



## Resumé

Dette brief opsummerer hovedtrækkene i den analyse af samtænkning af civile og militære virkemidler, som DIIS har gennemført for den danske regering i 2008-9. Briefet gør status over, hvordan samtænkning kan forstås, redegør kort for de erfaringer, internationale og danske institutioner har gjort sig mht. samtænkning, og kommer med anbefalinger til regeringen angående den fortsatte udvikling af det civil-militære samarbejde i Danmark.

September 2009

# Civil-militært samarbejde i internationale operationer – et dansk perspektiv

**Finn Stepputat**

[fst@diis.dk](mailto:fst@diis.dk)  
[www.diis.dk/fst](http://www.diis.dk/fst)

**Jørgen Staun**

[jst@diis.dk](mailto:jst@diis.dk)  
[www.diis.dk/jst](http://www.diis.dk/jst)

### **Box I: Analysen af civil-militær samtænkning**

Nærværende brief er en overordnet sammenfatning af i alt syv delrapporter samt en synteserapport, der sammen med danske resumeer og pressemeddelelser kan findes i engelsk udgave på [www.diis.dk/samtaenkning](http://www.diis.dk/samtaenkning):

- *Synthesis Report: Civil-Military Relations in International Operations. A Danish Perspective*, DIIS Report 2009:16 (Finn Stepputat)
- *Afghanistan. Organizing Danish Civil-Military Relations*, DIIS Report 2009:15 (Søren Schmidt)
- *Civil-Military Relations in Iraq 2003-7. The Danish Experience*, DIIS Report 2009:13 (Kasper Hoffmann)
- *Integrated National Approaches to International Operations. The Cases of Denmark, UK, and the Netherlands*, DIIS Report 2009:14 (Finn Stepputat)
- *Recent Experience with Comprehensive Civil and Military Approaches in International Operations*, DIIS Report 2009:09 (Julian Brett)
- *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. DIIS Report 2008:15 (Peter Viggo Jacobsen)
- *United Nations and the Comprehensive Approach*. DIIS Report 2008:14 (Cedric de Coning)
- *EU and the Comprehensive Approach*. DIIS Report 2008:13 (Eva Gross)

Undersøgelsen blev gennemført i perioden fra marts 2008 til februar 2009\*. Den bygger hovedsageligt på videnskabelige dokumenter, rapporter, artikler og interviews om samtækningsrelaterede emner. Men den omfatter også et fem uger langt besøg til Helmand- og Badakhshan-provinserne samt Kabul i Afghanistan, mens analysen af Irak operationen udelukkende baseres på rapporter og interviews med danskere, der tidligere har været udsendt. I alt er der foretaget mere end et hundrede interviews i Danmark, Afghanistan, England og Holland. Planlagte feltarbejder blandt de lokale i henholdsvis Basra i Irak og Helmand i Afghanistan kunne ikke gennemføres på grund af den vanskelige sikkerhedssituation. Rapporten kan således ikke sige noget om de direkte effekter i lokalområderne af det danske civile samarbejde.

\* Feltarbejdet i forbindelse med Afghanistan-undersøgelsen blev udført fra maj-juni 2008. Skæringsdatoen for delrapporten om Afghanistan er juli 2008, men synteserapporten inkluderer yderligere kilder og spørgsmål og fortsætter frem til februar 2009.

## **BRIEFETS ANBEFALINGER**

### INDLEDNING

Da NATO med dansk deltagelse organiserede en international militæroperation i Kosovo i 1999, viste der sig et stort behov for at organisere og regulere forholdet mellem militæret og de mange civile organisationer, som opererede i Kosovo. Det var imidlertid først efter den USA-ledede koalitions intervention i Irak i marts 2003, at der for alvor kom fart i forsøget på at samtænke civile og militære indsats. Danmark bidrog fra 2003 til 2007 til besættelsesstyrken og bevilligede derudover midler til humanitær hjælp og genopbygning, primært i Basra-provinsen. Men erfaringerne fra Kosovo var ikke til megen nytte i Irak. Koalitionens overordnede planlægning af post-interventionsaktiviteter var ikke imponerende, og man havde ikke forudset den mulighed, at sikkerhedssituationen kunne forværres med stor hast, som det skete i efteråret 2003. Denne udvikling påvirkede det civil-militære samarbejde om genopbygning voldsomt. Internationale organisationer og ikke-statslige organisationer så sig nødsaget til at forlade Irak, hvorfor militæret ofte var den eneste internationale aktør på jorden.

