



DIIS REPORT

DEN SIDSTE UDVEJ?
BEREDSKABSSTYRELSEN OG
BRUGEN AF MILITÆRE KAPACITETER
I HUMANITÆRE INDSATSER

Finn Stepputat og Katja Lindskov Jacobsen

DIIS REPORT 2013:09

© Copenhagen 2013, the authors and DIIS
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 photo: © Majid Hussain / Demotix/Demotix/Corbis

Layout: Allan Lind Jørgensen

Printed in Denmark by Vesterkopi AS

ISBN 978-87-7605-561-5 (print)

ISBN 978-87-7605-562-2 (pdf)

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 DIIS's Forsvars- og
Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på en bevilling
fra Forsvarsministeriet.*

Finn Stepputat, seniorforsker
fst@diis.dk

Katja Lindskov Jacobsen, forsker
klja@diis.dk

Indhold

Akronymer	4
English summary	6
1. Indledning	9
2. Den internationale kontekst	12
Statslig katastrofeforebyggelse og de humanitære organisationer	12
Diskussionen om “det humanitære rum”	13
Smart defense	15
3. Beredskabsstyrelsen som international aktør i humanitære indsatser	16
Beredskabsstyrelsen og den humanitære kontekst	16
Beredskabsstyrelsens internationale opgaver og særlige kompetencer	17
Procedurer for behandling af en specifik anmodning	19
4. Muligheder for inddragelse af militære kapaciteter	20
5. Begrænsninger	23
Juridiske begrænsninger	23
Normative begrænsninger	25
Perceptioner	30
Praktiske begrænsninger	31
6. “Sidste udvej” i praksis	34
Kontekster	34
Mekanismer	35
7. Konklusion og anbefalinger	37
Anbefalinger	39
Liste over interviews	41
Anvendt litteratur	42
DIIS’s Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier	46

Akronymer

ASEAN	The Association of Southeast Asian Nations
CBRN	Chemical, biological, radiological, and nuclear
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
EU ISS	The European Union's Institute for Security Studies
FIC	Feinstein International Centre
HPG	Humanitarian Policy Group
IASC	Inter-Agency Standing Committee
ICRC	International Committee of the Red Cross
ICT	Information and Communication Team
IDRL Guidelines	Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance
IHP	International Humanitarian Partnership
IPA	The Instrument for Pre-Accession Assistance (EU)
ISAF	International Security Assistance Force (in Afghanistan)
MCDA	Military and Civil Defense Assets
MIC	Monitoring and Information Centre (EU)
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NMCG	NGO-Military Contact Group
NOST	Den Nationale Operative Stab
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN)
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
SADC	The Southern African Development Community
SCHR	Steering Committee for Humanitarian Response
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SOK	Søværnets Operative Kommando

SPC	The Secretariat of the Pacific Community
TAST	Technical Assistance and Service Team
UM	Udenrigsministeriet
UN DAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
UNIFIL	The United Nations Interim Force in Lebanon
UNRWA	The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
WFP	World Food Programme (UN)

English summary

Last resort? The danish emergency management agency and the use of military capacities in humanitarian operations

1. At a moment in time, when the international architecture for humanitarian operations is changing, and when new regional actors are emerging in the area of disaster response, this report takes stock of the possibilities and limitations of involving military capacities in humanitarian operations. In the military, there is an interest in contributing military capacities in support of humanitarian operations. Yet many actors in the humanitarian community are concerned about the possible effects of this on humanitarian principles and the operational security of humanitarian actors.
2. More specifically, the report looks at whether and how Danish military capacities could be involved alongside the contributions of the Danish Emergency Management Agency (DEMA) to international humanitarian operations. Over the past 20 years, DEMAs has developed a niche in terms of providing requested operational support to humanitarian agencies in major non-conflict emergencies. Against this background, the agency has had a set of concerns regarding the consequences of military involvement for DEMAs future cooperation with humanitarian agencies.
3. In general, it is recognized that the military can provide unique, timely and relevant contributions in large-scale humanitarian emergencies, in particular within logistics and transportation. Humanitarian agencies regard this as relatively unproblematic in the context of natural disasters. However, there is only limited knowledge of what effects this may entail for the populations involved. Moreover, using military assets in humanitarian contexts also becomes more complex as the boundaries between conflict and non-conflict contexts are increasingly blurred. Currently, the use of military assets is delimited primarily by international norms, but also by practical issues such as comparatively high costs and sometimes limited availability.
4. International guidelines delimit the use of military assets to being a means of 'last resort' that can be used only when no civilian alternatives exist. However, this principle is poorly operationalized and often it is not respected by humanitarian agencies, which differ greatly among themselves in terms of how the principle is understood and applied. The decision about when to use military capacities lies somewhere between UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and the governments of the affected country/ies, but a critical point in

this decision process is the fact that the central UN register of available Military and Civil Defence Assets (MCDA) no longer works as intended. Furthermore, in many countries the military is the protagonist of the national response to disasters, and while there is some hesitance towards giving the international humanitarian community access to and control over the disaster response, governments and regional organizations are interested in taking on a more active role.

5. Against this background, the report concludes that in the current climate of scepticism and resistance among humanitarian agencies towards the use of military assets, there is no reason to jeopardize the trust that DEMA has built in the humanitarian sector over the past years; however the changing international context calls for a more general discussion of the international strategy of DEMA and the ways in which military assets may be meaningfully involved.
6. The report recommends that DEMA together with the defence and operative commands of the military evaluates the relevance, availability, economic aspects, and actual conditions of military capacities that potentially could be involved in humanitarian operations; that military capacities may be used to follow up on early DEMA contributions, for example in regard to health personnel; that the Ministry of Foreign Affairs, rather than setting up a permanent coordination committee, hosts a series of meetings to discuss modalities, procedures and financial aspects of involving military capacities in humanitarian operations; that DEMA continues efforts to develop international cooperation in the context of the International Humanitarian Partnership including dialogues with OCHA on the possibilities for and conditions of involving military capacities; and that DEMA revises its international strategy in light of current changes in the international fields of humanitarian aid and disaster response.

I. Indledning

Denne rapport analyserer muligheder og begrænsninger for anvendelsen af militære kapaciteter i humanitære katastrofer. Rapporten skal ses i konteksten af aktuelle overvejelser om mulighederne for et tættere samarbejde mellem militæret og Beredskabsstyrelsen i forbindelse med styrelsens internationale indsatser, men analysen vil inddrage den større internationale kontekst, der er afgørende for hvorvidt og hvordan militære kapaciteter med fordel kan bruges i humanitære katastrofer. Som det vil fremgå, er der forandringer i den internationale kontekst, der gør det aktuelt at se på spørgsmålet om militære kapaciteter i sammenhæng med en revision af Beredskabsstyrelsens internationale strategi. Dels er FN's register over militære og civile forsvarskapaciteter (MCDA) blevet nedlagt, og dels er der i disse år løbende forhandlinger om, hvordan det internationale humanitære samfund kan spille sammen med de stadig mere ambitiøse nationale og regionale katastrofeberedskaber, som præger den internationale udvikling på området.

Spørgsmålet om den mulige inddragelse af militære kapaciteter i forbindelse med Beredskabsstyrelsens internationale indsatser blev især relevant i en dansk sammenhæng, efter at Beredskabsstyrelsen i 2004 blev lagt ind under Forsvarsministeriets ressortområde. Dette skete som en reaktion på 9/11 og frygten for terroraktioner på dansk grund, men blev også relevant i bestræbelserne på at fremme sammenhængen mellem civile og militære kapaciteter i internationale operationer som for eksempel i Kosovo, Irak og Afghanistan. Spørgsmålet er dog langt mere generelt og rækker ud over disse operationer.

Brugen af militære kapaciteter i humanitære indsatser er et tema, der går helt tilbage til Anden Verdenskrig, hvor militære aktører hjalp humanitære aktører med at udføre nødhjælpsarbejde (NMCG 2011:2). I dag er spørgsmålet på dagsordenen internationalt som udtryk for en generel tendens, ikke blot i den vestlige verden, men også mange andre steder. Dette kan ses som en reaktion på, at naturkatastrofer synes at blive hyppigere, men er også en følge af politiske faktorer: Militæret har behov for at vise dets værdi i en tid, hvor forsvarsbudgetter er truet af nedskæringer, og der er samtidigt internationale sikkerhedspolitiske overvejelser om hvordan de vestlige landes militære image kan forbedres efter indsatserne i Irak og Afghanistan (Metcalf et al. 2012). Det som er nyt, er således den globale kontekst, hvor storstilede internationale interventioner i krisesituationer har præget billedet, ligesom der har været en generel bevægelse i retning af mere 'samtænkte' (integrerede, Whole of Government osv.)

strategier der tilstræber at kombinere humanitære, militære, diplomatiske og andre instrumenter under en overordnet politisk målsætning (Metcalf et al. 2012:5).

I relation til disse tendenser befinder Beredskabsstyrelsen sig i en særlig situation sammenlignet med mange andre aktører i den humanitære sektor. Beredskabsstyrelsen er en statslig organisation for civil *beskyttelse*, der på den ene side har erfaring med at støtte humanitære indsatser i kriseramte områder, men som på den anden side aktuelt hører under Forsvarsministeriet og har rødder tilbage i det civile *forsvar*.

Vi har grebet analysen af muligheder og begrænsninger for anvendelsen af militære kapaciteter i forbindelse med internationale humanitære indsatser an ved at se på den eksisterende litteratur og dokumentation, og suppleret med interviews med ansatte eller tidligere ansatte i henholdsvis Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarskommandoen, Røde Kors, OCHA og Beredskabsstyrelsen. Efter en analyse af de mest relevante elementer i den internationale kontekst vil vi 1) kort beskrive Beredskabsstyrelsens internationale engagement, 2) fremlægge de generelle vurderinger af hvilke militære kapaciteter, der er relevante at bringe i spil, 3) gennemgå de forskellige typer af juridiske, normative og praktiske begrænsninger for inddragelsen af militære kapaciteter, og 4) diskutere anvendelsen af den internationalt anerkendte norm om, at militære kapaciteter kun skal anvendes som en "sidste udvej" i humanitære katastrofeindsatser. Det "humanitære" er i denne forbindelse defineret ved de fire

Boks I. De vigtigste humanitære principper

Medmenneskelighed:

At der ydes humanitær bistand hvor det er nødvendigt og på en måde der respekterer individets rettigheder og værdighed.

Neutralitet:

At der ydes humanitær bistand uden deltagelse i fjendtligheder og uden at vælge side i politiske, religiøse eller ideologiske konflikter.

Upartiskhed:

At der ydes humanitær bistand uden at diskriminere mellem modtagere og styret udelukkende af behov.

Uafhængighed:

At der ydes humanitær bistand der er uafhængig af andre aktørers politiske, økonomiske eller militære målsætninger i området.

vigtigste humanitære principper (se boks 1). Som det vil fremgå, er der stærke ideologiske holdninger og fastlåste positioner på spil i den overordnede diskussion, men de aktuelle tendenser i organiseringen af det internationale katastroferespons gør det muligt og nødvendigt at foretage en strategisk revurdering af, hvordan Beredskabsstyrelsen kan placere sig i fremtiden, og hvordan militære kapaciteter eventuelt kan inddrages i denne forbindelse.

