



Til nytte

Rapport om anvendelse af forsvarets kapaciteter til internationale beredskabsindsatser

Lars Bangert Struwe

Esben Salling Larsen

Henrik Ø. Breitenbauch

Januar 2012



Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet. Formålet med rapporten er at belyse, hvilke muligheder og fordele der vil kunne opnås ved at kombinere beredskabsfaglige og militære kapaciteter i internationale indsatser med humanitært formål. Rapporten viser, at man på baggrund af de eksisterende internationale retningslinjer i langt højere grad end i dag vil kunne indsætte forsvaret sammen med Beredskabsstyrelsen i internationale operationer.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi, og centrets arbejde danner grundlaget for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode og alene udtryk for forfatterens holdning. Rapportens konklusioner kan således ikke fortolkes som udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfatterne:

Forsker, ph.d. Lars Bangert Struwe, Center for Militære Studier

Major Esben Salling Larsen, Center for Militære Studier

Seniorforsker, ph.d. Henrik Ø. Breitenbauch, Center for Militære Studier

Struwe er rapportens hovedforfatter.

ISBN: 978-87-7393-654-2

Abstract

Over several years, Danish Defence and the Danish Emergency Management Agency have acquired extensive experience respectively deploying to conflict zones and disasters. Therefore we can naturally consider if Danish Defence and the Danish Emergency Management Agency can work in a complementary fashion.

This report suggests that when considering the use of armed forces in an emergency you should consider the following four points:

- 1) Is it demanded: Internationally, e.g. by the UN and the state that has experienced the disaster, and/or by developments in Danish domestic politics?
- 2) Timeliness of the deployment.
- 3) Is the deployment 'modular', for instance, in the form of: a) Personnel; b) equipment; c) management?
- 4) The nature of interaction. Could increased 'jointery' and interoperability possibly be ensured through frequent exercises, and the creation of a fixed overall management team?

In an disaster a professional approach is required. The military must therefore be used for what they are specialized in doing. The military does not need to develop new capabilities, but the current capabilities can be better used to support the Danish Emergency Management Agency. This will require a small joint management and planning unit.

Overall the report raises five mutually independent propositions:

- Pragmatism - in emergencies there is a need for improvisation and pragmatism, therefore one must be careful not to be overwhelmed or constrained by comprehensive legal regulation.
- Transport and mobility - there is an absolute need for agility of movement during an emergency, and the military can provide this capability on land, sea and air.
- Use of the The Absalon-class support ships: They were originally developed in the 1990s to include amongst their roles support to UN operations in disaster zones, as a platform for staff, and the ships can transport materiel and up to 200 men.
- ISR - Intelligence, Surveillance & Reconnaissance. There is a great need for ISR support when the Danish Emergency Management Agency is deployed. The military has a wide range of ISR

platforms and capabilities that should be exploited to a much greater degree for the purpose of supporting DEMA.

- Security – the military can protect itself, and establish the necessary security for both organisations' personnel, materiel, and for emergency relief. Since complex emergencies often happen in relation to wars, the § 3 of the Danish Emergency Law (beredskabsloven) should be changed, so that the words "in peacetime" are removed.

Dansk resumé

Det danske forsvar og Beredskabsstyrelsen har igennem en årrække opbygget en meget stor erfaring med udsendelse til henholdsvis konfliktramte områder og katastrofer. Det er derfor naturligt at overveje, om forsvaret og Beredskabsstyrelsen kan supplere hinanden. Dette er der ikke juridisk noget til hinder for.

Ved overvejelser om brug af forsvaret i en katastrofesituation skal man overveje følgende fire punkter:

- 1) Er det efterspurgt udenrigspolitisk (FN og katastroferamt stat) og indenrigspolitisk?
- 2) Rettidig indsættelse
- 3) Modulbaseret indsættelse i form af a) personel, b) materiel og c) ledelse
- 4) Samtænkning. Kunne evt. sikres gennem hyppige øvelser og en fast overordnet ledelsesstab

Mange vil ved katastrofer gerne træde hjælpende til, men der er behov for en professionel tilgang, og derfor kan man bruge forsvaret til det, de er specialister i. Der skal ikke udvikles nye kapaciteter, men de nuværende skal også kunne bruges til støtte for Beredskabsstyrelsen. Dette vil kræve en fælles styrings- og planlægningsenhed.

Samlet peger rapporten herudover på fem af hinanden uafhængige forslag:

- Pragmatisme – der er i nødsituationer behov for improvisation og ikke mindst pragmatisme, og derfor skal man passe på med at lade sig lokke ind i omfattende juridisk regulering.
- Transport og mobilitet – er der et absolut behov for i en nødsituation, og forsvaret kan levere denne kapacitet til lands, til vands og i luften, hvorfor man bør etablere et samarbejde på dette område.
- Absalon-klassen – støtteskibene blev oprindeligt udviklet i 1990'erne til bl.a. at støtte FN-operationer ved katastrofer som platform for stabe, og skibene kan transportere såvel materiel som op mod 200 mand.
- ISR – Intelligence, Surveillance & Reconnaissance – er der et meget stort behov for under Beredskabsstyrelsens indsættelse. Til dette har forsvaret en lang række platforme og kompetencer, som kan udnyttes i langt højere grad end hidtil.

