



DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

STRANDGADE 56 • 1401 København K

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

DIIS Brief

Hvorfor samtænkning af militær og civil indsats er kommet for at blive.

Nicolas T. Veicherts

September 2005

Dette brief – det første i en serie på tre om samtænkning – giver baggrunden for, hvorfor der efter Murens Fald er skabt en politisk vilje i Vesten til intervention og statsbygning, og, afledt heraf, et strategisk behov for samtænkning af civile og militære midler.

Briefet konkluderer, at samtænkning af militær og civil indsats ikke er en temporær problemstilling, men et politisk værktøj, der er kommet for at blive – også udover tidens terrortrussel.

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

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

Indledning

Med “Aftale om forsvarets ordning 2005 – 2009” (Forsvarsforliget) – der slår fast, at den samlede danske civile og militære indsats i konfliktområder “... i højere grad [må] koordineres og målrettes, således at et konfliktområde hurtigst muligt stabiliseres og normaliseres”¹ – har Danmark taget skridt til i højere grad end tidligere at knytte anvendelsen af militære og civile midler tættere sammen, når det gælder konfliktløsning. En udvikling der af NGO’er er blevet mødt med modstand, fordi den politisk bestemte allokering af midler gør op med den uafhængighed, der er en væsentlig del af NGO’ernes raison d’être.

Udviklingen er dog ikke speciel dansk. Generelt er målene for anvendelsen af militær blevet skærpet fra at være et spørgsmål om at beskytte et folk, neutralisere en konflikt eller tilintetgøre en trussel, til at blive et middel til at skabe den bæredygtige udvikling, der på kort sigt fører til sikkerhed og stabilitet i et konfliktområde, og som på lang sigt kan skabe grundlag for demokrati. I realiteten en bevægelse fra Den Kolde Krigs begrænsede indsats over de tidlige 1990’eres fredsbygning til tidens forsøg på egentlig statsbygning, som det sker på Balkan og i Afghanistan og Irak.² Samtænkning er dog ikke kun et spørgsmål om ideologi. Også ønsket om at forkorte den altid dyre, og ofte kontroversielle, indsættelse af militær fordrer en sammenhæng mellem militær og civil indsats.³

Dette brief – det første i en serie på tre om samtænkning – har til formål at give baggrunden for, hvorfor der efter Murens Fald er skabt en politisk vilje til intervention og statsbygning, og, afledt heraf, et strategisk behov for en samtænkning af civile og militære midler. Briefet indleder med at forklare, hvorfor samtænkning i nutidig forstand ikke var en mulighed under Den Kolde Krig, og hvorfor NGO’erne af samme grund kom til at spille en særlig rolle i datidens konflikthåndtering. Dernæst gennemgås tre vilkår for konfliktløsning, der alle kom til at præge den politiske vilje til samtænkning af militær og civil (læs NGO-) indsats i tiden efter Den Kolde Krig: Vestens fornyede mulighed for at anvende militære midler, Vestens politiske vilje til at fremme bæredygtig fred frem for skrøbelig fred samt de seneste 30 års store vækst i antallet af NGO’er. Disse strategiske vilkår suppleres med et enkelt operativt – nemlig den ændring i konfliktstrukturerne, som ovennævnte politiske vilje fører med sig.

¹ Aftale om forsvarets ordning 2005 – 2009, bilag 3, p. 1.

² For en diskussion af skiftet fra fredsbygning til statsbygning henvises til Breitenbauch (2005), pp. 2-3.

³ Aftale om forsvarets ordning 2005 – 2009.

Briefet konkluderer, at samtænkning af militær og civil indsats ikke er en temporær problemstilling, men et politisk værktøj, der er kommet for at blive – også udover tidens terrortrussel. Hertil perspektiveres NGO'ernes mulighed for at undgå samtænkning.

Briefet fokuserer på Vestens militære interventioner i konfliktområder eller lande (herefter blot kaldet konfliktområder) med det formål at skabe den bæredygtige udvikling, der på sigt fører til demokrati, som det blandt andet er målet for interventionerne i Kosovo, Afghanistan og Irak. Briefet forholder sig dermed ikke til værdien af interventioner set i forhold til alternativer såsom forhandling og sanktioner m.v.