2. Den internationale kontekst

Spørgsmålet om brugen af militære kapaciteter i forbindelse med humanitære indsatser bør ses i konteksten af mindst tre aktuelle internationale diskussioner og tendenser. Det drejer sig om 1) hvordan det internationale humanitære system kan bringes til at fungere sammen med de mere nationalt baserede katastrofe-beredskaber som er under kraftig udvikling globalt; 2) diskussionen om hvorvidt sammenblandingen af militære og civile ressourcer i humanitære indsatser er til skade for “det humanitære rum”; samt 3) forsøgene på at udvikle “*smart-defense*” koncepter, hvor nationer samarbejder om at udvikle komplementære militære kapaciteter.

Statslig katastroforebyggelse og de humanitære organisationer

De seneste par år har budt på nye tendenser i fordelingen af opgaver mellem nationale og internationale aktører i det internationale katastroferespons. På den ene side har FN gennem sin *Transformative Agenda* søgt, i samarbejde med de store humanitære organisationer, at gøre det internationale respons mere effektivt med en klarere ledelse, ansvarsfordeling og koordinering, blandt andet gennem en styrkelse af *cluster*-systemet. Samtidig med at denne internationale arkitektur er ved at være på plads, er der en tendens til et øget fokus på katastrofe-forebyggelse og -reduktion i statsligt og regionalt regi, blandt andet som følge af den stigende hyppighed og intensitet af naturkatastrofer (Harvey and Harmer 2011). Således støtter Verdensbanken og flere regionale udviklingsbanker katastrofe-forberedende og -forebyggende initiativer, og regionale organisationer som for eksempel ASEAN, SADC og SPC¹ er i gang med at opbygge regionale aftaler og procedurer for gensidig støtte i katastrofe-situationer. Selvom kapaciteten stadig er meget begrænset, er det en klar tendens.

Mange stater har et stort og effektivt katastrofeberedskab, der sætter dem i stand til at klare en bred vifte af nødsituationer, blandt andet med central støtte fra militæret, private og civilsamfundsorganisationer. Desuden tyder det faktum, at 150 af klodens stater i de sidste par år har tilbudt andre lande støtte i katastrofesituationer på, at nødhjælp er blevet en attraktiv udenrigspolitisk gestus. Samtidig er der hos mange stater en vis tilbageholdenhed i forhold til at bede det internationale samfund om hjælp. Dette skyldes dels de signaler, dette sender i forhold til statens suverænit

¹ De regionale organisationer for hhv. Syd- og Sydøstasien, det Sydlige Afrika, samt Stillehavsøerne.

og funktionalitet, og dels kan det henføres til den gensidige mistillid og de mulige problemer, der kan være forbundet med at få et stort humanitært apparat inden for landets grænser (Harvey and Harmer 2011).

Internationalt er der derfor aktuelt forsøg på at skabe en vis overensstemmelse mellem de to systemer, der begge er under udvikling. På den ene side har vi det internationale humanitære system for katastrofe-respons, der lægger stor vægt på at være behovs- og efterspørgsels-drevet, og som hylder de humanitære principper. På den anden side har vi de statslige/regionale systemer for *disaster risk reduction* og katastrofeberedskab, som har en tendens til at være styret af hvilke ressourcer og kapaciteter, der er til rådighed (udbuds-drevet). I denne kontekst lancerede Røde Kors Føderationen i 2007 et sæt guidelines, der skal hjælpe stater til at forberede og organisere deres modtagelse af nødhjælp²; OCHA har arrangeret flere dialog-møder; og endelig er der tilløb til en gentænkning af humanitære organisationers relationer til statslige aktører og til, hvordan principperne om uafhængighed og neutralitet kan bruges aktivt i den kontekst (Harvey and Harmer 2011).

Forsøg på at balancere staterne i forhold til de internationale humanitære aktører hænger blandt andet sammen med de sidste ti års fokus på statsbygning, men også intentionerne i Paris-deklarationen om udviklingssamarbejdets respekt for modtagerstaten, samt den ændrede globale magtbalance har spillet ind. Konsekvensen er, at der er et åbenlyst behov for at gentænke, hvordan international humanitær bistand efterspørges, finansieres, koordineres, bemandes, leveres, monitoreres og evalueres (Harvey and Harmer 2011). For nærværende analyse er denne udvikling af særlig interesse, eftersom Beredskabsstyrelsen har et ben i begge lejre. På den ene side er Beredskabsstyrelsen engageret i det statslige katastroforebyggende arbejde, og på den anden side er der traditioner for et tæt samarbejde med det internationale humanitære samfund. Der burde derfor være basis for et mere strategisk engagement i den internationale proces, hvilket på længere sigt måske også kunne bane vejen for en principbaseret inddragelse af danske militære ressourcer i det omfang, det måtte være nødvendigt.

Diskussionen om “det humanitære rum”

Der er ikke tvivl om, at der siden 9/11 er sket en intensiveret politisering, militarisering og instrumentalisering af humanitære indsatser i forbindelse med væbnede

² IFRC (2007), også kaldet IDRL guidelines

konflikter og internationale stabiliseringsoperationer.³ Denne udvikling har næret argumenter om, at de humanitære principper undermineres, og det "humanitære rum" indskrænkes. Selvom Beredskabsstyrelsen hovedsageligt opererer i forbindelse med naturkatastrofer, har denne diskussionen stor betydning for humanitære organisationers opfattelse af et eventuelt samarbejde med militæret. Men der kan være et opbrud undervejs i positionerne.

Nogle forskere har kritiseret den udbredte men upræcise brug af begrebet om det humanitære rum (Collinson et al. 2010), og især har de beklaget, at vores vidensgrundlag er for begrænset til at bedømme de konkrete effekter for de nødlidende befolkninger af den øgede sammenblanding af militære og civile kapaciteter (Metcalf et al. 2012). Begrebet bruges ofte i betydningen *agency space*, dvs. et rum hvor humanitære organisationer kan operere og følge de humanitære principper. Hvad der imidlertid er nok så vigtigt er, hvad effekten af operationerne er for lokalbefolkningens muligheder for at søge overlevelse og nyde beskyttelse, selvom de er midt i en krisesituation. Dette kunne vi kalde *humanitarian outcome* (Collinson et al. 2010). Hvis man for eksempel ser på de meget omdiskuterede stabiliserings-operationer, er der situationer hvor *agency space* er forsvundet, men hvor der alligevel har været et vist *humanitarian outcome* (som fx i Helmand 2006-09); der er stabiliseringsoperationer, hvor der ifølge nogle iagttagere hverken har været det ene eller det andet, som fx Somalia efter 2007 (Collinson et al. 2010; Menkhaus 2010); og endelig kunne Haiti og Øst Timor være eksempler på operationer, hvor den militære stabiliseringsindsats har gjort det muligt for de humanitære organisationer at operere med et vist humanitært *outcome* til følge (Muggah 2010; Collinson et al. 2010).

Det humanitære rum drejer sig således ikke kun om levering af nødhjælp men også om at yde befolkningen beskyttelse, hvilket afhænger af en kompleks interaktion mellem mange forskellige politiske og militære aktører. Der er derfor principielt et sammenfald i målsætning mellem militære og humanitære organisationer, der hver især ønsker at skabe beskyttelse for civilbefolkningen, men midlerne er som tidligere nævnt meget forskellige. Det samme gælder opfattelserne af, hvordan sikkerhed skal forstås. Undersøgelser fra Afghanistan, Sierra Leone og Kosovo viser, at internationale civile og militære aktører opfatter sikkerhed anderledes end lokale befolkninger, der lægger vægt på bredere *human security* dimensioner som

³ På internationalt plan er tendensen meget tydelig i forhold til områder som Irak, Afghanistan, Somalia og DR Congo. I Danmarks tilfælde er tendensen den samme, men dette skyldes næsten udelukkende Afghanistans dominans som modtager af nødhjælp, mens Danmark i øvrigt følger FN's opgørelser over behov (Stepputat et al. 2012).

for eksempel adgang til sundhed, uddannelse, og økonomiske muligheder (FIC 2004; Donini et al. 2005).

Imidlertid synes det største problem for de humanitære organisationers accept af at samarbejde med militæret at være, at de militære operationer ikke opnår de ønskede resultater i forhold til at skabe bedre og mere sikre forhold for befolkningen. Under disse omstændigheder risikerer de humanitære organisationer derfor at blive slået i hartkorn med et politisk-militært projekt, der ikke har overbevist befolkningen om, at det kan forbedre forholdene for dem (Collinson et al. 2010).

Smart defense

Endelig bør der her tages højde for de aktuelle bestræbelser i NATO regi på at udvikle et *smart defense* koncept, der gennem skarpe prioriteringer, en højere grad af samarbejde og specialisering af de nationale styrker skal sikre et velfungerende militært forsvar på trods af de løbende nedskæringer i forsvarsbudgetterne. Konceptet stiller udfordrende spørgsmål omkring national suverænitet, så mere begrænsede regionale alliancer kan være en mulighed, som Thorvald Stoltenberg argumenterede for i sin rapport fra 2009 (Stoltenberg 2009). Heri foreslår han at opstille en nordisk indsatsenhed til "militær og civil stabilisering", der blandt andet skulle kunne samordne de eksisterende nordiske kapaciteter og netværk i forhold til internationale katastrofesituationer. Lignende initiativer er samarbejdet fra 2008 mellem 10 NATO-lande samt Sverige og Finland om en *strategic airlift capability*. Samarbejdet drejer sig om driften af tre Boeing C-17 fly, der siden har været indsat i humanitære såvel som militære missioner i både FN, EU og NATO-ledede operationer. På samme måde har Danmark, Norge og Sverige et samarbejde om C-130 transportfly.

3. Beredskabsstyrelsen som international aktør i humanitære indsatser

I vores analyse af mulighederne for og begrænsningerne ved at bruge militære kapaciteter i humanitære sammenhænge, tager vi i denne rapport udgangspunkt i Beredskabsstyrelsen som aktør i internationale humanitære indsatser. Nedenfor beskriver vi kort Beredskabsstyrelsen med fokus på 1) Beredskabsstyrelsens relation til humanitære aktører, 2) styrelsens erfaringer og kompetencer i forhold til internationale opgaver, og 3) de procedurer der normalt følges ved udsendelse af Beredskabsstyrelsens kapaciteter.

Beredskabsstyrelsen og den humanitære kontekst

Beredskabsstyrelsen har haft en omskiftelig tilværelse, siden en tidlig udgave blev etableret umiddelbart før Anden Verdenskrig. Under den kolde krig var organisationen defineret som et civilt *forsvar* med primære funktioner i forhold til truslen om luft- og atomangreb fra Østblokken. Men efter murens fald, og helt i overensstemmelse med den samtidige internationale tendens til at adskille civilforsvar fra militær (Alexander 2002) blev civilforsvaret omdefineret til en organisation for civil *beskyttelse* og placeret under Indenrigsministeriet ifølge Beredskabsloven af 1992. Udviklingen tog imidlertid en ny vending i kølvandet på 9/11 og den efterfølgende krig mod terror, og siden 2004 har Beredskabsstyrelsen været placeret under Forsvarsministeriets ressource, blandt andet med opgaver i forbindelse med sikring mod terror-trusler på det nationale territorium.