Den kraftigt forværrede sikkerhedssituation i Irak og senere i Afghanistan intensiverede derfor overvejelserne om forholdet mellem civile og militære instrumenter og førte til, at Danmark lancerede det såkaldte samtæknings-initiativ i 2004. Også indsatserne i væbnede konflikter i Afrika peger imidlertid på behovet for et bedre civil-militært samarbejde. Men der er mange politiske og institutionelle forhindringer for denne proces. De lande, der er involverede i internationale operationer, er langt fra enige om, hvordan man bedst sikrer samarbejde mellem civile og militære aktører i konfliktområder og på hvilke præmisser. Mens flere af de internationale organisationer såsom FN, EU og NATO hver især arbejder på at udvikle koncepter for civil-militært samarbejde (se Box 2), er det vanskeligt at få organisationerne og medlemslandene – ikke mindst USA – til at samarbejde indbyrdes. Mange forskellige begreber og tilgange til civil-militært samarbejde er så-

ledes bragt på banen (se Box 3). Der er endnu ikke et fælles sprog eller fælles definitioner, og de samme begreber forstås på forskellige måder. En ting er man dog enige om, nemlig erkendelsen af, at væbnede konflikter ikke kan løses alene ved militære midler.

For at få undersøgt den danske indsats og give sit bidrag til den internationale debat, bad den danske regering i november 2007 DIIS om at lave en analyse af ”de konkrete muligheder for en yderligere styrkelse af samtænkning af den civile og militære indsats i forbindelse med fredsstøttende operationer, baseret på først og fremmest erfaringerne fra de danske engagementer i Irak og Afghanistan.” Analysen skulle bidrage til en revision af det danske samtæknings-initiativ fra 2004 i forhold til den nye parlamentariske forsvarsaftale for 2010-14.

Overordnet set beskæftiger analysen sig med: a) Hvordan skaber man civil-militært samarbejde på tværs af de danske stats- og regeringsinstitutioner? b) Hvordan harmoniseres de forskellige måder, hvorpå internationale aktører forstår og udvikler civil-militært samarbejde? c) Hvordan tilpasses dansk (og internationalt) civil-militært samarbejde til lokale og nationale autoriteters dagsordner? Selve det civil-militære samarbejde forstås i analysen i forhold til 6 dimensioner: 1) fælles forståelse og analyse det foreliggende problem, 2) fælles strategi, 3) operationalisering af strategi, 4) løbende justering af indsats, 5) monitorering, og 6) feedback.

### UDVIKLINGEN AF DEN DANSKE TILGANG TIL SAMTÆNKNING

I 2004 iværksatte den danske regering det såkaldte samtæknings-initiativ (Concerted Planning and Action, CPA). Målet var at støtte stabilisering i områder med indsatte danske militære styrker ved at skabe sammenhæng imellem civile og militære aktiviteter, om nødvendigt ved at lade militæret udføre og hjælpe humanitært arbejde og

## Box 2: Civil-militær samtænkning i internationale organisationer

**FN** har siden 2005 arbejdet med et avanceret koncept for *Integrated Missions*. Konceptet skal sikre sammenhæng mellem FN's fredsmissioner og de sædvanlige FN-organisationer og fonde, der arbejder i et missions-område, og sørge for koordineringen med andre lande og organisationer. Den særlige repræsentant har dog ikke autoritet til at styre de enkelte FN-enheder, og i praksis har der været store problemer med sammenhængen og udviklingen af en overordnet strategisk plan. Især integrationen af den humanitære del af operationerne har givet problemer, og generelt har FN ikke kapacitet til at arbejde hverken civilt eller militært i krigs-områder.