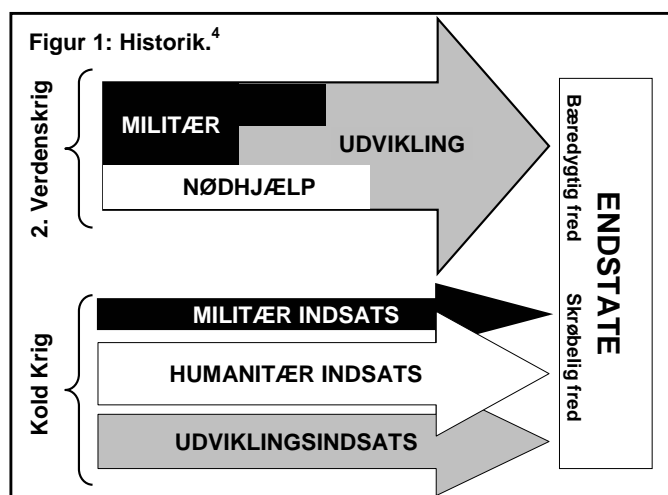
Samtænkning er dog ikke kun et spørgsmål om, hvor der skal sættes ind, men også om hvorledes. I seriens andet brief diskuteres *Hvorfor samtænkning er nødvendig i felten*, mens de væsentligste argumenter imod samtænkning opregnes i *Modstand mod samtænkning*.

Hvorfor Den Kolde Krig ikke muliggjorde samtænkning

2. Verdenskrig blev den første krig, hvor den militære sejr (i Vesteuropa og Japan) massivt blev fulgt op af civile nødhjælps- og udviklingsindsatser. Denne samlede indsats skabte den *bæredygtige fred*⁴, der har ført til, at Tyskland og Japan ikke siden har truet international fred og sikkerhed.

Den øverste pil i figur 1 skitserer indsatsen: Først militære operationer suppleret af humanitær indsats, efterfulgt af en besættelsesfase, karakteriseret ved kombinationen af militær, humanitær og en begyndende udviklingsindsats, der primært udgjordes af infrastrukturprojekter. Afslutningsvis en udviklingsindsats, der i øvrigt ikke bare rettede sig mod

genopbygning af industri og oprettelse af demokratiske institutioner m.m., men som også førte til optagelse af Vesttyskland og Japan i internationale organisationer såsom FN og



⁴ Begreberne “bæredygtig” og “skrøbelig fred” er inspireret af Vivike og Machon (2002), p .158.

Bretton Woods institutioner som Verdensbanken og Den Internationale Monetære Fond.. Et særligt karakteristikum for fredsskabelsen i Tyskland og Japan var i øvrigt, at den i høj grad blev hjulpet på vej af et enigt Vesten, der også havde behov for at alliere sig mod den nye kommunistiske trussel.

Under Den Kolde Krig frøs mulighederne for at skabe fred i verdens konfliktområder til, fordi det ikke var muligt at enes om, hvorvidt freden skulle bygge på kommunisme eller kapitalisme. Som det også fremgår af figur 1 blev det opnåelige mål for konfliktløsning dermed neutralisering af konflikter, eller *skrøbelig fred* – dvs. opretholdelse af fred på baggrund af midlertidige foranstaltninger, såsom årelange FN fredsbevarende missioner, der fysisk holdt parterne fra hinanden, og observatørmissioner, der havde til opgave at rapportere om overtrædelser af våbenhviler.

Af samme grund indskrænkedes den militære *civil affairs* kapacitet, der havde været en væsentlig del af udviklingsindsatsen under og efter 2. Verdenskrig, til primært at have til opgave at koordinere den civile støtte til egne og allieredes militære styrker i tilfælde af krig.⁵ En logisk konsekvens heraf blev etableringen af en nødhjælps- og udviklingsindsats, der, bl.a. for at kunne frigøre sig fra supermagtsinteresser, kom til at bygge på principper om uafhængighed, neutralitet og upartiskhed, som de to helt særlige organisationer, FN og Røde Kors, også gjorde det. Karakteristisk for disse indsatser var, på grund af Den Kolde Krig, at de primært havde til formål at hjælpe de allerfattigste og mest underudviklede lande eller befolkninger samt neutralisere skiftende sultkatastrofer.

Historien frem til i dag

Efter Den Kolde Krigs afslutning ændredes en række vilkår for konfliktløsning. Først og fremmest den politiske vilje til at fremme bæredygtig fred frem for skrøbelig og en eksplosiv vækst i antallet af NGO'er, som briefet begge vender tilbage til.