Mens Beredskabsstyrelsens mest omfattende opgaver ligger på det nationale plan, deltager styrelsen også i internationale opgaver i forhold til kapacitetsopbygning, politik-tilpasning på tværs af grænser (i Europa), og til humanitære indsatser, primært i forbindelse med naturkatastrofer. Beredskabsstyrelsen har siden 1950erne jævnligt deltaget i internationale humanitære operationer i tæt samarbejde med en række danske, internationale og lokale humanitære aktører, men der har siden 1991 været en stigende efterspørgsel på styrelsens kompetencer og ressourcer, især i forbindelse med FN og EU's humanitære operationer (se tabel 1). Af danske aktører har Beredskabsstyrelsen blandt andet arbejdet sammen med Dansk Flygtningehjælp (Bosnien og Kosovo), og der har været løbende samarbejde med Dansk Røde Kors om udvikling og gensidigt lån af visse 'moduler' (især 'base-camp'), dvs. standardiserede pakker af materiel og ekspertise (se boks 2). Internationalt har Beredskabsstyrelsen

også haft en rolle i at udvikle moduler i FN/OCHA regi, i forbindelse med EU's krise-beredskab (primært MIC, Monitoring and Information Centre, der koordinerer i forhold til naturkatastrofer), og indenfor det nordeuropæiske samarbejde af nationale beredkabsorganisationer i the International Humanitarian Partnership (IHP). Udover Sverige, Norge, Finland og Danmark er også England, Tyskland og Estland medlemmer.

Beredskabsstyrelsen påpeger, at den primære opgave i forbindelse med internationale nødhjælpsopgaver er at bistå humanitære aktører i at udføre deres arbejde ved at stille specialviden og -kunnen samt materielle ressourcer til rådighed. Beredskabsstyrelsen betragter ikke sig selv som en humanitær aktør, men som en statslig aktør, der yder civil støtte i forbindelse med nødsituationer. Organisationen har en stærk civil identitet, og tabet af to medarbejdere i Bosnien i 1990erne har sat sig spor i forhold til holdningen om ikke at blande civile og militære kapaciteter sammen og derved øge risikoen for at Beredskabsstyrelsens mandskab atter kan blive et "blødt mål".

Beredskabsstyrelsens internationale opgaver og særlige kompetencer

Som det fremgår af nedenstående oversigt over nogle af Beredskabsstyrelsens internationale opgaver fra de seneste år (tabel 1), råder styrelsen over en række kompetencer og materiel, som bliver efterspurgt internationalt. Det drejer sig dels om en serie af moduler (se boks 2), og dels en personelpulje på 678 personer⁴ der kan udsendes individuelt (situations-vurdering ved katastrofer, stråling, teknik mv.) eller indgå i hold, der bemander de forskellige moduler.

Boks 2. Beredskabsstyrelsens moduler

Beredskabet råder over 12 moduler der omfatter logistik (transport; lager; varehus), sundhed (mobilt nødhospital, medicinsk trauma-enhed), teknisk støtte (TAST – Technical Assistance and Service Team; ICT – Information and Communication Team; samt let og standard base-camp), samt moduler til CBRN; vandrensning; og 'urban search and rescue'. Det sidste modul kan omfatte op til 80 (endnu kun delvist) uddannede specialister.

⁴ Pr. februar 2013.

Disse kompetencer har været anvendt i humanitære indsatser i situationer, der primært har været karakteriseret som naturkatastrofer (oversvømmelser, jordskælv). Som det fremgår af tabel 1, har flere af disse dog haft et væsentligt element af politisk konflikt og andre sikkerhedsrisici, der traditionelt har karakteriseret "politisk komplekse katastrofer". Dette gælder for eksempel Haiti og oversvømmelserne i Pakistan i 2010.

Tabel 1. Eksempler på udsendelser af Beredskabsstyrelsens kapaciteter

Land	Indsatsområde	Beredskabsstyrelsens rolle	Hvem
Sydsudan (2012)	Flygtninge	- Katastrofe-ekspert som vurderede behovet for nødhjælp	På anmodning fra FN. I IHP-regi, støtte til FN/UNHCR
DR Congo (2012)	Konflikt/ nødhjælp	- Teknisk ekspert til at forbedre faciliteter i lejr for nødhjælpsarbejdere	IHP-regi med støtte til FN/UNHCR
Jordan (2012)	Flygtninge	- Hold til etablering af flygtninge-registreringscenter - Bidrag til opbygning af kontorfaciliteter	I IHP-regi
Balkan (2012)	Ukønt beredskab	- Undervisning i beredskab	EU's instrument for førtiltrædelsesbistand (IPA).
Etiopien (2011)	Sult	- Teltlejr- og kontor-faciliteter	IHP til World Food Programme
Japan (2011)	Tsunami	- Strålings-ekspert til EU-nødhjælpshold - Support team til EU-nødhjælpshold - Levering af 20.000 tæpper	EU
Haiti (2010)	Jordskælv	- Teltlejr og kontor-faciliteter til 400 FN ansatte	IHP
Pakistan (2010)	Over-svømmelse	- Etablering og drift af base camp til indkvartering af FN-ansatte	IHP
Pakistan (2010)	Over-svømmelse	- Etablering af et netværk af læger med pakistansk baggrund mhp. rekruttering. - Udsendelse af 11 læger til bemanning af styrelsens nødhjælpshospitaler.	EU
Chile (2010)	Jordskælv	- Katastrofe-ekspert - TAST-hold (tele-kommunikation, personel m.m.) til EU ekspert-hold	EU
Libanon (2010-11)	Brandrisiko i UNIFIL lejr	- Ansvar for brandberedskab ved FN's fredsbevarende styrke i Libanon, UNIFIL	FN, UNIFIL
Libanon (2006)	Konflikt i Libanon	- Evakuering af danske statsborgere	Udenrigsministeriet
Somalia (2006)	Over-svømmelser	- Vurderings-ekspert / nødhjælps-konsulent	FN
Pakistan (2005-06)	Jordskælv	- Vand og sanitet (base camp) - Mobilhospital - Indkvartering til FN-nødhjælps eksperter	IHP

Beredskabsstyrelsen følger internationale standarder, hvor indsatsen forventes at være i gang inden for de første 24-48 timer, hvilket i den danske kontekst giver en responstid på ca. 12 timer fra tidspunktet for anmodning til afsendelse af de relevante bidrag. Selvom omfanget af de internationale indsatser i sagens natur er begrænset, når det ses i konteksten af de store internationale humanitære operationer, er det tydeligt, at Beredskabsstyrelsen i løbet af de sidste to årtier har udviklet en niche, hvor deres specifikke kompetencer og meget korte responstid er efterspurgt af de store aktører i internationale humanitære indsatser.

Procedurer for behandling af en specifik anmodning

Selvom katastrofer varierer betydeligt i omfang og karakter, er der bestemte procedurer for, hvordan anmodning om bistand i den konkrete situation behandles (UM 2007). Disse kan inddeles i to overordnede faser: 1) *Katastrofen rammer* (eller det erkendes, at en langsomt udviklende katastrofe har nået et kritisk omfang) og den berørte stats regering udsender en anmodning om international støtte. Anmodning om hjælp går typisk gennem FN (OCHA). Den kan også være bilateral, hvilket dog ikke er typisk for et lille land som Danmark. Parallelle anmodninger kan sendes til EU og/eller NATO. 2) *Danmark modtager en anmodning om bistand*. I Danmark går en sådan anmodning gennem Udenrigsministeriet og Beredskabsstyrelsen, der tilsammen udgør Danmarks internationale alarmcentral (*focal point*). Støttet af Beredskabsstyrelsen, der efter behov nedsætter en operationsgruppe, vurderer Udenrigsministeriet, hvordan en anmodning bedst imødekommes. Diskussioner omkring sammensætning, prioritering mm. fortsættes eventuelt i den Humanitære Kontaktgruppe, hvor forskellige ministerier er repræsenteret sammen med Beredskabsstyrelsen og en række danske NGO'er. Udenrigsministeriet kan på kontorchef-niveau uden videre bevilge op til 5 mio. DKK, hvilket fremmer hastigheden i behandlingen. Der træffes derefter beslutninger om bestilling af transportfly, opstilling af redningshold, og lignende. Det er blandt andet i denne fase, at diskussionen om muligheder og begrænsninger for brugen af militære kapaciteter i forskellige kontekster bliver vigtig (se kapitel 4 om de normative begrænsninger).

For så vidt angår finansiering af den valgte indsats, er det Udenrigsministeriet, der administrerer den statslige humanitære bistand. I de tilfælde hvor det drejer sig om lande der på er på OECD's Development Assistance Committee's (DAC) liste over lande, hvor støtten kan registreres som udviklings- og katastrofebistand, er dette relativt uproblematisk. (Deloitte 2012). For katastrofebistand til europæiske og mellemindkomstlande i andre dele af verden er finansieringen et mere åbent spørgsmål.

4. Muligheder for inddragelse af militære kapaciteter

Der er blandt humanitære organisationer en udbredt skepsis i forhold til mulighederne for at trække på militære kapaciteter i forbindelse med nødhjælpsindsatser. Ikke desto mindre anerkender de fleste civile organisationer, at militæret i nogle situationer kan have komparative fordele, som det er både muligt og relevant at trække på (OECD 1998; IASC 2004; 2011; SCHR 2010; NMCG 2011). De ressourcer, som militæret kan trække på for at hjælpe en nødstedt befolkning i områder under deres kontrol, kan være af afgørende betydning (IASC 2006a:3) og ifl. Genève-konventionerne er det ligefrem militærets *pligt* at afhjælpe behovene i besatte områder. På samme måde kan fredsstøttende operationer spille en rolle i forhold til at skabe omgivelser, hvor civile kan modtage hjælp og er beskyttede mod yderligere fare.

Ifølge en ældre OECD-analyse (1998) besidder civile organisationer komparative fordele på de fleste områder i forhold til nødhjælpsindsatser.⁵ Imidlertid peger analysen på enkelte områder og situationer, hvor militæret råder over unikke ressourcer: Militæret kan under visse omstændigheder sikre adgang til nødstedte befolkninger og beskytte såvel konvojer som nødstedte befolkninger; og militæret kan planlægge og koordinere nødhjælpsopgaver, der kræver transport af mange mennesker og meget store mængder nødhjælp på relativt kort tid, som det for eksempel var tilfældet i det nordlige Irak efter den første Golfkrig. De humanitære aktører har siden da fået langt bedre, billigere og mere fleksibel adgang til kommerciel lufttransport, men der kan stadig tænkes at være operationer, hvor det akutte behov for løfte- og transportkapacitet er så stort, at kun militære ressourcer kan dække det. Ud for Somalias kyst har en flådeeskorte for eksempel sikret WFP-skibe mod kidnapning (OCHA 2011). Som vi senere skal vende tilbage til, er spørgsmålet om, hvorvidt militæret kan skabe sikkerhed, blevet mere komplekst i forbindelse med krigen mod terror.

Ud over sikkerhed, planlægning, logistisk støtte og transport, nævnes det ofte i nødhjælps-litteraturen (IASC 2004; 2011; Sipri 2008; SCHR 2010; NMCG 2011), at militæret har særlige kompetencer i forhold til:

- Efterretninger
- Specialiserede ressourcer til infrastruktur og ingeniøropgaver

⁵ OECD (1998) ser på 1) erfaringer/mandater i forhold til levering af nødhjælp, 2) hvorvidt ressourcerne er unikke, 3) de relative omkostninger, 4) tids-aspektet, 5) pålidelighed, samt 6) overgangen til mere langsigtede opgaver.