**NATO** har siden 2005 og ikke mindst på dansk initiativ arbejdet på at udvikle en *Comprehensive Approach*. Konceptet skal definere, hvordan den militære organisation kan operere sammen med andre organisationer, der kan levere de nødvendige civile kompetencer og ressourcer, men som NATO i sagens natur ikke har kommandoen over. Konceptet er stadig i sin vorden. Der er stor intern uenighed om, hvorvidt der er tale om et koncept for oprørsbekæmpelse eller sikkerhedssektorreform, ligesom relationerne til henholdsvis FN og EU stadig er meget uafklarede.

**EU** lancerede i 2003 inden for rammerne af sin fælles sikkerheds- og forsvarspolitik et koncept for *Civil-Military Cooperation*, der skal sikre samarbejde i forbindelse med krisestyrings-operationer i EU-regi. Sammenlægning af direktoraterne for forsvar og civil krisestyring, en særlig udsending for krisestyring samt "hybrid-missioner" er blandt de nye instrumenter, men endnu er konceptet relativt uudviklet. Planlægningen er meget kompleks, EU har problemer med at få regeringerne til at leve op til løfterne om at stille civile og militære ressourcer til rådighed, og forholdet mellem EU's kommission og råd giver problemer. For Danmark komplicerer forsvarsforbeholdet deltagelse i civil-militært samarbejde i EU.

genopbygningsaktiviteter på vej til gavn for befolkningen.

Konceptet for det civil-militære samarbejde blev udviklet sideløbende med operationen i Irak og til dels i Afghanistan, hvor NATO lancerede de såkaldte *Provincial Reconstruction Teams*, militære teams med civil deltagelse, til støtte for genopbygning uden for Kabul. Det danske koncept var ikke mindst en reaktion på den forværrede sikkerhedssituation, som vanskeliggjorde lokal civil genopbygning. Det indeholdt derfor retningslinjer for de danske væbnede styrkers involvering i genopbygningsaktiviteter finansieret af udenrigsministeriet. Der blev – ganske kontroversielt – afsat en pulje på 15 millioner kroner fra den humanitære bevilling til sådanne lokale "samtækningsprojekter". I Irak blev i alt brugt 33 millio-

ner kroner eller ca. 4,5 procent af den samlede danske udviklingsbistand til Irak i 2003-07. Fra 2009 er sådanne projekter blevet finansieret på anden vis.

Initiativet var især knyttet til disse samtækningsprojekter, men det havde også til formål generelt at styrke synergi-effekten mellem danske militære og civile aktiviteter. For at koordinere det civil-militære samarbejde blev der etableret en tværministeriel embedsmandsgruppe på strategisk niveau samt - med nogen forsinkelse - en civil styringsenhed i Basra i 2005.

Embedsmandsgruppen har udviklet samtækningskonceptet yderligere, men strategier og operative opgaver har bevæget sig over i landespecifikke arbejdsgrupper og netværk mellem de

to ministerier. Fra 2005 begyndte udenrigsministeriet at udsende civile rådgivere til de militære styrker og fik fra 2007 udviklet et to-ugers samtækningsmodul til militærets ”CIMIC” uddannelse. Det oprindelige koncept med en dansk styringsenhed til koordinering på det taktiske niveau blev senere erstattet af en mere integreret deltagelse i de multinationale Provincial Reconstruction Teams, både i Irak og Afghanistan.

Forståelsen af det danske koncept for civil-militær samtænkning har været forskellig hos de forskellige danske aktører, ligesom det har ændret sig over tid. Groft sagt er samtænkning blevet forstået som:

- a) Et koncept for lokal fredskabelse, hvor væbnede styrker garanterer den generelle sikkerhed og støtter NGO’ers og statens civile genopbygning logistisk. Denne opfattelse svarede til erfaringen fra Kosovo, som prægede den oprindelige idé om civil-militær samtænkning i Irak.
- b) Militært engagement i genopbygningsaktiviteter på det taktiske niveau på grund af fravær af civile aktører, hvilket svarede til situationen, som den udviklede sig i Basra. Denne forståelse har præget store dele af militæret indtil 2008 og har især præget forståelsen i offentligheden.
- c) Et koncept for oprørsbekæmpelse, hvor genopbygning og opbygning af lokale myndigheder bruges sammen med militære aktioner for at vinde hearts and minds og vende befolkningen væk fra oprørerne. Denne forståelse har vundet frem i militære og civile institutioner i takt med engagementet i Helmand.
- d) Et koncept på strategisk niveau, der sikrer en fælles strategisk ramme for militære, humanitære, udviklingsmæssige og diplomatiske indsatser for at nå fælles mål i specifikke internationale operationer. Denne forståelse, der flytter fokus væk fra den på flere måder problematiske militære deltagelse i civil genopbygning på taktisk niveau, er stadig begrænset.