Grundlaget for samtænkning var dog den ny mulighed for overhovedet at anvende militære midler, som opstod efter Den Kolde Krig, og de nye normer for konfliktløsning, der skabtes efter den vellykkede amerikansk ledede tilbageerobring af Kuwait i 1991 og de fejlslagne FN-missioner i Rwanda 1994 og i det tidligere Jugoslavien (1992–1995). Normer, der pegede på

⁵ Brubacher (2004), p. 7.

behovet for en tungere og mere handlekraftig militær indsats, som FN's anmodning til NATO om at standse borgerkrigen i Bosnien (1995), ECOMOGs fredspåtvingende indsats i Sierra Leone (1998) samt NATOs angreb på Serbien og intervention i Kosovo (1999), alle er udtryk for.

Bæredygtig fred frem for skrøbelig

Efter Den Kolde Krig blev *bæredygtig fred*, som den var det efter 2. Verdenskrig, igen en målsætning. Om end trædestenen nok er ovenstående ny mulighed for at anvende militæret, så er de politiske motiver meget forskellige og omdiskuterede: Fremme af globalisering, forbedring af menneskers eller befolkningsgruppers levevilkår og rettigheder, imødegåelse af migration mod Vesten, sikring af vestlige interesser, sikring af Vesten eller udbredelse af demokrati for enhver pris. Uanset motivet blev resultatet af målsætningen, at militær og civil indsats (jf. figur 1) igen blev kombineret i en række tilfælde. To eksempler er FN-missionerne i Kosovo og Østtimor (1999), hvor FN, efter en militær sikring af operationsområdet, ledede en samlet indsats af nødhjælp, minerydning, genopbygning, politi, uddannelse af et retsvæsen, assistance til afholdelse af valg og overvågning af menneskerettigheder.⁶ To andre eksempler er Afghanistan og Irak, hvor den amerikanske ledede invasion i begge lande er blevet fulgt op af en massiv civil indsats inden for nødhjælp, genopbygning og udvikling inklusive demokratiske valg til grundlovgivende forsamlinger. Fælles for kampagnerne i Kosovo, Østtimor, Afghanistan og Iraks er altså en overordnet målsætning om at skabe en sådan bæredygtighed eller statsbygning, at konflikten i eller truslen fra det enkelte land eller konfliktområde ikke genopstår. En udvikling der blev understreget af Espen Barth Eide, daværende statssekretær i det norske udenrigsministerium, i dag rådgiver for FN's generalsekretær Kofi Annan:

Comprehensive peace-building needs to address not only the most immediate military and humanitarian concerns, but also the longer-term tasks of state building, reforming the security sector, strengthening civil society and promoting social reintegration.⁷

I perioden lanceredes derfor en række nye instrumenter til at håndtere disse komplekse opgaver. Med Brahimi-rapporten⁸ stillede FN i 2000 forslag til, hvorledes organisationen

⁶ Jakobsen (2002), p. 276.

⁷ Eide (2001), p. 8.

⁸ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 21 August 2000.

bedre kunne styre en samlet militær og civil indsats, der i øvrigt tog udgangspunkt i en erkendelse af, at en FN-indsats, for at være effektiv, nødvendigvis måtte tage parti i den forstand, at de som hindrede målsætningen om fred, måtte bekæmpes med de nødvendige midler – også militære.⁹

I 1999 påbegyndtes i EU opstillingen af en militær styrke af korpsstørrelse (60.000 mand), hvis indsættelse skulle kunne suppleres med politi- og embedsmandsindsats til støtte for genopbygning af konfliktområdets statsapparat m.v.¹⁰ I 2001 etablerede Storbritannien de såkaldte *Conflict Prevention Pools*; embedsmandsgrupper bestående af eksperter fra det britiske udenrigsministerium, udviklingsministerium og forsvarsministerium, der havde til opgave dels at varsle konflikter og dels at rådgive om indsættelse af eksperter, nødhjælp og militær.¹¹ I Danmark etableredes allerede i 1995 Den Humanitære Kontaktgruppe, der havde til formål at styrke samspillet mellem statslige aktører inkl. militæret og NGO'er i forbindelse med dansk deltagelse i internationale indsatser.¹²