- Behovsvurdering
- Medicinske faciliteter
- Eftersøgning og redning til søs (i Danmarks tilfælde under Søværnets Operative Kommando)
- Kommunikation

Af eksempler på vellykket inddragelse af militære ressourcer nævnes blandt andet jordskælvet i Pakistan i 2005, hvor det pakistanske militær ledede operationen meget effektivt i samarbejde med FN og de civile myndigheder (Wilder 2008). Langt mere kritisk er vurderingen af senere indsatser i Pakistan, især de der fandt sted i områder med oprørsbekæmpelse (Pécharre 2011); ved oversvømmelserne i 2010 oplevede det FN-ledede Humanitarian Country Team at bliver underlagt pres af sikkerhedspolitiske interesser, der ønskede et NATO engagement (Bennett 2011). Også den militære involvering i andre områder, der har været påvirket af krigen mod terror, bedømmes langt mere negativt end indsatsen i Pakistan i 2005 (Donini et al. 2008).

Som eksempler på 'rene' naturkatastrofer med vellykket militær involvering nævnes ofte oversvømmelseskatastrofen i Mozambique i 2000 hvor militæret koordinerede helikoptere og anden luftfart (SIPRI 2008), samt jordskælvet i Haiti i 2010, hvor militæret tilsvarende stod for at dirigere lufttrafikken i Port-au-Prince lufthavnen (NMCG 2011:4). Der er dog ikke enighed om sidstnævnte, idet de humanitære organisationer oplevede problemer med at få fly ind i den amerikansk kontrollerede lufthavn, hvor det amerikanske militær valgte at prioritere fly med soldater frem for fly med essentielle nødhjælpsressourcer.⁶

Blandt militære aktører er forståelsen ofte, at mulighederne for indsættelse af militære kapaciteter i humanitære indsatser er mange, og at en identificering af sådanne muligheder langt hen ad vejen er et spørgsmål om nytænkning, effektivisering og optimering af eksisterende ressourcer. Ud over de allerede nævnte, er det i en dansk sammenhæng blevet foreslået at andre militære kapaciteter kan stilles til rådighed, såsom

- Observation fra ubemandede fly og fremstilling af specialkort
- Udlån af tolke (relateret til de aktuelle missionsområder)
- Minerydning samt destruktion af våben og/eller ammunition
- Uddannelse af lokalt sikkerhedspersonel

⁶ Ifølge Canadisk Røde Kors, der står bag filmen 'Haiti Earthquake, Red Cross Relief Documentary, Inside Disaster'

samt en række kapaciteter der svarer til dem, som Beredskabsstyrelsen allerede råder over (eftersøgnings- og redningshold, lejrmoduler, vandrensning, brandslukning, felthospital). Som det også fremgår af vore interviews, er militære aktører, i sammenligning med de humanitære, generelt mere pragmatiske og mindre begrænsede af de normative og perceptions-relaterede begrænsninger for mulighederne for anvendelse af militære kapaciteter, som vi vil se nærmere på nedenfor.

5. Begrænsninger

Anvendelsen af militære ressourcer i forbindelse med humanitære indsatser er underlagt forskellige juridiske, normative og praktiske begrænsninger, men kan også medføre begrænsninger for den overordnede indsats som følge af de måder, hvorpå væbnede grupper, nødstedte befolkninger og humanitære organisationer *opfatter* militærets rolle.

Juridiske begrænsninger

For at kunne vurdere spørgsmålet om, hvilke *juridiske begrænsninger* en militær tilstedeværelse i en humanitær indsats eventuelt kan medføre, er det nødvendigt at se nærmere på to af de juridiske tekster, som Danmark er tiltrådt og dermed er bundet af:

Genève-konventionerne af 1949

Genève-konventionerne er den første internationale konventionsfæstede aftale om beskyttelse af civile personer i krigstid. I relation til nærværende rapport har især art. 63 i den fjerde Genève-Konvention betydning. Den fastlår, at "særlige organisationer af ikke-militær karakter, som er eller måtte blive oprettet, og som har til formål at sikre civilbefolkningens levevilkår ved opretholdelse af de vigtige offentlige værker, ved fordeling af hjælp og ved tilrettelæggelse af redningsvirksomhed" skal have tilladelse til at kunne udøve deres humanitære virksomhed og at sådanne civilforsvarsorganisationer er berettigede til en særlig retlig beskyttelse. (UM 2003:1).

Tillægsprotokollerne til Genève-konventionerne (1977)

Genève-konventionernes bestemmelser var imidlertid ikke tilstrækkelige for så vidt angår beskyttelsesniveau og anvendelse i kampområder (UM 2003:1). Under udarbejdelsen af *Tillægsprotokol I* blev der derfor tilføjet et særligt kapitel om civilforsvarets arbejdsområde og beskyttelse under væbnede, internationale konflikter.

a) *Beskyttelse*: Tillægsprotokol I, kap. VI, der vedrører beskyttelse af ofre i internationale væbnede konflikter, fremhæver 1) at civilforsvarsorganisationer og disses personel og materiel "respekteres og beskyttes" (art. 62); og 2) at civilforsvarsstyrker fra tredjestater, som ikke er parter i konflikten, også er beskyttet af artikel 62, når de udfører civilforsvarsopgaver på en stridende parts territorium med denne

parts samtykke og under dennes kontrol (art. 64) (UM 2003:2). Hvornår denne beskyttelse ophører, afhænger af hvad man anser for at være civilforsvarsorganisationers egentlige arbejdsopgaver og arbejdsområde:

b) *Arbejdsopgaver*: Det fremgår af art. 65, at “den beskyttelse der tilkommer civile civilforsvarsorganisationer og disses personel, bygninger, beskyttelsesrum og materiel, ophører ikke, medmindre de uden for deres egentlige opgaver [jf. art. 61, stk. 1] begår eller anvendes til at begå handlinger, der er til skade for fjenden”. I denne tillægsprotokol sondres mellem *civile* civilforsvarsorganisationer og –personel (art. 61a og 67) på den ene side, og på den anden side de *militære* enheder og personel, som tildeles civilforsvarsopgaver (art. 67). Begge organisationer og deres personel skal respekteres og beskyttes når de opererer på eget territorium (Røde Kors’ Folkeretsudvalg 2006:113). Kun civile civilforsvarsorganisationer er imidlertid beskyttet under humanitære indsatser på andre staters territorium (ICRC 2001).⁷

For yderligere at klarlægge hvornår civilforsvarsorganisationers folkeretlige beskyttelse ophører, specificerer artiklen nogle forhold, som *ikke* anses for at være “handling til skade for fjenden”. For eksempel er det ikke i sig selv til skade for fjenden at “civilforsvarsopgaver udføres under militære myndigheders ledelse eller kontrol”, eller at “civilt civilforsvarspersonel samarbejder med militært personel under udførelsen af civilforsvarsopgaver, eller at en vis del militært personel er knyttet til civile civilforsvarsorganisationer” (UM 2003:2). Derudover påpeger artikel 67 blandt andet, at militære civilforsvarsenheder skal respekteres og beskyttes og at de, under forudsætning af at de hverken midlertidigt eller permanent udfører andre opgaver, ikke må angribes eller forhindres i at udøve deres civilforsvarsopgaver (UM 2003:2).

I forhold til spørgsmålet om hvorvidt Genève-Konventionerne og Tillægsprotokollerne udgør en juridisk begrænsning for brugen af militære kapaciteter i humanitære indsatser under en væbnet konflikt, afhænger det af hvorvidt man i forbindelse med brugen af disse kapaciteter risikerer at indsatsen – og herunder Beredskabsstyrelsens aktiviteter – kan betragtes som værende til skade for fjenden og dermed fjerne den folkeretlige beskyttelse (se også UM 2003:4). Det ville for eksempel være tilfældet, hvis nødhjælpsindsatsen blev brugt til at skaffe efterretninger om fjendens aktiviteter. Humanitarian Policy Group påpeger, at det nye i debatten om militærets bidrag er, at militæret i stigende grad har påtaget sig at løse en række nødhjælpsopgaver. Dette er kritisk, såfremt disse

⁷ Dette fremgår ikke af resumé i UM 2003.

opgaver løses for at opnå et militært mål snarere end at yde humanitær bistand der, hvor behovet er størst (Metcalf et al. 2012:5). Problemet har især været fremført i forbindelse med indsatsen i Afghanistan, hvor det er områder med størst international militær tilstedeværelse – men ikke nødvendigvis med de største humanitære behov – der har modtaget mest bistand, hvilket er i strid med de humanitære principper.

- c) *Afmærkning*: Artikel 66 i Tillægsprotokol I pålægger parterne “at bestræbe sig på at gøre det civile civilforsvars personel, bygninger og materiel let genkendeligt ved blandt andet at anvende det internationale kendemærke for civilforsvaret ved afmærkning af personel, bygninger m.v.” (UM 2003:3). Således fremhæves den juridiske betydning af en klar afmærkning med henblik på at undgå fejlidentifikation og derved mindske risikoen for, at civilforsvaret mister den folkeretlige beskyttelse, som følge af en tæt relation til militæret. Konkret kan dette f.eks. have betydning for uniformering ved udsendelse til samme indsatsområde, hvor det bliver vigtigt, at militære og civile aktører bærer uniformer, der tydeliggør denne forskel for parterne i en konflikt.

Til forskel fra den første tillægsprotokol, omfatter *Tillægsprotokol II* et regelsæt for beskyttelsen af ofre i *ikke-internationale* væbnede konflikter (borgerkrige), der har nået en vis intensitet udover isolerede optøjer og sporadisk vold. Det gælder her at militære sanitetsenheder og –transporter skal respekteres og beskyttes samt at de ikke må “tvinges til at udføre opgaver, som ikke er forenelige med deres humanitære hverv” (art.11 og 9). Den samme beskyttelse gælder for eftersøgningshold der har til opgave at “søge efter og indsamle de sårede, syge og skibbrudne, at beskytte dem mod udplyndring og mishandling, at sikre den nødvendige pleje af dem, samt at søge efter de døde, forhindre udplyndring af dem og få dem anbragt på en sømmelig måde” (art.8). For begge typer af aktivitet gælder det at beskyttelsen kræver 1) at det civile kendemærke bæres synligt, 2) at personellet kun bruges til humanitære opgaver, samt 3) at regeringen har givet sit samtykke (art.12 og 18).

Normative begrænsninger

Mens de juridiske begrænsninger relaterer sig til krigssituationer, er de væsentligste normative begrænsninger rettet mod anvendelsen af militære midler i forbindelse med katastrofer i fredstid, som nedskrevet i de såkaldte “Oslo-retningslinjer” fra 1994, eller i “*complex emergencies*”, som nedskrevet i et sæt retningslinjer der normalt refereres til som “MCDA retningslinjer” fra 2003. De sidstnævnte

definerer *complex emergencies* som humanitære kriser i områder, hvor væbnet konflikt har ført til helt eller delvist fravær af offentlige autoriteter, og hvor den krævede internationale indsats går ud over, hvad en enkelt (FN) organisation kan klare. Af mere specialiserede retningslinjer vil vi nævne det særlige sæt af retningslinjer for anvendelsen af militære eller væbnede eskorter til beskyttelse af humanitære konvojer. Vi vil ikke her gå nærmere ind på andre retningslinjer, som for eksempel Sphere Project Humanitarian Standard, ICRC's Code of Conduct, eller de landespecifikke retningslinjer der er udviklet for Afghanistan, Irak og andre områder.