Samtæknings-konceptet og strukturerne for dets implementering har skabt rammerne for udvikling af tættere forbindelser mellem primært de væbnede styrker og Forsvars- og Udenrigsministeriet. Der har været intense diskussioner om, i hvilket omfang danske udviklingsaktiviteter og bistandsmidler skal koncentreres i områder med militær udstationering, om, hvor mange civile rådgivere, der er brug for hvornår, om, hvem der skal beskytte og transportere de civile aktører, samt om, hvad formålene er med samtækningsprojekterne. Implementeringen har fokuseret på disse projekter på taktisk niveau i både Irak og Afghanistan. I Irak fokuserede den generelle udviklingsbistand på den økonomisk vigtige Basra-provins, og der var således et geografisk overlap med militærets operationsområde. Derfor var den logistiske koordinering mellem de danske genopbygningsprogrammer og den militære udstationering mere intens i Irak end i Afghanistan, hvor udviklingsbistanden fokuserede på nationale processer og multilaterale programmer. Fra 2008 er der imidlertid blevet brugt mere bistand i Helmand og i 2009 allokeres 10-15 procent af den danske bistand til denne provins, afhængigt af forholdene.

### **ERFARINGER FRA DEN DANSKE INDSATS**

Det er næppe en overraskelse, at operationer i områder med skrøbelige eller fejlslagne stater er meget krævende i forhold til både menneskelige og økonomiske ressourcer. Beskyttelse af civilt personel er overordentlig bekostelig og gør personellet mindre effektivt. Og ambassadernes rutineopgaver i højt profilerede fredsprocesser med mange aktører kræver også mere personale. I udenrigsministeriet går det operationelle engagement i form af de feltbaserede civile rådgivere imod de aktuelle tendenser i bistanden, der mere og mere foregår på det strategiske niveau (budgetstøtte, reformer m.v.). Der er brug for flere arbejdstimer til at yde operationel backup til rådgiverne og til koordinering på tværs af institutionelle grænser, men samtidig skæres der over-

ordnet set ned på det administrative personale. Ligeledes stiller stabiliseringsoperationer store krav til prioritering af de militære ressourcer, hvor beskyttelse af civile rådgivere og andre genopbygningsaktiviteter ofte bliver set som et dræn af de ressourcer, der kunne bruges til mere offensive operationer.

Det har vist sig, at specialiserede og missionsspecifikke uddannelsesforløb, udstationering af civile rådgivere fra udenrigsministeriet over længere tid, og overlap mellem udstationerede troppekontingenter involveret i genopbygningsaktiviteter har forbedret indsatsen i forhold til genopbygning. På den anden side hæmmes kontinuiteten og kontakten med lokale myndigheder og ledere af de (i dette perspektiv) korte udsendelser af de militære kontingenter på seks måneder. Derudover har bevillingssystemerne på tværs af institutionerne haft brister, og tropperne har udtrykt behov for mere specifik vejledning end den, de generelle retningslinjer fra Udenrigsministeriet har kunnet give.

Undersøgelsen viser imidlertid også, at planlæggerne generelt har set sikkerheds- og udviklingsaktiviteter som gensidigt understøttende pr. definition i stedet for at overveje, hvordan specifikke civile og militære aktiviteter påvirker både hinanden, den lokale konflikt-dynamik og mulighederne for politisk stabilisering. For eksempel kan støtte til (pige-)skolebyggeri i visse kontekster bringe de involveredes liv i fare, fremkalde hævnaktioner og underminere støtten fra mere konservative sektorer i samfundet. Så længe usikkerheden er stor, politiske institutioner ikke fungerer, og genopbygningsaktiviteter opfattes som politiske og militære aktioner, kan man derfor ikke tale om almindelig udviklingspraksis og -prioriteter.