- Sikkerhed – Beredskabsstyrelsens medarbejdere såvel som dens materiel og nødhjælp indsættes i områder, hvor sikkerhed ikke nødvendigvis eksisterer. Her kan forsvaret etablere den nødvendige sikkerhed for såvel personel som materiel og nødhjælp. Dette betyder også, at man bør skrive beredskabsloven om og fjerne ”... i fredstid...” fra § 3, da man ellers har svært ved at indsætte Beredskabsstyrelsen i komplekse katastrofer .

Indholdsfortegnelse

INDLEDNING	8
METODE	10
Workshoppen	12
Mulige støttfunktioner	14
ANALYSE	16
Synlighed – et politisk ønske	16
Overordnede problemer ved indsættelsen af Forsvaret sammen med Beredskabsstyrelsen	17
Er det juridisk muligt?	21
Paragraf 3.....	25
Økonomi	25
Specialisering – Jutlandia-model.....	26
Reaktionstid	27
Transport.....	29
Logistik	30
Sikkerhed.....	31
Føring (C2)/føringsstøtte.....	32
Absalonklassen:	34
KONKLUSION	36
FORSLAG	38
BILAG	40
Bilag 1. FMN's opgave til CMS	40
Bilag 3. Deltagerliste.....	42
Bilag 4. Scenarier	43
Bilag 5. Forsvarsforlig 2010-2014 Planlægningskapacitet til blandt andet FN	53
LITTERATURLISTE	54
NOTER	56

Indledning

Center for Militære Studier har påtaget sig opgaven at belyse mulighederne for, at forsvaret kan støtte Beredskabsstyrelsens indsats i internationale operationer.

Rapporten kommer frem til følgende af hinanden uafhængige anbefalinger:

- Pragmatisme – der er i nødsituationer behov for improvisation og ikke mindst pragmatisme, og derfor skal man passe på med at lade sig lokke ind i omfattende juridisk regulering.
- Transport og mobilitet – er der et absolut behov for i en nødsituation, og forsvaret kan levere denne kapacitet til lands, til vands og i luften, hvorfor man bør etablere et samarbejde på dette område.
- Absalon-klassen – støtteskibene blev oprindeligt udviklet i 1990'erne til bl.a. at støtte FN-operationer ved katastrofer som platform for stabe, og skibene kan transportere såvel materiel som op mod 200 mand.
- ISR – Intelligence, Surveillance & Reconnaissance – er der et meget stort behov for under Beredskabsstyrelsens indsættelse. Til dette har forsvaret en lang række platforme og kompetencer, som kan udnyttes i langt højere grad end hidtil.
- Sikkerhed – Beredskabsstyrelsens medarbejdere såvel som dens materiel og nødhjælp indsættes i områder, hvor sikkerhed ikke nødvendigvis eksisterer. Her kan forsvaret etablere den nødvendige sikkerhed for såvel personel som materiel og nødhjælp.

Disse anbefalinger vil blive uddybet i slutningen af rapporten. De bygger på konklusionen, at man bør bruge de militære kapaciteter – men samtidig træne dem til en beredskabsopgave, idet:

- Mange ved katastrofer gerne vil træde hjælpende til, men der er behov for en professionel tilgang, og derfor kan man bruge forsvaret til det, de er specialister i. Der skal ikke udvikles nye kapaciteter, men de nuværende skal også kunne bruges til støtte for Beredskabsstyrelsen.
- Det ved fælles missioner er vigtigt med en fælles styrings- og planlægningsenhed. Denne skal ikke være særlig stor.

Ved overvejelser om brug af forsvaret i en katastrofesituation skal man overveje følgende fire punkter:

- 1) Er det efterspurgt udenrigspolitisk (FN og katastroferamt stat) og indenrigspolitisk?
- 2) Rettidig indsættelse
- 3) Modulbaseret indsættelse i form af a) personel, b) materiel og c) ledelse
- 4) Samtænkning. Kunne evt. sikres gennem hyppige øvelser og en fast overordnet ledelsesstab

Igennem de sidste 15 til 20 år har forsvaret opbygget en meget stor erfaring med udsendelse til konfliktramte områder. Samtidig har Beredskabsstyrelsen på lignende vis været udsendt til en stribe af borgerkrigsramte områder og katastrofer. Det er derfor naturligt at overveje, om forsvaret og Beredskabsstyrelsen kan supplere hinanden. Et vist samarbejde er allerede etableret, f.eks. har Beredskabsstyrelsen leveret brandberedskab til forsvarets UNIFIL-indsats i Libanon.¹ I det videre arbejde ville en samtænkning med f.eks. en mindre fælles stab eller planlægningsorgan, der kan identificere mulige samarbejde ville derfor være nyttig.

Rapporten er en afrapportering på baggrund af en workshop, som Center for Militære Studier afholdt den 10. oktober 2011 om emnet, samt centerets generelle forskning i Global Governance kombineret med den viden, som de ansatte ved centeret har fra egne udsendelser og egen uddannelse. Rapporten har været gennem såvel internt som eksternt review og er blevet fremlagt for deltagerne i workshoppen.

Denne rapport har en række begrænsninger. Den fokuserer på, hvordan forsvaret kan levere hjælp til Beredskabsstyrelsen, og indeholder ikke nogen overvejelser om samarbejdet den anden vej rundt. Dette skyldes, at workshoppen, som rapporten baserer sig på, udviklede sig til en diskussion af, hvad forsvaret kunne hjælpe Beredskabsstyrelsen med og ikke omvendt. Ligeledes skelner den ikke imellem, om styrkerne er bevæbnede eller ikke-bevæbnede. Kernepunktet er, om det er militært eller civilt personel, der bruges ved en katastrofe.