Disse nedskrevne normer har ikke samme vægt og betydning som de juridisk bindende konventioner, og de gælder primært for FN-organisationerne og deres operative partnere. Ikke desto mindre er de vigtige, fordi de udtrykker en vis grad af konsensus blandt de internationale humanitære organisationer i forhold til, hvordan og hvornår eksterne staters forsvarskapaciteter kan og bør anvendes i humanitære indsatser. Fælles for retningslinjerne gælder det, at de tillægger graden af nærhed til den nødlidende befolkning betydning i forhold til, hvornår militære bidrag er acceptable. Militære bidrag i "direkte" indsatser, der indebærer kontakt med befolkningen, bør undgås, mens de er mere acceptable i forhold til "indirekte" og "infrastrukturelle" indsatser.

Oslo-retningslinjerne⁸

De vigtigste principper i Oslo-retningslinjerne fra 1994 (revideret i 2006) er:

- a) Princippet om "*sidste udvej*" (*last resort*), ifølge hvilket udenlandske militære og civile forsvarskapaciteter altid skal ses som redskaber, der komplementerer eksisterende civilt hjælpearbejde og kun anvendes som en sidste udvej. Det anerkendes, at der kan opstå et humanitært "hul" (*gap*) mellem de behov, som forskellige nødhjælpsorganisationer bliver bedt om at opfylde, og de ressourcer der stilles til rådighed i forbindelse med at løse disse opgaver (IASC 2006a:4). Men forsvarskapaciteter bør kun anvendes, hvis ikke det er muligt at finde et sammenligneligt civilt alternativ og kun i situationer, hvor det alene er indsættelsen af sådanne, der kan opfylde et afgørende humanitært behov (IASC 2006a:4). Der refereres ikke til militære og civile forsvarskapaciteter som to adskilte ting for så vidt angår deres anvendelse i humanitære indsatser.

⁸ Se IASC 2006a

- b) *Humanitære principper*: Forsvarskapaciteten bør anvendes i overensstemmelse med de humanitære principper om medmenneskelighed, neutralitet og upartiskhed, samt respektere FN's overordnede, koordinerende rolle (2006:4). Det fastslås dog samtidig, at sådanne ressourcer kan udgøre et vigtigt direkte og indirekte bidrag til humanitære operationer, baseret på humanitære behovsvurderinger og deres komparative fordel for så vidt angår hastighed, specialisering og effektivitet, særligt i de tidlige faser af en nødhjælpsindsats (2006:4).

Endelig bemærker retningslinjerne, at forsvars-kapaciteterne ikke bør finansieres af (OECD/DAC) udviklingsmidler (§28), at enheder der betragtes som krigsførende ikke bør bruges til støtte af FN's humanitære operationer (§23), samt at kapaciteterne godt kan stå under militær kontrol, så længe den overordnede operative ledelse ligger hos den humanitære organisation (§32.3). I almindelighed bør forsvarskapaciteter ikke anvendes i den direkte del af hjælpe-indsatsen (§38), og der bør på sigt udvikles en strategi for at erstatte forsvarskapaciteter med civile (§34).

FN's MCDA-retningslinjer om brug af militære og civile forsvars-kapaciteter i "komplekse nødsituationer"

Som reaktion på 1990ernes fokus på interne væbnede konflikter begyndte FN i 1995 at udvikle et sæt af retningslinjer for anvendelsen af forsvarskapaciteter i forbindelse med alvorlige nødsituationer i områder med væbnet konflikt, hvor staten ikke er i kontrol. Retningslinjerne, der blev vedtaget i 2003 og revideret i 2006, lægger vægt på, at militære kapaciteter er stillet til rådighed af eksterne militære organisationer med henblik på anvendelse i en international humanitær indsats, samt at de er underordnet FN's kontrol (2006b:4).¹⁰

Som i Oslo-retningslinjerne understreges det, at forsvarskapaciteterne skal respektere de humanitære principper, skal betragtes som en sidste udvej, samt at de under ingen omstændigheder må være krigsførende eller engageret i kamp, hvis de skal bruges til at støtte humanitære indsatser (§25). Anmodningen om militære kapaciteter skal komme fra den humanitære koordinator i indsatsområdet og *ikke* fra politiske autoriteter – og denne forespørgsel skal alene være baseret på humanitære kriterier. Ligeledes skal anvendelsen af militære kapaciteter være begrænset mht. tid og sted, og en exit strategi være på plads inden indsættelse. Endelig skal det land de kommer fra sikre, at FN's retningslinjer overholdes (§26).

⁹ Se IASC 2006b.

¹⁰ De militære og civile forsvarskapaciteter beholder dog deres egen Command and Control.

Retningslinjerne skelner mellem FN-tropper og andre deployerede tropper, hvor de sidstnævnte betragtes som mere problematiske, i det omfang deres involvering i uddeling af nødhjælp kan være motiveret af at legitimere deres mission, indhente efterretninger eller på andre måder bidrage til "*force protection*" (§35). Ikke desto mindre kan militærets kapaciteter være nødvendige, og deres anvendelse må vurderes kritisk fra sag til sag. Behovet og manglen på civile alternativer må afvejes i forhold til risikoen for, at den humanitære operation ikke længere opfattes som neutral og upartisk (§36). Civile forsvarskapaciteter kan markeres ifølge Genève konventionerne, mens det tilsvarende ikke gælder for militære forsvarskapaciteter. Disse bør ikke bære våben, hvis de er i direkte kontakt med modtagerne af nødhjælp, mens det kan være nødvendigt i forhold til sikring af udstyr og mandskab i mere indirekte støttefunktioner (§41). FN-styrker må dog ikke anvendes til at skabe sikkerhed for FN's humanitære aktiviteter (§43). Dette problem behandles mere udførligt nedenfor.

FN's retningslinjer for brugen af militære eller bevæbnede eskorter til humanitære konvojer

Som reaktion på den udbredte opfattelse, at humanitære operatører i løbet af 1990'erne var blevet stadig mere udsat for væbnede angreb, offentliggjorde FN i 2001 et sæt retningslinjer for, i hvilke tilfælde og hvordan humanitære konvojer kunne udstyres med væbnet beskyttelse. Arbejdsgruppen bag retningslinjerne understregede, at væbnet beskyttelse i langt de fleste tilfælde ville være kontra-produktiv og både mindske operatørernes egen sikkerhed og deres evne til at uddele bistand upartisk og i forhold til behov (IASC 2001:6). Omvendt ville en konsekvent ikke-anvendelse af væbnet beskyttelse føre til, at militære styrker i (endnu) højere grad ville fylde det humanitære hul mellem behov og muligheder for at uddele nødhjælp.

Undtagelsen fra den generelle holdning om ikke at bruge væbnet beskyttelse er tilfælde hvor a) den suveræne magt eller de lokale autoriteter er uvillige eller ude af stand til at skabe sikre omgivelser, b) den humanitære omkostning ved ikke at give nødhjælp er uacceptabelt stor, c) væbnet beskyttelse ikke vil kompromittere sikkerheden for humanitær-arbejdere eller den lokale befolkning, og d) væbnet beskyttelse ikke vil forhindre organisationen i på længere sigt at udføre sin opgave på sikker vis.

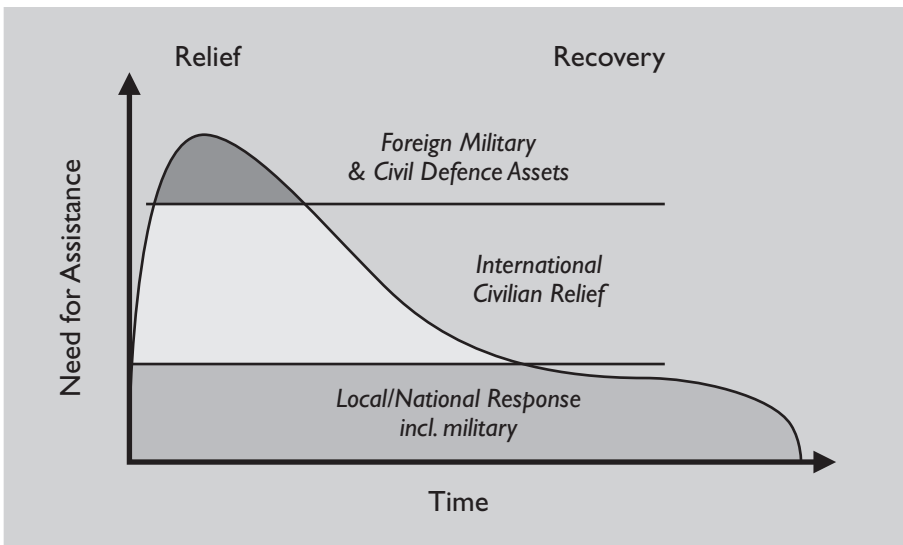
I sådanne tilfælde skal beslutningen om brug af væbnet beskyttelse tages af humanitære autoriteter (og ikke politiske eller militære), og udelukkende på basis af humanitære kriterier. FN-styrker kan kun bruges til formålet, såfremt Sikkerhedsrådets mandat

tillader det (IASC 2001:12). Dette skete, som en sjælden undtagelse, i forbindelse med FN-missionen i Syd-Sudan. Der er langt fra en samlet holdning til spørgsmålet om væbnet beskyttelse blandt de humanitære organisationer, men de der ønsker at bruge beskyttelse bør i den konkrete situation enes om, hvordan det skal organiseres i praksis.

På grund af inkonsistens i fortolkninger og anvendelse af disse guidelines, uklarheder omkring beslutningsprocessen, samt den stadig hyppigere anvendelse af væbnet beskyttelse, er retningslinjerne aktuelt under revision (Frost 2013).

Som det fremgår af *IASC's Reference paper* fra 2004, omfatter princippet om "sidste udvej" således fire kriterier: Der må ikke være relevante civile alternativer; situationen kræver øjeblikkelig handling; der er en klar, overordnet civil kontrol med de militære kapaciteter; og der skal være en tidsmæssig afgrænsning af deres anvendelse (se også fig.1). Dertil anbefales det, at de militære kapaciteter fortrinsvis benyttes i den indirekte del af operationerne, dvs. uden direkte kontakt til modtagerne af nødhjælpen. Disse begrænsninger skyldes primært militærets tætte tilknytning til politiske og sikkerhedspolitiske interesser, hvilket strider mod det humanitære princip om uafhængighed, men der har også som nævnt været en tendens til, at militæret betragter nødhjælp som en aktivitet, der kan tjene strategiske og taktiske formål.

Figur 1. "En specifik kapacitet til at opfylde specifikke krav"



Kilde: OCHA 2012

I modsætning til Oslo- og MCDA-retningslinjerne, der kun omfatter brugen af *internationale* militære kapaciteter (og således heller ikke militære kapaciteter der er stillet til rådighed gennem bilaterale aftaler), beskæftiger IASC (2004) sig også med hvordan humanitære organisationer bør forholde sig til *nationale* militære aktører. Retningslinjerne siger imidlertid ikke meget om, hvilken rolle disse kan have i leveringen af nødhjælp, selvom det nationale militær typisk vil være forpligtet på, og i nogle tilfælde også velforberedt på, at være en af de første aktører der reagerer i katastrofe-situationer (Harvey and Harmer 2011). Derfor vil det nationale militær ofte operere i samme område som de humanitære organisationer.