Endelig viser undersøgelsen, at mens der er gode grunde til, at statslige militære og civile indsats koordineres tæt i områder med stor usikkerhed og politisk ustabilitet, bør de adskilles på det taktiske niveau, så snart situationen tillader det. Dette er imidlertid ikke sket i NATOs Provincial Reconstruction Teams, hvilket på længere sigt kan

forværre arbejdsmulighederne for de humanitære og civile genopbygningsorganisationer.

Som nævnt er civil-militær samtænkning primært blevet forstået og praktiseret på det lokale, taktiske niveau, hvor de danske styrker er indsat. Imidlertid pointerer undersøgelsen, at samtænkning, i højere grad end det er tilfældet, bør foregå på et nationalt strategisk niveau i det land, hvor indsatsen foregår. Samtænkning bør for eksempel inkludere overvejelser om:

- a) Hvordan den regionale fordeling af bistand påvirker konflikt- og oprørsmønstre, idet fokuseringen på de militære indsatsområder kan give indtryk af, at vold belønnes og udviklingspotentialer i fredeligere områder forsømmes.
- b) Hvordan militære strategier i én region påvirker støtten til regeringen i andre regioner, idet medie billedet er meget vigtigt for befolkningens støtte til regeringen og dens internationale støtter, samt
- c) Hvordan reformer af hæren, politiet og retssystemet på nationalt niveau kan forbedre sikkerhedssituationen på provins- og distriktsniveauer.

Disse overvejelser går langt ud over den specifikke danske indsats. Men de repræsenterer de store strategiske udfordringer, som Danmark, sammen med lande med lignende internationale operationer og de internationale organisationer, som er til stede i områderne, må forholde sig til.

På det internationale niveau har Danmark arbejdet for at fremme en integreret tilgang til civil-militære aktiviteter. Den danske indsats har primært fundet sted i NATO-regi. Danmark har imidlertid været mindre aktiv i FN og EU. I EU har Danmark været handicappet af forsvarsforbeholdet. Ud fra et snævert samtækningsperspektiv tilbyder både FN og EU dog oplagte fordele, idet de omfatter både civile og militære ressourcer inden for samme politiske organisation. Men selvom FN har legitimiteten til at lede den internationale indsats og organisere en stra-

### Box 3: Samtænkning – britiske og hollandske erfaringer

Også briterne og hollænderne har oplevet et stigende behov for bedre civil-militært samarbejde og har diskuteret intenst, hvordan man opnår dette. I modsætning til Danmark, der ikke har en politik for reformer af sikkerhedssektorer, har civil-militært samarbejde i disse to lande i første omgang udviklet sig i samarbejdet omkring sikkerhedsreformer.

Briterne har udviklet en såkaldt *Whole of Government*-tilgang, der forsøger at integrere primært forsvars-, udviklings-, og udenrigsministerierne i forhold til civil-militære operationer. Regeringen har nedsat en række tværministerielle puljer og udvalg for at fremme koordinering og samarbejde og har oprettet en Stabiliseringsenhed (Stabilisation Unit) med deltagelse fra de tre ministerier. Enheden har øget den operationelle kapacitet og fungerer som et opsamlingssted for ekspertise, både i form af institutionel hukommelse og menneskelige ressourcer. Men de britiske erfaringer viser også, hvor svært det er at sikre deltagelse af alle relevante parter. Uden én organisation med en klar lederrolle, bliver enheden nemt et stedbarn. Mens Cabinet Office (der koordinerer regeringens arbejde) nogle gange kan spille denne rolle, er det ikke tilfældet i felten, hvor koordinering - som følge heraf - i stedet er blevet personafhængig. Erfaringerne fra 8 års samarbejde viser, at de institutionelle grænser er meget vanskelige at opløse, og at spændinger nemt opstår mellem ministerierne.

