Danmark næppe ville kunne håndtere alene. Det ville derfor være logisk at søge støtte hos de af vores allierede,

⁷⁸ www.forsvaret.dk/FKO/Nyt+og+Presse (2. september 2006).

⁷⁹ www.brs.dk/info/210706.htm (25. september 2006).

⁸⁰ www.politi.dk (25. september 2006).

der ressourcemæssigt bedre ville kunne håndtere dem. Det ville imidlertid være en meget ømtålelig situation, da en aktion kunne medføre ofre hos den lokale befolkning. Det ville således være en politisk afgørelse, der måtte tages på højest niveau, hvorfor sådanne spørgsmål bør overvejes i samspil med Danmarks internationale samarbejdspartnere og politiske beslutningstagere.

Delkonklusion

De danske aktører har erfaringer med alle typer af missioner, undtagen at skulle redde danskere ud af et konfliktområde med magtanvendelse fra danske styrker. Desuden kan det konkluderes, at Beredskabsstyrelsen, politiet og forsvaret har mange erfaringer med og kapaciteter til internationale operationer. Sundhedsstyrelsen derimod har hverken stor erfaring med eller et udbygget beredskab til internationale udsendelser. Da erfaringerne fra tsunamien og Libanon-evaku-

Figur 4: De danske erfaringer fra forskellige udsendelsestyper

Indsatsområde Formål	Området er fredeligt	Konfliktområde
Humanitær bistand	Regulær humanitær bistand Beredskabsstyrelsen har erfaringer med udsendelse. Det har til tider været støttet af forsvarets ressourcer.	Humanitær bistand og genopbygning i konfliktområder Beredskabsstyrelsen har opereret i krigsområder under FN-mandat. Der har i mindre grad været samarbejde med forsvaret. Politiet har deltaget i fredsbevarende politiindsatser alene, og i Irak i et tæt samarbejde med forsvaret.
Hjemtransport af danskere	Fremskyndet hjemtransport Tsunamien førte til samarbejde mellem totalforsvarsaktørerne, både omkring fremskyndet hjemtransport og humanitært arbejde.	Evakuering af danskere med civile eller militære midler. Evakueringen fra Libanon med bidrag fra mange aktører. Ingen erfaringer med rene militære evakueringer.

eringen viser, at et sådant beredskab kan være nødvendigt, bør det udbygges. Da det kan være svært at få organisationer til at bruge ressourcer på sjældent benyttede kriseberedskaber, kan det være nødvendigt at lægge et politisk pres på Sundhedsstyrelsen for at få et internationalt kriseberedskab etableret.

Det må dog erkendes at organisationerne har andre prioriteter som kan virke mere presserende, da kriseberedskaber selvsagt bruges forholdsvis sjældent. Det må derfor antages, at den bedste sikring for at et kriseberedskab etableres, opnås gennem rammebeslutninger fra politisk side.

Kapitel 4: Fremtidens samarbejdsrelationer mellem totalforsvarets aktører i internationale operationer

Efter at have skitseret udviklingstendenserne inden for det danske beredskab, det internationale samarbejde omkring international støtte til katastrofer og totalforsvarsaktørernes erfaringer med internationale udsendelser, vil dette kapitel kombinere disse emner i en fremadrettet analyse.

Kapitlet er delt i tre afsnit. Det første fokuserer på humanitær bistand til fredelige områder. Det andet diskuterer humanitær støtte i krigsområder, herunder især muligheder for yderligere totalforsvarssamarbejdet inden for samtækningsinitiativet. Det tredje diskuterer både fremskyndet hjemtransport og evakueringer.

Humanitær bistand til fredelige områder

Humanitært arbejde i katastrofeområder kan ofte udføres af NGO'er. Som det er understreget i Oslo-retningslinierne, er det en mulighed at trække på civilforsvars og militære ressourcer. Det er traditionelt Beredskabsstyrelsen, der udsendes i sådanne internationale udrykninger, enten til støtte for de lokale myndigheder eller som en del af en større civil udsendelse fx i FN-regi. Der er dog ingen tvivl om, at forsvaret tillige ligger inde med ressourcer, der kan være nyttige i internationale katastrofeudrykninger, og baseret på erfaringerne beskrevet i sidste kapitel er der næppe tvivl om, at de kan udnyttes.

Da hjælpen lige så godt kan udføres af ikkestatslige aktører, er der ikke grund til at foretage større investeringer i et øget stående beredskab. Dvs. at udfordringen ikke er at udvide det statslige beredskab, men at anvende de eksisterende ressourcer effektivt, hvilket betyder, at man skal holde fast i princippet om, at de udsendte enheder også har en rolle at spille i det nationale beredskab, hvad enten de er fra civile myndigheder eller forsvaret.

En vigtig pointe er her, at Beredskabsstyrelsens indsatser ofte er kortvarige. Det giver en mulighed for, at forsvaret, selv om det skal prioritere ressourcer til internationale operationer, alligevel kan støtte op om de humanitære indsatser. Man ved som regel i forvejen i forsvaret, om man skal udsendes inden for den måned, og som nævnt tidligere har 55% af Beredskabsstyrelsens udsendelser i de sidste 15 år været under en måned.

Hvad angår forsvarrets deltagelse i katastrofeudrykninger og humanitære indsatser skal det slås fast, at der ikke bør laves duplikering mellem redningsberedskabet og forsvarret. Det er Beredskabsstyrelsens overbevisning, at der er behov for en styrkelse af tilgangen til funktionelle specialister.⁸¹ Dette understøttes på det internationale område statistisk af, at 86% af Beredskabsstyrelsens internationale udsendelser i løbet af de sidste 15 år har bestået af under 10 personer. Således er det primært udlån af specialister og logistisk støtte, der kan skabe mere effektiv statslig humanitær bistand til katastrofeofre. Det har konsekvenser for behovet for totalforsvarssamarbejde i forbindelse med regulær humanitær bistand. Hvis fx forsvarret skal bidrage til sådanne missioner, skal de være i stand til at bidrage med specialister. At det ikke er en umulighed illustreres af det danske bidrag til olieoprydningen i Libanon i 2006. Olieoprydningen foregik i EU-regi, og den danske udsendelse bestod af to eksperter fra Beredskabsstyrelsen og en fra SOK. SOK's bidrag til denne mission skyldes, at SOK råder over specialister i bekæmpelse af olieforurening til søs, medens Beredskabsstyrelsen har dem, når det gælder bekæmpelse på land og i kystnære havområder. Derfor var den fælles indsats i Libanon en rationel løsning. Dette er imidlertid et specielt tilfælde, da olieforurening er et område, hvor SOK på dansk territorium foretager civile opgaver, hvorfor der i forvejen eksisterer et tæt samarbejde mellem aktørerne.⁸² Det er ikke usandsynligt, at humanitære indsatser også på andre områder vil kunne nyde godt af yderligere bistand fra forsvarrets eksperter. Det kunne fx være eksperter inden for logistik og håndtering af eksplosiver.

Konsekvensen heraf er, at hvis man vil styrke totalforsvarssamarbejdet inden for katastrofeudrykninger skal man satse på at effektivisere udlånspolitikken. Effektiviseringen kan ske gennem tiltag på fire områder:

- 1) Brede definition af internationale udsendelser
- 2) Effektivisering af databaser over materiel
- 3) Fleksibel tilgang til udsendelser
- 4) Økonomiske incitamenter

Ad 1) Fra Forsvarsministeriets side kunne man se på, om man skulle udarbejde en bredere definition af internationale operationer, således at myndighederne under dets ressort ville være parat til at deltage i både humanitære og militære

⁸¹ Interview i Beredskabsstyrelsen 8. august 2006.

⁸² Interview i Beredskabsstyrelsen 8. august 2006.

indsatser. Det er centralt, at man her opretholder det basale skel mellem Beredskabsstyrelsen, der prioriterer at kunne bidrage til humanitære indsatser, og forsvaret, der prioriterer de militære deployeringer og i anden række kan støtte Beredskabsstyrelsens humanitære indsatser.

Det er imidlertid vigtigt med en bevidstliggørelse hos forsvaret om dets muligheder for deltagelse i humanitære operationer. Da alt tyder på, at modulkonceptet, ud over at være centralt for Danmarks bidrag til OCHA, også kommer til at stå centralt i EU's fremtidige civilbeskyttelse, kunne dette være et middel til at sætte humanitære indsatser på dagsordenen hos forsvaret. Dette kunne ske via en dialog mellem forsvaret og Beredskabsstyrelsen omkring enten kombinerede moduler eller forsvarets støttemuligheder til de moduler, som Beredskabsstyrelsen bidrager med.

Et samarbejde findes allerede i forhold til felthospitalet og mobilhospitalet, hvor forsvaret kan udlåne dele af felthospitalet som støtte til Beredskabsstyrelsens mobilhospital, ligesom der arbejdes på at gøre hospitalerne kompatible med Herkulesflyene.⁸³

Ad 2) En forudsætning for effektivisering af forsvarets støtte til Beredskabsstyrelsen er først og fremmest, at forsvaret skaber oversigt over, hvilke ressourcer der er til rådighed for internationale humanitære udsendelser. Der arbejdes på en samkørsel mellem Beredskabsstyrelsens og forsvarets ressourcedatabaser. Det bør markeres i databasen, hvilke enheder der kan deltage i internationale beredskabsudrykninger. Det er også vigtigt, at processen ikke kun kommer til at handle om materiel, men også om eksperter. Det kunne være aktuelt at registrere den pulje af funktionelle specialister, som forsvaret er ved at opstille med henblik på at støtte CIMIC (*Civil-Military Cooperation*) og genopbygningsindsatser i internationale operationer.

Ad 3) Med henblik på en effektivisering af forsvarets støtte er det afgørende, at der stilles krav til udrykningshastighed inden for de to organisationer. Beredskabsstyrelsens moduler kan som regel være klar til udrykning i løbet af tolv timer. Denne udrykningshastighed vil kræve visse organisatoriske omstillinger inden for forsvaret. Det har fx været problematisk i forhold til den danske transportkapacitet, hvor der traditionelt har været for lang reaktionstid på flyene. Dette afhjælpes ikke

⁸³ Interview i Beredskabsstyrelsen 16. august; interview i Forsvarskommandoen 30. august 2006.

af, at de danske Herkulesfly ikke har tilstrækkelig transportkapacitet på længere distancer, og at de som militærfly har sværere ved at få overflyvningstilladelse end kommercielle fly. Den nuværende løsning, som virker ganske rationel, er, at Flyvertaktisk Kommando (FTK) sørger for fremskaffelsen af flykapacitet til Beredskabsmissioner. FTK kan så vurdere, om Herkulesflyene kan levere den efterspurgte vare og må ellers chartre private maskiner.

Forsvarets personel vil i tilfælde af udsendelse som dele af Beredskabsstyrelsens humanitære bidrag skulle udsendes som civile. Personellet vil derfor ikke kunne kommanderes ud, men skal udsendes frivilligt. Det ville i sådanne tilfælde være positivt, hvis der blev etableret faste procedurer (standardkontrakter) og klarhed omkring, hvilke retlige forhold soldaterne blev udsendt under.

Ifølge Beredskabsstyrelsen er hurtig frigivelse af mandskab og ressourcer afgørende. Forsvaret er blevet hurtigere og mere fleksible med hensyn til frigivelse af mandskab og ressourcer. Det fremgik tydeligt i forbindelse med olieoprydningen i Libanon,⁸⁴ hvilket peger på fleksibilitet omkring frigivelse af ressourcer, der kan styrke samarbejdet om internationale beredskabsindsatser i fremtiden yderligere.

Det er imidlertid vigtigt, at dette ikke for forsvaret bliver et spørgsmål om en rigid nedsættelse af reaktionstiden på personel og materiel. Det gælder om at oprette et fleksibelt system, hvor man effektivt kan kontakte puljer af relevant personel og forhøre sig, om de kan rykke ud. Det samme gælder selvfølgelig for materiellet. Man må fremskaffe det effektivt i stedet for at have det på standby, hvilket kræver en organisationskulturel ændring, hvor man må fokusere på fleksibilitet frem for standardprocedurer. Der må selvfølgelig være en vis styring, men den bør først og fremmest ske via den planlægning, der er i kortlægningen af og kommunikationen med potentielle kandidater til udsendelse.

Ad 4) Effektivisering er aldrig gratis. Der bør være økonomiske incitamenter ikke bare for den enkelte soldat, men også for forsvaret som organisationen for at få udlånsordningerne til at fungere. Det betyder, at der må være tilstrækkelige tilskud fra andre budgetter end forsvarets egne, således at forsvarets bidrag ikke skal finansieres via forsvarets normale driftsbudget.

⁸⁴ Interviews i Beredskabsstyrelsen 8. og 16. august 2006.

For at opsummere er det centralt at opretholde det basale skel mellem Beredskabsstyrelsen, der prioriterer humanitære indsatser, og forsvaret, der prioriterer de militære deployeringer og i anden række kan støtte Beredskabsstyrelsens humanitære indsatser. Der er tre forudsætninger for at sidstnævnte kan foregå smidigt:

1. En bredere definition i Forsvarsministeriet af udsendelser, således at de underliggende organisationer vedkender sig deres mulige bidrag til både militære og humanitære indsatser.
2. Dette kræver en fleksibel indstilling i forsvaret, hvor det centrale ikke er at have en fast hurtig reaktionstid, men en fleksibel tilgang, hvor man effektivt kan kontakte de mulige kandidater til udsendelse. Dette kræver, at man fra forsvarets side ved hvilke personer man kan påregne at deltage i udsendelser under Beredskabsstyrelsen.
3. Der bør være et økonomisk incitament, forstået sådan at der bør være kompensation for forsvarets omkostninger. Udgifterne bør således ikke dækkes af forsvarets driftsbudget.

Genopbygningsinitiativer og humanitær bistand til konfliktområder

Der foregår i øjeblikket samarbejde mellem politiet og forsvaret i Irak, og et sådant arbejde vil sagtens kunne foregå andre steder, da politiet har ressourcer til og erfaring med dette arbejde. Derfor vil dette afsnit beskæftige sig med muligheden for yderligere samarbejde mellem Beredskabsstyrelsen og forsvaret i konfliktområder. Der kan opstilles tre scenarier, baseret på hvilke opgaver, man ønsker, Beredskabsstyrelsen skal udføre:

1. Beredskabsstyrelsen kan levere humanitær hjælp i samarbejde med forsvaret
2. Beredskabsstyrelsen kan bidrage til opbygningen af det lokale beredskab
3. Beredskabsstyrelsen kan udlåne specialister til forsvaret

Ad 1. Beredskabsstyrelsens næststørste internationale opgavetype gennem de seneste femten år har været transport af materiel og udstyr og 30% af udsendelserne er foregået i konflikt eller postkonfliktområder. Dermed har Beredskabsstyrelsen nogle erfaringer, der kunne være til nytte i støtteoperationer for forsvaret i de konfliktområder, hvor NGO'er og FN ikke kan arbejde. Hertil kan tilføjes, at Beredskabsstyrelsen er vant til risikoorienteret arbejde og tidligere har måttet

håndtere dødsulykker også i internationale indsatser.⁸⁵ Beredskabsstyrelsen har desuden erfaringer med samarbejde med militære enheder i forbindelse med udbringning af nødhjælp osv.⁸⁶ Erfaringer fra det hidtidige samarbejde peger ligeledes på, at det kan være en støtte for Beredskabsstyrelsens personel, at de kan samarbejde med forsvaret, når de er udsendt i konfliktområder. Desuden påpeger kilder i Beredskabsstyrelsen, at der har eksisteret en positiv samarbejdskultur mellem danske enheder udstationeret i samme område.⁸⁷

Der er dog også argumenter, der taler imod en sådan deltagelse. For det første er alle Beredskabsstyrelsens missioner, der har drejet sig om udbringning af humanitær hjælp i konfliktområder, foregået i FN-regi. Derfor har Beredskabsstyrelsens personel nydt godt af FN's neutralitet. En udsendelse i samarbejde med det danske forsvar ville i højere grad stille spørgsmålstejn ved denne neutralitet og dermed gøre dem til mere oplagte mål i den herskende konflikt. For det andet kan man stille spørgsmålstejn ved, om dette er et relevant scenarium, da der skulle være tale om en udsendelse af dansk beredskab til et humanitært katastrofeområde, hvor FN ikke kunne operere og stille med FN-soldater til beskyttelse af nødhjælpen. Et eksempel kunne være ved jordskælv eller andre naturkatastrofer i Irak eller Afghanistan, hvor danske militære styrker i forvejen er udstationeret. Dette er dog ikke det mest sandsynlige, hvorfor større initiativer inden for dette område næppe er tilrådelige.

Ad 2. At Beredskabsstyrelsen ville kunne bidrage til genopbygningsarbejdet er mere relevant, men ville også kræve større omstillinger. Det skyldes, at Beredskabsstyrelsens udsendelser sammenlignet med forsvarets er relativt korte. Over halvdelen af Beredskabsstyrelsens indsatser har haft en varighed på under en måned. Dette skyldes, at formålet med Beredskabsstyrelsens indsatser først og fremmest er humanitært, dvs. at redde liv – det er ikke udviklings- og genopbygningsarbejde, der er den centrale kompetence. De missioner, der har haft længere udsendelsestid, har især været udstationeringer på Balkan og lejrdrift for fx FN, dvs. indsatser, hvor Beredskabsstyrelsen har serviceret andre organisationer, der har udført genopbygningsarbejde.

⁸⁵ Beredskabsstyrelsen (1993) *Maglaj-angrebet: Rapport om angrebet på Beredskabsstyrelsens nødhjælpskonvoj ved Maglaj – Bosnien-Hercegovina 1. juni 1993*

⁸⁶ Interview i Beredskabsstyrelsen 8. august; Beredskabsstyrelsen (1993) *Maglaj-angrebet: Rapport om angrebet på Beredskabsstyrelsens nødhjælpskonvoj ved Maglaj – Bosnien-Hercegovina 1. juni 1993*, p. 65

⁸⁷ Interviews i Beredskabsstyrelsen 8. og 16. august 2006.

Selvom indsatserne i forbindelse med samtænkningen kan have humanitære islæt, er der dog fokus på genopbygning. Det vil sige, at det kræver, at man ikke bare hjælper, men hjælper på en måde der har vedvarende effekt. Beredskabsstyrelsen kunne fx bidrage til opbygning af lokale kompetencer gennem udsendelse af mobilhospitalet, kombineret med uddannelse af lokalt medicinsk personel eller kapacitetsopbygning inden for brandslukning og andre redningsorienterede tiltag. Her kunne det mobile uddannelsescenter, som Beredskabsstyrelsen råder over, også komme til nytte. Beredskabsstyrelsens deltagelse i genopbygningsarbejdet kunne organiseres på samme måde som politiets arbejde i Irak, hvor politiet bor i forsvarets lejr, men refererer til Udenrigsministeriets styringsgruppe. Man kunne dog overveje, om pengene ikke ville være bedre givet ud, hvis man sendte flere udviklingsekspertes fra fx Udenrigsministeriet, for at hjælpe med koordineringen af genopbygningsarbejdet, da de ved mere om udviklingsarbejde end forsvaret.⁸⁸

En satsning på Beredskabsstyrelsens deltagelse i genopbygningsarbejde i konfliktområder ville kræve en politisk udmelding om, at man ønskede denne type internationalt beredskab. Opstilling af dele af Beredskabsstyrelsens folk til militære udsendelser ville kræve en overgangsperiode, da det tager tid at opstille en pulje af eksperter, der er i stand til at udfylde denne rolle. Derudover skulle de videreuddannes til at operere sammen med forsvaret, og der skulle skaffes det nødvendige udstyr.⁸⁹

Et sådant initiativ om etablering af et øget internationalt udrykningsberedskab ville være ressourcekrævende. Konsekvensen er, at man bør overveje, om dette er omkostningseffektivt sammenlignet med andre mulige initiativer. I sådanne overvejelser må det indgå, hvor ofte det vil være aktuelt at forsøge at opbygge civile beredskaber i udlandet. Genopbygnings- og udviklingsindsatser egner sig ikke til pakked løsninger, da erfaringerne fra udviklingsarbejde peger på, at udviklingsprojekter kræver lokalt ejerskab, hvis de skal videreføres efter den danske tilstedeværelses ophør.⁹⁰ På grund af sådanne overvejelser er det forfatterens vurdering, at det ville være meget omkostningstungt at opbygge en stats-

⁸⁸ For lignende anbefalinger om tilførsel af øget udviklingsekspertise til genopbygningsmissionerne i Irak og Afghanistan, se COW1 (2006) *Desk Review of Civil-Military Activities in Iraq Financed by the Danish Ministry of Foreign Affairs*; COW1 (2006) *Review of Civil-Military Activities in Afghanistan Financed by the Danish Ministry of Foreign Affairs*.

⁸⁹ Interviews i Beredskabsstyrelsen 8. og 16. august 2006.

⁹⁰ Om erfaringer fra udviklingsarbejde se *Paris Declaration of Aid Effectiveness*, 2006.

lig kapacitet på dette område. Før man træffer en sådan beslutning skal man derfor overveje, om man kunne få mere for pengene ved at købe tjenester hos NGO'er, private virksomheder eller ved at udsende mere udviklingspersonel fra Udenrigsministeriet.

På trods af, at det er omkostningstungt, er der visse argumenter for opbygning af Beredskabsstyrelsens kapaciteter til indsatser i krigsområder. 1) Der er situationer, hvor der ingen NGO'er er i området. Imidlertid må man spørge, om det i sådanne sikkerhedssituationer vil være muligt for Beredskabsstyrelsen at lave meningsfyldt genopbygningsarbejde, og om det er opbygningen af et civilt beredskab, der er det mest relevante satsningsområde. 2) NGO'erne er næppe leveringsdygtige når det gælder opbygningen af netop civile beredskaber. 3) Et civilt beredskab, der både kan rykke ud i konfliktområder og i fredelige områder, vil ikke kun være anvendeligt i et dansk samtækningsinitiativ, men også kunne støtte internationale organisationer.