Dispositionen for resten af rapporten er et afsnit om metoden, en kort gennemgang af workshoppens forløb, en analyse og en diskussion heraf samt endelig en konklusion og en række forslag. Endelig er der en række bilag i form af de på workshoppen benyttede scenarier, invitationsbrevet samt en deltagerliste.

Deltagerne i workshoppen og peer revieweren skal her takkes for mange gode og vigtige input og forslag undervejs. Konklusionerne i rapporten står forfatterne alene til ansvar for.

Metode

Scenarier er et af de vigtige elementer i *risikosamfundet*. Den enkelte person eller organisation er i stand til at foretage en række valg baseret på mulige udfald af en række hændelser. I dag er udviklingen af scenarier blevet en del af hverdagen i større organisationer. Udviklingen har taget lang tid, og i efterretningskredse har man reelt set arbejdet med dette i et århundrede, mens dele af erhvervslivet har været meget længere om det.² Fordelen ved scenarier er, som Paul J.H. Schoemaker skriver: "... Above all, however, scenarios are aimed at challenging the prevailing mind-set." Videre hedder det hos Schoemaker: "... *But perhaps most beneficial is its use in corporate-wide strategic planning and vision building.*"³ På baggrund af denne tilgang til scenarier kan man kortlægge tre ting:

1. Hvad man ved, man ved.
2. Ting man ved, man ikke ved.
3. Ting vi ikke ved, at vi ikke ved.⁴

Dertil kan føjes, at man ved scenarier kan erkende det kendte. Dette kommer bl.a. til udtryk, når forskellige fagligheder mødes, for så kan man i langt højere grad erkende egen faglighed og viden. Et godt eksempel herpå var diskussionen om brugen af droner undervejs i workshoppen. De fleste deltagere troede, at Beredskabsstyrelsens adgang til elektronisk kortmateriale fra FN var tilstrækkelig, men da man undervejs diskuterede, hvordan Beredskabsstyrelsen blev indsat i et område, erkendte alle, at informationer fra droner ville være et rigtigt godt supplement til de satellit-baserede ikke-realtidskort, som FN-systemet kan sende til Beredskabsstyrelsen i et katastroferamt område via satellitlink.

Denne rapport bygger på en workshop afholdt den 10. oktober 2011 på Københavns Universitet med deltagere fra Beredskabsstyrelsen, Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet, forsvaret og Københavns Universitet. Workshoppen er valgt som metode, idet man derved kan få mange faglige input bragt i spil. Når forskellige fagligheder møder hinanden, vil de i den ideelle verden udvikle hinanden, så man i fællesskab kan finde nye løsninger. Et eksempel herpå var, da personel fra Beredskabsstyrelsen under workshoppen berettede om deres udfordringer med at finde rundt i det område, de skulle dække. Beredskabsstyrelsen kan modtage kort fra FN, der er under 24 timer gamle, men det viste sig, at man i en række tilfælde havde behov for langt hurtigere adgang til kortmateriale eller til viden om en given situations udvikling på jorden. Den militære faglighed

kunne her meget hurtigt pege på flere løsninger. Man kunne f.eks. bruge Challenger-fly til at etablere det fornødne overblik. En anden mulighed ville være brug af droner. Ligeledes pegede man på, at katastrofeområder ofte har en begrænset størrelse, hvorfor helikoptere med observationsudstyr også med fordel kan indsættes. De har ligeledes en fordel i at kunne flyve lavt og langsomt, ligesom de har evnen til at flyve i bjergrigt terræn. Man kunne også bruge de faciliteter, som findes flere steder i forsvaret, til selv at tegne kort og levere dem meget hurtigt på basis af egen indsamling af informationer. Tværfagligheden i workshoppen blev derved en grundsten i arbejdet. Hvis dette skal fungere, skal man imidlertid have den fornødne faglighed. Ellers giver denne metode ikke mening. Workshoppen som metode har også den styrke, at den ikke alene repræsenterer deltageres generelle faglige baggrund, men også at deltagerne qua deres indsigt i faktuelle forhold kan pege på konkrete og aktuelle problemstillinger, som hermed kan identificeres og adresseres.

At indbyde personer til at deltage i en workshop er imidlertid ingen garanti for, at de rent faktisk kan svare på de udfordringer, de bliver stillet. Deres faglighed skal bringes i spil, de skal selv synes, det er interessant, og der skal opstå et samspil imellem deltagerne og dem, der styrer workshoppen. For at bringe deltageres faglighed i spil udarbejdes der en række af scenarier, der kan fremprovokere en diskussion. Scenarierne skal være lettere provokerende og skal derfor balancere på kanten af det realistiske. Et eksempel på den diskussion, der opstår, er, at Udenrigsministeriet påpegede en række problemer med så hurtig en indsættelse som den, der blev foreslået, at man typisk ikke ville iværksætte den type af evakuering, der nævnes i scenarierne, og at der ville være en længere varsling. Imidlertid kunne man efter denne indvending komme hurtigt videre til, hvad man så kunne gøre, i en frugtbar diskussion, hvor rammerne nu blev ophævet for, hvad man kunne, efter at alle var gjort bekendt med de virkelige rammer.