Hollands integrerede tilgang bygger på udveksling af rådgivere og oprettelse af tværministerielle puljer til at finansiere civil-militære aktiviteter. I praksis udføres internationale operationer dog stadig stort set i isolerede miljøer, og der eksisterer intet overordnet format for planlægning. Der er kun sket en begrænset integration mellem civile og militære strategier, men det ser ud til, at de civil-militære relationer bygges op fra felten og breder sig opad i systemerne. I 2008 blev der etableret et særligt kontor, der skal arbejde med skrøbelige stater og fredsskabelse, men selv om ambitionen er at fremme en integreret civil-militær tilgang, er enheden forblevet inden for Udenrigsministeriet, der - som i Danmark - integrerer udenrigspolitik og udviklingssamarbejde.

tegisk ramme for civile og militære operationer, mangler organisationen kapacitet og i særdeleshed robusthed til at operere i områder med højt konfliktniveau. På nuværende tidspunkt er det kun NATO, der har kapacitet til at operere i sådanne områder. Ikke desto mindre bør Danmark overveje, hvordan landet på længere sigt kan bidrage til en styrkelse af FN, der har en unik position inden for den internationale juridiske orden. Dette ville være i overensstemmelse med samtækningspolitikken, hvor civil-militære operationer skal være så multilaterale som muligt, og det ville tage højde for kommende krisesituationer andre steder end i Afghanistan.

### INDSATSEN SKAL TILPASSES DE LOKALE FORHOLD

Erfaringer fra tidligere og igangværende internationale operationer viser, at integrationen af civile og militære indsatser skal være tilpasset de specifikke forhold i lokalområdet. Dette inkluderer en skelnen mellem: a) vanskelige sikkerhedssituationer (som Helmand), hvor det primære mål er stabilisering, hvor få civile aktører er til stede, og hvor det kan være nødvendigt med et tæt civil-militært samarbejde af hensyn til planlægning, beskyttelse og fleksibel koordination under de foranderlige forhold; og b) mere traditionelle post-konflikt situationer (som Badakhshan i Af-

ghanistan), hvor civile og militære aktører kan operere mere uafhængigt af hinanden.

Mens målet om at knytte så meget som muligt an til lokale og nationale aktører forbliver relevant i begge situationer, er det klart, at udfordringerne og mulighederne for at gøre dette varierer fra situation til situation. I Helmand, for eksempel, er de statslige institutioner ikke-eksisterende, ikke-fungerende eller ligefrem kontrolleret af andre - ofte bevæbnede - politiske aktører. Her er den største udfordring at skabe ”politisk stabilisering”, det vil sige at reducere vold, beskytte befolkningen, og understøtte etableringen af en politisk proces for at sikre, at konflikter løses gennem ikke-voldelige midler. Politisk stabilisering er således den proces, der skaber forudsætningerne for, at statsopbygning overhovedet kan finde sted.

Ud fra denne tankegang drejer indsatsen sig ikke kun om genopbygning og militære aktioner. Ideelt set bør internationale operatører og nationale regeringsrepræsentanter også være i stand til at håndtere andre instrumenter og faktorer. Det drejer sig for eksempel om at reducere utilsigtede civile tab og uretfærdige anholdelser, støtte lokale konfliktløsningsforsøg, opretholde kontakt til lokale militser, sikre lokale aftaler for fredelig sameksistens, og udfærdige troværdige programmer for forsoning, for derved at give oprørere en mulighed for at komme ud af de militante bevægelser.

Derudover skal såvel genopbygning som militære aktiviteter håndteres med deres politiske effekter for øje, eftersom de både kan mindske og udbyde lokale konflikter. Heraf følger vigtigheden af instrumenter som *peace and conflict impact analysis*<sup>1</sup> – altså, at man forsøger at vurdere konfliktpotentialerne i de forskellige civile og militære indsatser,

<sup>1</sup> Se for eksempel den træningspakke som International Alert, Saferworld m.fl. har udarbejdet inden for metoder til at analysere, hvordan udviklingsprojekter mm. påvirker eksisterende og potentielle konflikter: [http://www.conflictsensitivity.org/resource\\_pack.html](http://www.conflictsensitivity.org/resource_pack.html)

for de iværksættes. Som tidligere nævnt kan for eksempel skoleprojekter øge spændingerne og udsætte de lokalt involverede for stor risiko. Men genopbygnings- og udviklingsprojekter kan også bringe lokale myndigheder og befolkningen sammen i en forhandling om lokale prioriteter. Der kan således ikke være tale om almindeligt udviklingsarbejde efter nationale prioriteter, men snarere om en vurdering af, hvad der på kortere sigt kan fremme politisk stabilisering i et meget uroligt område.