Det er et generelt problem med retningslinjerne og princippet om sidste udvej, at de kun i meget ringe grad er operationaliserede, samt at de ikke bliver fulgt konsekvent, hverken af donorer eller for eksempel af FN's humanitære organisationer selv (Metcalf et al. 2012). Som vi vender tilbage til i kapitel 6, har disse problemer en vis indflydelse på hvilken instans, der kan/bør træffe beslutninger, og hvornår der er tale om en "sidste udvej".

Perceptioner

De forskellige retningslinjer søger at begrænse brugen af forsvarskapaciteter mest muligt og udtrykker meget godt den skepsis, der præger humanitære organisationer i forhold til militær involvering, især i områder med væbnet konflikt, hvor udenlandsk militær kan *opfattes* som part i konflikten af befolkningen eller af konfliktens parter. Denne skepsis skyldes ikke mindst frygten for, hvad man kunne kalde "smitteeffekten". Hvis humanitær bistand – korrekt eller fejlagtigt – opfattes som værende knyttet til militære aktiviteter til støtte for den ene part i en konflikt, så risikerer humanitære aktører at miste den accept, der normalt opfattes som nødvendig og tilstrækkelig for, at de kan operere sikkert i området, en accept som i princippet er baseret på disse aktørers upartiskhed, neutralitet og uafhængighed (van Brabant 2000). I værste fald risikerer de at blive et mål for angreb (SCHR 2010:9). En anden grund til skepsis er de humanitære organisationers frygt for at blive gjort til medansvarlige for interventioner, der er utilstrækkelige, ineffektive eller som måske ligefrem gør skade (Slim and Welsh 2011; Fishstein and Wilder 2012). Imidlertid er der ikke så mange eksempler i litteraturen, der konkret viser, hvordan det militære engagement bringer humanitære aktører i fare, eller som belyser, hvordan dette engagement påvirker deres kerne-kapacitet og -opgave, dvs. at begrænse vold og fremme sikkerhed (Metcalf et al. 2012:6).

Selvom perceptioner ikke er “faktuel virkelighed”, udgør de ikke desto mindre en vigtig del af den samlede virkelighed, som de forskellige aktører er nødt til at forholde sig til.¹¹ Ideen om, at der ligger en skjult politisk dagsorden bag de humanitære indsatser, er udbredt i flere konfliktramte områder og er med til at retfærdiggøre, at humanitære aktører kan blive mål for angreb. Også modtagere af humanitær bistand risikerer at blive mistænkeliggjort, for eksempel for at give informationer til gengæld for hjælpen.¹² Som et eksempel kan nævnes den hændelse, hvor fem pakistanske nødhjælpsarbejdere i december 2012 blev dræbt, fordi deres organisation blev opfattet som værende koblet til det amerikanske militær og efterretningstjeneste.

Praktiske begrænsninger

Ud over de begrænsninger, der udspringer af konventioner, retningslinjer og den måde hvorpå nødhjælpen opfattes i konfliktområder, er der forskellige praktiske forhold, der begrænser en hensigtsmæssig anvendelse af militære kapaciteter i humanitære indsatser:

Rådighed og tid

Et af kriterierne for anvendelsen af kapaciteterne i militærets værktøjskasse er, hvorvidt man kan regne med, at de er til rådighed på et givent tidspunkt, samt at de kan deployeres relativt hurtigt. Sjældne kapaciteter og/eller eksperter som man kun har nogle få af, kan muligvis være i brug i forbindelse med en anden mission, eventuelt bundet af aftaler med andre aktører som for eksempel NATO. Herkules-fly er måske i Afghanistan eller Mali og kan derfor ikke pludselig anvendes i en katastrofesituation et andet sted. Man kan ikke uden videre vælge at bruge det fleksible støtteskib (af Absalon klassen) ud for Somalias kyst til at løse en humanitær opgave andetsteds, og i givet fald ville det kræve en dialog. I sidste ende er spørgsmålet om “rådighed” en politisk beslutning og afvejning af, hvad regeringen vil prioritere som den vigtigste opgave. I denne forbindelse er militæret typisk i højere grad end de humanitære organisationer afhængigt af politiske beslutninger.

Det gælder for flere af de militære kapaciteter, der kan deployeres i humanitære katastrofer, at de har responstider for udsendelse, som harmonerer dårligt med Beredskabsstyrelsens standarder. For eksempel opererer det danske militær normalt

¹¹ Interview med Susanne Kristensen UNRWA.

¹² Dette er naturligvis også et udtryk for, at gaver i store dele af verden opfattes som knyttet til magt, og forventningen om, at der på et tidspunkt skal ydes noget til gengæld for gaverne.

med en missions-forberedelsestid på tre uger, også for enkeltmands-kapaciteter. Mens dette kunne indarbejdes i forhold til afløsninger i længerevarende indsatser, kan der omvendt være begrænsninger i forhold til, hvor lang tid en given militær kapacitet (f.eks. et transportfly) kan indgå i en humanitær indsats, da den måske skal anvendes til en militær opgave andetsteds.¹³

Økonomi

Det påpeges ofte, både i Danmark og i udlandet, at forsvars-kapaciteter er forholdsvis dyre sammenlignet med, hvad man kan købe sig til på markedet. Militære kapaciteter er generelt styret af at være "*fail-safe*" snarere end at være omkostnings-effektive (OECD 1998). For eksempel var det spanske militærs støtte til den humanitære operation i Haiti i 2010 (som bl.a. indbefattede sundhedstjenester og drikkevand) 18 gange dyrere end sammenlignelig bistand leveret af en civil NGO (NMCG 2011:4). Denne forskel i omkostninger udgør naturligvis en begrænsning i den forstand, at man, såfremt man vælger at bruge militære kapaciteter, ikke optimerer de finansielle midler, som man har fået stillet til rådighed for at løse en given humanitær opgave.

Andre informanter (både humanitære og militære) understreger imidlertid en vigtig undtagelse i forhold til de relativt dyrere militære kapaciteter: Denne drejer sig om indsættelse i konfliktområder, hvor der er en betydelig sikkerhedstrussel, og hvor militæret i mange tilfælde vil være bedre rustet (og måske mere villigt) end private aktører til at rykke ud. I sådanne tilfælde skal en ekstra omkostning opvejes mod det, at man med militære kapaciteter kan nå en befolkningsgruppe, som det ellers er svært eller umuligt at levere bistand til. En anden undtagelse kunne være situationer, hvor de militære kapaciteter allerede er til stede i regionen, hvilket alt andet lige vil reducere merudgiften.

På baggrund af interviews fremgår det, at der også er begrænsninger forbundet med spørgsmålet om hvem, der skal betale for inddragelsen af militære kapaciteter. Som nævnt kan midler til udviklingssamarbejde ifl. OECD/DAC's kriterier dække inddragelsen af militære kapaciteter i humanitære indsatser i udviklingslande, men ikke i mellem-indkomstlande. I nogle tilfælde er udgifter til deltagelsen blevet dækket over konti til træning (OECD 1998).

Kulturelle forskelle

Det er ofte blevet fremhævet – og blev også klart i interviews i forbindelse med denne rapport – at der på visse områder er store kulturelle forskelle mellem militære

¹³ Interview med Peter Sangiorgio i Forsvarskommandoen

og humanitære organisationer (NMCG 2011). Dette kan være en begrænsning i forhold til inddragelsen af militære kapaciteter i humanitære indsatser, i det omfang at forskellene bidrager til at skabe mistillid og mangel på koordination.¹⁴ Imidlertid bunder kulturelle forskelle mellem humanitære og militære aktører også i meget forskellige mandater og opfattelser af formålet med humanitære indsatser. Typisk betragter militære og politiske aktører humanitær bistand som et konfliktløsningsmiddel (Collinson et al. 2010), og selvom begge opererer med begreber og mandater i forhold til beskyttelsen af civile, er deres forståelse og tilgang til civil beskyttelse meget forskellig (Metcalfe et al. 2012).

En anden stor forskel angår spørgsmålet om operativ sikkerhed, hvor humanitære organisationer traditionelt har argumenteret for, at befolkningens forståelse og aktive accept er tilstrækkelig beskyttelse, og at overholdelsen af de humanitære principper er med til at sikre accepten og dermed organisationens beskyttelse (van Brabant 2000/2010). Omvendt kan anvendelse af militære kapaciteter såsom bevæbnede eskorter være årsag til, at en given situation bliver endnu mere farlig.

6. “Sidste udvej” i praksis

Hvor bringer denne gennemgang af muligheder og begrænsninger os så hen i forhold til at vurdere *hvornår* og *hvordan* det vil være opportunt at knytte militære kapaciteter til Beredskabsstyrelsens internationale humanitære indsatser? Disse spørgsmål drejer sig dels om, hvilke *kontekster* det handler om, samt hvilke *mekanismer* og instanser der i praksis fungerer omkring princippet.

Kontekster

Som det fremgår af de internationale retningslinjer, er princippet om sidste udvej gennemgående, uanset hvilken kontekst der er tale om. Normalt betragter humanitære organisationer det som relativt uproblematisk at bruge militære kapaciteter i de rene naturkatastrofer og gør ikke så meget for at sikre, at det sker i overensstemmelse med humanitære principper eller for at overveje de eventuelle langsigtede konsekvenser (SCHR 2010). Anderledes problematisk betragter disse organisationer inddragelsen af militære kapaciteter i kontekster med væbnet konflikt, hvor militæret er, eller meget nemt bliver, part i konflikten, hvilket giver de humanitære organisationer store problemer med at samarbejde med militære aktører og samtidig leve op til de humanitære principper.

Imidlertid er det tiltagende vanskeligt at skelne mellem forskellige *typer* af katastrofesituationer. IASC (2008) skelner mellem 1) fredstid; 2) fredsbevarende operationer, 3) fredsskabende operationer, samt 4) væbnet konflikt (*combat*). Men dels er 2 og 3 flydt sammen mandatmæssigt, og dels forandres mandater og kontekster over tid, som det for eksempel har været tilfældet i Afghanistan. Derudover er der mange kontekster, der ikke er omfattet af denne opdeling som for eksempel naturkatastrofer, der finder sted i områder med udbredt og mere eller mindre permanent vold. Irregulære væbnede grupper, den lette adgang til våben og bekymringen fra officielt hold omkring “skrøbelige stater”, har øget kompleksiteten og risikoen for voldsanvendelse i mange kontekster, ikke mindst i Afrika og Latin Amerika. Her er Port-au-Prince i Haiti et godt eksempel, og noget tyder på, at storbyer med megen vold kan blive et mere almindeligt scenarie for humanitære operationer (se for eksempel EU ISS 2012). Resultatet er, at der generelt er flere katastrofer, der nu kan karakteriseres som “komplekse politiske katastrofer”.