Efter 2001 er ovennævnte vilje til at fremme udviklingen i konfliktområder eller i såkaldt sammenbrudte stater (*failed states*) blevet forstærket af den islamistiske terror mod Vesten. Ikke kun i en kortsigtet selvforsvarskontekst med det formål at tilintetgøre erkendte terrorister, men også i en langsigtet kontekst, hvor demokrati vurderes at være et middel til at reducere ny terror og ny trusler.¹³ Fokus for denne tilgang er årsagerne til terrorisme og konflikt, der blandt andet vurderes at være undertrykkelse, fattigdom og manglende mulighed for at realisere sit eget liv. Der er derfor intet, der peger i retning af et fremtidigt reduceret politisk fokus på anvendelsen af militær som et middel til at skabe de forudsætninger, som de civile organisationer skal bruge for at fremme en bæredygtig udvikling. Heller ikke selv om terroren

⁹ Abiew (2003), p. 16: "Given the Brahimi Report's conclusions on the need for a robust force posture and a sound peacebuilding strategy which implies that the UN must now be willing to take sides, one should not lose sight of the fact that the more assertive a peacekeeping force becomes, the more likely it is bound to confront or engage rogue forces."

¹⁰ Udenrigsministeriet, "Militær krisestyringskapacitet", <http://www.um.dk/da/menu/Udenrigspolitik/FredSikkerhedOgInternationalRetsorden/EUsSikkerhedsOgForsvarspolitik/MilitaerKrisestyringskapacitet/> (10/9 2005).

¹¹ Foreign & Commonwealth Office, "Foreign & Commonwealth Office Global Conflict Prevention Pools", <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1091891937471> (10/9-2005).

¹² Udenrigsministeriet, "Den humanitære kontaktgruppe", <http://www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik/BistandIPraksis/HumanitaereKriser/DanskHumanitaerBistand/HumanitaerKontaktgruppe/> (10/9 2005).

¹³ "Et sikkert Europa i en bedre verden – Europæisk sikkerhedsstrategi", Bruxelles, 12. december 2003, p. 10, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDA.pdf> (16. september 2005); "The National Security Strategy of the United States of America", Washington, DC, 17 September 2002, p. 4, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> (16. september 2005).

skulle forsvinde. Dertil vil fremme af globalisering, forbedring af menneskers eller befolkningsgrupperes levevilkår og rettigheder, imødegåelse af migration mod Vesten eller sikring af vestlige interesser fortsat have for stor betydning.

Flere opgaver - flere penge

I forlængelse af ovennævnte politiske målsætninger, og i kraft af de flere opgaver, blev Vestens økonomiske støtte til humanitær hjælp og udviklingshjælp fra Den Kolde Krigs afslutning og frem til i dag næsten tredoblet.¹⁴ Fordelingen af hjælpen forblev dog ikke den samme, i og med at andelen af den multilaterale støtte, dvs. den generelle støtte der doneres af stater, men som fordeles af FN og Verdensbanken m.fl., fra 1988 til 2000 faldt fra 45 procent til 25 procent af den samlede støtte.¹⁵ De to væsentligste årsager til denne udvikling var ovennævnte politiske fokus på bestemte konfliktområder og konkrete indsatser, samt at regeringerne i stadig højere grad støttede egne, nationale NGO'er.¹⁶ I absolutte tal er såvel multilateral som bilateral bistand dog steget.¹⁷ I Danmark fandt en tilsvarende udvikling sted. Blandt andet steg andelen af udviklingsbistand i procent af bruttonationalindkomsten fra 0,88 i 1987 til 0,96 i 2002, mens fordelingen mellem bilaterale og multilaterale projekter i samme periode gik fra 53/47 procent til 63/37.¹⁸

Flere NGOer – flere krav

Som en logisk konsekvens af den struktur, Den Kolde Krig havde skabt, samt i kraft af de flere opgaver og midler, steg antallet af NGO'er samtidig med, at nogle få NGO'er udviklede sig til at blive meget store multinationale organisationer.¹⁹ I samme periode udvidede NGO'erne også deres opgaveportefølje. Indledningsvis ved i højere grad at være til stede i

¹⁴ Frangonikolopoulos (2005), p. 52.

¹⁵ Frangonikolopoulos (2005), p. 53.

¹⁶ Macrae (2002), p. 13. Som begrundelse for at gøre sin støtte bilateral nævnes endvidere et politisk behov for at gøre statens bidrag mere synlige samt muligheden for bedre at måle hvorvidt en indsats kan betale sig ("*... increase visibility and accountability*", p.13). En supplerende årsag

¹⁷ Stoddard (2003), p. 30.

¹⁸ Development Co-operation Directorate, OECD 2005, "DAC Online. Annual aggregated statistics on aid and other resource flows", <http://www.oecd.org/dataoecd/50/16/5037775.htm> (12. august 2005).

¹⁹ Efter i første halvdel af det 20. århundrede at have ligget næsten konstant, steg antallet af NGO'er på verdensplan i den anden halvdel. Fra 1980 til 1990 fra 1.600 til 2.500. I 2002 fandtes mellem 3.000 og 4.000 NGO'er i Vesten medregnet humanitære organisationer og udviklingsorganisationer (NGDO). Af humanitære organisationer handlede FN's *Office for the Coordination of Humanitarian Assistance* (OCHA) i 2003 med 260 humanitære NGO'er og NGO-konsortier, hvor af en håndfuld betegnes som de dominerende: Det ikke-specialiserede World Vision samt de specialiserede CARE (mad og logistik), Médecin sans Frontières (lægehjælp), Oxfam (vand og sanitet) og Save the children (børn). Fra Stoddard (2003), p. 25. I Danmark modtager Mellempfolkeligt Samvirke, IBIS, Folkekirkens Nødhjælp, Dansk Røde Kors, Ulandssekretariatet, Red Barnet og Care Danmark, Kilde: Udenrigsministeriet 2004, <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/C8E3C888-FC8C-40B2-B114-458E7D5D1CA6/NGObistand.doc> (8. juni 2005).

egentlige konfliktområder, som tidligere havde været forbeholdt Røde Kors, men op gennem 1990'erne tillige ved at dække flere opgaver. Sidstnævnte udvikling skete i takt med, at FN's mange underorganisationer efter tur havde svært ved at slå igennem som effektive udbydere af nødhjælps- og udviklingsindsats,²⁰ men også fordi

[t]he longevity of ongoing conflicts necessitated long-term relief efforts, which in many respects was a contradiction in terms (which some aid agencies, in order to allay the contradiction) began to engage in conflict resolution and peace efforts in order to address the underlying causes of conflict.²¹

Hertil kom, at udviklingshjælp, som "mobilizing force", havde mistet sin styrke til fordel for humanitær hjælp, der passede bedre ind i ovennævnte bilaterale tankegang, hvilket førte til, at det humanitære begreb blev udvidet til at dække flere og nye opgaver,²² og at NGO'erne kom til at dække et meget bredt felt af opgaver i konfliktområderne, hvor af en række opgaver ikke var humanitære, men udviklingsopgaver.²³

Resultatet var, at NGO'erne blev en *avantgarde*, der i bred forstand skulle skabe rammerne for en efterfølgende udviklingsindsats, der dog havde fået ringere kår. Konsekvensen blev, at

NGOs for their part (became) involved at the grassroots level in the distribution of humanitarian aid, capacity building, conflict resolution, and in long-term projects in support of economic, social development, and reconciliation.²⁴

Konsekvensen af NGO'ernes succes blev et øget pres på dem fra politisk side. Både fordi de modtog en betydelig del af de midler, som Vesten afsatte til humanitær og udviklingsindsats, og fordi det politiske middel til at stabilisere regioner, kontrollere flygtningestrømme og imødegå terrorisme fokuserede på et område, som historisk også havde NGO'ernes interesse; nemlig underudvikling og fattigdomsbekæmpelse.²⁵ Hertil kom de store NGO'ers

²⁰ Brubacher (2004), p. 4.

²¹ Ibid.

²² Donini(2004), p. 17.

²³ Stoddard (2003), p. 26. "The vast majority (of NGOs) maintain both relief and development programmes and long term missions". For et dansk eksempel henvises til Red Barnets hjemmeside: <http://www.redbarnet.dk/Default.asp?ID=24>.

²⁴ Abiew (2003), p. 10.

²⁵ Brubacher (2004), p. 4.

organisatoriske behov for overlevelse, der i kraft af en betydelig støtte fra offentlige kasser, i sig selv stillede krav om fleksibilitet.

Parallelt med ovenstående udvikling, og det større udbud af opgaver, opstod også et antal såkaldte *for-profit* organisationer. Både i form af *private military companies*, hvoraf eksempelvis *Executive Outcome* på vegne af regeringerne i Sierra Leone og Angola nedkæmpede truende oprør midt i 1990'erne,²⁶ og i form af mere traditionelle civile entreprenørvirksomheders tilbud på nødhjælps- og udviklingsydelser som hospitalsdrift, flygtningelejre, infrastrukturbyggerier, etablering af skolesystemer, uddannelse af embedsmænd, politi og militær m.v. Opgaver, som *for-profit* organisationerne i dag både løser for stater og som underleverandører for både internationale organisationer og NGO'er.