Ligegyldigt hvilket magtbegreb man bruger, om det er Steven Lukes⁵, Anthony Giddens⁶ eller Michel Foucaults⁷, så bygger en workshop med militære (og civile) deltagere på en række magtrelationer. Deltagerne er ikke helt frie i deres handlinger, men vil være underlagt såvel den udsendende organisations idealer og interesser som det magthierarki, der er i form af deres rang i det militære system, og deres organisations indplacering i det militære system. Deltagerne kan komme med mere eller mindre bundne mandater fra deres organisation. Dette er uomgængeligt, men kan til en vis grad blødes op. Workshoppen er indkaldt af Center for Militære Studier og ikke

af Forsvarsministeriet. Herved er det ikke direkte Forsvarsministeriet, der sidder for bordenden. Det er den enkelte deltagers faglige kompetence, der skal bruges i workshopen, og det er endda muligt, at man vil yde mere under denne form for pres.

Det kan ikke undgås, at deltagerne repræsenterer både deres egen faglige kompetence og deres organisations egeninteresse. En fordomsfri debat inspireret af Jürgen Habermas er derfor ikke helt mulig. Her træder workshopledelsen ind og skal styre debatten, så den bibeholder det faglige niveau og ikke ender i en kamp for egen eller egen organisations interesser. Samtidig kan workshopledelsen til en vis grad nulstille hierarkiet og magtrelationerne ved at splitte deltagerne op, så de ikke sidder samlet, men opdeles efter deres kompetencer og position.

Ud fra disse betragtninger blev deltagerne inddelt i fire grupper:

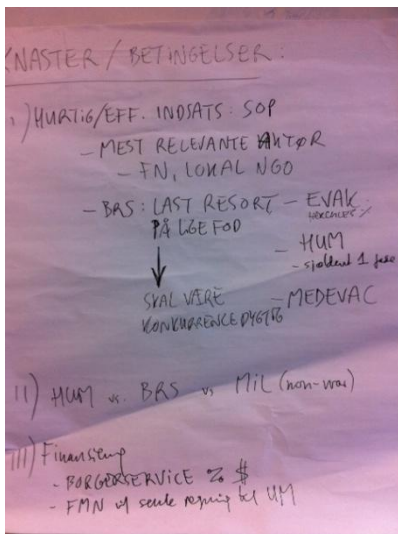
- Ministeriegruppe
- Beredskabsgruppe
- Enablers
- Kapacitetsgruppe

Disse grupper blev sammensat ud fra de enkelte deltageres viden og faglighed. Det betød, at f.eks. ministeriegruppen bestod af deltagere ikke kun fra ministerier, men også fra andre organisationer.

I en workshop eller på en konference bliver faciliteringen ganske afgørende. Man skal få deltagerne til at indgå i et samspil.⁸ Ledelsen af workshopen var lagt i hænderne på militæranalytiker Esben Salling Larsen, der har erfaring med både at arbejde i og at lede denne type af workshoper fra udviklingsarbejde i forsvaret.

Workshopen

Workshopen om beredskabets internationale indsats og dets mulige samarbejde med militæret fandt sted den 10. oktober på Københavns Universitet. Workshopen er kildegrundlaget for denne rapport. Undervejs blev der fra CMS' side taget notater, ligesom deltagerne skrev deres iagttagelser og konklusioner ned på flipovere. Kilderne til denne rapport er derved den diskussion, der udspandt sig, det skriftlige materiale, som deltagerne selv skabte, samt kortfattede referater af debatten.



Figur 1. Eksempel på kildemateriale til denne rapport.

Workshoppen samlede praktikere fra bl.a. Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Beredskabsstyrelsen og forsvaret og forskere fra Københavns Universitet til en målrettet diskussion om udvikling af Beredskabsstyrelsens internationale operationer og et muligt samvirke med militæret herom. En samlet liste over deltagende organisationer fremgår af bilagene til rapporten.

På workshoppen fik deltagerne to oplæg til inspiration til arbejdet med scenarierne. Professor Mikkel Vedby Rasmussen holdt et oplæg om scenarier og risiko.⁹ Dette gav en teoretisk baggrund for arbejdet med scenarierne. De juridiske udfordringer blev belyst af ph.d.-stipendiat Kristian Lauta, der i december 2011 indleverer en ph.d.-afhandling om emnet.

Workshoppen baserede sig på fire scenarier. Scenarierne omhandlede:

1. Indsættelse i konfliktområder
2. Evakuering af danskere
3. Oversvømmelser
4. MEDEVAC

Scenariene er vedlagt som bilag.

Et meget vigtigt aspekt ved hele forløbet var, at der blev set bort fra normale begrænsninger og restriktioner for indsættelse af militære kapaciteter og Beredskabsstyrelsens kapaciteter. Dette gav en friere debat.

Workshoppen var organiseret, som det fremgår af nedenstående. Undervejs blev der flyttet rundt på deltagerne, så man fik et så effektivt og udviklingsbaseret forløb som muligt. Grupperne besøgte også hinanden, så man kunne afklare forhold, udvikle tanker og ikke mindst opnå en gensidig forståelse af behov og normer. I løbet af dagen var der et par opsamlinger, hvor alle mødtes, så man fik præsenteret delkonklusioner og resultater.