Mekanismer

Det er dog ikke kun konteksterne for humanitære operationer, der kan være svære at definere entydigt. Således synes de mekanismer, som FN i teorien skulle bruge til at beslutte, *hvornår* militære kapaciteter skal rekvireres, ikke altid at fungere. I teorien sender den ansvarlige stat i katastrofe-området en anmodning om hjælp til FN og andre. Herefter udsender OCHA et UNDAC team,¹⁵ der sammen med den ansvarlige regering og den lokale FN-koordinator (“humanitær” eller “resident”) vurderer behovene og definerer hvilke kapaciteter, der er brug for (SIPRI 2008). Overvejelser om at bruge civile eller militære forsvars kapaciteter foregår ideelt set i OCHA’s Civil-Military Coordination Section (CMCS) i samarbejde med lande-koordinatoren og det humanitære lande-team (OCHA 2012:7). Om nødvendigt kommunikerer OCHA behovet ud til medlemslandene og assisterer i forhold til kapaciteternes anvendelse. Til dette formål oprettede FN i 1990’erne et MCDA-register (*Military and Civil Defense Assets*) for de forsvars-kapaciteter, som de forskellige lande havde stillet til rådighed. Imidlertid er disse procedurer ikke blevet fulgt systematisk – heller ikke af de enkelte FN-organisationer – og desuden er registret for nylig afviklet, blandt andet fordi de enkelte lande ikke opdaterede hvilke ressourcer, der reelt var til rådighed (Metcalf et al. 2012).

På grund af den meget generelle karakter af de nævnte retningslinjer og problemerne med at anvende dem i praksis har FN¹⁶ i forskellige kontekster forestået udarbejdelsen af lande- eller situationsspecifikke retningslinjer og procedurer for, hvornår der er tale om “sidste udvej” (Metcalf and Berg 2012). Det gælder for eksempel Irak, Afghanistan (blandt andet de såkaldte *Standard Operating Procedures* for ISAF-styrker fra 2011), Sudan 2008, Chad 2009, Pakistan 2010 og Haiti 2011. I Haiti blev enkeltsager for eksempel diskuteret i de sektor-specifikke klynger (*clusters*), mens afgørelsen lå hos OCHA’s civil-militære koordinator og FN missionens ledelse. I forhold til problemerne med at operationalisere “sidste udvej”, definerer flere af de situations-specifikke retningslinjer, hvordan informationsudveksling mellem civile og militære aktører kan foregå. Der er dog stadig store operationelle huller, især i forhold til relationerne til nationale militære aktører. Desuden kan udarbejdelsen af disse retningslinjer tage op til 6-9 måneder. I akutte katastrofesituationer i nye situationer/områder er de derfor ikke anvendelige i forhold til beslutningsprocessen.

Det er imidlertid ofte, at retningslinjerne ikke følges af de involverede aktører. Ud over at flere donorlande (Canada og UK, for eksempel) har udviklet deres egne retningslinjer med meget forskellige tolkninger af princippet om sidste udvej, er der ofte politiske motiver – indenrigspolitiske såvel som udenrigspolitiske – til at ville

levere militære kapaciteter til humanitære indsatser. Det kan dreje sig om at skabe synlighed, hvor militæret alt andet lige giver donor-landene større synlighed; eller det kan dreje sig om sikkerheds- eller geo-politiske interesser, som da NATO fx pressede på for at få FN til at bruge militære kapaciteter under oversvømmelserne i Pakistan i 2010 (Pécharre 2011). Hvad angår FN-organisationerne har de mange steder (især i Afghanistan, Irak og Somalia) rutinemæssigt brugt militære eskorter til deres konvojer uden forudgående sikkerhedsmæssig vurdering og uden en vurdering af de risici, det måtte indebære for befolkning og humanitære aktører (Metcalf et al. 2012).

7. Konklusion og anbefalinger

Beredskabsstyrelsen har gennem en årrække udviklet kapaciteter og kompetencer, der jævnlige efterspørges fra især FN-organisationer og EU som støtte til internationale humanitære operationer. Samtidig, og i overensstemmelse med en international tendens, er der interesse fra sektorer i det danske militær i at levere kapaciteter, der kan øge og komplementere Beredskabsstyrelsens internationale kapaciteter. Denne rapport har søgt at gennemgå de muligheder og begrænsninger, der eksisterer for en sådan inddragelse af militære kapaciteter. Imidlertid må vi erkende, at det eksisterende vidensgrundlag er for begrænset til, at vi kan komme med klare konklusioner og anbefalinger angående hvornår, hvordan og med hvilke konsekvenser, militære kapaciteter med fordel kan inddrages i humanitære operationer.

Militær viden og kunnen har altid været brugt i humanitære organisationer, hvor logistik, massiv transport, og planlægning er centrale elementer. Især før 1990ernes professionalisering af den humanitære sektor var det almindeligt at ansætte tidligere officerer i de humanitære organisationer, og der er en anerkendelse af, at militære kapaciteter i nogle tilfælde kan bidrage positivt til håndtering af opgaver i forbindelse med store kriser og katastrofer. De militære kapaciteter kan være både rettidige, relevante og unikke, men det er erfaringen, at der er udfordringer forbundet med at opretholde operationernes civile karakter, og at brugen af bilaterale (frem for multilaterale) militære kapaciteter øger disse udfordringer (Harvey and Harmer 2011). I forhold til krig, er militære civilforsvarskapaciteter ikke beskyttet af Genève-konventionerne, men ellers er det primært de internationale retningslinjer, der begrænser inddragelsen af militære kapaciteter til at være en "sidste udvej", når civile kapaciteter ikke er til rådighed i tilstrækkeligt omfang til at dække behovene.

Selvom Beredskabsstyrelsens kapaciteter først og fremmest benyttes i forbindelse med naturkatastrofer, er det relevant at bemærke, at den skepsis over for militære bidrag til humanitære opgaver, som især krigen mod terror har fremkaldt blandt humanitære organisationer, også synes at påvirke en del af disse organisationers holdninger i forhold til militær inddragelse i forbindelse med naturkatastrofer. Stor uenighed præger imidlertid sektoren, der dels er meget fragmenteret og dels er karakteriseret ved indbyrdes konkurrence. Blandt andet af disse grunde bliver retningslinjerne ofte ikke overholdt i praksis.

Der kan meget vel være et vist opbrud undervejs i positionerne i den humanitære sektor, men så længe der er en udbredt skepsis blandt de humanitære organisationer over for inddragelsen af militære kapaciteter, er det vores vurdering, at Beredskabsstyrelsen – som en statslig organisation, der over en årrække har udviklet en internationalt anerkendt niche som støtte i den humanitære sektor – bør følge FN's (og dermed også EU's) vejledning om, hvilke kapaciteter der er nødvendige og ønskelige i den givne katastrofesituation. Det er sandsynligt, at samarbejdet med for eksempel Røde Kors vil lide under en tættere forbindelse mellem Beredskabsstyrelsen og militæret, mens FN's humanitære organisationer er mere pragmatiske.

Problemet er imidlertid, at retningslinjerne er uklare på adskillige punkter, at de er vanskelige at operationalisere, samt at de ofte ikke overholdes af de involverede humanitære organisationer. Den konkrete beslutning om anvendelsen af militære kapaciteter ligger først og fremmest hos de katastroferamte stater sammen med OCHA, den humanitære koordinator og lande-teamet. Mens militære kapaciteter ikke længere kan tilmeldes det centrale MCDA-register og på den måde blive gjort synlige som en mulighed, vil medlemslandene i International Humanitarian Partnership (IHP) med deres tætte relationer til OCHA være en relevant kanal til kommunikation med FN om, hvilke kapaciteter der står til rådighed og med fordel kan bringes i anvendelse i konkrete situationer. Det bør i denne forbindelse overvejes, hvorvidt der er elementer i den aktuelle udvikling af "*smart defense*" inden for NATO og/eller i Norden (som foreslået i Stoltenbergs rapport), som kan kombineres med de tilsvarende bestræbelser inden for IHP, som vi måske kunne kalde for "*smart protection*".

De kapaciteter, der typisk vil komme på tale, relaterer sig til behovet for informationer, transport (fly, helikoptere og skibe), og logistik, mens for eksempel sundhedspersonale og -faciliteter også kan overvejes. Relevansen afhænger ikke mindst af, hvor hurtigt kapaciteterne kan udsendes, hvor ofte de bruges i andre indsatser, samt hvilke alternativer der er til rådighed. Ofte kan det økonomisk ikke betale sig at bruge militære fly til transport, og hvad skibe angår, afhænger deres relevans af krisens varighed samt skibenes lokalisering og alternative opgaver.

I betragtning af at der er opbygget et betydeligt civilt, internationalt beredskab i forhold til katastrofer, er det kun i de rigtig store katastrofer – dvs. på niveau med Tsunami'en, jordskælvene i Pakistan og Haiti, og orkanen Katrina – at brugen af militære kapaciteter kan komme på tale i større stil. Samtidig er der ændringer på vej i forholdet mellem den internationale humanitære sektor og de nationale/regionale beredskaber, som bør give anledning til, at Beredskabsstyrelsen vurderer sin

internationale strategi. Regionale organisationer ønsker i stigende grad at tage ansvar for regionale og bilaterale samarbejder og indsatser på området, og i fremtiden vil de have kapacitet til at håndtere de lidt mindre men hyppigere katastrofer. ASEAN er et godt eksempel på denne udvikling. Mens denne udvikling kan begrænse behovet for de kapaciteter, som Beredskabsstyrelsen og eventuelt det danske militær kan bidrage med, åbner det også op for andre former for samarbejde, specielt omkring kapacitetsopbygning og -udvikling.

Anbefalinger

På baggrund af overstående anbefales det at overveje følgende:

- 1) I det omfang Beredskabsstyrelsen, Forsvarskommandoen og de Operative Kommandoer endnu ikke i fællesskab har vurderet hvilke militære kapaciteter, der med fordel kunne udvikles i forhold til at indgå i internationale humanitære operationer, bør de gøre dette. En sådan gennemgang skal se på, hvorvidt kapaciteterne er hensigtsmæssige i forhold til Beredskabsstyrelsens indsatser i katastrofer i forskellige kontekster, hvad de økonomiske betingelser og implikationer vil være, i hvilket omfang de reelt står til rådighed og er gearede til konkrete indsatser, hvor hurtigt de kan mobiliseres, samt på eventuelle problemer omkring inter-operationalitet i forhold til Beredskabsstyrelsens kapaciteter og de tilsvarende i den internationale humanitære sektor.
- 2) I de tilfælde hvor kapaciteterne ikke kan stilles til rådighed med meget kort varsel – og dermed leve op til forventningerne til Beredskabsstyrelsens korte responstid – kan det overvejes i hvilken udstrækning, de kan bringes ind på et senere tidspunkt, som for eksempel i form af personale fra militærets sundhedstjeneste, der ville kunne udsendes som afløsning i tilfælde af længerevarende indsatser. Dette kræver imidlertid, at disse på forhånd er fortrolige med Beredskabsstyrelsens moduler.
- 3) Mens det begrænsede omfang og hyppigheden af Beredskabsstyrelsens indsatser samt en relevant inddragelse af militære kapaciteter ikke i sig selv retfærdiggør et nyt koordinerende forum (à la den Nationale Operative Stab, NOST), kunne Forsvarsministeriet overveje sammen med Udenrigsministeriet at tilrettelægge en række møder, hvor man kunne diskutere modaliteterne for en eventuel inddragelse af militære kapaciteter, samt hvordan disse kan finansieres. Her bør det for eksempel afklares i hvilket omfang Freds- og Stabilitetsrammen kan bruges til humanitære indsatser med militære bidrag.
- 4) Da det danske bidrag altid vil være meget beskedent i forhold til den samlede, internationale indsats, er det vigtigt, at det uden videre kan indgå i samarbejde

med større organisatoriske enheder, det være sig på Nordisk/IHP-, EU- eller FN-niveau. I betragtning af det danske EU forbehold, synes International Humanitarian Partnership at være et oplagt forum for at udvikle samarbejde og inter-operationalitet mellem de deltagende lande og FN- og EU-organisationer. Den træning og de øvelser, der er nødvendige for at udvikle samarbejde og gensidig forståelse mellem militære og civile enheder, ville med fordel kunne organiseres i IHP-regi.