Før de sidste snart 30 års ændrede vilkår for indsats i et konfliktområde rundes af, er det nødvendigt også at dække en af konsekvenserne af Vestens fornyede mulighed for og vilje til at fremme bæredygtig udvikling; nemlig en øget trussel mod såvel militær som civil indsats i konfliktområderne.

Udviklingen ændrer konfliktstrukturerne

Skiftet fra Den Kolde Krigs begrænsede engagement over de tidlige 1990'eres FN-indsatser til nutidens politiske vilje til regimeskift som middel til at skabe en bæredygtig udvikling har også ændret strukturerne i de konflikter, som søges løst med både militære og civile midler. Hvor det tidligere var muligt for et regime at forblive ved magten – som det var tilfældet for den bosnisk-serbiske leder Radovan Karadzic i Bosnien 1992-96, Slobodan Milosevic i forhold til Bosnien og Kosovo 1992-2001 og Saddam Hussein i Irak 1991-2003 – truer Vestens militære interventioner i dag regimerne direkte, uanset om årsagen er undertrykkelse af en befolkningsgruppe eller fordi regimet truer nabostater, regioner eller den politiske balance, som Vesten med USA i spidsen foretrækker. Det er da også derfor, at de serbiske regimer i Bosnien (1995) og i Kosovo (1999) blev stækket, Taliban-styret i Afghanistan blev nedkæmpet (2001), Charles Taylors korrupte styre i Liberia termineret (2004), og, mere omdiskuteret, Saddam Husseins regime i Irak blev fjernet (2003).

²⁶ Jakobsen (2001), p. 87.

Med udsigt til et totalt tab af magt er det ikke overraskende, at fx. Taliban i Afghanistan og sunni-grupperinger Irak ikke har erkendt deres militære nederlag, men i stedet optrappet deres kamp for at genvinde deres tidligere kontrol og magtbaser. Ligeledes er det ikke overraskende, at *warlords* i Congo, der lever af ulovlig handel med diamanter, eller klanerne i Afghanistan, der lever af at sælge opium, er klar til at bruge alle midler i kampen mod den vestligt inspirerede bæredygtige udvikling.

Eftersom det ikke er Vestens militære maskiner, der skaber den bæredygtige udvikling, bliver de civile organisationer og entreprenører oplagte mål, hvilket de talrige angreb på allehånde civile organisationer og entreprenører i Irak viser, og som flere angreb på nødhjælpsarbejdere i Afghanistan og Sudan synes at indikere. Hertil kommer, at Vestens militære overlegenhed inden for traditionel krigsførelse i sig selv har tvunget Vestens modstandere til at føre en såkaldt asymmetrisk kamp, der udover at være karakteriseret ved at blive ført på guerillakrigens betingelser også foregår i post-konfliktperioden, der samtidig betegner den periode, hvor både den lokale befolkning og Vestens egne befolkninger skal kunne se nytten af indsatsen. Dermed bliver angreb på militære styrker, civile organisationer og den lokale befolkning midler til at skabe den stilstand, der kan føre til en manglende opbakning til eller tro på, at interventionen nytter – både blandt den lokale befolkning og i Vesten. I den sammenhæng peger intet på, at der skulle eksistere en særlig social kontrakt mellem oprørere og humanitære NGO'er.

Samtænkning er kommet for at blive

Sammenfattende kan de seneste 60 års konfliktløsning beskrives som en bevægelse fra målsætningen om *regimeskift* i Tyskland og Japan over Den Kolde Krigs *fredsbevarelse* til de tidlige 1990'eres *fredsskabelse* og *konfliktforebyggende indsats* og de seneste års politiske motiv, vilje og mulighed for med militære midler at tvinge regime- og systemskift igennem. Politisk er det altså igen blevet muligt at anvende "hele paletten", når konflikter skal håndteres. De NATO-ledede interventioner i Bosnien og Kosovo, MONUCs militære offensiv i D.R. Congo (2003)²⁷ samt de amerikanskledede invasioner i Afghanistan (2001) og Irak

²⁷ Om end lille i målestok, betegner hændelsen i D.R. Congo, der førte til nedkæmpelsen af 50-60 oprørere/kriminelle, en af få situationer, hvor en FN-styrke ikke bare forsvarede sig mod angreb, men decideret gennemførte en offensiv med formål at fjerne en lokal trussel. Indsatsen bestod af omkring 200 infanterister sikret af kamphelikoptere. I forbindelse med angrebet udtalte en lokal FN-talsmand: "*This group continues to loot, kill and rape these people, making life miserable. It's time to put an end to this militia.*" "UN Congo force kills 50 in clash with militia", *GuardianUnlimited* 3. marts 2005, <http://www.guardian.co.uk/congo/story/0,12292,1429318,00.html>.