Ideerne på seminaret viste sig at være gode og for hovedpartens vedkommende meget realistiske. Denne rapport har valgt at forholde sig til de positive input. Der er således sket en bevidst sortering af indlæggene. Dette er et prærogativ, som Center for Militære Studier har forbeholdt sig retten til.

Mulige støttefunktioner

Workshopdeltagerne kom meget hurtigt med en yderst brugbar model for, hvordan man kunne kategorisere forsvarets forskellige kapaciteter. Denne inddeling fremgår af dette skema:

TRANSPORT <ul style="list-style-type: none">- SGARIC- LUFTARK- EHRD/CISAD- EINDKOVEN- KOMMERCIEL LUFT/SEA- SUN ENHEDER- TUNG TRANSPORT (UNBEVED)	LOGISTIK <ul style="list-style-type: none">- APS (LASTE/LOOSE)- LUFTMANUE - DRIFT- MANUE - DRIFT- COMS- MEDIC
Sikkerhed <ul style="list-style-type: none">- MP- EGEN SIKKERHED- BESKYTTELSE AF ANDRE	FØRING (C2)/FØRINGSBANE <ul style="list-style-type: none">- ISR- VF PLANLÆGNING & FØRINGSBANE- MALL (LUFTTRONKONTROL)- FØRINGSSTATIONER (ES/ADM)- ACC/ATG

Figur 2. Flipover fra seminaret. Denne flipover viser den figur, der skulle vise sig at blive gennemgående på hele seminaret.

I renskrevet form ser figuren ud som følger:

Transport	Logistik
<ul style="list-style-type: none"> • SØ-ARK • LARK – Luft-ARK • EH-101/C-130 • Eindhoven • Kommerciel luft/sø • Søværnets enheder • Tung transport (landevej) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aerial Port Service (APS) (laste/losse) • Lufthavne (drift) • Havne (drift) • Kommunikation • Sanitetstjeneste
Sikkerhed	Føring
<ul style="list-style-type: none"> • MP • Egen sikkerhed • Beskyttelse af andre 	<ul style="list-style-type: none"> • ISR – efterretning, overvågning, rekognoscering • Værnfælles planlægnings- og føringskapacitet • Mobile Air Control Centre (MACC) (luftkontrol) • Føringsplatforme • Air Operations Coordination Center (AOCC)/Air Task Group (ATG)

Dette skema er udgangspunktet for det videre arbejde i rapporten, idet det dannede grundlaget for de strukturerede diskussioner.

Analyse

Analysen er inddelt i en række kortere eller længere afsnit. Disse repræsenterer hver for sig en række problemer, der blev behandlet undervejs i workshoppen. Problemerne er her samlet tematisk og ikke behandlet i den rækkefølge, de fremkom i under selve workshoppen. Dette gøres for at etablere en vis læsbarhed. På workshoppen forløb debatten af naturlige årsager ikke nødvendigvis helt så struktureret. Man skulle også vente på at få oplysninger. F.eks. kontaktede man undervejs flyvevåbnet for at finde ud af eventuelle udfordringer i forbindelse med deployeringen af helikoptere (herunder mindre helikoptere med transportfly) til katastrofeområdet. Særligt ”*diplomatic clearances*” til gennemflyvning af andre suveræne staters luftrum har historisk vist sig at kunne give udfordringer. Man havde således en ide om, at det var muligt at bruge mindre helikoptere end EH-101 til transport af mindre last i udsatte områder. Der gik nogen tid, inden oplysningen forelå, men inden den forelå, var ideen blevet brugt i det videre forløb. På denne måde udviklede workshoppen sig undervejs, så en lineær beskrivelse af workshoppen vil ikke give mening.

Synlighed – et politisk ønske

Indsættelsen i katastrofesituationer sker typisk, efter at de berørte stater anmoder om assistance fra enten Beredskabsstyrelsen eller Udenrigsministeriets humanitære kontor. I enkelte tilfælde retter den danske stat henvendelse til den berørte stat om, hvorvidt den har brug for hjælp. En række stater har en langt mere opsøgende adfærd på dette punkt end Danmark, f.eks. Sverige og Tyskland. Alligevel sker den danske indsats bl.a. ud fra et politisk hensyn. Dette gør, at der kan være et større eller mindre ønske om synlighed, samtidig med at man skal tage en række politiske og gensidige hensyn – *impression management* – som en workshopdeltager benævnte det. Kravet om politisk synlighed har således betydning for selve udførelsen af opgaven, valget af indsatte kapaciteter og aktører mv. Dette er en udfordring, der har været kendt internationalt i lang tid.¹⁰

Derfor er det vigtigt at afklare, om den danske indsats er velkommen på et givent indsættelsessted, og om typen af indsættelse er velkommen. Dette skal matches med danske politiske hensyn. Helt principielt er dette ikke en opgave for embedsmænd eller forsvar at afklare. Man skal opstille en række muligheder, som politikerne så kan vælge imellem. Her er brugen af de militære kapaciteter i et samarbejde med Beredskabsstyrelsen en mulighed, der hidtil næsten ikke har været brugt. Ud over – eller som en del af – de politiske overvejelser er der også en række juridiske overvejelser, som man må gøre sig. Samlet står man med fem overvejelser: 1. Hvad kan Danmark indsætte? 2.