- 5) I betragtning af de aktuelle forandringer i organiseringen af det internationale katastroferespons og de løbende forhandlinger mellem repræsentanter for den humanitære sektor og de nationale/regionale beredskaber er der aktuelt en passende lejlighed for at gentænke og udvikle en strategi for, hvordan Beredskabsstyrelsens og de eventuelle militære kapaciteter kan finde relevant anvendelse i internationale og regionale humanitære operationer. Der kunne eventuelt i en periode afsættes særlige ressourcer til at styrke det danske engagement og placering i det internationale katastroferespons og dermed få indflydelse på den aktuelle udvikling.

Liste over interviews

Beredskabsstyrelsen (okt. og dec. 2012):

Stig Hammerhøj (daværende kontorchef for Internationalt Beredskab og nuværende chef for Beredskabsstyrelsen Sjælland), Flemming Nielsen (daværende souschef og nuværende kontorchef for Int. Beredskab), Jacob Bang Jeppesen (fuldmægtig i Int. Beredskab), og Mette Møller Pedersen (daværende sektionschef i Int. Beredskab)

Forsvarskommandoen (okt. 2012):

Major Peter Sangiorgio, Internationalt Sikkerhedssamarbejde

Forsvarsministeriet (okt. 2012):

Chefkonsulent Simon Søborg Agger (leder af sektionen for Int. Beredskabssamarbejde), John Jacobsen (Beredskabskontoret), og fuldmægtig Nicolai Christoffersen (Int. kontor)

OCHA (feb. 2013):

Jesper H. Lund, Chef, Surge Capacity Section, Emergency Services Branch.

Røde Kors (okt. 2012):

Katastrofechef Arne Vågen og Chef for Int. Afd. Jesper Gerner Jensen

Udenrigsministeriet (okt. 2012):

Seniorrådgiver Jan W. Reimer, Center for Udviklingspolitik

UNRWA (okt. 2012):

Team-leader Susanne Kristensen (tidligere OCHA)

Anvendt litteratur

- Alexander, David (2002) "From civil defence to civil protection – and back again", *Disaster Prevention and Management*, 11/3: 209-213.
- Bennett, Nicki (2011) "Civil-military principles in the Pakistan flood response", *Humanitarian Exchange*, 49: 11-14.
- Beredskabsstyrelsen (2011) "Analyse af mulighederne for øget samtænkning af Beredskabsstyrelsens og forsvarrets internationale kapaciteter og indsatser" Notat, Marts 2011.
- Beredskabsstyrelsen (2012) "Internationalt Beredskab", Fakta Ark [<http://brs.dk/viden/publikationer/faktaark/Documents/Faktaark%20-%20Internationalt%20beredskab.pdf>]
- Beredskabsstyrelsen (2012) "Danish Mobile Emergency Hospital", Fakta Ark. [<http://brs.dk/eng/aboutus/Documents/Danish%20Mobile%20Emergency%20Hospital.pdf>]
- Beredskabsstyrelsen (2012) "Libanon Pjece" [http://brs.dk/viden/publikationer/Documents/Pjece_libanon_051010.pdf]
- Collinson, Sarah, and Samir Elhawary (2012) *Humanitarian space: a review of trends and issues. HPG Report 32*. London: ODI.
- Collinson, Sarah, Samir Elhawary, and Robert Muggah (2010) "States of fragility: stabilisation and its implications for humanitarian action", *Disasters*, 34/3: 275-296.
- Dansk Røde Kors Folkeretsudvalg (2006) "Den Humanitære Folkeret og Danmark". København: Dansk Røde Kors.
- Deloitte (2012) "Budgetanalyse af Redningsberedskabet" [<http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/Budgetanalyseafredningsberedskabet.aspx>]
- Donini, Antonio, Larry Minear, Ian Smillie, Ted van Baarda, and Anthony C. Welch (2005) *Mapping the Security Environment: Understanding the perceptions of local communities, peace support operations, and assistance agencies*. Medford, MA: Feinstein International Center.
- Donini, Antonio, Larissa Fast, Greg Hansen, Simon Harris, Larry Minear, Tasneem Mowjee, and Andrew Wilder (2008) *Humanitarian Agenda 2015: Final Report – The state of the humanitarian enterprise*. Medford, MA: Feinstein International Center.
- EU ISS (Institute for Security Studies) and ICRC (2012) *Urban violence and humanitarian challenges*. Joint Report, Colloquium, Brussels, 19 January 2012. Paris: EU ISS.

- FIC (Feinstein International Center) (2004) *Human Security and Livelihoods of Rural Afghans, 2002-03: A report for the USAid*. Medford, MA: Feinstein International Center.
- Fishstein, Paul, and Andrew Wilder (2012) *Winning Hearts and Minds? Examining the relationship between aid and security in Afghanistan*. Medford, MA: Feinstein International Center.
- Forsvarsministeriet (2005) *Rapport vedrørende samling af det statslige redningsberedskab og forsvaret*. København: Forsvarsministeriet.
- Frost, Jules L. (2013) "Building consensus within the humanitarian community: lessons learned from the revision process for the IASC guidelines on the use of military in armed escorts", *Humanitarian Exchange*, 56: 12-15.
- Harvey, Paul, and Adele Harmer (2011) *International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging national and international support. Background paper 1*. London and New York: Humanitarian Outcomes.
- IASC (Inter-Agency Standing Committee) (2004) *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies*. An IASC Reference Paper. New York
- IASC (Inter-Agency Standing Committee) (2011) "IASC Task Force on Humanitarian Space and Civil-Military Relations". New York
- IFRC (2007) *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*. Geneva.
- Madiwale, Ajay, Peter Holdsworth, and Kudrat Virk (2011) *Civil-Military Relations in the 2010 Pakistan Floods*. A discussion paper for the 2011 NGO-Military Contact Group (NMCG) Conference on civil-military relations in natural disasters.
- Menkhaus, Ken (2010) "Stabilisation and Humanitarian Access in a Collapsed State: The Somali Case", *Disasters*, 34/3: 320-341.
- Metcalf, Victoria, Simone Haysom, and Stuart Gordon (2012) *Trends and Challenges in Humanitarian Civil-Military Coordination: A review of the literature*. Humanitarian Policy Group (HGP) Working Paper. London: ODI.
- Metcalf, Victoria, and Michelle Berg (2012) *Country-Specific Civil-Military Coordination Guidelines* Humanitarian Policy Group (HGP) Working Paper.
- Muggah, Robert (2010). "The effects of stabilization on humanitarian action in Haiti", *Disasters*, 34/3:444-463.
- NMCG (NGO-Military Contact Group) (2011) *Civil-Military Relations in Natural Disasters: New developments from the field*. Conference jointly hosted by the British Red Cross and the Foreign and Commonwealth Office. 12 October 2011.
- OCHA (2011) *Report on the Annual Meeting of the consultative Group on the Use of Military and Civil Defense Assets (MCDA)*. Geneva, 21-22 November.

- OCHA (2012) *Foreign Military and Civil Defence Assets in Support of Humanitarian Emergency Operations: What is Last Resort?* Geneva: OCHA/CMCS
- OECD (1998) *Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict: Comparative advantage and costs*. Paris: OECD.
- Pécharre, Marion (2011) *Humanitarian Action in Pakistan 2005–2010: Challenges, principles, and politics*. Medford, MA: The Feinstein International Center.
- Seybolt, Taylor B. (2007) *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for success and failure*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).
- SIPRI (2008) *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*. Stockholm: SIPRI.
- Slim, Hugo, and J. Welsh (2011) “Civilian protection in Libya: putting coercion and controversy back into RtoP”, *Ethics and International Affairs*, 25/3: 255–262.
- SCHR (Steering Committee for Humanitarian Response) (2010) *SCHR Position Paper on Humanitarian-Military Relations*. January 2010.
- Stepputat, Finn, Lars Engberg-Pedersen og Adam Fejerskov (2012) *Dansk bistand som sikkerhedspolitik instrument 1992-2012*. DIIS Report 2012:01. København: DIIS.
- Stoltenberg, Thorvald (2009) “Nordisk Samarbeid om Utenriks- og Sikkerhetspolitikk. Forslag overleveret de nordiske utenriksministre på ekstraordinært nordisk utenriksministermøte, Oslo, 9.februar 2009”.
- Struwe, Lars Bangert, Esben Salling Larsen og Henrik Ø. Breitenbauch (2012) *Rapport om anvendelse af forsvarets kapaciteter til internationale beredskabsindsatser*. København: Center for Militære Studier.
- Udenrigsministeriet (2003) *Samling af det civile beredskabs og forsvarets opgaver set i lyset af Genève-konventionerne*. Notat fra Udenrigsministeriets Juridiske Kontor, 3. oktober 2003.
- Udenrigsministeriet (2007) “Når Katastrofen Rammer – og Danmark Hjælper” [<http://www.netpublikationer.dk/um/8562/index.htm>].
- van Brabant, Koenraad (2000; 2010 (revised)) *Operational Security Management in Violent Environments*. Humanitarian Practice Network (HPN) *Good Practice Review* 8. London: ODI.
- Wilder, Andrew (2008) *Perceptions of the Pakistan Earthquake Response. Humanitarian Agenda 2015 Pakistan Country Study*. Medford, MA: Feinstein International Center.

Genève-konventionerne vedrørende beskyttelse af ofre i væbnede konflikter:

1949 I Genève-konvention af 12. august 1949 til forbedring af såredes og syges vilkår i de væbnede styrker i felten.

1949 II Genève-konvention af 12. august 1949 til forbedring af sårede, syges og skibbrudnes vilkår i de væbnede styrker på søen.

1949 IV Genève-konvention af 12. august 1949 om beskyttelse af civile personer i krigstid.

1977 Tillægsprotokol I af 8. juni 1977 til Genève-konventionerne af 12. august 1949 vedrørende beskyttelse af ofre i internationale væbnede konflikter.

1977 Tillægsprotokol II af 8. juni 1977 til Genève-konventionerne af 12. august 1949 vedrørende beskyttelse af ofre i ikke-internationale væbnede konflikter.

Andre Internationale Retningslinjer:

IASC (the Inter-Agency Standing Committee) (2006a) "Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief" ("Oslo Guidelines") 1994, Updated November 2006.

IASC (2006b) "Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies" ("MCDA guidelines") March 2003, revision I, January 2006.

IASC (2001) "Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys. Discussion Paper and Non-Binding Guidelines".

IASC (2008) "Civil-Military Guidelines and Reference for Complex Emergencies". OCHA/IASC.

DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier

Denne publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på Dansk Institut for Internationale Studier.

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

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

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