



DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER
STRANDGADE 56 • 1401 København K
32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

Transition til statsbygning efter intervention – en ny strategisk udfordring

Henrik Ø. Breitenbauch
September 2005

Tendensen med mere robuste militære interventioner med efterfølgende statsbygning er af stor strategisk vigtighed for verdenspolitikken. Af både magt- og udviklingspolitiske hensyn er ambitionerne vokset med hensyn til omfanget af både genopbygning og det militære indgreb. Når statsbygning erstatter stabilisering som mål, indebærer det meget langsigtede indsatser, mens tidligere intervention i en konflikt indebærer operation under krigslignende forhold med civile formål for øje. Den centrale operative udfordring er transitionen fra militært til civilt domineret forløb; og midlerne indbefatter alle militære og civile instrumenter; og målet er konstruktionen af en legitim, lokal politisk proces. Civile og militære aktører har svært ved at forlige deres professionelle selvforståelse med transitionsoperationerne. Men fordi disse er helt centrale for dansk udenrigspolitik tyngdepunkter i form af både sikkerheds- og udviklingspolitik, må begge parter må lære sig transitionsoperationerne, ligesom den danske stat må opgradere sine kapaciteter her indenfor.

Henrik Ø. Breitenbauch er forskningsassistent ved
Afdelingen for konflikt- og sikkerhedsstudier, DIIS

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

1. Indledning

Udviklingen hen imod mere robuste militære interventioner med efterfølgende statsbygning er et nyt og vigtigt led i den globale administration af verdensstatssystemet.¹ Det er helt centralt for både den aktivistiske danske udenrigspolitikens bærepiller – det store engagement i både sikkerheds- og udviklingspolitik – og i det strategiske transatlantiske forhold: EU-landene ser en særlig institutionel styrke for sig selv indenfor dette område, mens der i USA er der tegn på, at man med Irak har indset nødvendigheden af at have evnen til at gennemføre stabiliseringsoperationer koblet med en samtidig statsbygningsindsats.² En styrkelse af disse kapaciteter er således et særdeles vigtigt element i det strategiske spil på tværs af Atlanten, og derfor også for spørgsmålet om NATO's og EU's relative roller i den globale arbejdsdeling. Allerede før terrorangrebene 11. september 2001 var 1990ernes fredsbygning på vej mod mere militært robuste missionstyper. Terrorangrebene vækkede magtpolitikken – og den gjorde det humanitære interventionsparadigme til et sikkerhedspolitisk emne. Svage og fejlslagne stater og de medfølgende negative konsekvenser er kommet i fokus, ikke mindst i kampen mod terror, og er derfor blevet identificeret som et centralt sikkerhedspolitisk problem i både USA's (2002) og EU's (2003) sikkerhedsstrategier.³

Resultatet er et nyt paradigme for mere robuste militære interventioner med efterfølgende statsbygning: siden 1990erne er ambitionerne vokset både i retning af at gribe tidligere ind i et konfliktforløb med militære instrumenter og i forhold til genopbygning, som er blevet til egentlig statsbygning. At gribe tidligere ind i et konfliktforløb indebærer for det første ikke blot mere komplekse og farligere militæraktioner – overgangen fra fredsbevarende til fredsskabende opgaver – men også, at de intervenserende aktører påtager sig ansvaret for at understøtte og lede den lokale politiske proces. Hermed forandres det samlede fredsbygningsparadigme: med fredsskabende og andre militært tunge missioner bliver processen præget af, at den militære logik dominerer, indtil sikkerhedssituationen muliggør en civil overtagelse. Derfor bliver *transitionen* fra militært til civilt domineret proces en helt central operativ problemstilling for alle de deltagende aktører.

For det andet betyder det påtagede ansvar for konfliktens løsning, at den efterfølgende genopbygning integreres med den almindelige udviklingspolitik: genopbygning bliver til egentlig statsbygning. Men betingelserne for at udføre statsbygning i svækkede og fejlslagne stater er særdeles vanskelige: dysfunktionelle, svage og fejlslagne stater er snarere reglen end undtagelsen i de områder, hvor der oftest vil blive intervenseret. Krise- og konfliktløsning inklusive brug af militære instrumenter er dermed i denne sammenhæng at betragte som en central og integreret del

¹ Dette DIIS brief indeholder en koncentret version af dele af argumenterne i DIIS Rapporten med samme titel.

² Eksempelvis Binnendijk og Johnson 2003; Binnendijk 2004; Binnendijk et al. 2005; Barcelona-rapporten 2004; Defense Science Board 2004; Defense Science Board 2005; [Det Europæiske Råd] 2003; United States Joint Forces Command 2004; Lindley-French 2004.

³ [Bush, George W.] 2002; [Det Europæiske Råd] 2003.

af den samlede udviklingspolitik. Som Roland Paris påpeger, er fredsbygningsmissioner ikke kun "øvelser i konfliktstyring, men elementer af et langt større fænomen: globaliseringen af en bestemt model for indenrigspolitisk regeringsførelse – liberalt markedsdemokrati – fra kernen til periferien af det internationale system".⁴ Udfordringerne ved den nye fredsbygning går dermed langt videre end eksempelvis de organisatoriske spørgsmål om indsatskoordinering, der oftest diskuteres i litteraturen. I det omfang man ønsker at lave statsbygning, som løfter den lokale stat et niveau højere end *status quo ante*, bringer man den samlede udviklingsdagsorden i spil, og operationerne er dermed særdeles vanskelige.

Det nye interventionsparadigme er en skærpet udgave af 1990ernes *Fredsbygning*: fælles for de to er udfordringerne ved at koordinere en flerstrengt indsats med både sikkerheds- og udviklingspolitiske elementer, hvor ambitionsniveauet for den samlede proces er vokset til at sigte mod egentlig statsbygning og ikke blot umiddelbar stabilisering; mens ambitionerne om at gribe tidligere ind i konflikter fører til, at det militære instrument i den ny fredsbygning anvendes aktivt med et politisk formål (tabel 1).

Tabel 1. Humanitære og sikkerhedsdrevne interventioner: fredsbygning under udvikling

<i>Paradigme</i>	<i>Policy-begreb: Fredsbygning 1-2</i>	<i>Fælleselementer</i>	<i>Praktiske udfordringer</i>	<i>Organisatorisk hovedfokus</i>	<i>Tematiske forandringer</i>
Humanitær intervention (siden 1991)	Sen indgriben med militært instrument som element i administration af statsstabilitet	Konvergens mellem sikkerheds- og udviklingspolitik + stigende ambitionsniveau	Militære instrumenter i fredsbevarende og -skabende opgaver	Hovedsagelig koordination mellem civile aktører til samlet proces	Udviklingspolitik med sikkerhedspolitiske instrumenter; klar arbejdsdeling
Sikkerhedsdrevet og humanitær intervention (siden 2001)	Tidligere indgriben med militært instrument som element i administration af statsstabilitet	for begge dagsordener: statsbygning og fredsskabende opgaver	Militæret som hovedaktør i tidlige faser	Koordination mellem civile og militære aktører i militært dominerede situationer	Sikkerhedspolitisk overtoning i tidlige faser af samlet proces; politisk hensigt med militært instrument

Ambitionerne vokser således således simultant indenfor 1) brugen af militære instrumenter både i fortsættelsen af det humanitære interventionsparadigme og i de sikkerhedspolitisk dikterede interventioner, og 2) udviklingspolitikens statsbygningsskarakter. Dette betyder, at de "civile" arbejdsopgaver, man ønsker at udføre i den umiddelbare slipstrøm på militære interventioner, nu kan risikere at skulle blive udført i situationer med stor sikkerhedsrisiko, sideløbende med militær oprørsbekæmpelse og fredsskabende operationer. Denne dobbelte ambitionsvækst, der har som mål at skabe en legitim, lokal politisk proces, betyder derfor, at de strategiske og organisatoriske udfordringer i forbindelse med *transitionen* fra militært til civilt dominerede faser indenfor en samlet fredsbygningsproces bliver helt centrale.⁵

2. Transition: den centrale operative udfordring

Fra et operativt perspektiv er det afgørende nye ved de mere robuste interventioner *timing*en. Den tidligere indgriben indebærer, at man ikke lader en given konflikt spille sig til ende, som den ellers

⁴ Paris 2002, 638.

⁵ Fx jf. Wilson 2004, 11: "Transitions and 'transitioning' is one of the keys to successful campaigning, but an aspect of campaign planning that has received very little doctrinal attention. Phase IV operations was labeled *Transition* by CFLCC and V Corps planners, yet no deliberate operationalization of the start of this phase, vice the endpoint – the defining measures of effective progression (or regression) through this operational phase – was ever conducted. The failure to plan for transitions continues to haunt the US reconstruction effort in Iraq, as well as the troop and unit rotation process in support of OIF [Operation Iraqi Freedom], OEF (Afghanistan), and the GWOT [Global War on Terrorism] in general".

ville have gjort. De mere robuste militære instrumenter betyder, at de centrale operative dynamikker skifter karakter – fra at være primært civile til at være primært militære. Militæret får med andre ord en anden og mere fyldig rolle i de nye interventioner med efterfølgende statsbygning. Skitsen til et nyere *Joint Operating Concept* fra US Joint Forces Command om denne type operationer – benævnt “stabilitets-, genopbygnings og transitionsoperationer” – er et udtryk for en erkendelse af, at den militære missions egentlige afslutning først sker ved en overdragelse til civile myndigheder. Doktrinudviklingen her er et første skridt imod en mere organisk forståelse af det militære instruments rolle som en del af en overordnet politisk proces. De militære arbejdsopgaver udvides indenfor denne missionstype i forhold til tidligere lignende typer:

Security, transition and reconstruction operations establish a safe and secure environment, provide essential social services, emergency infrastructure reconstruction and humanitarian relief in order to facilitate the transition to legitimate, local civil governance. The objective is clearly to establish governance that enables a country or regime to provide for its own security, rule of law, social services, and economic activity and eliminate as many of the root causes of the crisis as feasible to reduce the likelihood of the reemergence of another crisis.⁶

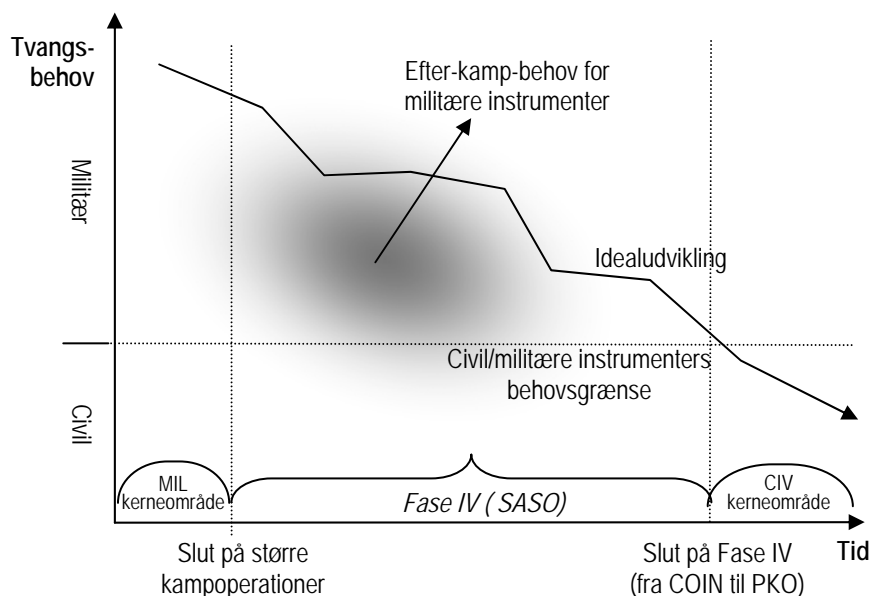
I den amerikanske militæroptik må militæret altså spille med også indenfor de dele af statsbygningens indsats, der normalt er omfattet af den egentligt post-konfliktuelle fredsbygning; det vil sige både være ansvarlig for udførelsen af opgaver relateret til umiddelbar stabilisering og bidrage til genopbygning således, at de to dele bliver gensidigt forstærkende. Militærets centrale funktion efter afslutningen af større kampoperationer bliver dermed at sikre en transition til et konfliktniveau, der kan administreres af civile aktører. Transitionen indebærer, at militæret er ansvarlig for både sikkerhedsopgaver – fra oprørsbekæmpelse over fredsskabende og fredsbevarende opgaver, til politiarbejde i forbindelse med håndhævelse af lov og orden – og for indledende genopbygningsopgaver i bred forstand.

Militæret bliver dermed en art hovedaktør; indtil sikkerhedssituationen tillader større civil indsats. Hensigten er, at denne periode bliver så kort som mulig, så processen kan overgå fra at være militært til civilt domineret, og de militære styrker kan trækkes ud. Fordi sikkerhedssituationen er problemet, og opretholdelsen af lov og orden som faciliterende element i den fredelige samfundsudvikling er målet, bliver det operative hovedproblem i første omgang det overordnede behov for magtanvendelse – tvangsbehovet i bred forstand.⁷ I sin simple og optimistiske form kan processen skitseres som i figur 1.

⁶ United States Joint Forces Command 2004, 3.

⁷ “Coercion Required is a function of the societal conditions. All societies require some level of coercion. Coercion is the sum of Introduced Coercion (Military Force) and the Indigenous Coercion (Police, Local Military, Militia, Criminal Elements...). While Socialization and Inducements may reduce the total level of coercion required, the requirement for some level of it never disappears. Therefore the Introduced Coercion must be one for one replaced by Indigenous Coercion for long term stability.” United States Joint Forces Command 2004, 63.

Figur 1. Sikkerhedsunderskuddet mellem afslutningen af egentlige krigsoperationer og endelig civil overtagelse



Note: Efter større kampoperationer følger fase IV med missions-typer lig SASO, Stabilitets- og støtteoperationer; COIN er en forkortelse for counter-insurgency, oprørsbekæmpelse; mens PKO er peacekeeping operations, altså fredsbevarende operationer.

Figurens x-akse afbilder udviklingen over tid, mens y-aksen afbilder det dynamiske tvangsbehov i den givne situation. Tvangsbehovet er det samlede pres, der er nødvendigt for at opretholde ro og orden med henblik på, at en intern politisk i betydningen hovedsageligt ikke-voldelig samfundsmæssig dynamik kan iværksættes og fastholdes. Tidsmæssigt tager figuren sit udgangspunkt efter den egentlige krigstilstand, det vil sige efter afslutningen af større kampoperationer (*major combat operations*), hvad enten der er tale om angrebskrig eller en fredsskabende operation af *forced-entry*-typen.

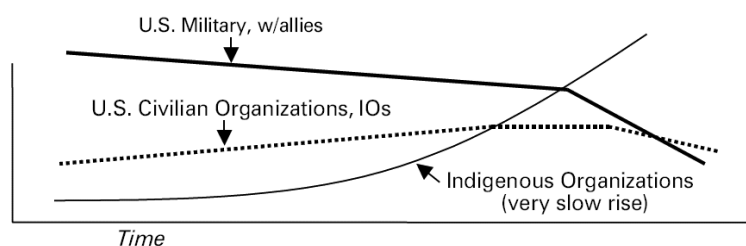
Operativt skelnes indenfor det amerikanske forsvar imellem fire kronologiske faser i en intervention, hvor fase I er forberedelse og planlægning; fase II er de indledende operationer; fase III er den egentlige intervention eller kampfasen; mens fase IV defineres som “efter-kamp-operationer”. Det militære kerneområde opfattes således som værende kampoperationerne i den tredje fase, mens andre operationer end krig, som dem der hører under fase IV, logisk lægger sig udenfor dette. Omvendt er det “gamle”, civile fredsbygningsparadigme hovedsageligt orienteret mod egentlige post-konflikt-situationer, dvs. hvor der allerede foreligger en fredsaftale, og det opfatter behandling af disse situationer som sit kerneområde.

Figurens vigtigste pointe er dermed, at transitionsprocessen falder udenfor de områder, som henholdsvis de civile fredsbyggende organisationer og de militære aktører, hver især opfatter som kernekompetencer. Transitionsfasen udgør dermed en operativ og filosofisk⁸ udfordring for de to typer aktører: de civile aktører er nødt til at tænke længere “baglæns” ind i forløbet, så transitionsoperationerne integreres i visioner og operative standarder; mens de militære må tænke længere “fremad” i forløbet, så den professionelle selvforståelse ikke kun består af *warfighting*, men også af vellykket transition til civile myndigheders overtagelse af det operative ansvar. Hvis opgaverne fremover skal udføres med succes, må begge parter gentænke deres funktionelle *raison d'être* – og forberede sig på, dels at operere under vante forhold med uvante målsætninger (militære aktører), dels at operere med vante målsætninger under uvante forhold (civile aktører).

⁸ Filosofisk udfordring i den forstand, at den bryder med dele af den underliggende professionelle etos og det normative tankesystem i de respektive organisationstyper.

En central *lesson learned* er, at overgangen mellem de enkelte faser og fasedele aldrig er skarpt defineret, men at hver del må planlægges og forberedes som en integreret del af den samlede proces, og også igangsættes sideløbende med den foregående. Faserne kan altså ikke forstås som en togstamme, hvor hver vogn adskilt følger den næste.⁹ Fordi militæret vil få ansvaret for igangsættelsen af fase IV, og fordi hensigten med transitionen er overdragelsen til civile aktører, kan man med fordel skelne mellem de første dele af fase IV-operationerne, som iværksættes samtidig med afslutningen af kampfasen (*fase IVa*) og de dele, hvor sikkerhedssituationen tillader en løbende igangsættelse af den civile overtagelse (*fase IVb*). Hvor den sidste del omtrent vil svare til de mere klassiske fredsbevarende missioner, og således er velbeskrevet fra både militært og civilt hold, og svarer til fredsbygningsparadigmet (beskrevet i tabel 1 som *Fredsbygning 1*), eksisterer den forudgående del, IVa, endnu mest som strategisk aspiration (*Fredsbygning 2*).

Figur 2. Crane og Terrill's "realistic vision of transition"



Problemet er imidlertid, at implementeringen af den civile kapacitet ofte i realiteten ikke når at blive tilstrækkeligt omfangsrig til, at en egentlig overtagelse af processen kan finde sted. Militæret må derfor ofte i praksis blive i sin styrende rolle, indtil en tilstrækkelig lokal institutionel kapacitet er skabt. Transitionen

ligner derfor i virkeligheden normalt mere figur 2, som indeholder en grafisk beskrivelse af graden af praktisk ansvar over tid, "hvor overdragelsen sker direkte til den lokale regering".¹⁰ Som vist på figuren trækkes den militære indsats tid således ud – og overdragelsestidspunktet bliver nærmere en funktion af den lokale kapacitetsopbygning end af en potentielt optimal civil kapacitetsopbygning. De militære organisationer må derfor påregne både at skulle være ansvarlige for igangsættelsen af hele fase IV, for udførelsen af fase IVa – og risikerer tillige at være det for fase IVb. Militæret er derfor nødt til at opfatte transition som en del af dens kerneområde:

Successful security, transition, and reconstruction operations [after major combat operations] are inextricably linked to planning and executing war. If combat is required, security, transition, and reconstruction operations will form an essential part of pre-combat activities, combat operations, and post-combat actions. The joint force, as part of a multinational and integrated, multiagency operation, still provides security as well as initial humanitarian assistance, limited governance, restoration of essential public services, and other reconstruction assistance—until the security environment permits civilian agencies to perform these functions.¹¹

Den vigtigste problemstilling i forhold til de nyere ambitioner er således ikke fase IVb, som i indhold svarer omtrent til 1990ernes fredsbygningsoperationer, men fase IVa, som indeholder udfordringer af mere dybtgående karakter. De to hovedopgaver, stabilisering og genopbygning, og målsætningerne indenfor fase IVa og fase IVb er i vid udstrækning ens. Genopbygningsindsatsen i fase IVa er ligeså vigtig som stabiliseringsindsatsen, fordi den afgørende skabelse af missionens legitimitet¹² afhænger af både genopbygning af kritisk infrastruktur (som el, vand, veje, hospitaler

⁹ Defense Science Board 2005, 103; 110; Crane og Terrill 2003, 43. Jf. også [Third Infantry Division (Mechanized)] 2003; Wilson 2004.

¹⁰ Crane og Terrill 2003, 44.

¹¹ United States Joint Forces Command 2004, 34.

¹² Konstruktionen af en legitim civil autoritet som er et nødvendigt udgangspunkt for den samlede proces – en autoritet, der således sikrer en juridisk forankring i forhold til både det internationale og det lokale samfund, jf. Campbell 2005; Orr 2002: "Legitimacy is essential to create long-term success. Security, transition, and reconstruction operations are usually characterized by an effort to seek a broader legal legitimacy through a mandate from the international community and to establish "new" legitimacy locally. In many cases, restorative security, transition, and recon-

og skoler), af økonomien, samt af konstruktionen en lokal politisk proces i form af lokal, regional og national politisk administration, og inddragelse af lokalbefolkningen i beslutningstagningsprocessen.

Den grundlæggende forskel på de to delfaser er, at de mere vidtgående strategiske ambitioner indebærer, at der kan opereres under en krigslignende sikkerhedssituation. Skabelsen af en legitim lokal politisk proces under disse forhold hviler på, at stabiliseringsindsatsen målrettes denne politiske hensigt – i form af aktiv styring af alle typer spoilere, det vil sige aktører, der modarbejder fredsprocessen på forskellige måder. Til forskel fra fase IVb og almindelig fredsbygning, hvor man ikke har instrumenter til at modgå komplette spoilere (aktører, der modsætter sig fredsprocessen med vold), er hensigten med fase IVa også at eliminere komplette spoilere. Det er netop dette redskab, som det internationale samfund nu forsøger at give sig selv ved at udvide den acceptable redskabskasse med de nye statsbygningsinterventioner.¹³

Spoilerproblemet er dermed det operationelle element, der fra et militært perspektiv mest adskiller de mere ambitiøse missioner fra de fredsbevarende. På den ene side er militærets opgaver her mere risikofyldte (og som sådan “militære”), men på den anden side er militæret, til forskel fra egentlig krig, i langt højere grad nødt til at integrere den civile politisk-strategiske forståelse af sammenhængene i form af både planlægning og udførelse. Dette fordi endemålet for spoilerstyringen er en skabelse af et tilstrækkeligt grundlag for igangsættelsen af en lokal politisk proces. Det vil sige, at selv når spoilerstyringen indeholder brug af offensive tvangsmidler, så må disse nødvendigvis være konstant afbalancerede i forhold til denne.

Spoilerstyringens midler indenfor fase IVa svarer i operationstype til en blanding af oprørsbekæmpelse og fredsskabelse.¹⁴ Oprørsbekæmpelse som militær missionstype er særligt interessant, fordi den griber ind i hjertet af den operative fase IVa-problematik. Oprørsbekæmpelse er den missionstype, som militære organisationer har haft sværest ved at lære, og som de gennem hele det 20. århundrede gang på gang har skullet genopfinde.¹⁵ Dette skyldes netop, at hovedmidlet i oprørsbekæmpelse er den politiske dimension, hvor *the centre of gravity* (indenfor militærstrategi: det mest omkostningseffektive tyngdepunkt, som man derfor skal fokusere på) er lokalbefolkningens *velvilje*: brugen af militære og politiske midler med henblik på at understøtte en legitim, lokal politisk proces.¹⁶

Den militære modvilje mod at lære af erfaringerne på dette område skyldes netop, at administration af politisk velvilje ligger langt fra den professionelle selvforståelse forbundet med *warfighting*. Læringens udfordring og selvforståelsens forhindring går således igen i den manglende strategiske implementering af 1990ernes erfaringer med freds- og transitionsmissioner – igen eksemplificeret i fejltagelserne i forhold til forberedelsen af fase IV-operationer i Irak.¹⁷

struction operations can be characterized as a fight over legitimacy—old versus new. One of the conditions required for long-term results form several aspects of legitimacy. *Legitimacy is a product of fact and perception. By acting under the direction of legitimate civil authority the joint force ensures legal and moral legitimacy for both the force and the operation.* In security, transition, and reconstruction operations, only an appropriately mandated civil authority can direct coercive operations against spoilers. Authorized under proper authority, the civilian leader of the mission is normally vested with executive powers to enforce compliance with the law. The perception of legitimacy is sustained with the international community, regional, and domestic populace, when operations are conducted with scrupulous regard for international norms on the use of force and regard for humanitarian principles.” United States Joint Forces Command 2004, 36, kursiveringer tilføjet; jf. også i troværdighedsdiskussionen i Edelstein 2004.

¹³ Se Stedman 1997 for en introduktion til spoilerbegrebet.

¹⁴ United States Joint Forces Command 2004, 13-18; 34-37.

¹⁵ Hoffman 2004, 3-9.

¹⁶ Hoffman 2004, 2: “At the foundation of counterinsurgency is the salience of the political dimension—in doctrine, planning, implementation, and, most importantly, operational coordination.”

¹⁷ Isaiah Wilson IIIs postkonfliktanalyse i det nordlige Irak lægger således skylden for fejltagelserne i forbindelse med fase IV-operationerne helt ned på dette dybe strategiske niveau, som handler om det amerikanske forsvars funktionelle

Den ovenfor omtalte skitse til et nyt *Joint Operating Concept* for transitionsoperationerne er som sagt et tegn på en forbedring, i det mindste på doktrinniveau, fordi man her har forstået, at den militært udførte spoilerstyring må ske som led i den større proces og ikke kan reduceres til et spørgsmål om "simpel" magtanvendelse. Alle involverede instrumenter, indenfor både stabilisering og genopbygning, har altså lokalbefolkningens velvilje – udtrykt som legitimitet – som sine *centers of gravity*:

The way to deal with spoilers in the long term is to establish the legitimacy of the operation in the minds of the local people. The people, once they have an effective government, will then eliminate most of the spoilers leaving the military to focus on those that are most difficult and dangerous. Dealing with spoilers requires a multifaceted approach. Some types of spoilers [i.e. the greedy and limited] can be influenced by political, economic, or informational means without resorting to military action; others [i.e. the total spoilers] must be defeated by military means.¹⁸

Transitionsoperationerne udgør store udfordringer for de militære og civile aktører, både fordi de er særdeles vanskelige at udføre, og fordi de ligger uden for de kerneområder, de to typer aktører mener at have. Det gælder således for transitionen fra kampoperationer (fase III) til civilt domineret genopbygning (fase IVb), at den:

- Skal prioriteres strategisk af de relevante både civile og militære aktører
- Skal integreres i den militære selvforståelse (udvidelse af krigsbegrebet)
- Skal integreres i doktriner, uddannelse og incitamentsstrukturer i militæret, og i planlægning og træning i de civile organisationer
- Er tidskritisk, og skal planlægges før, forberedes under, indledes i den umiddelbare slipstrøm af fase III
- Kræver særlige kapaciteter (politisk ekspertise med kulturel indsigt, politi, ingeniørkapaciteter til basal genopbygning, osv.)
- Indebærer spoilerstyring inklusive af komplette spoilere, og har konstruktionen af en legitim indre politisk proces som hovedmål
- Er så vigtig for processens samlede forløb, at den intervenierende stat må sikre, at de særlige transitionskapaciteter er tilgængelige, hvad enten det er i militær, civil offentlig, eller privat regi

selvopfattelse af egen generelle mission og kernekompetencer. Distinktionen mellem: "[t]he definition of the "strategic center of gravity" as the political objective "versus" the operational center of gravity as the "military" center of gravity (...) is more than just an issue of semantics. It is symbolic of a legacy approach to the operational art and science of modern western warfare and symptomatic of what is ailing postmodern US war policy, specifically its war experience in Iraq. During the initial phases of the war (March to April 2003), the framework measured up quite accurately against the reality of the situation in the field, at the operational level. The formal military apparatus, to include Saddam Hussein as head of that military machine and his Ba'ath Party as the mechanism was the operational center of gravity for that despotic state. However, even in these initial months, the Saddam regime was *not the strategic center of gravity*; at least not in accordance with the stated agenda of the Bush Administration. *The Iraqi people themselves, and the establishment of conditions in Iraq* that would facilitate a safe and secure environment and consequently become fertile ground for freedom and democratization, was the real strategic center of gravity. Saddam Hussein and his regime had to be eliminated as a means to that end (an intermediate operational center of gravity that had to be isolated, seized, and destroyed). Unfortunately, the prevailing view of the war and its war aims was limited to seeing the Iraqi Army (the elite formations of the Republican Guard more specifically) as the single military objective, and the capture or killing of Hussein as the strategic endstate. This overly-simplistic conception of the "war" led to a cascading undercutting of the war effort: too few troops, too little coordination with civilian and governmental/non-governmental agencies (US State Department, as one example), and too little allotted time to achieve "success." In short, getting the operational and strategic centers of gravity analysis wrong has contributed to America's too little, too late acknowledgement of the war for what it was even before the initiation of ground combat operations: a war for the hearts and minds of the Iraqi people; a people's war; an insurgency/ counterinsurgency." Wilson 2004, 52-53, kursivering i originalen.

¹⁸ United States Joint Forces Command 2004, 35, kursivering tilføjet.

3. Konklusion og anbefalinger

Den danske udenrigspolitikks flagskibe i form af engagementet i sikkerheds- og udviklingspolitikken smelter sammen i transitionsoperationerne, og det er derfor et oplagt og nødvendigt satsningsområde for de samlede danske udenrigspolitiske aktører. Transitionsoperationerne bør således gives større institutionel opmærksomhed og flere midler. Interventioner og statsbygning kommer til at ske igen, men hidtil har alle typer aktører været for dårlige til at lære, implementere erfaringer og forberede sig på næste gang. Danmark bør derfor styrke sin egne kapaciteter indenfor læring, implementering af erfaringer og proaktiv træning i forhold til de komplekse transitionsoperationer; og arbejde for, at der i international sammenhæng udvikles egentlige civile og civil-militære doktriner og standarder.

Både de militære og civile aktørers kapaciteter indenfor området bør styrkes således, at staten samlet råder over mandskab, der i krigslignende situationer kan udføre genopbygning af basal infrastruktur, politi- og juridiske funktioner, og kan igangsætte og styre en lokal politisk proces med baggrund i kulturelle, sproglige og administrative kompetencer. Forsvaret bør således være i stand til at igangsætte og udføre fase IV-operationernes første del, fase IVa, og herunder også igangsætte og støtte anden del, fase IVb. Dette ville indebære enten en udvikling af egne transitionskapaciteter indenfor områder som ingeniører til genopbygning af basal infrastruktur, eksperter indenfor civil administration med kulturel og sproglig indsigt, militærpoliti og andet juridisk kyndigt personale – eller et sømløst samarbejde med civilt personale indenfor samme områder, som kan udsendes med relativt kort varsel, og som er villige til at arbejde under krigslignende forhold.

Af hensyn til de danske kapaciteter indenfor *fase IVa* bør det internationale humanitære beredskab, IHB, udvides i det omfang Forsvaret *ikke* ønsker at udvikle egne specifikke transitionskapaciteter. Af hensyn til de danske kapaciteter indenfor *fase IVb*, hvor der er behov for mere civilt personel, bør IHB udvides i alle tilfælde. Herunder bør "konflikthåndtering" – som er én af IHB's seks hovedopgaver – opgraderes formelt og i praksis, så det sikres, at der findes kapaciteter, der dækker hele transitionsområdet; at de kompetente personer indenfor IHB'en altid kan udsendes med kort varsel, dette dels i form af klare juridiske linjer såsom rådighedskontrakter eller lignende foranstaltninger i forhold til arbejdsgiverne, dels at kompetencerne er at forefinde indenfor staten, så staten sikrer sig evnen til faktisk at udføre de nødvendige opgaver. Dette kunne eksempelvis indebære en *insourcing* af de opgaver, staten ikke kan være sikker på at få udført via de humanitære organisationer.

Litteratur og andre dokumenter

- Binnendijk, Hans, Stuart Johnson (2003) *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*, National Defense University, http://www.ndu.edu/ctnsp/S&R_book/S&R.pdf.
- Binnendijk, Hans (2004) "Needed: A NATO Stabilization and Reconstruction Force", *Defense Horizons*, 45, September, 8 sider.
- Binnendijk, Hans et al. (2005) "Improving NATO's Military Forces for New Missions", paper prepared for CSIS Think Tank Summit "The Future of US-EU-NATO Relations: After the Cold War and Beyond the War in Iraq", <http://www.csis.org/zbc/binnendijk.pdf>, 41 sider.
- Campbell, James D. (2005) "French Algeria and British Northern Ireland: Legitimacy and the Rule of Law in Low-Intensity Conflict", *Military Review*, 3, March-April, 2-5, <http://www.leavenworth.army.mil/milrev/download/English/MarApr05/campbell.pdf>
- Crane, Conrad C. og Andrew Terrill (2003) *Reconstructing Iraq: Insights, Challenges, and Missions for Military Forces in a Post-Conflict Scenario*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 84 pgs, <http://www.carlisle.army.mil/ssi/pdf/PUB182.pdf>.
- Edelstein, David M. (2003) "Occupational Hazards: Why Military Occupations Succeed or Fail", *International Security*, 29(1), Summer, 49-91.
- Hoffman, Bruce (2004) "Insurgency and Counterinsurgency in Iraq", *RAND Occasional Paper*, June 2004, RAND Corporation, 18 pgs, <http://www.rand.org/publications/OP/OP127/OP127.pdf>.
- Lindley-French, Julian (2004) "The State and Development of ESDP", unpublished paper.
- Orr, Robert (2002) "Governing When Chaos Rules: Enhancing Governance and Participation", *Washington Quarterly*, 25(4), 139-152.
- Paris, Roland (2002) "International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'", *Review of International Studies*, 28, 637-656.
- Stedman, John Stephen (1997) "Spoiler Problems in Peace Processes", *International Security*, 22(2), Fall, 5-53.
- Wilson, Isaiah (2004) "Thinking Beyond War: Civil-Military Planning in Northern Iraq", paper presented at Peace Studies Program, Cornell University, 14 October, 65 pgs, [http://www.einaudi.cornell.edu/files/calendar/3989/BEYOND_WAR.wilson_\(PSP_10.14.04\).pdf](http://www.einaudi.cornell.edu/files/calendar/3989/BEYOND_WAR.wilson_(PSP_10.14.04).pdf).

Andre dokumenter:

- Third Infantry Division (Mechanized) (2003) *After Action Report Operation: IRAQI FREEDOM*, <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2003/3id-aar-jul03.pdf>, 281 sider.
- [Barcelonarapporten] (2004) *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, presented to the EU High Representative for the Common Foreign and Policy, 15. september.
- [Bush, George W] (2002) *The National Security Strategy of the United States of America*, 35 pgs, available online at: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>;
- Defense Science Board (2004) *2004 Summer Study: Transitions to and from Hostilities*, December 2004, Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics, 199 sider.
- Defense Science Board (2005) *2004 Summer Study on Transition To and From Hostilities: Supporting Papers*, Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics, 144 sider.
- [Det Europæiske Råd] (2003) *A Secure Europe in Better World. European Security Strategy*, 12 December, 15 pgs, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- United States Joint Forces Command (2004) "Security, Transition, and Reconstruction Operations Joint Operating Concept", Version 1.06, *Draft Working Paper*, June 8 2004, 68 pgs, available online at: http://www.dtic.mil/jointvision/draftstab_joc.doc

DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier

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

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

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

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

Fagligt panel

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

Heather Grabbe, Advisor to the EU Commissioner for enlargement

Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet

Sten Rynning, lektor, Syddansk Universitet

Knud Erik Jørgensen, lektor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Senior Lecturer, University of Exeter

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

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

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

Mikkel Vedby Rasmussen, lektor, Københavns Universitet

Terry Terriff, Senior Lecturer and Director of the Graduate School of Political Science

and International Studies, University of Birmingham

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

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

Yderligere information

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