Hvad er der behov for? 3. Hvad ønsker de lokale? 4. De politiske implikationer og 5. Er det juridisk muligt?

Overordnede problemer ved indsættelsen af Forsvaret sammen med Beredskabsstyrelsen

Allerede inden workshopen blev afviklet, stod det klart, at der var nogle overordnede problemer med såvel indsættelsen af Beredskabsstyrelsen generelt i nødsituationer som indsættelsen af Beredskabsstyrelsen sammen med forsvaret. Disse tre overordnede problemer ved indsættelsen af militær som en støttefunktion for Beredskabsstyrelsen er:

1. Der er en række retningslinjer, der gør det problematisk at indsætte militære styrker til at støtte civilsamfundet i en anden stat.
2. Der er bekymring nationalt såvel som internationalt i ngo'er og institutioner som Beredskabsstyrelsen over indsættelsen af militær i en civil nødsituation.
3. Paragraf 3 i beredskabsloven, der tolkes således, at man ikke kan indsætte Beredskabsstyrelsen i krigsramte områder.¹¹

Retningslinjer

Retningslinjerne skelner mellem naturkatastrofer og komplekse katastrofer (complex emergencies). Naturkatastrofer dækkes af *Guidelines On The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief*¹², ofte blot benævnt "Oslo Guidelines". Disse retningslinjer stammer tilbage fra 1992-94 og blev revideret i 2006/7 på baggrund af bl.a. de amerikanske erfaringer med orkanen Katarina. Komplekse katastrofer dækkes af *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies* (MCDA guidelines)¹³, *Inter-Agency Standing Committee* (IASC guidelines) og *Sphere handbook*.¹⁴ Det skal bemærkes, at man har at gøre med retningslinjer og ikke konventioner. Det betyder, at man kan agere anderledes, end som retningslinjerne udstikker, men derved risikerer man problemer ved indsættelsen af styrken.

Det skel, der er imellem naturkatastrofer og komplekse katastrofer, kunne bruges til at skelne mellem, hvad en regering uden problemer kan sende sit beredskab ud til, og hvad den ikke kan sende sit beredskab ud til. Komplekse katastrofer er altid konfliktgenererede i modsætning til naturkatastrofer. Professor David Keen formulerer det på følgende vis:

”The term is employed here in accordance with common usage in the aid world, which is to say that complex emergencies are humanitarian crises that are linked with large-scale violent conflict – civil war, ethnic cleansing and genocide.”¹⁵

Komplekse katastrofer vil derfor være menneske- og konfliktgenererede katastrofer. Der vil derfor altid være et eller andet politisk element i en kompleks katastrofe.

Ud fra de forskellige retningslinjers diskussion af brugen af militær kapacitet i et katastrofeområde kan det kort konkluderes, at det udgør den sidste udvej – *the last resort*.

FN’s principper for en humanitær indsats bygger på følgende principper fra 1991:

2. Humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality.

3. The sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country.¹⁶

På baggrund af folkemordene i 1990’erne har man siden etableret dogmet om *”responsibility to protect”*, ofte forkortet R2P. I 2000 blev dette lanceret, efter at rapporten *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, også kendt som The Millennium Report eller Brahimi-rapporten, havde vist, at FN drastisk måtte ændre sine fredsoperationer.¹⁷ Dette blev fulgt op af International Commission on Intervention and State Sovereignty’s rapport *“The Responsibility to Protect”*.¹⁸ Heri fastslog man tre principper for ansvar: ansvaret for at forebygge, ansvaret for at reagere og ansvaret for at genopbygge. Dette mundede ud i, at FN i 2005 på sit World Summit erklærede følgende:

“Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity

138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage

and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.”¹⁹

Responsibility to protect (R2P) som beskrevet herover er interessant i forbindelse med Beredskabsstyrelsens indsats, idet denne vil kunne blive indsat i en kompleks katastrofe, der ofte er koblet til situationer, hvor R2P vil være aktiveret – f.eks. under en borgerkrig. Herved er der et setup, hvor man har en række retningslinjer, der fortæller, at militær indsats i et katastrofeområde er allersidste mulighed, samtidig med at FN fremhæver behovet for og ansvaret for at gribe ind i komplekse katastrofer. Denne dobbelthed kommer til udtryk i retningslinjerne for brugen af eskorte til konvojer, hvor FN har lavet følgende ikke-bindende regler:

“General rule

As a general rule, humanitarian convoys will not use armed or military escorts.

Exceptions (criteria)

Exceptions to the general rule will be considered, as a last resort, and only when all of the following criteria have been met:

*i. **Sovereignty.** The sovereign power or local controlling authority ('the local authorities') is unwilling or unable to provide a secure environment without the use of military or armed escorts.*

*ii. **Need.** The level of humanitarian need is such that the lack of humanitarian assistance would lead to unacceptable human suffering, yet assistance cannot be delivered without the use of military or armed escorts.*

*iii. **Safety.** Armed or military escorts can be provided in a way which would provide the credible deterrent needed to enhance the safety of humanitarian personnel and the capacity to provide assistance to intended beneficiaries without compromising the security of beneficiaries and other local populations.*

*iv. **Sustainability.** The use of an armed or military escort would not compromise the longer-term capacity of the organization safely and effectively to fulfill its mandate."²⁰*

I FN har man således den holdning, at man i en humanitær krise skal undgå militær indsættelse, og samtidig vil man ikke afvise den.