(2003) er eksempler herpå. Om end de politiske motiver bag de mange indsatser kan være meget forskellige, er et fællestræk den langsigtede målsætning om skabelsen af en fredelig og demokratisk udvikling. Valgene i Bosnien, Kosovo, Østtimor, Afghanistan og Irak er eksempler herpå.

Ovennævnte udvikling kan ikke forventes at vende foreløbig. Heller ikke selv om de seneste års terror måtte forsvinde. Angrebet på World Trade Center i 2001 og den efterfølgende kamp mod terrorisme har således "blot" forstærket en trend, som allerede var på vej – nemlig at en vestlig betinget fredelig udvikling, relativt betragtet, har fået en højere prioritet end den traditionelle humanitære hjælp og udviklingsindsats. Det politiske krav om komplementære militære og civile indsatser bygger således på mere end temporær terror. Det handler om sikkerhed og stabilitet i verden i bred forstand, og kommer dermed til at indgå som et væsentligt element i den enkelte nations forsvar. Der er således intet, der peger i retning af, at konsekvensen af den politiske vilje – nemlig samtænkning – i sig selv er en temporær problemstilling – snarere tværtimod. De sidste 15 års større prioritet af en bilateral noget-for-noget logik understøtter denne trend.

Dermed kan samtænkning groft defineres til at være et politisk værktøj beregnet til anvendelse på lande eller konfliktområder, der i kraft af fraværet af en bæredygtig udvikling i meget bred forstand truer Vesten eller Verden. Anvendelsen af militær og civile organisationer (inkl. NGO'er) er de midler, der fører til opfyldelse af målsætningen.

NGOernes uafhængighed er under pres

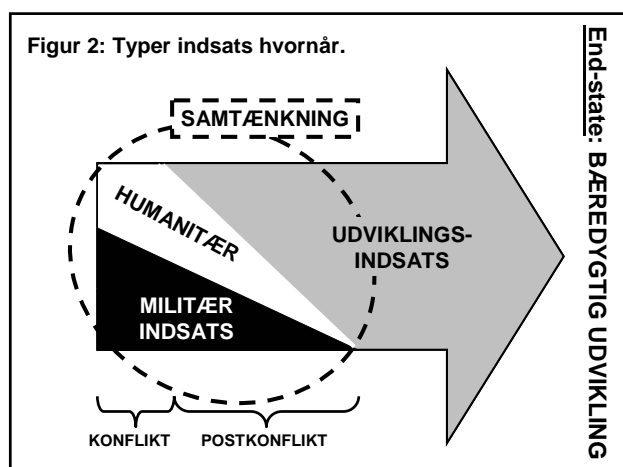
Samtænkning medfører, at de civile organisationer bliver mere politisk styrede, i den forstand at den økonomiske støtte til organisationerne i stadig højere grad allokeres bestemte konflikter eller opgaver snarere end mere universelle formål. For NGO'erne, der i dag løser en lang række nødvendige og betydningsfulde civile opgaver langt ud over den klassisk humanitære indsats, fører det til en reduktion af deres traditionelle uafhængighed.

Skulle NGO'erne af den grund ikke ønske at blive inddraget i samtænkning, er der to muligheder: *Enten* alene at virke i de områder, hvor der kun ydes en civil indsats, og hvor lokale magthavere enten arbejder for en bæredygtig udvikling eller ikke føler sig kaldet til at true NGO'er – så længe de kan forblive ved magten – *eller* at frigøre sig fra den økonomiske afhængighed af offentlige midler, som ikke mindst karakteriserer amerikanske, men også

danske NGO'er,²⁸ og, som Røde Kors, selv bestemme, hvor indsatsen skal gøres. Problemet her er dog, at det bliver stadig sværere at skelne humanitære opgaver fra udviklingsopgaver. Dels fordi det rent fysisk er svært at se forskel på nødhjælpsarbejderen og udviklingsarbejderen – uanset om de er uafhængige, statsansatte eller *for-profit* – og dels fordi de to typer indsats, hvor de måtte virke i samme område, *en principie*, varsler nye tider. Ikke mindst når det sker i en kontekst, hvor også militær indsats spiller en rolle jf. figur 2.