Derfor er en pragmatisk afvejning af hensyn til sikkerhed, udvikling og politiske målsætninger svær at komme udenom, og det er ikke altid muligt at følge ”best practice”. Sådanne undtagelser skal gøres eksplicitte, og konsekvenserne skal overvejes. Som et eksempel kan nævnes tendensen til, at mange donorer helst vil bruge deres bistandsmidler i de provinser, hvor de har udstationeret tropper, mens fredelige provinser, hvor det er lettere at lave udviklingsarbejde, nedprioriteres. Dette kan have utilsigtede konsekvenser på længere sigt, hvis det af befolkningen opfattes som favorisering af provinser med vold og narkotikaproduktion. Derudover risikerer det at undergrave den national-statslige autoritet på lang sigt. På den anden side er forbindelsen mellem centrale, nationale programmer og lokalregeringer ikke altid velfungerende, og korrupsionen er ofte stor. Derfor skal man tidligt være opmærksom på, hvordan lokale autoriteter fungerer, og hvordan forbindelserne er mellem de nationale og de lokale myndigheder.

Stabiliserings og post-konflikt-operationer kræver stor viden om lokale forhold samt erfaringer med de flydende og omskiftelige former for politik og alliancer, der karakteriserer statens marginer. Men desværre er både viden og erfaringer om eksempelvis stabiliseringsoperationer i et sted som Helmand-provinsen en mangelvare i Danmark, såvel som internationalt. Der mangler også viden om, hvilke effekter civil-militært samarbejde har i lokalområder, og beklageligvis har nærværende undersøgelse ikke været i stand til at bidrage på dette felt. Monitorering af disse aktiviteter og deres



effekter er vanskelig under den givne sikkerheds-situation, og det forbliver et af de svage punkter ved integrerede civil-militære tilgange. Men det er klart, at engagementer i stabiliserings-operationer er en stor udfordring for de involverede institutioner. Derudover er det tydeligt, at forventningerne fra politisk side til, hvad det er realistisk muligt at opnå, bør reduceres betydeligt.

### ANBEFALINGER

Undersøgelsen identificerer et antal områder, hvor den civil-militære samtænkning kan forbedres. For de danske institutioner består udfordringerne i at systematisere den fælles monitorering, rapportering, evaluering og erfaringsopsamling, der i høj grad har fundet sted i separate fora, om overhovedet. Derudover er der behov for tættere forbindelser mellem felten, ambassaderne og ministerierne. Der skal fortsat arbejdes med udvikling af civil kapacitet med de nødvendige kvalifikationer og erfaringer i forhold til stabiliseringsoperationer samt med evnen til at drage fuld nytte af udsendte civiles kvalifikationer, når de vender tilbage med erfaring og opdateret information fra deres poster. Danmark og de internationale partnere bør yderligere udvikle strategier for vidensindsamling og analyse i relation til operationer i nye geografiske indsatsområder, hvilket indsatserne i såvel Irak som Afghanistan peger på. Endelig bør Danmark i højere grad systematisere anvendelse af konfliktrelaterede analyseredskaber, såsom ”Peace and conflict impact analysis”.

Herudover giver analysen følgende specifikke anbefalinger med hensyn til fremtiden for det danske civil-militære samarbejdskoncept og de politikker, den organisationsopbygning og de menneskelige ressourcer, der er behov for:

1. Civil-militær samtænkning bør forstås som en politisk styret orkestrering af sikkerheds-, udviklings-, og diplomatiske (forsonings-) redskaber, der eksplicit tager hensyn til deres indvirkning på de politiske muligheder og konflikt-dynamikker, der eksisterer på lokalt

såvel som på nationalt niveau. I en situation som i den uroplagede Helmand-provins bør den samlede civile og militære indsats eksempelvis have det overordnede politiske mål at organisere området i et omfang, så det er muligt for områdets indbyggere selv at forvalte situationen og sikre en højere grad af sikkerhed. I andre situationer med mere stabile statsinstitutioner, som i Badakhshan-provinsen, bør de civile og militære aktiviteter organiseres hver for sig.