Ad 3. Den tredje måde, hvorpå Beredskabsstyrelsen kunne støtte op om forsvarets internationale missioner, kunne være, at forsvaret ad hoc og på frivillig basis kunne trække på Beredskabsstyrelsens kapaciteter. På samme måde som Beredskabsstyrelsen tjekker brandsikkerhed i forsvarets lejre, kunne de stille op, hvis der fx skulle laves vurderinger af humanitære katastrofer, vandforsyning eller andre specialopgaver i det område forsvaret er udstationeret i. En udlånsløsning ville, under forudsætning af et ellers velfungerende samarbejde, ganske sikkert komme til at fungere tilfredsstillende.

Der er god grund til, at denne udlånspolitik ville komme til at fungere, da forsvaret i så fald kunne drage nytte af den ekspertise, der ligger under Beredskabsstyrelsen, uden at få store organisatoriske omkostninger. Beredskabsstyrelsen ville også kunne supplere til den pulje af funktionelle specialister, som forsvaret er ved at opbygge.

Konklusionen er, at øget samarbejde ikke nødvendigvis kræver de store ændringer i organisationernes overordnede strukturer, men nærmere en ændring i samarbejdskulturen, hvor der fra begge sider skal være villighed til at samarbejde om smidigt udlån af personel og materiel. Dette vil nemlig understøtte en vilje til smidiggørelse af administrative procedurer, bestemmelser, osv. Hvis man ønsker et sådant samarbejde fra politisk side, kan man overveje at skrive ind i det kommende beredskabsforlig for perioden efter 2006, at Beredskabsstyrelsen skal

arbejde på at kunne støtte forsvarets internationale operationer med specialister. Dette vil ikke nødvendigvis skulle finansieres af Beredskabsstyrelsens budget, men kunne finansieres af Forsvarsministeriets CIMIC-budget eller Udenrigsministeriets genopbygningsbudgetter.

Man kunne også vælge en løsning, hvor man opbyggede en mere robust civil støttefunktion til forsvarets operationer ved en styrkelse af Beredskabsstyrelsens kapaciteter til støtte for genopbygning og ved at opstille flere udviklingsekspertes til missionerne. Det sidste kunne fx ske via en styrkelse af Udenrigsministeriets Internationale Humanitære Beredskab. Hvis man ønskede dette, kunne man sende et signal om yderligere civil deltagelse i militære operationer i forbindelse med omdefineringen af det danske beredskabskoncept. I denne sammenhæng kunne man overveje at skrive ind i konceptet, at det civile beredskab også skal kunne støtte forsvaret i dets internationale operationer.

Fremskyndet hjemtransport og evakuering af danskere i konflikt- og katastrofeområder

Tsunamien og Libanon-evakueringen viser, at der kan ske større katastrofer, hvor der er mange danskere indblandet. Det, at der er mange danskere indblandet, medfører, at der for de danske myndigheder vil kunne opstå akutte behov for hjemtransport, lægehjælp osv. Indsatsen vil til forskel fra andre katastrofetyper blive koordineret af Udenrigsministeriet i den Internationale Operative Stab og især dreje sig om, hvordan aktørerne kan hjælpe Udenrigsministeriets Borger-service.

Ved Libanon-indsatsens begyndelse fik den samlede danske indsats en kølig modtagelse i den danske presse, men billedet vendte sig, efter at internationale sammenligninger pegede på, at Danmark var hurtigst til at evakuere sine nødstedte borgere.⁹¹ Denne effektivitet tyder på, at de tiltag, der er taget efter tsunamien, har haft en positiv effekt.

Strukturelt kan der som forklaring herpå peges på den Internationale Operative Stab, som en nyttigt og effektiv koordineringsinstans. Derudover kan der peges på de organisatoriske omstruktureringer hos de enkelte aktører. Her er det først og fremmest politiet, der har taget større initiativer.

⁹¹ Se fx Fyns Stiftstidende (2006) "Danmark har evakueret flest fra Libanon", *Fyns Stiftstidende* 22. juli 2006.

Organisationskulturen kan også bidrage til forklaringen på den effektive indsats. På baggrund af møder med centralt placerede aktører inden for det danske totalforsvar er det forfatterens indtryk, at der er fælles fodslag om – “*aldrig mere en tsunami*”. Der er altså en klar holdning, at man ikke igen vil stå uforberedt ved en katastrofe som den i Sydasiens. Dette organisationskulturelle træk er afgørende, da det fremmer fleksibiliteten i de implicerede organisationer. Det vigtige i et fremtidsperspektiv bliver dermed at opretholde denne kultur – Libanon- evakueringen har vist, at masseevakueringer ikke er en engangsforeteelse og har dermed bekræftet organisationerne i, at det er fornuftigt at forberede sig. Det vil, hvis der går lang tid uden større hændelser, være fornuftigt at lave simulations- øvelser, der løbende vil tvinge de enkelte aktører til at overveje organiseringen og tilgængeligheden af deres kapaciteter. Hyppige øvelser i den Internationale Operative Stab vil måske i tillæg kunne foregribe den næste større katastrofe og dermed gøre den lettere at håndtere.

Derudover er der en række tiltag, der ville kunne forbedre fremtidige indsatser for at transportere danskere hjem.

For det første er et vedholdende fokus på forsvaret reaktionstid og muligheden for at udsende militært personel med civil status, centrale områder, hvor samarbejds potentialet kan forbedres.

For det andet bør Sundhedsstyrelsen fortsætte deres kapacitetsopbygning, da hurtigere lægeudrykning vil kunne forbedre fremtidige danske indsatser. Samtidig vil et internationalt medicinsk beredskab være yderst relevant ved udbrud af epidemier i områder, hvor mange danskere opholder sig. For at styrke dette arbejde kunne forfatteren forestille sig en række tiltag:⁹²

- De læger og sygeplejersker, der er på Sundhedsstyrelsens liste, kunne tilbydes videreuddannelse hos Beredskabsstyrelsen, da de i realiteten vil komme til at virke som *back-up* for Beredskabsstyrelsens forholdsvist lille pulje af læger.
- Det er en mulighed, at Sundhedsstyrelsen ligesom politiet hæver beredskabet, når der er møder i den Internationale Operative Stab. Dvs. at man skal have

⁹² Disse forslag er tentative, da de kun baserer sig på generelle observationer omkring international kriseudrykning og ikke på et studie af Sundhedsstyrelsens organisation. Sidstnævnte ligger imidlertid uden for rammerne af denne rapport.

noget af det medicinske personel i beredskab, ikke fordi de vil blive nødvendige i alle tilfælde, men fordi procedurerne skal trænes.

- Man bør i opbygningen af Sundhedsstyrelsens beredskab satse på en reaktionstid, der svarer til Beredskabsstyrelsens 12 timer, da de situationer hvor det eventuelt vil være nødvendigt at udstationere ekstra medicinsk personel, som regel vil kræve en hurtig respons.
- Det er muligt, at man ligesom politiet bør opbevare rene pas i Sundhedsstyrelsen til brug for udsendelse af personel.

Hertil kommer spørgsmålet om effektiv kommunikation mellem Danmark, katastrofeområdet og de udsendte enheder. Kommunikationen er afgørende for at få hjælpen frem til de rette steder. Kommunikation faciliteres ikke af, at visse dele af totalforsvaret i øjeblikket kun er udstyret med mobiltelefoner. Derfor bør danske enheder have bedre kommunikationsudstyr. Her vil man kunne trække på Beredskabsstyrelsens udstyr og de udstyrspakker Udenrigsministeriet har klar til katastrofeudrykninger. Det kræver imidlertid en nærmere udredning at afklare, om det internationale beredskab er dækket ind af dette.

Kapitel 5: Konklusion

Rapportens mest centrale konklusioner er opsummeret i figur 5. Figuren kombinerer de to overvejelser, der var udgangspunktet i rapporten: 1) Hvilke typer missioner er det ønskværdigt, at totalforsvarsaktørerne kan udføre henholdsvis samlet og koordineret? 2) Hvilke tiltag kan gøres for at forbedre samarbejdet?

Figur 5: Typer af internationale indsatser kombineret med mulige tiltag

Indsatsområde Formål	Området er fredeligt	Konfliktområde
Humanitær bistand	<p>Regulær humanitær bistand</p> <p>Nationalt: Øget udlån fra forsvaret til Beredskabsstyrelsen, evt. organiseret omkring modulopstilling.</p> <p>Internationalt: Sørge for at FN, NATO og EU supplerer hinanden i stedet for at konkurrere, fx via modulsystem.</p>	<p>Genopbygningsindsatser og humanitær bistand i konfliktområder</p> <p>Nationalt: Udlån af eksperter fra Beredskabsstyrelsen til Forsvaret.</p> <p>Internationalt: Styrke civil militær sammentænkning på FN-niveau, da der er brug for en større indsats end udelukkende en lokal dansk.</p>
Hjemtransport af danskere	<p>Fremskyndet hjemtransport</p> <p>Nationalt: styrkelse af Sundhedsstyrelsens internationale beredskab og fælles øvelser.</p> <p>Internationalt: Konsulært samarbejde på nordisk og EU-niveau.</p>	<p>Evakuering af danskere med civile eller militære midler</p> <p>Nationalt: styrkelse af Sundhedsstyrelsens internationale beredskab og fælles øvelser. Overvejelse af muligheder for militære evakueringer.</p> <p>Internationalt: Konsulært samarbejde på nordisk og EU-niveau.</p>

Den mest grundlæggende konklusion er, at det er mest nødvendigt, at totalforsvarsaktøerne kan samarbejde omkring evakueringsmissioner, hvor danskere skal hentes i katastrofe- eller konfliktområder. Dette skyldes, at ingen internationale organisationer i tilfredsstillende grad kan løse dette problem. Det er derfor nødvendigt at sætte alle kræfter ind i en dansk indsats.

Organisatorisk har man med oprettelsen af den Internationale Operative Stab forbedret koordinationen mellem totalforsvarsaktøerne betragteligt. Politiet, Beredskabsstyrelsen og forsvaret er på grund af deres erfaring og kapaciteter også godt rustede til at deltage i den internationale katastrofehandtering. Den aktør, der er længst fra at have etableret et tilfredsstillende beredskab, er Sundhedsstyrelsen, hvilket skyldes manglende erfaring med internationale udsendelser. Det kan derfor være nødvendigt, at der må bakkes op med politiske rammebeslutninger for at få dette beredskab etableret. Derudover bliver den største udfordring at opretholde den i organisationerne positive indstilling til at bidrage til internationale indsatser, og her er den bedste metode øvelser.

For at styrke sammenhængen mellem civile og militære indsatser i postkonfliktområder er det vigtigt at styrke det internationale arbejde, da en ensidig dansk indsats ikke vil kunne dække tilstrækkeligt store områder. En internationalt koordineret indsats vil ikke nødvendigvis kræve øget samarbejde mellem danske aktører. Den vil kunne basere sig på, at danske aktører hver især bidrager til forskellige organisationer, der kan koordinere den overordnede genopbygning. Dette betyder ikke, at man skal stoppe samtænkningsskemaet eller det velfungerende samarbejde mellem forsvaret og politiet i det sydlige Irak, men tværtimod, at man bør overveje at styrke Beredskabsstyrelsens kapacitet til at deltage i genopbygningsarbejde i konfliktområder eventuelt sammen med det danske forsvar og eventuelt i FN- eller EU-regi.

Der er præcedens for udlån af udstyr og personel fra forsvaret til Beredskabsstyrelsen i regulære humanitære indsatser. Dette samarbejde kunne eventuelt styrkes og etableres i den modsatte retning, således at forsvaret kunne trække på Beredskabsstyrelsens eksperter til genopbygningsarbejde, i den grad de har brug for det. Dette udlånssamarbejde kunne styrkes via etableringen af en fælles database med klare oplysninger om muligheden for international udsendelse, og en god samarbejdskultur, der fx kunne skabes ved samarbejde om opstilling af moduler til internationale humanitære indsatser.

Rapporten har følgende anbefalinger til fremtidens totalforsvarssamarbejde i internationale indsatser:

- Når det gælder den regulære humanitære bistand, bør den eksisterende arbejdsdeling, hvor det først og fremmest er Beredskabsstyrelsen, der udsendes, opretholdes. Beredskabsstyrelsens indsatser vil dog kunne styrkes ved et fleksibelt samarbejde om udlån af materiel og personel fra forsvaret (som det der foregik til tsunamien og Libanon-evakueringen). Dette vil først og fremmest kræve en ændring i kulturen i forsvaret, hvor dette skal accepteres som en vigtig opgave at udfylde. Dette vil fx kunne ske via deltagelse i opstilling af moduler til brug i humanitære katastrofer.
- Humanitær bistand og genopbygningsindsatser i konfliktområder vil i mange tilfælde kunne varetages af FN og NGO'er, og det bør de blive. Genopbygningsindsatser bør koordineres med de militære missioner, men denne koordination bør ske i internationale organisationer, da en selvstændig dansk indsats ikke er tilstrækkelig. I situationer hvor NGO'erne ikke kan eller vil operere, kan forsvaret og politiet levere støtte til sikkerhedssektorreformer, og da det er det vigtigste i de perioder, er der ingen grund til at udbygge totalforsvarssamarbejdet yderligere på dette område.
- Når det gælder om at undsætte danskere i katastrofeområder er det vigtigste initiativ en styrkelse af Sundhedsstyrelsens internationale beredskab. Desuden er det vigtigt at opretholde den beredskabskultur, der med baggrund i tsunamien og Libanon-evakueringen eksisterer i de centrale organisationer. I tillæg bør mulighederne for evakuering af danskere med militære midler overvejes.

Rapporten argumenterer ydermere for at Danmark i internationalt henseende bør satse på:

- Etableringen af konsulært samarbejde på EU-niveau.
- Styrkelse af integrerede missioner i FN, da dette niveau bedst vil kunne stå for en koordineret genopbygningsindsats i krigshærgede stater, samtidig med at man kan opretholde distinktionen mellem militært og humanitært arbejde.
- Arbejde for at EU's indsats inden for civilbeskyttelse og humanitært arbejde kommer til at virke som en støtte til FN i stedet for som en konkurrent.
- Arbejde på at EU's civilbeskyttelse især koordinerer de eksisterende nationale ressourcer i stedet for at duplikere dem. Dette betyder, at meget arbejde ligger i medlemsstaterne, hvor ressourcer, der er ledige til internationale indsatser, skal synliggøres.

Litteraturliste

- Aagaard, Martin "Krig i Libanon: Kaotisk evakuering af europæiske borgere"
Politiken 19. juli 2006, 1. sektion, s. 1
- Aftale om forswarets ordning for 2005-2009 (2004)
- Bailes, Alyson J. K., Gunilla Herlouf og Bengt Sundelius (2006) *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy* (Sipri, Oxford University Press)
- Barnier, Michel (2006) *For a European civil protection force: europe aid*. Bruxelles; EU-kommissionen.
- Bisserup, Bjørn (2005) *Afdelingchef Bjørn Bisserups indlæg på Totalforsvarssymposiet den 29. september 2005*, s. 11-12. Downloaded fra <http://forsvaret.dk/FMN/Temaer/Symposium+Fremtidens+Totalforsvar/> den 3. september 2006.
- Beredskabsstyrelsen (2006) *Projekt international uddannelse: Beredskabsstyrelsens internationale indsatser – statistisk oversigt*.
- Beredskabsstyrelsen (1993) *Maglaj-angrebet: Rapport om angrebet på Beredskabsstyrelsens nødhjælpskonvoj ved Maglaj – Bosnien-Hercegovina 1. juni 1993*
- Boin, Arjen; Magnus Ekengren og Mark Rhinard (2006) *Functional Security and Crisis Management Capacity in the European Union*, Universiteit Leiden and National Defence College of Sweden.
- Boin, Arjen og Mark Rhinard (2005) *Shocks without frontiers: Transnational breakdowns and critical incidents: what role for the EU?*, A Green Paper, EPC Issue Paper No. 42, 16 November 2005.
- Brimmer, Esther, red. (2006) *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations)
- Brimmer, Esther (2006) "From Territorial Security to Societal Security: Implications for the Transatlantic Outlook" i Brimmer, Esther (red.) *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations)
- Britz, Malena (2006) *Lost in translation? The Solidarity Declaration in practice: A Nordic perspective on EU civil protection, Results from interviews*, Draft report August 2006, Swedish National Defence College.
- Canada, Tjekkiet, Danmark, Ungarn, Holland, Norge og Slovakiet (April 2006) *Concerted Planning and Action (CPA) Non-paper on possible Ways Ahead*.
- Chairman's Report on Civil Protection Modules, 19 December 2005.
- COWI (2006) *Desk Review of Civil-Military Activities in Iraq Financed by the Danish Ministry of Foreign Affairs*.

- COWI (2006) *Review of Civil-Military Activities in Afghanistan Financed by the Danish Ministry of Foreign Affairs*
- Dalgaard-Nielsen, Anja (2006) "Culture of cooperation? Civil-military relations in Danish homeland security", *DIIS Working Paper 2006:2*
- Ditlev, Niels og Anne Mette Svane (2004) "Beredskab: Civilt beredskab ind under forsvaret" i *Jyllands-posten* 21. januar 2004, 1. sektion, s. 4
- Eide, Espen Barth; Anja Therese Kaspersen; Randolph Kent og Karen von Hippel (2005) *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations* (Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group)
- Espersen, Lene og Søren Gade (2004) "Danmark er godt forberedt på terror" Kronik i *Berlingske Tidende* 11. september 2004, 2 sektion, magasin, s. 17
- Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet og Statsministeriet (2003) *Arbejdsgruppen vedrørende en samling af det civile beredskabs og forsvarets opgaver*
- Forsvarskommandoen, Rigspolitichefen og Beredskabsstyrelsen (1998) *Totalforsvar i Danmark*
- Fyens Stiftstidende* (2004) "Beredskab under Forsvarsministeriet", 21 januar 2004.
- Fyns Stiftstidende* (2006) "Danmark har evakueret flest fra Libanon", 22. juli 2006.
- Glasius, Marlies (2006) "The EU Response to the Tsunami and the Need for a Human Security Approach" i *European Foreign Affairs Review* 11: 353-378, s. 373
- Gusteneau, Gustav (2006) "The Concept of Homeland Security in the European Union and in Austria – A challenge for the Austrian EU Presidency" i Brimmer, Esther (editor) *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations)
- Hansen, Niels (2004) "Beredskab: Dumt at droppe eksport af dansk idé" i *De Bergske Blade*, 10. februar 2004, 1. sektion, s. 1
- Hsu, Spencer S., "Repeat of Past Mistakes Mars Government's Disaster Response" *Washington Post*, 16. oktober 2005.
- IHP Concept Paper*, September 2004.
- Kaplan, Robert D., "Next: A War Against Nature" *New York Times*, 12. oktober 2005.
- Lutterbeck, Derek (2004) "Between Police and Military: The new Security Agenda and the Rise of Gendarmeries", i *Cooperation and Conflict* 39(1): 45-68

- Møller, Per Stig og Søren Gade (2005) "Civile opgaver: At vinde den gode fred" i *Politiken* 21. juni 2005, 2. sektion, s. 6
- Jakobsen, Peter Viggo (2005) "PRTs in Afghanistan: Successful but not Sufficient", *DIIS Report 2005: 6*
- Jedig Jensen, Michael (2006) Konsekvenser af NATO's nye ikke-militære opgaver, *DIIS Brief*
- Jensen, Martin Thomas og Sune Wadskjær Nielsen (2003) *Det Danske Totalforsvarssamarbejde*, Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste
- Kommissionen (2004) *Kommissionens afgørelse af 27. oktober 2004*.
- Kommissionen (2006) *Forslag til Rådets beslutning om indførelsen af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning (omarbejdet)*
- Mortensen, Hans, "Knas på linjen", i *Weekendavisen*, 11. august 2006, 1. sektion, s. 3
- Paris Declaration of Aid Effectiveness*, 2006.
- Petersen, Henrik G. og Niels Jacobsen, "Totalforsvaret og det civile beredskab" i *Militært Tidsskrift*, 1997, s. 215-239
- Pullinger, Stephen (red.) (2006) *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the New Civilian Military Cell*, Joint Report by ISIS Europe and CeMISS.
- Regeringen (2005) *Et robust og sikkert samfund: Regeringens politik for beredskabet i Danmark*
- Solana (2003) *Et sikkert Europa i en bedre verden: Europæisk sikkerhedsstrategi*
- Stålvant, Carl-Einar (2004) *Conceptualising the role of the military in coping with functional security*, Paper presented on the second Pan-European Conference, Standing Group on EU Politics, Bologna, 24-26 juni 2004, www.jhubc.it/ecpr-bologna
- Sundelius, Bengt (2004) "The Challenge of Security Threats and Emergencies in Modern Society", i *Societal Security and Crisis Management in the 21st Century*, CRN-Workshop Report, Stockholm, Sweden, 2004.
- Tardy, Thierry (2006) "The EU and NATO as peacekeepers: Open Cooperation versus Implicit Competition" I Orjan, Hanna (red.) *Peacekeeping –Peacebuilding: Preparing for the future*, The Finish Institute of International Affairs 2006.
- Tyson, Ann Scott, "Military Forces Stretched by Hurricanes", *Washington Post*, 2. oktober 2005.
- Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet (2004), *Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer*.
- Udenrigsministeriet (2005) *Evalueringen af den samlede danske håndtering af*

- flodbølgekatastrofen i Asien*
Udkast til Traktat om en forfatning for Europa
Udvalget for National Sårbarhedsudredning (2004) *National Sårbarhedsudredning*
UN (1994) *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*
UN (2003) *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*
Veicherts, Nicolas T. (2005) Hvorfor samtænkning af militær og civil indsats er nødvendig i felten, *DIIS Brief*
Veicherts, Nicolas T. (2005), Hvorfor samtænkningen af militær og civil indsats er kommet at blive, *DIIS Brief*
Veicherts, Nicolas T. (2006) Samtænkning – Modstand og muligheder, *DIIS Report 2006:5*
Wande Hei, Jim og White, Josh, “Bush Urges shift in Relief Responsibilities”, *Washington Post*, 26. september 2005.

Om 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 Forsvarsministeriet. 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, Professor of International Relations, London School of Economics and Political Science

Heather Grabbe, Advisor to the EU Commissioner for Enlargement

Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, lektor, Københavns Universitet

Knud Erik Jørgensen, Jean Monnet Professor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Reader in War in the Modern World, Department of War Studies at King's College London

Iver Neumann, forskningsprofessor, NUPI

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

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

Mikkel Vedby Rasmussen, direktør, Dansk Institut for Militære Studier

Sten Rynning, lektor, Syddansk 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