Bekymringen for militær indsats

Der er blandt såvel nationale som internationale ngo'er en skepsis over for en militær indsats i et katastrofeområde. Dette har givet anledning til en lang og fortsat pågående debat, særligt blandt en række humanitære organisationer.²¹ Den samme skepsis ses til dels i Beredskabsstyrelsen. Dette skyldes, at Beredskabsstyrelsen ofte indsættes sammen med ngo'er i en FN-sammenhæng. Derfor er der restriktioner for, hvad dens samarbejdspartnere kan og vil. I forbindelse med den afsluttende debat på workshopen blev det formuleret på følgende vis: "*Det er et problem for Beredskabsstyrelsen at blive associeret med uniformerede styrker.*"

Man kunne kalde dette for et Røde Kors-argument, hvor alle tilstræber en neutral og upartisk tilgang, som den bl.a. findes beskrevet i FN's principper for en humanitær indsats. Dette forklares meget klart i en af britisk Røde Kors bestilt rapport:

”... At the same time, there is a serious concern that the involvement of military personnel and assets poses a potential threat to the core principles of impartiality, neutrality, and independence that underpin the work of humanitarian agencies. This in turn can threaten the security and operations of civilian humanitarian agencies.”²²

Lige inden har forfatterne imidlertid slået fast, at:

The international humanitarian community by and large recognizes that the military can play a vital role in disaster response. It can provide, among other things, a search and rescue capacity unmatched by the humanitarian community; logistical support; expertise and material resources for infrastructure projects; trained manpower; and on occasion security for relief workers.²³

Det synes, som om der er en modsætning imellem humanitære organisationer og militær, men som angivet i citatet her, så anerkender de humanitære organisationer imidlertid, at militæret kan noget, som der er behov for i en katastrofesituation. Der er i forskningen ikke den store tvivl om, at man i høj grad – særligt ved naturkatastrofer – kan bruge de militære kapaciteter. Flere peger f.eks. på den afgørende brug af militære helikoptere under oversvømmelserne i Mozambique i 2000.²⁴ En delkonklusion er, at de humanitære organisationer anser brug af militære kapaciteter som sidste udvej, og at de skal udfylde det humanitære gab, der er mellem behov og tilgængelige ressourcer. Dette er på linje med juridiske diskussioner om proportionalitet, hvor katastrofen skal være tilstrækkelig stor, for at det giver mening ikke kun at løse den med almindelige midler, men ved også at bruge militære kapaciteter.

Er det juridisk muligt?

Indsættelsen af militære kapaciteter sammen med Beredskabsstyrelsen er ikke uproblematisk, som det fremgår af ovenstående. Imidlertid viste workshoppen ganske klart, at forsvaret rummer en lang række af kapaciteter, som vil kunne støtte Beredskabsstyrelsens indsats i katastroferamte områder. Workshoppen pegede på et helt centralt problem, der må løses, inden man kan indsætte forsvarets kapaciteter:

- Er det juridisk muligt?

Af ovenstående skulle det meget gerne fremgå, at man godt kan bruge forsvaret i denne type operationer. De forskellige retningslinjer giver klart mulighed herfor, og ikke mindst viser såvel

FN's som bl.a. Røde Kors' erfaringer, at der kan være et direkte behov for en militær indsats, hvor man enten kan være meget hurtigt til stede eller kan etablere den fornødne sikkerhed i forbindelse med nødhjælpen.

Man kunne overveje, om man kunne afmilitarisere den militære assistance. Men militært personel vil under udsendelse fortsat være underlagt militær kontrol. En mulighed kunne være udlån til Beredskabsstyrelsen, herunder iklædning af dennes uniformer. Det rummer imidlertid en anden risiko, idet man her risikerer, at nogen anser en for spion eller lignende, hvorved missionen virkelig kan komme i fare. Endelig kunne man overveje udviklingen af et begreb som *Non Armed Military Assistance*. Dette ville imidlertid til dels gå imod de erfaringer, som er skitseret i rapporten, nemlig at militær hjælp – også i form af væbnet hjælp – er en indsats, der hjælper og kan være nødvendig i et katastrofeområde.

Der sker en mærkelig sammenblanding af de forskellige begreber såvel i retningslinjer som i diskussioner om brug af den militære kapacitet. Der skelnes således ikke mellem, om det er den berørte stats militær, der er last resort, eller om det er andre staters. En sådan skelnen ville være på sin plads, særligt i forbindelse med komplekse katastrofer, hvor den berørte stats militær kan være partshaver i en konflikt. Et eksempel herpå er oversvømmelserne i Pakistan i 2010, hvor militæret blev indsat. Da katastrofeområdet samtidig var et af de områder i Pakistan, der er ramt af intern konflikt, frygtede mange i det internationale samfund, at hjælpen ikke ville blive fordelt efter neutrale principper, eller at hjælpen ville blive angrebet. Ligeledes er det mærkeligt, at man ikke skelner imellem ngo'er og institutioner som Beredskabsstyrelsen. Denne er en statslig institution og kan derfor ikke være pålagt krav om neutralitet etc. Den er en given stats organisation og indsættes ud fra nogle politiske parametre og beslutninger. Man må derfor skelne skarpt mellem denne type af institutioner og ngo'er.