Forskellen på militær og civil indsats i dag i forhold til 2. Verdenskrig er dog den, at samtænkning ikke længere sker i en sammenhæng, der forudgående kræver nedkæmpelse af et folk og ødelæggelsen af et land, men

alene fjernelsen af et regime. Derfor handler den civile indsats ikke så meget om at genopbygge, hvad Vesten har ødelagt, men snarere om, hvad tidligere regimer har negligeret. I den forstand er NGO'erne ikke *force multipliers*, som den daværende amerikanske udenrigsminister Colin L. Powell udnævnte dem til at være under angrebet på Afghanistan i 2001²⁹, men *end-state enablers*.



Dermed bliver det snarere den militære indsats, der skal tilpasses den civile end omvendt, som det behandles i et efterfølgende brief: *Hvorfor samtænkning er nødvendig i felten.*

²⁸ De ikke-religiøse amerikanske NGOer modtager mere end 60 procent af deres støtte fra offentlige kasser, hvilket ifølge Stoddard i svær grad mindsker deres handlefrihed. (Stoddard (2003), p.29). De største danske NGOer får mellem 84 og 100 pct. af deres aktiviteter finansieret af det offentlige. Budgetredegørelse for 2003, Finansministeriet 2003, <http://www.fm.dk/1024/visPublikation.asp?artikelID=5288> (12/6-2005).

²⁹ "As I speak, just as surely as our diplomats and military, American NGOs are out there serving and sacrificing on the front lines of freedom....I am serious about making sure we have the best relationship with the NGOs who are such a force multiplier for us, such an important part of our combat team. We are all committed to the same, singular purpose to help every man and woman in the world who is in need, who is hungry, who is without hope, to help every one of them fill a belly, get a roof over their heads, educate their children, have hope". Citeret fra Torrente (2004), p. 9.

Bibliografi:

Abiew, Francis Kofi (2003) "From Civil Strife to Civic Society: NGO-Military Cooperation in Peace Operations", *Occasional Paper* nr. 39, The Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University.

"Aftale om forsvarrets ordning 2005-2009", Forsvarsministeriet 10. juni 2004.

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

Brubacher, Barbara (2004) "NGOs and the Challenge of Maintaining Humanitarian Principles in Complex Humanitarian Emergencies", Oxford: The International NGO Training and Research Centre INTRAC.

Donini, Antonio, Larry Minear og Peter Walker (2004) "The Future of Humanitarian Action; Implications of Iraq and Other Recent Crises, Report of an International Mapping Exercise", Medford, MA: The Feinstein International Famine Center, Tufts University.

Eide, Espen Barth (2001), "Peacekeeping Past and Present", *NATO Review*, Summer 2001, pp. 6-9.

Franonikolopoulos, Christos A. (2005) "Non-governmental Organisations and Humanitarian Action: The Need for a Viable Change of Praxis and Ethos", *Global Security*, vol. 19, nr. 1, pp. 49-71.

Jakobsen, Peter Viggo (2001) "FN's fredsoperationer i Afrika i dag og i morgen", *Militært Tidsskrift*, nr. 2, marts 2001, pp. 75-97.

Jakobsen, Peter Viggo (2002) "The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s. Adding Globalization to the Conventional 'End of the Cold War Explanation'", *Cooperation and Conflict*, vol. 37, nr. 3, September 2002, pp. 267-282.

Macrae, Joanna (red.) (2002) *The New Humanitarianisms: A Review of Trends in Global Humanitarian Action*, London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, HPG Report, nr. 11, april 2002.

Stoddard, Abby (2003) "Humanitarian NGOs: challenges and trends", i Joanna Macrae og Adele Harmer (red.): *Humanitarian Action and the 'Global War on Terror': A Review of Trends and Issues*, London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, HPG Report nr. 14, pp. 25-36.

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

Vivike, Kristoffer Magnus og Lotte Machons (2002) "Forebyggelse og bilæggelse af voldelige konflikter", *DUPI Rapport* 2002/1.

DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier

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

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

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

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

Fagligt panel

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

Heather Grabbe, Advisor to the EU Commissioner for enlargement

Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet

Sten Rynning, lektor, Syddansk Universitet

Knud Erik Jørgensen, lektor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Senior Lecturer, University of Exeter

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

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

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

Mikkel Vedby Rasmussen, lektor, Københavns Universitet

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

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

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

Yderligere information

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

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