2. Det civil-militære koncept bør udvikles i forbindelse med en overordnet regeringspolitik i forhold til skrøbelige og fejlslagne stater, da sådanne situationer ofte vil udgøre konteksten for de civil-militære indsatses.
3. Regeringen bør overveje at lade det civil-militære koncept omfatte sikkerhedssektorreformer (hær, politi, retsvæsen og fængsler), da disse er af stor vigtighed både for stabilisering og for udvikling på længere sigt.
4. Endelig bør konceptet udover civil-militære relationer i det lokale operationsområde inkludere strategiske overvejelser på værtslandets nationale niveau om balancen og forholdet mellem civile og militære indsatses i landets forskellige regioner.

Rapporten anbefaler yderligere, at den danske regering:

5. Etablerer et tværministerielt kontor for stabiliserings- og genopbygningsoperationer (eller freds- og statsopbygningsoperationer). Kontoret bør placeres på så højt et niveau som muligt, enten i Udenrigsministeriet, Statsministeriet eller et under ministerudvalg.
6. Etablerer en freds- og stabiliseringspulje til at fremme det civil-militære samarbejde. Puljen skal kunne finansiere internationale aktiviteter, som ikke nødvendigvis er udviklingsrelaterede men snarere er styret af politiske og sikkerhedspolitiske hensyn. Inspiration hertil kan man eventuelt finde i Storbritannien eller Holland.

7. Opmuntre karriereforløb, der omfatter tværministerielle og konfliktrelaterede kvalifikationer, inklusive erfaringer med krævende operationelle udstationeringer, såvel som relevante internationale organisationer.
8. Styrker sin strategi med henblik på placering af dansk personale i konfliktrelaterede internationale organisationer og partnerregeringer.
9. Støtter den langsigtede udvikling af civile kapaciteter ved at fremme internationalisering af relevante ministeriers og institutioners personale, opfordre universiteterne til at etablere yderligere internationale konfliktorienterede uddannelsesmuligheder for embedsmænd og eksperter med relevante faglige erfaringer, og overveje den øgede rekruttering af eksperter i de regioner, hvor konflikterne finder sted.
10. Udvikler sammenlignelige vilkår for international udsendelse på tværs af statsinstitutioner.
11. Yderligere opgraderer militærets CIMIC-uddannelse, helst i internationalt samarbejde, for at forbedre den militære kapacitet, hvis regeringen ønsker, at de væbnede styrker skal udfylde et tomrum i forhold til støtten til genopbygningsaktiviteter. En forlængelse af udsendelse udover de seks måneder bør overvejes for visse kategorier af militært personale.
12. Udvikler tværministeriel ekspertise inden for området sikkerhedssektorreform, inklusive reform af politi, retsvæsen og fængsel, især som støtte til EU's udvikling på dette område.
13. Styrker sin politik i forhold til, hvordan FN's kapacitet, robusthed og territoriale tilstedeværelse i internationale freds- og statsopbyggende operationer kan udvikles, herunder ved at bidrage med militære tropper, civil ekspertise og/eller kombineret med civil-militære enheder i FN's integrerede missioner.
14. Fortsætter de eksisterende politikker og koordineringsmekanismer med NGO'er, mens humanitære instanser gives rum til at forfølge uafhængighed og neutralitet i forhold til de danske politiske målsætninger.
15. Arbejder for udviklingen af et sæt retningslinjer til regulering af forholdet mellem civile og militære enheder i forhold til genopbygning, udvikling og sikkerhedssektorreform i stabiliserings- og post-konflikt-operationer<sup>2</sup>.
16. Tilskynder til såvel forskning som debat i den danske offentlighed og blandt parlamentarikere og internationale partnere om de vanskelige dilemmaer, der skyldes tilstedeværelsen i indsatsområder af militser og andre ikke-statslige væbnede grupper.
17. Anerkender de yderligere administrative omkostninger, som er forbundet med engagementet i stabilisering, freds- og statsopbyggende operationer.

<sup>2</sup> Regelsæt og retningslinier findes allerede på forholdet mellem militære og humanitære organisationer.

### DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

STRANDGADE 56 • 1401 KØBENHAVN K • DANMARK  
TEL. +45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk