

DIIS REPORT

**SAMTÆNKNING -
MODSTAND OG MULIGHEDER**

Nicolas T. Veicherts

DIIS REPORT 2006:5

© Copenhagen 2006
Danish Institute for International Studies, DIIS
Strandgade 56, DK -1401 Copenhagen, Denmark
Ph: +45 32 69 87 87
Fax: +45 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Cover Design: Carsten Schiøler
Layout: Allan Lind Jørgensen
Printed in Denmark by Vesterkopi AS
ISBN: 87-7605-144-7
Price: DKK 50.00 (VAT included)
DIIS publications can be downloaded
free of charge from www.diis.dk
Hardcopies can be ordered at www.diis.dk

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

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

Konklusionen på to *DIIS briefs* i denne serie er, at “*samtænkning af militær og civil indsats er kommet for at blive*”, se www.diis.dk/sw1506.afp og 14827.afp. Den konklusion ændres ikke i denne tredje og sidste publikation i serien, der fortsat har militære interventioner som ramme. Rapporten fokuserer i stedet på, hvorledes den modstand, som samtænkning er blevet mødt med fra militær og civil side, kan imødekommes.

Rapporten præsenterer indledningsvis den militære og civile modstand, hvorefter den, på baggrund af en analyse af tidens interventioner, opstiller rapporten fem krav til samtænkning. Kravene, der udgør en konklusion i sig selv, er:

- Gå ikke i krig uden en plan for, hvorledes de civile og militære opgaver i post-konfliktperioden skal løses.
- Planen for post-konfliktfasen skal danne rammerne for den militære indsats og ikke omvendt.
- Skab den samme garanti for civil indsats som for militær indsats. Civil indsats i post-konfliktfasen er af afgørende betydning og skal kunne iværksættes i direkte forlængelse af krigsoperationerne – også når modstand fra oprørere o. lign. endnu ikke er helt eller bare delvist nedkæmpet.
- Den fysiske sikring af den civile indsats i post-konfliktfasen skal af militæret prioriteres højere end tilintetgørelsen af væbnet modstand.
- Lad en overordnet fælles civil og militær ledelse monitorere post-konfliktindsatsen på baggrund af post-konfliktplanen, og stil målbare krav til den militære og civile indsats i felten.

Efterfølgende diskuteres kravenes betydning for modstanden. Der argumenteres blandt andet for et egentligt samvirke mellem militæret og civile organisationer (inklusive de nuværende uafhængige NGO'er) samtidig med, at Røde Kors rolle som uafhængig og upartisk humanitær organisation foreslås forstærket.

I en afsluttende perspektivering vurderer rapporten, at stabilitet i post-konflikt-situationer ikke kan skabes ved hjælp af særligt uddannede militære stabiliseringsenheder, men at det bør ske gennem civil indsats støttet af militæret.

Rapporten peger endvidere, i en dansk kontekst, på behovet for at påvirke og kvalitetskontrollere både den internationale og nationale post-konfliktplanlægning med henblik på at afstemme det danske militære og civile bidrag herefter. Rapporten peger tillige på behovet for at opstille et egentligt dansk statsligt civilt beredskab, der primært, men ikke udelukkende, skal virke i områder kontrolleret af dansk militær.

Indholdsfortegnelse

Indledning	6
Modstand mod samtænkning	9
Den civile modstand	9
Principper	9
I felten	10
Den militære modstand	11
Interventioners karakteristika – og krav	14
Intervention i fugleperspektiv	14
Post-konfliktfasens karakteristika	15
Center of gravity	17
Three block warfare	17
Angrebet på Fallujah som eksempel	19
Sammenfatning af afsnittet	19
Opstilling af krav til civil og militær deltagelse i intervention	20
Krav til planlægning og tilrettelæggelse af konflikt og post-konfliktfasen	20
Garanti for civil indsats	22
Krav til post-konfliktfasens udførelse	23
Militæret skal lade oprørerne komme til sig	24
Modstand møder krav	25
Den civile modstand	25
De gode nyheder	26
Forslag til fortsat uafhængig, neutral og upartisk indsats	26
Den militære modstand	27
En mulig strategi	29
Perspektiver	31
Status på det danske samtækningsinitiativ	31
Om international planlægning og tilrettelæggelse af post-konfliktindsats	32
Den overordnede post-konfliktplanlægning bør dimensionere Danmarks bidrag	33
Dansk påvirkning af international doktrinudvikling	35

Danmarks egen planlægning, tilrettelæggelse og udførelse af post-konfliktindsatser	36
Skabelse af positiv fred skal være målbar	37
Garanti for civil indsats kan ikke bygge på frivillighed	37
Rebuilding Unit Denmark bør være en civil enhed	38
Også militære indsatser på under 6 måneder bør 'samtænkes'	39
Hvor klar er Danmark?	40
Yderligere studier	40
Bibliografi	41
DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier	44

Indledning

“Samtænkning af civil og militær indsats er kommet for at blive” – det er hovedkonklusionen i de to første DIIS Briefs i denne serie.¹ Uden samtænkning af de to typer indsats er det ikke muligt at indfri de politiske målsætninger for tidens interventioner – nemlig demokrati og stabilitet. Ikke desto mindre er samtænkning blevet mødt med modstand fra såvel civile hjælpeorganisationer som fra militæret, hvilket selvsagt ikke er befordrende for udviklingen af begrebet. Resultaterne af samtænkning har da også indtil nu været begrænsede i f.eks. Afghanistan og Irak.

Ved at identificere fem krav til samtænkning i forbindelse med interventioner peger denne rapport på mulighederne for dels at fremme den konkrete samtænkning af civil og militær indsats og dels at tilgodese de væsentligste indvendinger (modstanden). De fem krav fremgår af boks 1.

I forhold til den principielle modstand fra civil og militær side argumenterer rapporten blandt andet for en skarpere opdeling af hvad humanitær indsats og udviklingsindsats er, for på den måde at kunne tilgodese, på den ene side, kravet om uafhængig og upartisk indsats i krigsområder og, på den anden side, behovet for en bredt funderet og centralt organiseret civil udviklingsindsats. Midlet er en styrkelse af Røde Kors rolle som uafhængig, neutral og upartisk aktør i krig og en erkendelse af, at de øvrige civile entreprenørers indsats, inkl. FN's, i realiteten er partisk og en støtte til det politiske *end-state* om demokrati og stabilitet.

Rapporten afviser i forlængelse af den militære modstand ideen om “humanitære brigader” i den forstand, at soldater skal løse civile opgaver, men peger samtidig på behovet for at fokusere den militære indsats mod sikring af den civile indsats – også selv om det måtte koste relativt flere tab af soldater og ressourcer.

Rapporten afslutter med at perspektivere de opstillede krav både i en generel og en særlig dansk kontekst. I førstnævnte perspektiv peges på Danmarks muligheder for gennem en fortsat udvikling af en egentlig “doktrin” for samtænkning kan

¹ “Hvorfor samtænkning af militær og civil indsats er kommet for at blive” (www.diis.dk/sw14827.asp) og “Hvorfor samtænkning af militær og civil indsats er nødvendig i felten” (www.diis.dk/sw15016.asp), *DIIS*, september 2005. Hele serien har til formål at perspektivere Forsvarsforligets (2004-2009) mål om koordination og samordning (dvs. samtænkning) af den samlede danske militære og civile indsats i konfliktområder. I sammenhæng hermed kan også læses forskningsassistent Henrik Breitenbauchs “Transition til statsbygning efter intervention – en ny strategisk udfordring”, *DIIS*, september 2005 (www.diis.dk/sw14566.asp).

Boks 1: Fem krav til samtænkning

- Gå ikke i krig uden en plan for, hvorledes de civile og militære opgaver i post-konfliktperioden skal løses.
- Planen for post-konfliktfasen skal danne rammerne for den militære indsats og ikke omvendt.
- Skab den samme garanti for civil indsats som for militær indsats. Civil indsats i post-konfliktfasen er af afgørende betydning og skal kunne iværksættes i direkte forlængelse af krigsoperationerne – også når modstand fra oprørere o. lign. endnu ikke er helt eller bare delvist nedkæmpet.
- Den fysiske sikring af den civile indsats i post-konfliktfasen skal af militæret prioriteres højere end tilintetgørelsen af væbnet modstand.
- Lad en overordnet fælles civil og militær ledelse monitorere post-konfliktindsatsen på baggrund af post-konfliktplanen, og stil målbare krav til den. militære og civile indsats i felten.

påvirke, hvorledes post-konfliktindsatser gribes an internationalt. I sidstnævnte perspektiv peges blandt andet på Danmarks muligheder for, gennem analyse og vurdering af international post-konfliktplanlægning forud for intervention, at dimensionere den danske indsats i forhold til kvaliteten af de konkrete planer.

Det foreslås endvidere, at Danmark etablerer en national civil og militær gruppe, der har til opgave at udarbejde et *end-state* for den danske militære og civile indsats i post-konfliktfasen. Gruppen bør forblive samlet indtil *end-state* er opnået, og vil under indsættelsen af dansk militær og civil indsats have til opgave løbende at evaluere indsatsen; dels med henblik på at justere balancen mellem militær og civil indsats, dels med henblik på forud for de halvårslige udsendelser af militære enheder og øvrige civile udsendelser at kunne opstille målbare krav til de militære og civile chefer i operationsområdet.

De to første briefs konklusioner danner rammen om denne rapport, og resumeres efter behov i teksten. Følgende konklusioner skal dog fremhæves:

- Vesten² har muligheden for og viljen til med militær (primært landmilitær) indsats at skabe stabilitet (demokrati) i konfliktområder og regioner (Kuwait

² Herefter anvendes "Vesten" som fællesbetegnelse for denne vilje. Også i tilfældet Irak uanset at ikke alle vestlige lande bakkede op om den amerikansk ledede koalition.

1991, Bosnien 1995, Serbien/Kosovo 1999, Øst-timor 1999, Afghanistan 2001 og Irak 2003).

- Vesten finansierer dele af den civile indsats i forbindelse med intervention med midler fra eksisterende humanitære budgetter og bistandsbudgetter.
- De civile opgaver i forbindelse med intervention er af en sådan størrelse, at de alene kan løses gennem indsættelsen af såvel IO, NGO³ som private entreprenører.

Det forudsættes endvidere, at de intervererende stater har den nødvendige hjemlige politiske og folkelige opbakning til at føre deres vilje igennem.

Endelig skal det understreges, at rammen er samtænkning i forbindelse med militær intervention, hvorfor rapportens pointer om reduceret handlefrihed for NGO m.fl. ikke må opfattes som et generelt angreb på NGO'ernes uafhængighed i forbindelse med deres indsats i områder, hvor Vesten ikke er militær part i en konflikt.

Rapporten redegør indledningsvis i kort form for den principielle civile og militære modstand mod samtænkning. Dernæst analyseres karakteristika for en intervention, og de fem krav til samtænkning af civil og militær indsats udledes og kommenteres. Rapporten vurderer på baggrund af de opstillede krav derefter den skitserede modstand og giver sidst et generelt og et dansk perspektiv.

³ I rapporten skelnes mellem IO: Internationale organisationer (eks. FN og Røde Kors) og NGO: Ikke-statsstyret organisation. Sidstnævnte opdeles i *nødhjælpsorganisationer* (eks. Læger uden grænser) og *udviklingsorganisationer* (eks. Mellemfolkeligt Samvirke). Nødhjælpsorganisationernes indsats er rettet mod de mennesker, der objektivt vurderet lider den største nød og har typisk som ramme Røde Kors principper (*Code of Conduct*) om uafhængighed, neutralitet og upartiskhed. Til forskel retter udviklingsorganisationernes indsats sig mod projekter, der har til formål at skabe en stabil og langsigtet udvikling i regioner eller stater. Store NGO'er løser ofte både nødhjælps- og udviklingsopgaver (eks. Save the Children, CARE, Oxfam og Folkekirkens Nødhjælp).

Supplerende læsning:

- Typologi over humanitære NGO'er: Stoddard, Abby, "Humanitarian NGOs: Challenges and trends", Humanitarian Policy Group Briefing no. 12, July 2003, *Overseas Development Institute*, London, <http://www.odi.org.uk/HPG/papers/hpgbrief12.pdf>.
- Om Røde Kors *Code of conduct*: <http://www.redcross.dk/sw37344.asp>, *Dansk Røde Kors*, 2006.
- Om begreberne uafhængighed, upartiskhed og neutralitet: Brubacher, Barbara, "NGOs and the Challenge of Maintaining Humanitarian Principles in Complex Humanitarian Emergencies", *The International NGO Training and Research Centre*, 2004, <http://www.intrac.org/docs/NGONeutralty.doc>.

Modstand mod samtænkning

Den civile modstand

Eftersom det ikke er muligt at dække de mange forskellige civile organisationers forskellige modstand mod samtænkning – fra accept over skepsis til egentlig afvisning – fokuseres på nødhjælpsorganisationernes modstand.⁴ Det skyldes, at nødhjælpsorganisationerne i dag vurderes at dække en væsentlig del af den nødvendige civile indsats under og efter en intervention. Særligt de store NGO'er, der både løser nødhjælps- og udviklingsopgaver. Eftersom modstanden ikke bare er principiel, men også retter sig mod organisationernes fysiske sikkerhed redegøres for modstanden under overskrifterne: principper og trussel.

Principper

Organisationernes principielle modstand har flere niveauer. Overordnet retter modstanden sig mod det faktum, at samtænkning reducerer mulighederne for selv at bestemme, hvor i verden eller overfor hvilken slags nød organisationerne skal virke. Ikke sådan forstået, at Vesten direkte tvinger organisationer til at operere bestemte steder, men alligevel. Eftersom Vesten finansierer store dele af verdens nødhjælps- og udviklingsindsats og i stadig højere grad kanaliserer midlerne i retning af bestemte geografiske områder eller typer af indsatser (bilateral støtte) – til forskel fra at overlade det til FN, Verdensbanken m.fl. at prioritere hjælpen (multilateral støtte) – er organisationerne tvunget til at følge de bilaterale satsninger. Ikke mindst de amerikanske og danske nødhjælpsorganisationer er stærkt afhængige af statslige tilskud.⁵ I forhold til egentlige vestlige krigsindsatser som Afghanistan og især Irak bliver modstanden forstærket af diskussionen af nødvendigheden af disse indsatser. Blandt andet

⁴ Litteraturen om integration af militær og civil indsats er omfattende. For en introduktion læs: "Humanitarian Aid and Intervention: The Challenges of Integration", *Ethics & International Affairs*, Volume 18, No. 2 (Fall 2004), særudgave med syv artikler for og imod integration samt Vidar Helgesen, "The Politics of Humanitarian Independence", *Development Today*, No. 17 (2005); Hugo Slim, "A Call to Arms: Humanitarian Action and the Art of War", *The Geneva Centre for Humanitarian Dialogue*, February 2004; "The Future of a Humanitarian Action: Implications of Iraq and Other Recent Crises", Report of an International Mapping Exercise, *Feinstein International Famine Center*, Tufts University, January 2004.

⁵ Nærmere diskuteret i de to første briefs, der blandt andet peger på, at stadig flere humanitære opgaver får betegelse "humanitær" som en konsekvens af ordets positive politiske betydning og som organisationernes eget værn mod politisk indflydelse m.m. En udvikling der har udvidet begrebet fra dets oprindelige fokus på umiddelbar hjælp (lægehjælp, husly, vand, mad) til også at dække mere strukturelle opgaver (skolebyggerier, større vandprojekter m.v.). For en diskussion af konsekvenserne af staternes finansielle betydning for NGO'er, se: Joanna Macrae, "NGOs: Has the 'N' gone missing?", *The Magazine of the Red Cross and Red Crescent Movement*, 1996, http://www.redcross.int/EN/mag/magazine1996_3/18-19.html.

fordi de civile indsatser delvis finansieres ved hjælp af eksisterende budgetter til nød- og udviklingshjælp, og fordi de mange midler anvendt på selve de militære indsatser sættes i forhold til de humanitære opgaver midlerne ellers kunne have finansieret.⁶

I felten⁷

I forbindelse med konkrete interventioner, som i Afghanistan og Irak, vender organisationerne sig imod samtænkning, fordi begrebet i sig selv fører de væbnede parter på begge sider af en konflikt til den opfattelse, at organisationerne er *force multipliers*⁸ – også selv om organisationerne forsøger at hævde deres upartiskhed overfor begge sider.⁹

Hertil kommer nødhjælpsorganisationernes fokus på det enkelte menneskes nød, der står i kontrast til samtænkning, der i sin natur retter sig mod genopbygning af strukturer med henblik på at genskabe stabile, demokratiske stater, som det vil fremgå senere.¹⁰ Ikke uden vægt peger Røde Kors og en række NGO'er, herunder Læger uden grænser, på det forhold, at den amerikanske nødhjælpsindsats i Afghanistan – både under det indledende angreb på Afghanistan efter 11. september 2001 og langt senere, hvor Taleban-regimet var faldet – ikke betingelsesløst skulle komme de nødlidende til gode. I stedet blev nødhjælpen fordelt

⁶ Christos A. Frangonikolopoulos, "Non-governmental Organisations and Humanitarian Action: The Need for a Viable Change of Praxis and Ethos", *Global Society*, Vol. 19, No. 1, January 2005, s. 55 og Allan Fowler, "Aid Architecture", *INTRAC*, Occasional Papers Series No: 45, January 2005, s. 23.

⁷ For en særskilt analyse af hvorledes militært personel og civile (særligt NGO'er) betragter hinanden, læs: Francis Kofi Abiew, "From Civil Strife To Civic Society: NGO-Military Cooperation in Peace Operations", Occasional Paper No. 39, 2003, *Centre for Security and Defence Studies*, The Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, Canada.

⁸ Daværende udenrigsminister Colin L. Powell i forbindelse med angrebet på Afghanistan (2001): "*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 Nicolas de Torrente, "Humanitarian Action under Attack: Reflections on the Iraq War", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 17, (2004), s. 9.

⁹ Flere organisationer forsøgte i forbindelse med deres indsats i Irak-krigen at skabe opmærksomhed omkring, at de udelukkende anvendte midler, der ikke var indsamlet i de intervererende lande. Ligeledes peger Torrente ("Humanitarianism Sacrificed: Integration's False Promise", *Carnegie Council on Ethics & International Affairs* 18, no. 2 (2004), p.11) på, at organisationerne kunne blive bedre til at kommunikere deres uafhængighed ud til alle parter.

¹⁰ Antonio Donini m.fl., "The Future of a Humanitarian Action: Implications of Iraq and Other Recent Crises", Report of an International Mapping Exercise", *Feinstein International Famine Center*, Tufts University, January 2004, s. 266.

og ikke-fordelt på baggrund af betingelser om, at de nødlidende skulle give eller skaffe oplysninger om Al-Qaeda og Taleban.¹¹

Den militære modstand

Den militære modstand mod samtænkning kan groft deles i to: Den almindelige modvilje mod forandring, der karakteriserer alle militære organisationer, og muligheden for at samtænkning trækker militæret i retning af at skulle løse civile opgaver. Førstnævnte er et studie i sig selv, hvorfor det ikke behandles yderligere. Sidstnævnte tager afsæt i interventionerne på Balkan efter afslutningen af den kolde krig, hvor militæret i stadig større grad måtte løse traditionelt civile opgaver. Eksempelvis politiindsatserne i Bosnien (1995-1997) og i Kosovo (1999-2004), og anvendelsen af militære chefer som midlertidige borgmestere (læs: civile administratorer) ligeledes i Kosovo i 1999-2000.¹²

Kombineret med en erkendelse fra midt i 1990'erne og frem til i dag af post-konfliktindsatsen afgørende betydning opstod diskussionen om "humanitære brigader" som et billede på militær, der varetager militære og civile opgaver i post-konfliktsituationer. Begrebet er taget fra en dansk debat, men vurderes at dække den militære modstand bredt.¹³ Ved begrebet forstås en ny anvendelse af militæret til primært at virke i post-konfliktperioder med fokus på soldaternes evne til at skabe fred gennem "dialog, gensidighed, empati, gennemskuelse, kulturkompetence, konfliktkompetence og forhandlingskompetence", som en dansk sociolog beskrev det i en kronik i 2006.¹⁴

Debatten fik i øvrigt en ny dimension da USA i NATO i 2002 foreslog, at de europæiske medlemslande i højere grad fokuserede på at "rollespecialisere" deres militær, sådan at hvert land var specialist inden for bestemte områder, hvorved NATOs samlet blev styrket.¹⁵ Kombineret med amerikanske forslag om at opdele fremtidens krige i amerikansk offensiv og europæisk post-konfliktindsats, som det

¹¹ Anders Ladekarl (Informationschef i Dansk Røde Kors), "Hjælpeorganisationer og forsvarets internationale engagement", *Militært Tidsskrift*, 132.årgang - nr.2 - juni 2003, *Militært Tidsskrift*, s. 307, Vibeke Brix Christensen (Læger uden grænser), *Politiken*, 29. april 2004 samt Linda Nordin Thorslund, "Militært bistandsarbejde kontraproduktivt", *Folk och försvar*, nr. 2, 2005.

¹² Peter Viggo Jakobsen, "Samarbejdet mellem militære enheder og humanitære organisationer", *Militært Tidsskrift*, 131.årgang, nr.1, marts 2002, s.140-141.

¹³ Poul Dahl, "Brug for humanitær indsats-brigade", *B.T.*, 31. december 2004.

¹⁴ Claus Kold, "Med militær præcision", *Politiken* (kronik), 16. februar 2006 samt Mads Stenstrup, "Forsvarsminister afviser bistandsforslag", *JyllandsPosten*, 7. december 2005.

¹⁵ Mark Joyce, "US Force Transformation", *RUSI Commentary*, 1. July 2004, www.rusi.org.

bl.a. blev foreslået i Robert Kagans *Power and Weakness*, blev rollespecialisering ingen succes.¹⁶

Uanset afvisningen af rollen som "humanitær brigade" løser de militære styrker i Afghanistan og Irak ikke desto mindre en række civile opgaver, fordi de civile organisationer ikke eller kun i begrænset omfang kan virke i de to lande. Fra alene at være en militær *force multiplier* har den oprindeligt rent militære CIMIC-indsats¹⁷ derfor udviklet sig til at skulle løse flere civile opgaver. Eksempelvis i den danske sektor i Irak, hvor CIMIC til og med har skiftet navn til *Rebuilding Unit Denmark*.¹⁸ På samme måde kan PRT-indsatserne i Afghanistan betragtes; særligt i de uroplagede provinser i vest og mod syd, hvor tilstedeværelsen af civile organisationer også er begrænset.¹⁹

Når militær på begge sider af Atlanten og formentlig også globalt vender sig imod disse "civile" opgaver, skyldes det to ting: For det første "korrumpes" den enkelte soldats evne til at være soldat i takt med, at han løser det, man opfatter som ikke-militære opgaver, hvormed risikoen for soldatens liv og fiasko, når militære opgaver skal løses, stiger.²⁰ For det andet ønsker militæret ikke at blive den civile indsats' *force multiplier*, der kan føre til årelange engagementer beskæftiget med ikke-militære opgaver, og dermed reelt den rollespecialisering, man ikke ønsker. Af samme grund fokuserer militæret på dets "*first-in*" kapacitet, som det eksempelvis blev formuleret op til det danske forsvarsforlig med det formål

¹⁶ Robert Kagan, "Power and Weakness", Policy Review, Juni 2002. Senest lægger den amerikanske gennemgang af udviklingen i det amerikanske forsvar, *Quadrennial Defense Review 2006*, tilsvarende op til at USA allierede i højere grad involveres i post-konfliktoperationer, *Orientering Søndag på P1*, Danmarks Radio, 19. marts 2006.

¹⁷ CIMIC: Civil-military co-operation. Militær enhed der, på linje med andre ordinære militære indsatser, har til formål at virke til gavn for militær indsats (*force multiplier*).

¹⁸ "Dansk samtænkning er førende i Irak", Nyhedsbrev, *Hærens Operative Kommando*, 25. november 2005 samt "Det handler om at gøre en forskel", *Information*, 24. januar 2006.

¹⁹ PRT: Provincial Reconstruction Team (Provins Genopbygningshold). Mindre militært ledet enhed bestående af militære og civile, der løser både militære og civile opgaver; primært i forbindelse med monitering af udvikling inden for sikkerhed, governance samt nødhjælps- og genopbygningsprojekter. For en nærmere beskrivelse og analyse af PRT-indsatsen i Afghanistan se Peter Viggo Jakobsen, "PRTs in Afghanistan: Successful but not sufficient", DIIS Report 2005:6, 1. december 2005, <http://www.diis.dk/sw599.asp?lsearchdataid=25089>.

²⁰ "Er der plads til dogmer i fremtidens krisestyring?", Major Nicolas T. Veicherts, Major Susanne Taullbæk og Orlogskaptajn Peter Mols i Fra Værnepligt til Asymmetriske trusler, *Forum For Forsvarsstudier*, Forsvarsakademiet, 2004, s. 21. Citat: "... militær bekymring for at (ikke-militære) prioriteter kan påvirke den enkelte soldat og hans enheds effektivitet, handlekraft og sikkerhed. I sin kerne er det et spørgsmål om, hvorvidt soldaten vil skyde, når det gælder, og om hans enhed i tilstrækkeligt grad også vil kunne fokusere på løsningen af de militære opgaver.

at sætte ord på militærets evne til at løse de farlige militære opgaver; *first-in* = soldater i første linje, den første dag i konflikten; samt mere underforstået ønsket om også at være *first-out*.²¹

²¹ "Hæren på march mod nye udfordringer", www.forsvaret.dk, 23. december 2004.

Interventioners karakteristika – og krav

Efter redegørelsen for den principielle modstand gennemføres nu en analyse af de karakteristika, der kendetegner tidens interventioner. På baggrund af analysen opstilles og kommenteres i det efterfølgende afsnit 4 et antal krav til civil og militær deltagelse. Analysen, der bygger på de to første briefs og to avisartikler²², indleder med at betragte interventioner i et fugleperspektiv, hvorefter der fokuseres på den del af post-konfliktfasen, hvor militær indsats er nødvendig. Til støtte for forståelsen af problemstillingen suppleres analysen til sidst med en case, der bygger på begrebet *three block warfare*.²³

Intervention i fugleperspektiv

(se figur 1²⁴)

Når Vesten intervenserer i dag sker det med det formål (*end-state*) at skabe langsigtet stabilitet. Begrundelsen herfor er selvsagt politisk og kan blandt andet udspringe af et ønske om at tilgodese globalisering, sikre verden mod aggressive regimer og terrorisme eller – mere ideologisk betinget – udspringe af et ønske om at udbrede demokrati.²⁵ Midlet til at opnå dette *end-state* er i alle tilfælde indførelsen af demokrati, som det eksempelvis var målsætningen i Bosnien og Kosovo, og som det i dag er det i Afghanistan og Irak.

Rent fysisk indledes en intervention med indsættelsen af en overlegen militær styrke, der hurtigt (måneder) afgør den traditionelle del af krigsførelsen. Herefter følger en postkonfliktfase, der har til formål at skabe forudsætningerne for den ønskede bæredygtige udvikling. Postkonfliktfasen, der ifølge det amerikanske

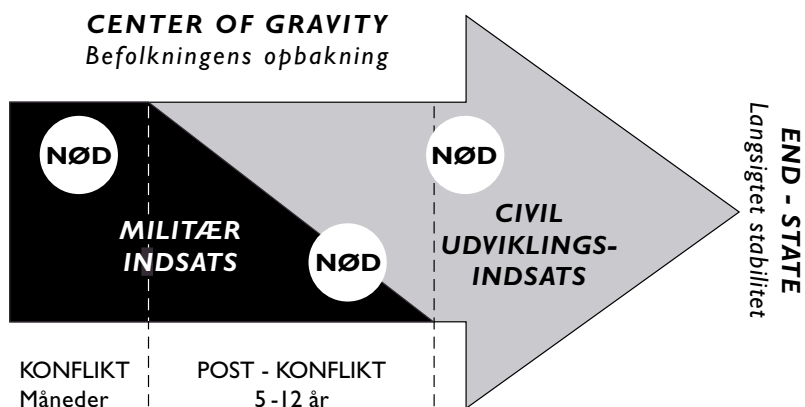
²² "Den Store Gevinst" (Weekendavisen 14. oktober 2005) samt "Civil indsats er den røde tråd" (Information 26. november 2005) – begge skrevet af forfatteren.

²³ Begrebet *three block warfare* (se boks 1) blev introduceret af General Charles C. Krulak (US Marine Corps) i "The Three-Block War: Fighting in Urban Areas", *Vital speeches of the Day*, December 1997, s. 139; uddybet i "The Strategic Corporal: Leadership in the Three-Block War", *Marines Magazine*, January 1999.

²⁴ Om figur 1: Pilen symboliserer en intervention fra indsættelsen af militær til opnåelsen af det politiske *end-state*. Konfliktfasen varer højst måneder og har til formål at nedkæmpe det siddende regime. Den årelange post-konfliktfase har til formål at skabe de vilkår, i form af sikkerhed og stabilitet, der muliggør overdragelsen af den fulde suverænitæt til en ny regering og fortsat bevægelse mod *end-state*. Post-konfliktfasen udgøres af en samtidig militær og civil udviklingsindsats, idet førstnævnte aftager i takt med skabelsen af sikkerhed. "NØD" symboliserer den uafhængige og upartiske nødhjælpsindsats, der ingen politisk målsætning har.

²⁵ Baggrunden for valg af politiske *end-state* er uddybet i forfatterens "Samtænkning af civil og militær indsats er kommet for at blive", *DIIS Brief*, september 2005.

Figur I: Interventionens karakteristika



National Defense University kan vare fra fem til tolv år²⁶, kan yderligere deles i to: Først en militært domineret fase, der har til formål at skabe sikkerhed, og hvor modstandere af Vestens målsætninger samt revanchister bekæmpes, som det for øjeblikket sker i Afghanistan og Irak.²⁷ Dernæst en civilt domineret fase, der fokuserer på udvikling af staten samt skabelsen af de institutioner og den økonomi, der er forudsætningen for en fremtidig bæredygtighed, som det for øjeblikket sker i Bosnien og i Kosovo. Denne sidste fase vil med tiden alene være civilt styret og drevet.

Post-konfliktfasens karakteristika

Vestens målsætning om indførelsen af demokrati stiller krav om befolkningens opbakning.²⁸ Her er Vestens militære overlegenhed, ikke mindst teknologisk, en støtte i den forstand, at den konventionelle del af krigen kan vindes med et

²⁶ "Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations", Hans Binnendijk og Stuart E. Johnson, *National Defense University*, 2004, s. 4-5.

²⁷ Eksempelvis tilhængere af det regime som Vestens indsats styrter (fx sunni-grupperinger i Irak og Taleban i Afghanistan); politiske og religiøse grupperinger der står til at miste afgørende indflydelse (fx fundamentalistiske shia-grupperinger i Irak); lokale warlords og kriminelle organisationer, der må se deres forretning truet (fx opiumbagmænd i Afghanistan, oliesmuglere i Irak og diamantsmuglere i Congo); samt i varierende grad de lokale stammer eller klaner, der føler sig presset af nye magtmønstre i familierne. Hertil kommer så eventuelt udefrakommende terrorister, der af mange forskellige årsager bekæmper Vesten.

²⁸ Med mindre andet er anført, forstås "befolkning" i hele rapporten som "befolkningen i konfliktområdet".

minimum af følgevirkninger i form af tab og ødelæggelser – på begge sider vel at mærke. Dermed får Vesten hurtigere mulighed for at rette sin vilje mod det ønskede *end-state* (systemskiftet fra diktatur til demokrati), men det betyder også, at Vesten får ansvaret for at løse de civile infrastruktur- og andre projekter, som tidligere regimer ikke har magtet eller ønsket at løse. Der vil dog af flere årsager fortsat være behov for at løse en række militære og politimæssige opgaver. Her skal blot nævnes to: For det første medfører Vestens militære overlegenhed i sig selv,²⁹ at modstandskampen flyttes fra konfliktfasen til postkonfliktfasen, hvor den ført som guerillakrig har større chancer for succes. For det andet så skaber målsætningen om demokrati, som tidligere berørt, en indædt modstand fra de grupperinger, der står til at tabe alt ved en demokratisering.³⁰

Det er da også derfor, at oprørerne retter deres angreb mod enhver indsats,³¹ der gavner Vestens målsætninger; fra distributionen af humanitær nødhjælp, over militære og civile myndigheders forsøg på at opretholde lov og orden til den civile udviklingsindsats i bred forstand.³² En modstand, der i øvrigt vil næres af en utilfreds befolkning, uanset om den direkte støtter modstanden eller bare »godt forstår« eller er ligeglad, når andre griber til våben.³³ Den afgørende parameter for at vurdere, om Vestens målsætning om demokrati er realiserbar, er derfor ikke, hvorvidt et forhadet regime er faldet og det indledende militære slag vundet, men om den efterfølgende militære og civile indsats forbedrer livet for den enkelte.³⁴

²⁹ Vesten har vundet den traditionelle eller symmetriske krigsførelse hurtigt i Kuwait 1991, Bosnien 1995, Serbien/Kosovo 1999, Afghanistan 2001, Irak 2003.

³⁰ Eksempelvis angrebene på FN og Røde Kors hovedkvarterer i Irak (2003), gidseltagningerne i Fallujah (2004) og angreb på en række nødhjælpsorganisationer i Afghanistan (-2006) Ikke alle angreb kan dog entydigt kædes sammen med Vestens interventioner. Eksempelvis førte rygter om udskylning af koraner i toiletter på Guantanamo-basen i 2005 til nedbrændingen af et af den danske nødhjælpsorganisation DACAARs nødhjælpslagre i Afghanistan. I 2006 måtte danske og norske nødhjælpsarbejdere tillige i en række lande, bl.a. i Palæstina, tage hjem som følge af *Jyllands-Postens* Muhammed-tegninger.

³¹ Herefter anvendes "oprørere" som en fællesbetegnelse for enhver væbnet modstand i postkonfliktfasen.

³² Nicolas de Torrente, "Humanitarianism Sacrificed: Integration's False Promise", *Carnegie Council on Ethics & International Affairs* 18, no. 2 (2004), s. 6.

³³ "Negotiating with the Iraqi insurgency – Dilemmas and doubts, *IISS Strategic Comments*, Volume 12, Issue 1, February 2006, "Iraqis cope with life without lights", *Christian Science Monitor*, 10. februar 2006, "Plan for clinics in Iraq at risk", *USA Today*, 1. februar 2006, "Insurgents Thwarting Iraq Reconstruction", *Associated Press*, 2. februar 2006 og "Mange siger det var bedre under Saddam", *Information*, 7. marts 2006.

³⁴ For det modsatte argument; at netop modstanden umuliggør samtænkning som concept se: Jørgen Harboe, "Samtænkning duer ikke", *u-landsnyt.dk*, 7. oktober 2005, <http://www.ulandsnyt.dk/nyheder.asp?ID=6712>

Center of gravity

Dermed udgør befolkningens opbakning interventionens akilleshæl eller med en militær term *center of gravity*. Altså det punkt hvor om interventionen står og falder, og som af samme grund skal beskyttes for enhver pris. Den beskyttelse drejer sig til gengæld ikke kun om at skabe sikkerhed. En undersøgelse fra *Tufts University* afdækker nemlig, at mennesker i post-konfliktfaser ikke kun fokuserer på skabelse af "negativ fred", forstået som fraværet af en trussel. De fokuserer i samme eller højere grad på "positiv fred", forstået som skabelsen af bedre vilkår for den enkelte og hans familie i form af forbedret infrastruktur, flere jobs samt etableringen af retfærdighed i form af nye politiske og juridiske systemer m.v. Det spiller derfor en mindre rolle, at Vesten kan love frihed for den enkelte og demokrati på lang sigt, og en større rolle at der på kort sigt ikke bare skabes sikkerhed, men også at forventninger til infrastrukturelle og sociale forbedringer indfries.³⁵ Af ovennævnte grunde er det ikke muligt at sekvensere interventioner i "først etablering af sikkerhed og så skabelse af stabilitet". Sikkerhed og stabilitet er komplementære og indbyrdes afhængige størrelser. Vurderet i forhold til det politiske *end-state* er det dog skabelsen af den positive fred – altså den civile indsats – der er det afgørende element, hvilket betyder, at skabelsen af negativ fred – altså den militære indsats – må ske i rammen af den positive fred.

Det er i øvrigt af denne grund, at det ikke er muligt at opstille datoer for ophøret af militær indsats, som det har været diskuteret i Danmark i efteråret og vinteren 2005/2006. I stedet må kriterier for positiv fred opstilles, og behovet for militær indsats vurderes i forhold til, om disse kriterier er nået eller ej.³⁶

Three block warfare

Eftersom begrebet *three block warfare* på en god måde eksemplificerer behovet for civil indsats før sikkerhed i traditionel forstand er tilvejebragt, anvendes det til at beskrive det miljø, der karakteriserer en intervention "på jorden". Udgangspunktet er general Krulaks tanker (se boks 2) idet hans kontekst (1990'ernes fredsskabelse mellem parter i Bosnien, Haiti og Somalia) her er udskiftet med Vestens vilje til (offensivt) at foranledige, ikke bare regimeskift, men systemskift. Den militære "setting" er dog den samme: Indsatsen sker primært i byer, hvor

³⁵ Antonio Donini, Larry Minear, Ian Smillie, Ted van Baarda og Anthony C. Welch, "Mapping the Security Environment. Understanding the Perceptions of Local Communities, Peace Support Operations and Assistance Agencies", *Feinstein International Famine Center*, Tufts University, 2005, s. V.

³⁶ For en uddybning læs forfatterens "Den Store Gevinst", *Weekendavisen*, 14. oktober 2005.

Boks 2: Three Block Warfare

“In one moment in time, our service members will be feeding and clothing displaced refugees - providing humanitarian assistance. In the next moment, they will be holding two warring tribes apart - conducting peacekeeping operations. Finally, they will be fighting a highly lethal mid-intensity battle. All on the same day, all within three city blocks. It will be what we call the Three Block War.”

General Charles C. Krulak (1997)
United States Marine Corps

det er svært at skelne kombattanter fra nonkombattanter, og hvor modstandere af interventionen, som nævnt tidligere, vil forsøge at imødegå Vestens overlegne konventionelle militære styrker med ukonventionelle midler. Midler, der egentlig ikke er rettet mod militæret, men har til formål at skabe utilfredshed i befolkningerne i konfliktområdet og i Vestens bagland. Eksempelvis i form af sabotage af infrastruktur såsom de regelmæssige sprængninger af irakiske olieledninger og elværker, Talebans nedbrænding af nyopførte skoler i Afghanistan og afbrænding af nødhjælpsforsyninger³⁷, eller kidnapninger og henrettelse af lokale og udenlandske entreprenører i bred forstand.³⁸

I denne nyeste *three block warfare* vil Vesten, jf. tidligere, “in one moment in time” skulle skabe både positiv og negativ fred. Positiv fred i form af projektering og løsning af infrastrukturopgaver inden for forsyningsikkerhed og sundhed, uddannelse af politi og embedsværk samt afholdelse af valg m.v.; opgaver, der er så komplekse, at de kun kan løses af civile eksperter. Negativ fred først og fremmest i form af den fysiske sikring af ovenstående udviklingsprojekter samt opretholdelse af lov og orden – og dernæst i form af egentlige militære operationer med det formål at neutralisere eller tilintetgøre oprørere. Ved siden af skabelsen af positiv og negativ fred finder den uafhængige og upartiske nødhjælpsindsats sted. Størrelsen af denne indsats afhænger selvsagt af graden af nød i konfliktområdets, herunder den nød der måtte opstå af Vestens militære operationer.

³⁷ “Taleban brænder tre nye skoler”, *Berlingske Tidende*, 28. januar 2006, “AFGHANISTAN: Education crisis in the south with 200 schools closed”, *IRIN News*, 8. februar 2006, “Nødhjælpstransport angrebet i Afghanistan”, *DR Nyheder*, 5. marts 2006 og “Taleban-oprørere hærger Afghanistans landsbyer”, *Berlingske Tidende*, 10 marts 2006.

³⁸ “A Look at Foreign Kidnappings in Iraq”, *The Associated Press*, 10. marts 2006 (i Washington Post).

Angrebet på Fallujah som eksempel

Koalitionens angreb på Fallujah i Irak i 2004 tegner et billede af *three block warfare* og begrundet, hvorfor militær og civil indsats må ske samtidigt og næsten samme sted. Angrebet på Fallujah skete halvandet år efter, at den konventionelle krig mod Irak var erklæret vundet, og havde til formål at standse det eskalerende antal gidseltagninger og efterfølgende Tv-transmitterede henrettelser af civile entreprenører m.fl. Angrebet var voldsomt og efterlod Fallujah delvist ødelagt og med store dele af befolkningen på flugt.³⁹ Siden har tilsvarende modstand og efterfølgende angreb, om end i en mindre målestok, fundet sted mange steder i det centrale Irak.

Fallujah eksemplificerer tre ting. For det første, at situationen fra by til by, eller i store byer som Bagdad, fra bydel til bydel kan variere i en grad, der gør modstanden uforudsigelig, og af samme grund begrundet, hvorfor det ikke er muligt at lade den civile indsats afvente en militær afgørelse. For det andet, at de militære indsætter i sig selv skaber behov for både humanitær indsats og udviklingsindsats. At Fallujah i dag stadig er halvtom og ikke genopbygget vidner om en sådan manglende sammenhæng mellem koalitionsens militære og civile indsats. For det tredje, at der i kraft af de fortsatte militære operationer i Irak og andre steder i post-konfliktfaserne er behov for Røde Kors konventionsbestemte uafhængige overvågning af krigsførelsen.

Sammenfatning af afsnittet

I forhold til mulighederne for at skabe demokrati er interventioner karakteriseret ved følgende faktorer: Den sikre militære sejr i den kortvarige konfliktfase; Den efterfølgende komplekse militære og civile indsats i den langvarige post-konfliktfase; samt Vestens kamp for at fastholde lokal befolkningens opbakning. Vinder Vesten den kamp er mulighederne for at nå *end-state* og dermed stabilitet gode. En forudsætning herfor er, at den nødvendige militære og civile indsats er til stede. Sidstnævnte straks fra post-konfliktfasen begyndelse.

³⁹ For en beskrivelse af situationen i Fallujah ultimo 2005: "Fallouja's Role in Insurgency Sets Back Native Sons", *L.A. Times*, 8. juli 2005; "Insurgents regain foothold, unleash terror in Fallujah", United Press International, 1. september 2005; "New Iraq strategy: Stay in hot spots", *Christian Science Monitor*, 23. november 2005; "Et år senere: Fallujah stadig nødstedt", *Information*, 30. november 2005.

Opstilling af krav til civil og militær deltagelse i intervention

På baggrund af redegørelsen for post-konfliktfasens karakteristika opstilles herefter fem krav til civil og militær deltagelse i post-konfliktfasen af en militær intervention. Kravene udgør en konklusion i sig selv, men anvendes også i afsnit 5 til at diskutere og vurdere de civile og militære organisationers modstand, og i afsnit 6 til at perspektivere dansk samtænkning nationalt og internationalt.

Kravene er delt i to. Først opstilles og diskuteres tre krav, der retter sig mod planlægning og tilrettelæggelse af konflikt- og post-konfliktfaser. Dernæst opstilles og diskuteres to krav, der retter sig mod selve den militære og civile udførelse af post-konfliktperioden.⁴⁰

Krav til planlægning og tilrettelæggelse af konflikt og post-konfliktfasen

- Gå ikke i krig uden en plan for, hvorledes den positive fred skabes.
- Lad planen for post-konfliktfasen være udgangspunkt for krigsplanen.
- Skab den samme garanti for tilstedeværelsen af den nødvendige civile indsats som for den militære.

Eftersom det er den positive fred, der fører direkte til *det politiske end-state*, bør enhver intervention have en plan for, hvorledes positiv fred skabes. Den plan (herefter: post-konfliktplanen) bør udarbejdes af civile eksperter støttet af militæret, sådan at skabelse af stabilitet og fastholdelse af sikkerhed er synkroniseret. Fordi konfliktfasen skal skabe de bedst mulige betingelser for post-konfliktfasen følger logisk, at planen for post-konfliktfasen – eller i det mindste dens forudsætninger – er udgangspunkt for den krigsplan, der skal gennemføre og afslutte konfliktfasen. At det kan lade sig gøre skyldes to ting: For det første Vestens “garanti” for militær sejr, hvilket i sig selv reducerer betydningen af konfliktfasen i forhold til den betydeligt mere usikre post-konfliktfase. For det andet de relativt få ødelæggelser moderne krigsførelse foranlediger, der muliggør udarbejdelsen af en relativt detaljeret post-konfliktplan baseret på konfliktområdets infrastruktur og strukturelle problemer, som de ser ud allerede før en intervention – og ikke

⁴⁰ Planlægning: Hvad skal opnås, med hvilke midler og inden for hvilke rammer?; Tilrettelæggelse: Hvorledes skal det udføres, til gavn for hvem og i samarbejde med hvem?; Udførelse: Hvem gør hvad hvornår?

mindst muligheden for at lave planen, før det politisk besluttes om intervention er en mulighed.

Hertil kommer, at krigsoperationerne i konfliktfasen intet mål tjener i sig selv med mindre det *politiske end-state* tilsvarende reduceres fra systemskift og demokrati til regimeskift eller et andet lettere opnåeligt formål. Dét må dog forventes kun at ske i situationer, hvor ændringer i konfliktområdet er politisk nødvendige, men hvor det ikke er muligt at tilvejebringe den fornødne vilje eller midler til at løse post-konfliktopgaverne. Eksempelvis ved på forhånd at afvise muligheden for større tab på egen eller begge sider eller i situationer, hvor det ikke er muligt at tilvejebringe den nødvendige civile ekspertise til post-konfliktfasen.

I et strategisk perspektiv bør det således være post-konfliktplanen og efterfølgende en analyse af den militære og civile kapacitet til rådighed inklusive støtten fra lokale kapaciteter, der skaber den strategi, der vil kendetegne den enkelte intervention. Er den militære og civile kapacitet ringe i forhold til behovet, bør det føre til alternative militære og civile strategier, som det vil blive diskuteret senere (se figur 2).

Figur 2

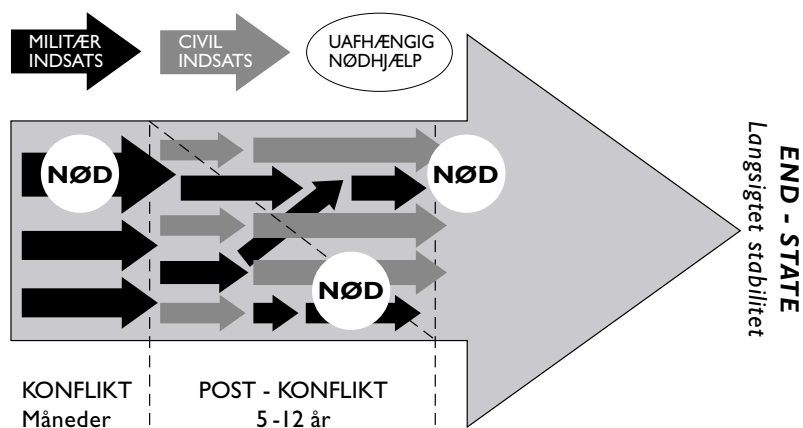


På samme måde bør delindsatser i regioner (fx den britiske sektor i det sydlige i Irak) eller lokalt (fx den danske bataljons ansvarsområde vest for Basra samme sted) tage udgangspunkt i en post-konfliktplan, der er udarbejdet i Danmark før indsættelsen.

Når post-konfliktfasen på denne måde stiller betydeligt flere krav til det *militære end-state* vil det, i forhold til en “ren” militær plan, kunne koste flere tab af liv og ressourcer.⁴¹ Til gengæld vil skabelsen af det *krævede* udgangspunkt for en allerede udarbejdet plan for post-konfliktindsats – frem for *det bedst mulige*

⁴¹ Af ændrede parametre kunne tænkes større behov for styrker til sikring af en endnu tidligere civil indsats lige bag de fremrykkende styrker (subsidiært et andet tempo i operationerne) eller behov for at sikre bestemte geografiske områder i en rækkefølge eller efter en tidsplan, der i forhold til traditionel militær tænkning vil kunne koste større tab eller ikke være i overensstemmelse med nugældende doktriner.

Figur 3: Sammenhæng mellem militær og civil indsats



udgangspunkt en militær plan alene kan skabe – øge chancerne for at gøre den i forvejen lange post-konfliktperiode så kort som mulig. Figur 3 skitserer den indbyrdes sammenhæng mellem militær og civil indsats, idet sidstnævnte kan spænde fra politiske og diplomatiske indsats over informationsindsats til økonomiske og infrastrukturelle projekter. Bemærk i den forbindelse, at det i post-konfliktfasen ikke kun er militær indsats, der skaber forudsætning for civil indsats, men også omvendt. Eksempelvis i form af stabilitet i bestemte områder til gavn for militær tyngde andre steder.⁴²

Garanti for civil indsats

På samme måde som det ikke er muligt at gennemføre militære operationer uden politisk vilje til at acceptere muligheden for tab og ødelæggelser, er det som nævnt heller ikke muligt at skabe demokrati uden politisk vilje til og mulighed for at iværksætte en massiv civil indsats på et tidspunkt, hvor militæret, som redegjort for, endnu ikke vil have skabt sikkerhed i traditionel forstand. Der bør således

⁴² I den forbindelse tilsiger militær logik, at styrker, der ikke er nødvendige i et område, bør overvejes indsat i andre områder med det formål hurtigere at opnå formålet med den samlede militære indsats. For koalitionen i Irak har det dog vist sig at være problematisk af to årsager: Rent politisk opfatter koalitionspartnerne ikke den militære indsats i Irak som en samlet indsats, men fokuserer alene på deres egne nationale ansvarsområder, som det bl.a. er fremgået af den danske og britiske debat om tilbagetrækning fra det (sommeren 2005) relativt rolige Basra-område.

være den samme garanti for civil indsats som for militær, hvilket groft kan skitseres efter følgende læst: Den civile indsats der ikke kan tilvejebringes i form af bindende aftaler fra eksisterende ekspertorganisationer såsom IO'er eller NGO'er bør stilles til rådighed i form af aftaler med private entreprenører eller gennem opstilling af egentlige statslige beredskaber. Sidstnævnte bør som minimum have kapaciteten til at kunne løse de helt særlige og komplekse opgaver, der knytter sig til opbygningen af et statsapparat – og som normalt ikke udbydes af civile organisationer eller private entreprenører. Eksempelvis styrkelse og opbygning af retsstatsinstitutioner, etablering af lov, orden og retfærdighed samt etablering af administrative strukturer. Opgaver der alene kan løses af statslige beredskaber i kraft staternes "monopol" på dommere, jurister og embedsmænd med særlig ekspertise fra allehånde ministerområder m.v.

Krav til post-konfliktfasens udførelse

- Skab en fælles civil og militær ledelse af post-konfliktindsatsen.
- Sørg for at den militære tyngde lægges på sikringen af den positive fred.

Eftersom det er den positive fred, der fører direkte til det *politiske end-state*, bør vurderingen af specifikke indsatser ikke alene ske på grundlag af en militær vurdering af truslen, men også vurderes i forhold til betydningen af, at en bestemt civil indsats ikke sker eller sker senere. Her vurderes den langsigtede betydning bedst af civile eksperter, mens de kortsigtede konsekvenser i form af risiko og tab bedst vurderes af militæret. Derfor bør civile muligheder ej heller afvises, før mulighederne for og de politiske konsekvenser af en eventuel forudsætnings-skabende militær operation har været overvejet.

På samme måde bør militær indsættelser ske i rammen af en til lejligheden udarbejdet plan for, hvorledes sådanne militære operationer kan følges op af en civil indsats – eller konsekvenserne af ikke at have en sådan plan være afklaret (jf. Fallujah). Uanset Vestens sofistikerede militære indsættelser, så vil militære operationer dog notorisk skabe tab og forårsage ødelæggelser for nogen.

Set i lyset af kravet om udarbejdelsen af en post-konfliktplan, peger ovennævnte problematik på behovet for ikke bare at lade en sådan langsigtet plan udarbejde, men også på behovet for at kunne følge planen op i situationer, hvor der er behov for at prioritere civile hensyn frem for militære og vice versa. I sidste ende vil alle ovennævnte typer beslutninger dog skulle tages af den chef, der er ansvarlig for

post-konfliktindsatsen i det pågældende operationsområde, region eller lokale ansvarsområde. Fordi den samlede indsats retter sig mod et civilt *end-state*, bør denne overordnede chef være civil.

Militæret skal lade oprørerne komme til sig

“Militær tyngde” angiver, hvor militæret skal fokusere, når opgavers betydning skal vurderes i forhold til et *end-state*. Når tyngden rettes mod den positive fred, understreger det i en militær kontekst, at operationerne skal fremme den positive fred, og at flere mulige operationer skal vejes mod hinanden i det lys. I forhold til situationen i Irak kunne det betyde, at den fysiske sikring af politistationer, infrastrukturprojekter, genopbygningsindsats og andre konkrete civile indsatser – samt ikke mindst resultatet af disse indsatser – blev prioriteret højere end ordinær patruljering og eftersøgning og tilintetgørelsen af oprørere. Populært sagt bør den militære sikring af den civile indsats ske som “mandsopdækning”, indtil det er muligt at overgå til “zone”; dvs. en situation hvor den samme sikkerhedsstyrke som en konsekvens af en generelt mindre farlig situation, på samme måde som politi og brandvæsen opererer, kan dække flere områder. Medfører dette krav om “mandsopdækning”, at militæret ikke i samme grad kan dække hele sit ansvarsområde, vil det naturligt medføre et behov for at prioritere/fokusere den civile indsats.

Et andet eksempel på tyngde om positiv fred fra Irak kunne være anvendelsen af *rules of engagement*, der ikke gør det farligere at være iraker, men mere sikkert.⁴³ Bemærk dog, at ingen af eksemplerne afviser nødvendigheden af at skabe negativ fred (sikkerhed), men denne opgave må underordnes skabelsen af den positive fred.⁴⁴

⁴³ General Richardo Sanchez (daværende chef for styrkerne i Irak) kommenterede i et interview i 2003 hændelser, hvor irakiske politifolk og civile var blevet dræbt af amerikanske styrker *engagement*: Citat fra avisartikel: “Commenting on incidents (...) General Sanchez has said that the rules governing American troops (in Iraq) allow them to use overwhelming force on any entity considered hostile, even if it does not represent an immediate threat and is near civilians”, citeret fra Alex Berenson, “American Soldiers Kill Six Iraqi Civilians After a Bomb Explosion Near a U.S. Convoy”, *New York Times* (late edition (East Coast)), October 29, 2003.

⁴⁴ Eksemplerne er en kritik af den nuværende, især amerikanske, indsats i blandt andet Irak, som bl.a. implicit kom til udtryk i artikler om (og med) den kommende militære chef for koalitionsstyrkerne i Irak, General Peter W. Chiarelli. Artiklerne fokuserer blandt andet på generalens prioritering af “winning hearts and minds” i form af støtte til infrastrukturproblemer for både den enkelte iraker og i de irakiske bysamfund, som middel til oprørsbekæmpelse frem for den nuværende “search and destroy” doktrin. Ligeledes peger generalen på behovet for generelt at nedtone den amerikansk ledede oprørsbekæmpelse til fordel for en irakisk militær og politimæssig indsats. Se: “Chiarelli: Iraq mission to focus on quality of life”, *Associated Press*, 30. januar 2006 og “In the Battle for Baghdad U.S. Turns War on Insurgents”, *The Washington Post*, February 26, 2006. For en britisk kritik af den amerikanske militære optræden; Brigadier Nigel Aylwin-Foster, British Army, “Changing the Army for Counter Insurgency Operations”, *Military Review*, November-December 2005, samt forfatteren egen analyse i *P1 Eftermiddag*, 17. januar 2005, <http://www.diis.dk/sw9187.asp>

Modstand møder krav

Efterfølgende betragter rapporten de opstillede krav i forhold til den civile og militære modstand, der blev introduceret i afsnit 2. For begge typer modstand skitseres, hvorledes modstand og krav kan tilpasses hinanden.

Den civile modstand

Der er ikke tvivl om, at samtænkning dels gør Vesten til en part i konflikterne, dels kobler den militære og den civile indsats. Vesten går ikke længere mellem parter, som det skete i det tidligere Jugoslavien i begyndelsen af 1990'erne. Det gælder dog ikke kun Vesten, men også FN, hvorfor de opstillede krav og efterfølgende overvejelser og perspektiver også dækker interventioner foranlediget af FN. Eksempelvis som det er sket i Den demokratiske republik Congo.⁴⁵ Hertil kommer, at truslen mod den civile indsats ikke kun udspringer af en mulig fysisk kobling af militær og civil indsats. Truslen mod de civile organisationer udspringer ligeledes af den civile indsats' betydning for det *end-state*, som oprørere, stort set uanset deres motiver, har som mål at bekæmpe.

For NGO'er og for Vesten, for hvem den uafhængige og upartiske indsats er en værdi,⁴⁶ er der altså grund til at overveje hvorledes denne type indsats skal kunne opretholdes i forbindelse med intervention.

Særligt problematisk er *three block warfare* kravet om den direkte koordination af militær og civil indsat som i Fallujah-casen. Kombineret med organisationernes afhængighed af vestlige tilskud bliver det sværere at være NGO. Lægges hertil kravet om garanti for civil indsats i forbindelse med intervention, medfører det i realiteten, at Vesten må prioritere sin støtte til primært at dække de NGO'er, der er villige og robuste nok til at virke i post-konfliktområder. I det omfang det ikke er nok, må Vesten selv opstille eller indgå aftaler med private entreprenører om opstilling af de nødvendige civile beredskaber. Uanset modellen, og fordi

⁴⁵ Med den såkaldte Brahimi-rapport vil FN fremtidigt i højere grad i forbindelse med fredsstøttende operationer i bred forstand tage parti, når det er nødvendigt for at standse konflikter. Se "Sikkerhedens Aktører", pp. 41-46, *Atlantsammenslutningen*, 2002 samt Colum Lynch, "U.N. Peacekeeping More Assertive, Creating Risk for Civilians", *The Washington Post*, August 15, 2005, Marc Perelman, "U.N. Congo Force Modelling Shift in Peacekeeping", *Forward*, September 16, 2005, Jeevan Vasagar, "UN Confor Force Kills 50 in Clash with Militia", *The Guardian*, March 30, 2005 samt "Annan Calls For Urgent Action, Even Military Intervention, to Prevent Genocide", *UN News Service*, January 26, 2004.

⁴⁶ Eksempelvis i form af FN's charter, Genevekonventionerne m.v.

midlerne delvis tages fra eksisterende kasser, vil det medføre en reduktion af antallet af NGO'er eller relativt færre opgaver til NGO'erne.⁴⁷

De gode nyheder

Modsat tilgodeser kravet om fælles civil og militær planlægning af post-konfliktindsats forud for krigsplanlægning, og dermed forud for iværksættelse af en intervention, organisationernes mulighed for at søge indflydelse på løsningen af de civile opgaver til gavn for både humanitære og udviklingsprojekter. Samtidig muliggør kravet om militær tyngde på den positive fred i post-konfliktfasen inklusive en civil ledelse, at den civile indsats får større gennemslagskraft end i dag, hvilket ligeledes må betragtes som til gavn for befolkningen.

Disse positive aspekter af de opstillede krav imødekommer dog ikke de humanitære organisationers ønske om uafhængig prioritering af hjælp til det enkelte menneske i en konflikt uanset geografisk placering eller tilhørsforhold i krigsmæssig eller anden forstand. I den forbindelse skal det nævnes, at truslen ikke kun udspringer af en opfattelse af civile organisationers indsats som *force multiplier*. Den skyldes også (mere jordnært), at det er svært rent fysisk at se forskel på de enkelte civile aktører (private entreprenører, vestlige embedsmænd og eksperter, udviklingsorganisationer og uafhængige NGO'er). Det stiller i hvert tilfælde krav om, at oprørere anvender en etik, hvor angreb på civile kun iværksettes efter en vurdering af, hvorvidt konkrete civile indsatser støtter Vestens *politiske end-state*. Alene antallet af oprørske grupperinger med hver deres dagsorden gør formentlig dette til en mindre sandsynlig mulighed.

Forslag til fortsat uafhængig, neutral og upartisk indsats

En vej ud af den fraværende, men af Vesten ønskede, uafhængige og upartiske indsats kunne være at skelne skarpere mellem, hvad der er humanitær indsats, og den indsats der er med til at skabe de *politiske end-state* (i.e. genopbygnings- og udviklingsindsatsen). Her kunne en oplagt løsning være at udvikle et egentligt humanitært regime ledet af Internationalt Røde Kors og beskyttet af Røde Kors *Code of conduct*, Røde Kors officielle symboler (korset,

⁴⁷ Yderligere diskuteret i forfatterens "Hvorfor samtænkning er kommet for at blive", *DIIS Brief*, september 2005. Se også "Bush vil skære i u-landshjælpen og give militæret flere penge", *The Push Journal*, 7. februar 2006, i www.u-landsnyt.dk, samt Mads Stenstrup, "Overfør ulandsmidler til forsvaret", *JyllandsPosten*, 4. december 2005, For samme problematik i ny vinkel, Johanne Djurhuus (UM repræsentant i den danske bataljon i Irak), "Hjertesuk fra Basra", *Politiken* (kronik), 15. marts 2006.

halvmånen, løven og den ny krystal)⁴⁸ kombineret med en eneret til at anvende en bestemt farve (hvid)⁴⁹ til køretøjer og andet udstyr.⁵⁰ Regimet skulle alene fokusere på nødhjælp i begrebets oprindelige betydning – det vil sige hjælp til mennesker i umiddelbar nød i form af mad, vand, lægehjælp og husly – og kunne via en certificeringsordning eksempelvis inddrage organisationer som Læger uden grænser.

Det ville selvsagt ikke sikre Røde Kors mod de oprørere, der eksempelvis i Bagdad sprængte organisationens hovedkvarter i luften, men på lang sigt ville en effektiv *branding* og en større lokal forankring af monopoliseret nødhjælp ledet af Røde Kors skabe mulighed for bedre at kunne skelne nødhjælpsindsats fra andre typer indsatser. Ikke mindst indsatser fra NGO'er, der velmenende henholder sig til Røde Kors *Code of Conduct*, men som ikke desto mindre bygger skoler, større vandingsystemer, skaber landbrug m.v. – opgaver, der for en modstander af udvikling, fordi den ikke gavner hans sag, må betragtes som en støtte til hans fjender. En sådan nydefinering af nødhjælpsindsats i krigs- og konfliktområder kunne på den måde på den ene side være med til at hjælpe den enkelte oprører til at skelne humanitær indsats fra al anden civil indsats og på den anden side gøre politikere, NGO'er og militæret det helt klart, hvad det er for en rolle den øvrige civile indsats skal spille, når Vesten intervenserer.

Den militære modstand

Når de opstillede krav betragtes i en militær kontekst står det klart, at de tilgodeser den del af den militære modstand, der handler om ikke at blive en "humanitær brigade" og ikke at være involveret længere tid end nødvendigt i den enkelte konflikt. Kravet om udarbejdelse af en fælles civil og militær plan for post-konfliktindsatsen, der er den suverænt længste periode, vil, jf. den positive freds logik, hurtigere skabe den sikkerhed, der er betingelsen for en militær tilbagetrækning, end ingen plan eller en plan primært baseret på militær indsats. Hertil kommer kravet om samme garanti for civil indsats som militær, der vil frigøre militæret fra en række af de civile opgaver, der løses i dag. Ek-

⁴⁸ "Korset og halvmånen får selskab af krystal", *Berlingske Tidende*, 11. december 2005.

⁴⁹ En farve som ikke engang FN bør kunne anvende i og med, at FN allerede i dag og fremtidigt vil sanktionere væbnede interventioner, og dermed af oprørere m.fl. kunne opfattes som partiske. Et forslag kunne være, at FN anvendte farven blå.

⁵⁰ Forslaget om Røde Kors som eneste humanitære organisation i krig og konflikt er tidligere stillet af forfatteren i briefet "Hvorfor samtænkning af militær og civil indsats i felten er kommet for at blive" samt i artiklen "Their rightful place in Western wars. A Danish military perspective on the role of NGOs", *Development Today*, December 2005, <http://www.diis.dk/sw17773.asp>.

sempelvis må *Rebuilding Unit Denmark's* indsats betegnes som militær løsning af en rene civile opgaver.⁵¹ At militæret vil skulle sikre den civile indsats, indtil lokale militære styrker eller politi kan overtage opgaven, er til gengæld ikke til at komme udenom.

Der udspringer dog også, set med militære øjne, to negative konsekvenser af de opstillede krav: For det første medfører kravet om, at militæret ikke bare skal skabe de bedst mulige betingelser, men i realiteten nøjagtig de betingelser, der er forudsætningen for post-konfliktplanen, at risikoen for tab af liv og ressourcer forøges. Eftersom militære principper ikke tæller højere end muligheden for at tilgodese det *politiske end-state*, bør det af samme grund overvejes, om ikke demokratiskabelse i sig selv stiller krav om anvendelse af andre typer krigsførelse, hvilket rapporten vender tilbage til sidst i dette afsnit.

Den anden negative konsekvens angår kravet om post-konfliktfasens tyngde om skabelse af positiv fred, udtrykt som den fysiske sikring af den civile indsats og dens resultater – et krav der står i modsætning til det militære dogme om offensiven som det bærende element i enhver militær indsats. Eksempelvis som det fremgår af den danske bataljons højere prioritering af patruljering, husundersøgelser og andre militære opgaver end af sikringen af *Rebuilding Unit Denmark's (RUD)* civile opgaver,⁵² på trods af at selve RUD-konstruktionen i sig selv peger på, at der er både behov og mulighed for at prioritere den civile indsats højt. Eller – i en betydeligt større målestok – den fejlslagne amerikanske genopbygning af Fallujah efter angrebet på byen i 2004, der blandt andet skyldes, at det amerikanske militær mere eller mindre forlod byen samtidig med, at den civile genopbygningsindsats påbegyndtes, hvilket gav den civile indsats unødigt svære vilkår.⁵³

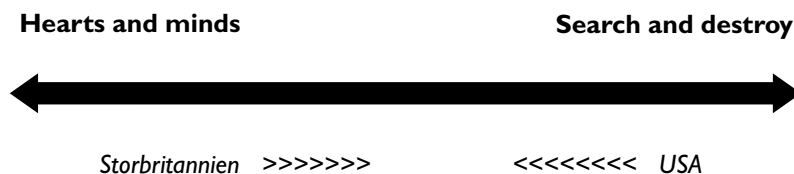
Det er dog ikke ny erkendelse, at defensiven kan være at foretrække i post-konfliktfaser. I kort form er pointen, at offensiven, fra at være vendt mod oprørere, skal vendes mod befolkningens ønsker om "positiv fred" med det formål at skabe opbakning til Vestens mål og indsats, hvilket i sig selv gør oprørsbekæmpelsen

⁵¹ Enheden løser næsten udelukkende civile opgaver i den danske bataljons ansvarsområde og sikres i forbindelse med sin opgaveløsning ikke af soldaterne i enheden, men af andre militære enheder.

⁵² Interview med Johanne Djurhuus, Udenrigsministeriets civile rådgiver i den danske bataljon i Basra fra november 2005 til oktober 2006.

⁵³ Asmaa Waguih, "Fallouja's Role in Insurgency Sets Back Native Sons", *L.A. Times*, July 8, 2005, Pamela Hess, "Insurgents regain foothold, unleash terror in Fallujah", *the Washington Times*, September 1, 2005 samt Jørgen Steen Nielsen, "Et år senere; Fallujah stadig nødstedt", *Information*, 30. november 2005.

Figur 4: Strategi i forhold til befolkningen



lettere.⁵⁴ En sådan tilgang ændrer ikke ved behovet for, jf. Fallujah-casen, at militære offensiver i traditionel forstand, når de er baseret på gode efterretninger og potentielt til gavn for det *politiske end-state*, vil være nødvendige. Også selv om de lokalt eller regionalt kan sætte den civile udvikling tilbage og skabe lokale modsætningsforhold mellem Vesten og befolkningen. Når figur 4 tegner et kontinuum fra *heart and minds* strategier, karakteriseret ved at fokusere på befolkningens behov, og *search and destroy* strategier, karakteriseret ved militær offensiv i klassisk forstand, er der således ikke tale om enten-eller valg, men om den rette kombination af de to. Storbritanniens og USA's placering og bevægelse er indsat alene efter forfatterens vurdering af operationerne i Irak fra 2004 til 2006.⁵⁵

En mulig strategi

Eftersom det ikke er muligt at opstille alternativer til militær indsats, som det var muligt at gøre med Røde Kors for så vidt angår den humanitære indsats, er den traditionelle militære løsning at justere eller udarbejde nye strategier og doktriner. Blandt flere forslag er *oil-spot strategy* (boks 3) en mulig ramme for, hvorledes en fremtidig militær (og civil) udførelse af post-konfliktindsatser kan hænge sammen, sådan at målsætningen om at skabe demokrati og stabilitet kan opfyldes.

Strategien er særligt egnet, fordi den som udgangspunkt tilgodeser både behovet for en civil tyngde, støttet af militæret, og en militær tyngde, hvor mulighederne, for at en civil indsats kan vinde fodfæste, er begrænsede. Dermed skabes også

⁵⁴ Thomas R. Mockaitis, "British counterinsurgency, 1919-60", Basingstoke: Macmillan, s. 29, 55 og 111 og Sir Robert Thompson, "Defeating Communist Insurgency; Experiences from Malaya and Vietnam", kapitel 9 "Balance of Forces", *Studies in International Security*, London : Chatto & Windus, 1974.

⁵⁵ Vurderingen bygger blandt andet på Rory Carroll, "Basra out of control, says chief of police", *The Guardian*, May 31, 2005, James Hider, "Hardliners exploiting Britain's softly-softly approach", *The Times*, February 1, 2006, "When deadly force bumps into hearts and minds", *The Economist*, January 1, 2005 samt Kathrine Luise DiBona, "Illusionen om human krig: Erfaringer fra Kosovo og Irak", *Reson*, 22. marts 2005.

Boks 3: Oil-spot strategy⁵⁵

Med oil-spot strategy fokuseres den militære og civile indsats mod bestemte områder med henblik på at skabe sikkerhed, stabilitet og udvikling der. Mellem de enkelte oil-spots opereres kun i begrænset omfang og primært på militære præmisser. Ideen med oil-spot strategy er således at kunne koncentrere indsatsen, skabe stabilitet hvor det i første omgang er muligt, og derfra udbrede sikkerhed og stabilitet med de nødvendige militære og civile midler. Et element er dog også gennem udviklingen i det enkelte oil-spot at skabe et ønske hos mennesker uden for om at måtte opleve den samme positive udvikling. Oil-spot strategy blev første gang anvendt af Storbritannien i Malaya i 1950'erne.

rammer for de, set med militære øjne, overvejende offensive *search and destroy* og defensive *hearts and minds* indsatser (jf. figur 4). Det medfører ikke nødvendigvis, at forskellige typer soldater skal anvendes til de to typer indsats, men det stiller, på tværs af stater og i de enkelte nationale kontingenter, krav om en fælles militær og civil forståelse af, hvad der er hvad. Især fordi *search and destroy* aktiviteter ikke bare mindsker befolkningens opbakning, men også stiller krav om hurtig opfølgende civil indsats jf. Fallujah-casen.

Dermed kan *oil-spot strategy* meget vel danne den fælles forståelsesramme, som er helt nødvendig for et samvirke mellem militæret og civile organisationer uanset sidstnævntes ståsted eller motivation.

Perspektiver

Perspektiveringen har til formål at udpege danske handlemuligheder internationalt og nationalt. Der fokuseres på de to mest iøjnefaldende krav; nemlig kravet om post-konfliktplanlægning som styrende parameter for al anden militær og civil indsats samt kravet om samme garanti for civil indsats som for militær. Eftersom Danmarks indflydelse på sidstnævnte er begrænsede internationalt, diskuteres kravet om civil indsats kun i en national kontekst. Perspektiveringen indleder med at give en summarisk status på det danske samtækningsinitiativ.

Status på det danske samtækningsinitiativ

I Danmark blev der i forlængelse af forsvarsforliget (2004-2009) nedsat en "Midlertidig arbejdsgruppe vedrørende samarbejdet mellem nødhjælpsorganisationerne og forsvaret", der i 2004 udstak de overordnede rammer for dansk samtækning.⁵⁶ Arbejdsgruppen pegede blandt andet på, at samtækning kun skal bringes i anvendelse i forbindelse med opgaver, hvor dansk militær forventes indsat i mere end 6 måneder. Arbejdsgruppen tillagde det endvidere vægt, at den civile indsats fra NGO'er m.fl. baseredes på frivillighed.⁵⁷

For så vidt angår inddragelsen af statsinstitutioner i samtækning, er der opstillet en stående embedsmandsgruppe til planlægning af samtækning af den danske militære og civile humanitære indsats.⁵⁸ I det direkte samarbejde mellem civile og militære myndigheder har Udenrigsministeriet støttet de danske militære styrkers civile indsats i henholdsvis Irak og Afghanistan. Det er sket gennem udsendelse af civile eksperter Irak og Afghanistan.⁵⁹ Også sommerens forventede danske indsats i det sydlige Afghanistan vil være støttet af en civil rådgiver. Parallelt har et antal politibetjente frivilligt været udsendt til støtte for uddannelsen af irakisk politi.

⁵⁶ "Rapport fra den midlertidige arbejdsgruppe vedrørende samarbejdet mellem nødhjælpsorganisationerne og forsvaret", Udenrigsministeriet m.fl., december 2004.

⁵⁷ Ibid, s. 2.

⁵⁸ "Samtækning af civil og militær indsats i internationale operationer", bilag til Forsvarsforliget 2004-2009.

⁵⁹ Stine Heiselberg (UM-repræsentant ved de danske PRT'er i det nordlige Afghanistan), "Kvindelig IHB'er mellem bjerge og soldater", IHB-nyt nr. 3, December, Udenrigsministeriet 2005 samt Johanne Djurhuus, "Hjertesuk fra Basra", *Politiken* (kronik), 15. marts 2006.

I skrivende stund arbejder Udenrigsministeriet med at klarlægge, hvorledes den militære og civile indsats (læs: NGO-indsatsen) kan nærme sig hinanden, mens Beredskabsstyrelsen har igangsat et arbejde, der skal klarlægge styrelsens muligheder at virke i sammenhæng med de militære indsatser. P.t. stiller ingen civile styrelser i Danmark, udover forsvaret, krav om, at medarbejderne skal lade sig udsende, såfremt et behov derfor måtte opstå.

Om international planlægning og tilrettelæggelse af post-konflikt-indsats

Rapportens krav om forudgående planlægning og tilrettelæggelse af post-konfliktindsatsen, og en underordning af den militære indsats i forhold til den civile indsats, stiller krav om tættere samarbejde end det er tilfældet i dag. Både mellem de intervenerende stater og mellem de enkelte staters udenrigs- og forsvarsministerier, der traditionelt fremstår som "rivaler" inden for sikkerhedspolitik.

Kravet om samarbejde gælder særligt for USA, der i de fleste interventioner, også i regi af FN eller NATO, vil have en afgørende indflydelse på planlægning, tilrettelæggelse og udførelse i kraft af landets militære og økonomiske kapacitet.⁶⁰ At samarbejdet mellem *State Department* og *The Pentagon* ikke fungerede i perioden op til og i Irak-interventionens første år er almindeligt kendt.⁶¹ Om det vil være sådan i fremtiden er indtil videre et åbent spørgsmål. I USA peger flere kommentatorer på behovet for i højere grad at lade *State Department* udarbejde post-konfliktplaner,⁶² om end ingen direkte identificerer behovet for at lade disse planer dimensionere den militære planlægning (sic!). Modsat nåede et amerikansk militært studie af en eventuel intervention i Iran, med samme *end-state* som i Irak, frem til en plan, der i stor træk var en kopi af Irak-planen. Også selv om studien blev gennemført i 2005 på et tidspunkt, hvor det stod klart, at forudsætningerne for den tilsvarende operation i Irak for længst var faldet.⁶³ Samlet peger de amerikanske overvejel-

⁶⁰ For information om EU som aktør inden for krisestyring, se: Catriona Gourlay, "European Union Procedures and Resources for Crisis Management", *International Peacekeeping* 11/3 (Autumn 2004) pp. 404-421 samt Peter Viggo Jakobsen, "The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity – A 'real added value' for the UN?", background paper for *The Copenhagen Seminar on Civilian Crisis Management* arranged by the Danish Ministry of Foreign Affairs, 8-9 June 2004, <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/5BC4E781-AEC8-4A5D-BBAB-780ED673EA5/0/TheEmergingEUCivilianCrisisManagementCapacityArealaddedvaluefortheUN.pdf>.

⁶¹ For den seneste introduktion til problemstillingen se Tony Corn: "World War IV As Fourth-Generation Warfare", *Policy Review*, January 2006.

⁶² Robert D. Kaplan, "Send in the State Department", *The New York Times*, February 21, 2006.

⁶³ James Fallows, "Will Iran be Next?", *The Atlantic Online*, December 2004.

ser dog i retning af et større fokus på post-konfliktoperationer. Blandt andet i form af et forslag fra *National Defense University* om at opstille *Stabilization & reconstruction divisions*,⁶⁴ der skal være særligt organiserede til at operere i post-konfliktmiljøer, og den seneste *Quadrennial Defense Review Report*, der understreger behovet for at samarbejde med allierede, hvilket en amerikansk militær sammenhæng betyder "samarbejde om post-konfliktoperationer".⁶⁵ Hertil kommer et initiativ fra *State Department*, der har til formål at opstille civile beredskaber til støtte for post-konfliktoperationer – både de store som i Irak og de relativt mindre som PRT-indsatsen i Afghanistan.⁶⁶

Den overordnede post-konfliktplanlægning bør dimensionere Danmarks bidrag⁶⁷

Det er selvsagt svært for Danmark at dominere den samlede planlægning og tilrettelæggelse af en post-konfliktindsats. Eksempelvis i forbindelse med interventionen i Irak i 2003, hvor mulige danske indvendinger, såsom krav om en større deployering af koalitionsstyrker eller samarbejde frem for fyring af det irakiske statsapparat inkl. militæret og dele af politiet, næppe ville have spillet en rolle. Dertil er danske bidrag for små.

Ikke desto mindre bør afsættet for dansk planlægning altid være en vurdering af den overordnede post-konfliktplanlægning forud for den samlede interventions iværksættelse. I en perfekt verden for at kunne vurdere om den overordnede

⁶⁴ Binnendijk. Hans og Stuart E. Johnson, "Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations", *National Defense University*, 2004, s. 52. Forfatteren har tidligere i briefet "Hvorfor samtænkning af militær og civil indsats er nødvendig i felten" samt i en artikel i Information ("Civil indsats er den røde tråd", 26. november 2005) afvist muligheden for at opstille sådanne militære enheder med særlige civile kapaciteter i Danmark.

⁶⁵ Indlæg fra Peter Viggo Jakobsen og oberst Peter Harry Lund på seminar "The Pentagon Quadrennial Defence Review 2006: Changes in the U.S. Approach to Peace and Stabilisation – Implications for Denmark?", *DIIS*, 22. februar 2006.

⁶⁶ Initiativet ledes af *The Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* under *State Department*. Beredskabet er opdelt i *The Active Response Corps (ARC)* og *A Civilian Reserve (CR)*. *ARC* består af særligt udvalgte og træned embedsmænd, som er til rådighed for udsendelser i op til seks måneder. Embedsmændene indgår i puljen i op til to år, og arbejder, når de ikke er udsendt, som nationale rådgivere på igangværende internationale post-konfliktoperationer. Primo 2006 er der 8 ansatte, hvilket forventes at stige til 100 ultimo 2006. Samtidig forventes et back-up på op til 200 embedsmænd klar i 2007. *CR* er planlagt til at skulle omfatte 3000 civile (ingeniører, politifolk, jurister m.v.). *CR-puljen* er 'second responders' på 30-90 dages beredskab og skal kunne udsendes i op til et år. Kilde: Catriona Gourlay, "Rosters for the Deployment of Civilian Experts in Peace Operations", *United Nations*, February 2006, s. 34.

⁶⁷ Eftersom deltagelse i koalitioner ikke alene afhænger af post-konfliktplanlægning, men snarere af nationale politiske bindinger m.v. diskuteres muligheden for at afvise medvirken til intervention alene på baggrund af ringe planlægning ikke som en mulighed. I den danske del af perspektiveringen peges i stedet på muligheder for at regulere indsatsen derefter.

post-konfliktplanlægning skaber de rette vilkår, for at det langsigtede *politiske end-state* kan opnås. Reelt fordi mindre lande med begrænsede ressourcer, som Danmark, ikke kan risikere at binde militære og civile midler i langvarige, måske uløselige konflikter som eksempelvis Kosovo, (Afghanistan?) og Irak.⁶⁸ Ved siden af denne vurdering fra intervention til intervention (populært beskrevet) bør Danmark sideløbende udvikle initiativer, der blandt andet via Nato kan være med til at påvirke udviklingen af post-konflikt doktriner og dermed implicit de overordnede post-konfliktplaner. Efterfølgende fokuseres først på Danmarks muligheder i forhold til konkrete indsatser og dernæst på de langsigtede initiativer.

Danske overvejelser omkring konkrete bidrag til interventioner bør ske jf. nedenstående grove læst:

1. Peger analysen af den overordnede post-konfliktplanlægning på gode muligheder for at opnå det *politiske end-state*, bør Danmark knytte sin indsats til opnåelsen heraf. I den situation har Danmark en bred palet af muligheder for militær indsats, hvoraf landmilitær indsats i et særligt dansk ansvarsområde hidtil har været foretrukket. Hertil kan så knyttes den civile indsats, som analysen af interventioner stiller krav om, og som diskuteres senere.
2. Peger analysen på en ringe post-konfliktplanlægning, som eksempelvis den amerikanske i Irak, bør Danmarks indsats knyttes til mere begrænsede målsætninger.⁶⁹ Det kunne eksempelvis være "kun" at deltage i selve konfliktfasen, om end mulighederne herfor med tiden begrænses af dynamikken mellem Vestens militære overlegenhed og oprørernes fokus på post-konfliktindsatsens betydning. I post-konfliktfasen bør indsatsen ikke knyttes til særlige ansvarsområder, men snarere til tidsbegrænsede opgaver såsom uddannelse af politi, militær, domstole og forvaltningssystemer eller etablering og sikring af konkrete infrastrukturprojekter såsom bygning af elværker, cementfabrik-

⁶⁸ Det findes også andre dimensionerende faktorer. Eksempelvis størrelsen af det folketingsflertal, som beslutter at udsende militære styrker, som det bl.a. skete i forbindelse med udsendelsen af styrker til Irak-krigens (2003) indledende konfliktfase (korvet og u-båd). En indsats der havde et relativt lille folketingsflertal bag sig, til forskel fra den efterfølgende FN-sanktionerede post-konfliktindsats (dansk bataljon med selvstændigt ansvarsområde, politi og militære instruktører til uddannelse af irakiske politi og militær og civil kapacitet til også at beskæftige sig med civile opgaver).

⁶⁹ For en introduktion til hvorfor den amerikanske post-konfliktindsats i Irak fik så ringe en begyndelse, læs James Fallows, "Blind into Baghdad", *The Atlantic Monthly*, January/February 2004, Vol. 293, Iss. 1; pg. 52, David Rieff, "Blueprint for a Mess", *New York Times Magazine*, November 2, 2003 samt Tom Jensen, "Vi må ikke forlade Irak af de forkerte grunde", *Berlingske Tidende*, 11. december 2005.

ker, havne m.v.⁷⁰ Hertil kommer muligheden for at støtte den civile indsats ved hjælp af skibe, fly eller specialoperationsstyrker, der ikke på samme måde som større landmilitære bidrag kan blive bundet til en bestemt situation i et ansvarsområde.

Dansk påvirkning af international doktrinudvikling

Som nævnt bør Danmark dog ikke alene reagere på større landes krigsplanlægning og post-krigsplanlægning, og Danmark søger da også allerede i dag at påvirke tænkningen hos allierede og koalitions partnere. Eksempelvis i forbindelse med introduktionen af det danske samtækningsinitiativ, *Concerted Planning and Action* (CPA), i Nato i 2005.⁷¹ Indflydelsen vurderes dog at kunne stige i takt med, at Danmark kan vise positive resultater af samtækning i danske sektorer i for eksempel Afghanistan og Irak, som det tidligere skete i forbindelse med den danske (og nordisk-polske) militære indsats inklusive CIMIC-indsatsen, der dengang var nyskabende, i Nato-operationerne i Bosnien.

Den danske indsats i Afghanistan forekommer i den sammenhæng at være noget spredt med dansk militær repræsentation i det svenske, tyske og litauiske PRT i det nordlige Afghanistan samt en forstærket spejdereskadron i den britiske enhed, der sommeren 2006 ventes at skulle indsættes i den sydlige Helmand-provins. Set i forhold til samtækning af militær og civil indsats kunne en samling af de danske styrker have suppleret *enten* de potentielle *search and destroy* missioner idet sydlige Afghanistan med en komplementær civil kapacitet *eller* i det nordlige Afghanistan have skabt kapacitet til opstillingen af et selvstændig dansk PRT.⁷²

Eftersom det kan være svært at vurdere effekten af et særligt dansk koncept for samtækning, der kun anvendes af Danmark – og fordi de danske bidrag er relativt små – anbefales det, at Danmark indgår strategiske samarbejder om samtækning med andre mindre stater, eksempelvis de nordiske lande og de

⁷⁰ I særlige situationer vil engagementet på jorden i øvrigt helt kunne erstattes af tilbud om uddannelse af officerer, politifolk, dommere, embedsmænd, ingeniører, håndværkere m.fl. i Danmark.

⁷¹ Kristian Fischer (Forsvarsministeriet) og Jan Topp Christensen (Udenrigsministeriet), "Improving civil-military cooperation the Danish way", *NATO Review*, Sommer 2005, Udenrigsministeren og Forsvarsministeren, "Vi skal koordinere civil og militær indsats", *Berlingske Tidende* (kronik), 10. marts 2004 samt NATO Seminar on concerted planning and action of civil and military activities in international operations (CPA), *Copenhagen*, 2005.

⁷² For en anbefaling af en oprettelse af et dansk PRT i Afghanistan. Se Peter Viggo Jakobsen, "PRTs in Afghanistan: Successful but not sufficient", *DIIS Report*, 2005:6.

lande omkring Østersøen, der som en anden traditionel (større) partner, nemlig Storbritannien, “tænker” på samme måde som danskere.⁷³

Danmarks egen planlægning, tilrettelæggelse og udførelse af post-konfliktindsatser

Eftersom deltagelse i interventioner er en politisk beslutning, vil det kun undtagelsesvis være selve den fysiske planlægning af interventioner, der afgør om stater deltager eller ej. Det ændrer dog ikke på behovet for – uanset om det er muligt at skabe den rette balance i den overordnede post-konfliktplan eller ej – at deltagende stater i en intervention skal gennemføre deres egen post-konfliktplanlægning, sådan at de nationale militære og civile bidrag dimensioneres til målsætningen om skabelse af positiv fred. I Irak kunne det være en britisk plan for Basra-regionen og en dansk plan for det danske ansvarsområde i denne region. Dette behov for opdeling kan dog minimeres i det omfang, det er muligt mellem de deltagende stater at udarbejde fælles post-konfliktplaner. Eksempelvis i Basra-regionen, hvor den britiske og danske civile indsats allerede i dag søges koordineret af udenrigsministerielle styringsenheder i Basra, uden at der dog forfatteren bekendt er udarbejdet korresponderende militære målsætninger for indsatsen.

Når vurderingen af den overordnede post-konfliktplan derfor peger på, at Danmark bør indsætte landstyrker i dansk ansvarsområde, bør områdets størrelse tilpasses mulighederne for at tilgodese positiv fred. Det medfører, at Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet i et samarbejde afdækker hvilke civile opgaver, der skal løses i ansvarsområdet, og sammen udarbejder en post-konfliktplan. På baggrund heraf kan behovet og mulighederne for militær og civil indsats vurderes og en minimumsgaranti for militær og civil indsats gives. I den forbindelse kan inddækningsbehovet medføre militære samarbejder med andre lande, eksempelvis i Norden eller Baltikum, ligesom de civile muligheder ikke bør begrænses af danske organisationers kapacitet, men af de afsatte midler til en civil indsats uanset om den er dansk eller udenlandsk. Hertil skal så lægges behovet for at indsætte danske eksperter fra den øvrige statsadministration og styrelser. På denne måde kunne et nordisk bidrag eksempelvis bestå af danske og svenske militære styrker, civile bidrag fra Norge og et eller flere baltiske stater og embedsmænd fra Finland.

⁷³ Peter Viggo Jakobsen, “Vil fredens duer også komme fra Norden i fremtiden?”, *Politiken*, 24. februar 2006 samt “Britisk tilgang bedre end amerikansk”, *Forsvarsfokus*, 2. februar 2006, Forsvarets oplysnings- og Velfærdstjeneste.

Skabelse af positiv fred skal være målbar

Lige så afgørende en realistisk post-konflikt planlægning er for succes, lige så lidt hjælper det, hvis ikke udførelsen sker i ånden af planen. Derfor bør der også for de danske militære og civile indsatser jævnligt gennemføres evalueringer, der fokuserer på i hvor høj grad den danske indsats understøtter kravet om skabelse af positiv fred. Groft sagt: Om indsatsen i det danske område giver bedre vilkår for befolkningen end før en intervention.

Det kræver, at der på baggrund af post-konfliktplanen stilles konkrete opgaver til den danske militære og civile indsats i felten, og efterfølgende at disse opgaver justeres i takt, at de løses eller ikke kan løses. Positiv fred skal kort sagt gøres målbar. Et forslag i den forbindelse kunne være at evaluere og justere post-konfliktplanen hvert halve år i forbindelse med udsendelsen af danske militære enheder, der således kunne sendes af sted ikke bare med et direktiv om at opretholde fred, ro og orden, men også med krav om hvilke specifikke civile indsatser militæret forventes at støtte.

Det foreslås i forlængelse heraf, at der fremtidigt udarbejdes post-konfliktplaner for de danske landmilitære indsatser med henblik på at kunne opstille et *end-state* for disse missioner, samt at der oprettes et antal følgegrupper, der løbende monitorer, evaluerer og justerer den danske militære og civile indsats i de danske ansvarsområder. Som udgangspunkt kunne den stående embedsmandsgruppe til planlægning af samtænkning af den danske militære og civile humanitære indsats udgøre rammen for dette arbejde.⁷⁴ Set i forhold til de nuværende større indsatser i Kosovo, Afghanistan og Irak, bør det tillige overvejes at udarbejde post-konfliktplaner for som minimum Afghanistan-indsatsen, der p.t. må forventes at blive den længst varende.

Garanti for civil indsats kan ikke bygge på frivillighed

Kravet om samme garanti for civil som for militær indsats er ikke til at komme uden om, hvis positiv fred skal skabes. Det er derfor ikke holdbart at basere den civile indsats på frivillighed, som det i dag sker både i forhold til NGO'er og embedsværket. Garanti stiller krav om opstilling af et egentligt beredskab, der så må udgøres af NGO'er, private entreprenører og embedsmænd. NGO'er kan, jf. tidligere, selvsagt ikke kan tvinges med, men ikke desto mindre rammes de

⁷⁴ "Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer", bilag til Forsvarsforliget 2004-2009.

implicit af et pres, i og med at de afsatte civile midler til konfliktløsninger vil blive taget fra de kasser, der blandt andet også finansierer NGO'er.

For så vidt angår de statsansatte embedsmænd, rådgivere og politibetjente m.fl., der notorisk er behov for, når stater, i bedste fald Bosnien og Kosovo og i værre fald Afghanistan og Irak, skal demokratiseres, bør deres deltagelse heller ikke baseres på ubetinget frivillighed, men være betinget i den forstand, at deltagelse i et beredskab skal være karrierefremmende, hvad det sjældent er i dag.⁷⁵

At Danmark jf. Forsvarsforliget 2004-2009 er dimensioneret til konstant at have op til 1500 soldater, i kortere perioder endog 2000 soldater, beskæftiget med internationale indsatser, peger i øvrigt på, at ovenstående nationale beredskaber bør være permanente. Det vil sige udgøres af et antal puljer inden for hvilke, det er muligt at udsende med relativt kort varsel.

Om beredskabet skal opstilles som det amerikanske *The Active Response Corps*, som det britiske *Post Conflict Reconstruction Unit*, der er en tvær-departmental organisation med opgave at tilvejebringe op til 400 civile eksperter, heraf ca. 200 politibetjente,⁷⁶ eller på anden vis skal ikke vurderes her.

Som en sidebemærkning bør Danmark endvidere være bevidst om muligheden for at lade ikke-udnyttede civile beredskaber støtte allieredes militære indsats. Herunder bør det i forlængelse af tidens Muhammed-konflikt overvejes, om ikke danske civile bidrag vil skulle kunne virke i rammen af andre landes militære bidrag i situationer, hvor en uniformeret dansk deltagelse ikke er en mulighed.

Rebuilding Unit Denmark bør være en civil enhed

For så vidt angår det militære beredskab skal ikke meget ændres på det organisatoriske område. Tværtimod kan forsvaret på mange måder "nøjes" med at lære

⁷⁵ I et interview i Berlingske Tidende peger den første øverste civile administrator for Irak, Paul Bremer, i øvrigt på behovet for at få folk med mangeårig feltmæssig erfaring og ikke de "unge idealister", som han blev udstyret med. I interview med Poul Høi, "Den langmodige statholder", *Berlingske Tidende*, 4. marts 2006.

⁷⁶ Catriona Gourlay, "Rosters for the Deployment of Civilian Experts in Peace Operations", *United Nations*, February 2006, s. 32. Som supplement bemærker Krepinevich i "How to Win in Iraq", *Foreign Affairs*, September/October 2005, at "...Generals who have demonstrated competence (...) have been recalled to stateside duty. Such officers should be promoted and retained for an extended period. Those who fail should be rotated back home and replaced. Capable leaders are 'force multipliers', they greatly enhance the effectiveness of the troops under their command'. I rapportens kontekst anses Krepinevich kommentar som relevant for såvel militær som civil indsats.

af sin egen transformation af CIMIC til Rebuilding Unit Denmark (RUD) i en situation, hvor det må antages, at CIMIC-opgaverne var blevet få, og efterspørgslen efter civil indsats tilsvarende stor. Som en naturlig forlængelse af denne forandring bør forsvaret derfor fokusere på at skabe et koncept omkring RUD-enheden, der reelt repræsenterer et af relativt få forsøg på at rette en indsats mod positiv fred i forhold til de mange andre indsatser, som koalitionsstyrkerne i Irak generelt retter mod negativ fred i form af uddannelse af militær og politi.

RUD-indsatsen understreger i øvrigt det fornuftige i at fastholde de udenrigsmi-
nisterielle rådgivere i de danske militære enheder, men det bør overvejes om ikke
enheden, når den i næste farlige mission i post-konfliktfasen logisk skifter fra at
være CIMIC til at blive RUD, helt bør udskiftes med en civilt bemanded RUD,
der så kunne være ledet af Udenrigsministeriet og fysisk sikres af forsvaret.⁷⁷
Måske endog sådan at de to typer enheder, den militære CIMIC og den civile
RUD, er med fra begyndelsen af en kampagne. Det vurderes at ville skabe en
bedre ramme for den tidligere foreslåede halvårslige opfølgning på og opstilling
af justerede målsætninger for den samlede danske indsats for positiv fred i det
danske ansvarsområde. Blandt andet fordi det vurderes at kunne være med til at
skabe en indbyrdes forståelse mellem de militære og civile komponenter i felten,
men også skabe et pres på den indsatte militære og civile chef for at samvirke til
gavn for skabelsen af positiv fred.

Også militære indsatser på under 6 måneder bør 'samtænkes'

I takt med at det bliver sværere at dele interventioner op i "konflikt" og "post-
konflikt" ændres betydningen af det danske forsvars *first-in* kapacitet⁷⁸, og
dermed også muligheden for at opretholde "den midlertidige arbejdsgruppes"
konklusion om, at samtænkning af militær og civil indsats kun gælder indsatser
af mere end 6 måneders varighed. Blandt andet i situationer, hvor oprørere ret-
ter deres våben mod den humanitære indsats. Det skyldes dog også, at der efter
en militær indsættelse højst sandsynligt vil være en eller anden form for post-

⁷⁷ Forsvaret er p.t. i gang med at udarbejde en roste af såkaldte funktionelle specialister (militærfolk i reserven med relevant civile uddannelser). Ligeledes opstiller Udenrigsministeriet, Beredskabsstyrelsen, NGO'er m.fl. beredskaber til gavn for udsendelsen af eksperter inden for en række felter.

⁷⁸ First-in, der i udgangspunktet er en understregning af militærets særlige rolle som væbnet aktør i konfliktfaser og kortest mulige rolle i post-konfliktfaser, vil, i takt med post-konfliktfasens betydning, truslen mod de civile organisationer og sammenfaldet af traditionelle krigsoperationer og stadig tidligere post-konfliktindsats, i højere grad blive en slags "first-to-secure-the-block eller "first-in the door". Dvs. dække militærets evne til med våben at sikre den civile indsats, herunder at kunne angribe og neutralisere oprørere.

konfliktindsats, som civile organisationer som minimum vil skulle virke i og de involverede stater betale for. Det peger på, at civile eksperter om nødvendigt bør følge den militære indsats, sådan at de kan tage over, når militæret trækker sig tilbage – eller måske mere sandsynligt – andre militære enheder tager over. Af samme grund bør udarbejdelsen af en flerårig post-konfliktplan også ske i disse formodede kortvarige indsats – eventuelt i samarbejde med repræsentanter for de afløsende stater eller organisationer, sådan at befolkningen i konfliktområdet ikke skal afvente udarbejdelsen af den nødvendige post-konfliktplan.

Hvor klar er Danmark?

Danmark er i gang med at udvikle samtækningsinitiativet. Både nationalt og internationalt i form af *Concerted Planning and Action*. Hertil kommer forsvarsforligets opstilling af nogle af de fora, hvorfra post-konfliktplanlægning, og ikke mindst evaluering af og opfølgning på de igangværende indsats, kan ske. Det er derfor ikke rammen eller ideerne Danmark mangler, men en politisk erkendelse af at fremtidens interventioner kræver den rette post-konfliktplanlægning. Af denne erkendelse skal udspringe en garanti for civil indsats samt et militært fokus i post-konfliktfasen, der i højere grad er rettet mod skabelse af positiv fred og i mindre grad mod patruljering.

Yderligere studier

Yderligere studier til gavn for en dansk erkendelse af, på den ene side, militærets rolle som sikring af civil indsats og, på den anden side, en civil erkendelse af, at samtænkning af de to typer indsats er kommet for at blive, kunne potentielt bringe Danmark foran de amerikanske tanker om militære *Stabilization & Reconstruction Divisions*, samtidig med at det i EU kunne blive Danmark, der, straks forsvarsforbeholdet falder, viste hvorledes EU's *battlegroups* i praksis kunne virke sammen med både NGO'er, private entreprenører og allehånde embedsmænd.

Bibliografi

Avisartikler og pressemeddelelser findes kun som fodnoter.

- Francis Kofi Abiew, "From Civil Strife To Civic Society: NGO-Military Cooperation in Peace Operations", Occasional Paper No. 39, 2003, *Centre for Security and Defence Studies*, The Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, Canada.
- Artikelsamling, "Humanitarian Aid and Intervention: The Challenges of Integration", *Ethics & International Affairs*, Volume 18, No. 2 (Fall 2004).
- Aylwin-Foster, Nigel, "Changing the Army for Counter Insurgency Operations", *Military Review*, November-December 2005.
- Binnendijk. Hans og Stuart E. Johnson, "Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations", *National Defense University*, 2004.
- Breitenbauch, Henrik, "Transition til statsbygning efter intervention – en ny strategisk udfordring", *DIIS Brief*, september 2005, www.diis.dk/sw14566.asp.
- Brubacher, Barbara, "NGOs and the Challenge of Maintaining Humanitarian Principles in Complex Humanitarian Emergencies". *The International NGO Training and Research Centre*, 2004, www.intrac.org/docs/NGO-Neutrality.doc.
- Corn, Tony, "World War IV As Fourth-Generation Warfare", *Policy Review*, January 2006.
- DiBona, Kathrine Luise, "Illusionen om human krig: Erfaringer fra Kosovo og Irak", *Ræson*, 22. marts 2005.
- Donini. Antonio m.fl., "The Future of a Humanitarian Action: Implications of Iraq and Other Recent Crises', Report of an International Mapping Exercise", *Feinstein International Famine Center*, Tufts University, January 2004.
- Donini, Antonio, Larry Minear, Ian Smillie, Ted van Baarda og Anthony C. Welch, "Mapping the Security Environment. Understanding the Perceptions of Local Communities, Peace Support Operations and Assistance Agencies", *Feinstein International Famine Center*, Tufts University, 2005.
- Fallows, James, "Blind into Baghdad", *The Atlantic Monthly*, January/February 2004, Vol. 293, Iss. 1; p. 52.
- Fallows, James, Will Iran be Next? *The Atlantic Online*, December 2004.
- Fowler, Allan, "Aid Architecture", *INTRAC*, Occasional Papers Series No: 45, January 2005.

- Frangonikolopoulos, Christos A., "Non-governmental Organisations and Humanitarian Action: The Need for a Viable Change of Praxis and Ethos", *Global Society*, Vol. 19, No. 1, January 2005.
- Gourlay, Catriona, "European Union Procedures and Resources for Crisis Management", *International Peacekeeping* 11/3 (Autumn 2004) pp. 404-421.
- Gourlay, Catriona, "Rosters for the Deployment of Civilian Experts in Peace Operations", *United Nations*, February 2006. <http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Rosters%20for%20the%20deployment%20of%20Civilian%20capabilities%2014%20Feb%202006.pdf>
- Harboe, Jørgen, "Samtænkning duer ikke", *U-landsnyt.dk*, 7. oktober 2005, <http://www.ulandsnyt.dk/nyheder.asp?ID=6712>
- Hansen, Kenneth Schmidt & Casper Klynge, "EU og civil krisestyring", DUPI 2001.
- Helgesen, Vidar, "The Politics of Humanitarian Independence", *Development Today*, No. 17 2005.
- Jakobsen, Peter Viggo, "Samarbejdet mellem militære enheder og humanitære organisationer", *Militært Tidsskrift*, 131.årgang, nr.1, marts 2002.
- Jakobsen, Peter Viggo, "The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity – A 'real added value' for the UN?", background paper for *The Copenhagen Seminar on Civilian Crisis Management* arranged by the Danish Ministry of Foreign Affairs, 8-9 June 2004, <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/5BC4E781-AEC8-4A5D-BBAB-780ED673EA5/0/TheEmergingEUCivilianCrisisManagementCapacityArealaddedvaluefortheUN.pdf>.
- Jakobsen, Peter Viggo, "PRTs in Afghanistan: Successful but not sufficient", DIIS Report 2005:6, 1. december 2005, <http://www.diis.dk/sw599.asp?lsearchdataid=25089>.
- Kagan, Robert, "Power and Weakness", *Policy Review*, Juni 2002.
- Krulak, General Charles C., "The Three-Block War: Fighting in Urban Areas", *Vital speeches of the Day*, December 1997.
- Krepinevich Jr., Andrew F. Jr., "How to Win in Iraq", *Foreign Affairs*, September/October 2005.
- Ladekarl, Anders, "Hjælpeorganisationer og forsvarrets internationale engagement", *Militært Tidsskrift*, 132.årgang – nr.2 – juni 2003.
- Macrae, Joanna, "NGOs: Has the 'N' gone missing?", *The Magazine of the Red Cross and Red Crescent Movement*, 1996, http://www.redcross.int/EN/mag/magazine1996_3/18-19.html.
- Mockaitis, Thomas R., "British counterinsurgency, 1919-60", Houndmills, Basingstoke: Macmillan.

- “Rapport fra den midlertidige arbejdsgruppe vedrørende samarbejdet mellem nødhjælpsorganisationerne og forsvaret”, *Udenrigsministeriet m.fl.*, december 2004.
- “Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer”, bilag til Forsvarsforliget 2004-2009.
- “Sikkerhedens Aktører”, *Atlantsammenslutningen*, 2002.
- Slim, Hugo, “A Call to Arms: Humanitarian Action and the Art of War”, *The Geneva Centre for Humanitarian Dialogue*, February 2004.
- Stoddard, Abby, “Humanitarian NGOs: Challenges and trends”, Humanitarian Policy Group Briefing no. 12, July 2003, *Overseas Development Institute*, London, www.odi.org.uk/HPG/papers/hpgbrief12.pdf.
- Thorslund, Linda Nordin, “Militärt biståndsarbete kontraproduktivt”, *Folk och försvar*, nr. 2, 2005.
- Thompson, Sir Robert, “Defeating Communist Insurgency; Experiences from Malaya and Vietnam”, *Studies in International Security*, London: Chatto & Windus, 1974.
- Torrente, Nicolas de, “Humanitarian Action under Attack: Reflections on the Iraq War”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 17, 2004.
- Torrente, Nicolas de, “Humanitarianism Sacrificed: Integration’s False Promise”, *Carnegie Council on Ethics & International Affairs* 18, no. 2, 2004.
- Veicherts, Nicolas Teodors, Susanne Taulbæk og Peter Mols, “Er der plads til dogmer i fremtidens krisestyring?” i *Fra Værnepligt til Asymmetriske trusler*, *Forum For Forsvarsstudier*, Forsvarsakademiet, 2004, s. 21.
- Veicherts, Nicolas T., “Hvorfor samtænkning af militær og civil indsats er kommet for at blive”, DIIS Brief, september 2005, www.diis.dk/sw14827.asp.
- Veicherts, Nicolas T., “Hvorfor samtænkning af militær og civil indsats er nødvendig i felten”, DIIS Brief, september 2005, www.diis.dk/sw15016.asp.
- Veicherts, Nicolas Teodors, “Their rightful place in Western wars. A Danish military perspective on the role of NGOs”. *Development Today*, December 2005, <http://www.diis.dk/sw17773.asp>.
- “Quadrennial Defense Review Report 2006”, *Pentagon 2006*, <http://www.defenselink.mil/qdr/>

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.