Samtidig er Beredskabsstyrelsen som et statsligt organ i en helt anden grad end ngo'er bundet af en række regler for ydelse af hjælp i folkeretten. En ngo kan vælge at følge de generelle best practices for humanitær hjælp eller lade være. Ngo'er arbejder under et bestemt mandat, som ligger i det ideologiske grundlag for organisationen, f.eks. hjælp til kvinder, børn, handicappede, torturofre etc. Til sammenligning kan indsatte enheder fra det civile beredskab ikke diskriminere mellem bestemte

grupper af personer; det formentligt eneste lovlige kriterium vil være, at den beskyttede personkreds er dem, der er ramt af den pågældende katastrofe.

For så vidt angår selve adgangen til at blive indsat, er udgangspunktet, at både forsvarets enheder og Beredskabsstyrelsen er statsorganer, og der foreligger derfor en identifikation mellem den danske stat og de indsatte enheder.²⁵ Selvom nødhjælpsindsatsen som udgangspunkt ikke kan betegnes som et militært angreb, betyder det alligevel, at militære enheder og enheder fra det civile beredskab ikke kan indsættes, medmindre der foreligger den fornødne hjemmel i folkeretten. Det vil i langt de fleste tilfælde forudsætte, at der som minimum foreligger et samtykke fra den pågældende territorialstat. Normalt vil dette samtykke udmøntes i en aftale i en eller anden form, f.eks. en såkaldt "exchange-of-letters", idet tiden normalt ikke vil tillade en mere substantiel aftale. Aftalen vil normalt angive, at territorialstaten tillader tilstedeværelsen af danske statsorganer med en nærmere angivelse af mandat, f.eks. indsats mod katastrofen i et nærmere angivet område, samt indeholde en henvisning til en statusaftale.

Ved eventuel brug af forsvaret til understøttelse af Beredskabsstyrelsen vil man typisk indgå en statusaftale, en såkaldt "status of force agreement" eller "SOFA", som angiver de nærmere vilkår for indsatsstyrken, herunder jurisdiktion over medlemmer af den indsatte styrke og retten til at bevæge sig, medtage udstyr og forsyninger uden at skulle betale importafgifter mv.

Her kan selv små detaljer få stor indflydelse, og man kan ikke forlade sig på, at alle lokale myndigheder vil være samarbejdsvillige selv i katastrofesituationer. Bl.a. bør det sikres, at de indsatte enheder har "freedom of movement" i hele territoriet, eller i hvert fald i den relevante del, samt at de har uhindret adgang gennem alle relevante havne, lufthavne og grænseovergange. Såfremt adgang foregår ad andre staters landterritorium, skal tilsvarende aftaler også indgås med disse.

Idet det normalt tager en del tid at færdigforhandle en statusaftale, kan der i mellemtiden henvises til en standardaftale, f.eks. FN's Model SOFA, der anvendes i forbindelse med FN's fredsoperationer, evt. tilpasset en inkludering af enheder fra det civile beredskab.

Ud over det rent juridiske spørgsmål – om det er juridisk muligt at indsætte forsvaret i katastrofesituationer – er der et noget anderledes problem, idet der eksisterer en diskurs, ifølge hvilken det er meget problematisk med indsættelsen af militære styrker til nødhjælp. Ønsker man at tage højde for denne diskurs, må man forholde sig til, at jo tættere på et katastroferamt område man kommer, jo mere problematisk bliver indsatsen tilsyneladende. Man kan derfor opdele indsættelsen i følgende tre områder, hvor man kommer tættere og tættere på det område, hvor katastrofen er. Jo tættere på man kommer, jo mere problematisk bliver det for nogle at have militært mandskab indsat.

Type	Område 1	Område 2	Område 3
Forklaring	Område fra Danmark til fordelingsområde	Fordelingsområde	Området, hvor der er behov for hjælp fra Beredskabsstyrelsen
Eksempel	Havn	Landevej	Flygtningelejr
Synlighed	Lav	Mellem	Høj
Juridisk problematisk	Lav	Mellem	Høj

Figur 3 Model for sammenhæng mellem indsats, synlighed og juridiske problemstillinger

På basis af denne model kan man prioritere indsættelsen af forsvaret, idet man her kan se, hvad der vil gavne en operation mest muligt, og samtidig kan foretage en vurdering af, om indsatsen lever op til de politiske mål. Man kan ud fra modellen ikke sige noget om effekten af indsatsen.

Bekymringen for brug af militær og uniformer i et katastrofeområde må ikke overskygge, hvor effektiv den militære indsats kan være. Som tidligere nævnt påpeger institutioner som FN og Røde Kors, at militære kapaciteter er meget effektive og kan være eneste garant for en hurtig og rigtig indsats.

Hvis man ønsker en militær indsats, skal man etablere en *Status of forces agreement* (SOFA). SIPRI skrev helt eksplicit, at:

“ ...

- *National disaster management plans in countries prone to disasters should include provisions for how to assess the need for foreign countries, and how to manage the assets when they arrive.*

- *Generic status-of-force agreements should be prepared to facilitate the timely deployment of foreign military assets in disaster relief.”²⁶*

I forhold til en række retningslinjer er det afgørende, hvem der har kommandoen. Her ønsker man, at den militære kontrol skal underlægges en civil struktur. Dette kan man godt gøre. Men militæret vil fortsat bære uniform, være under kommando og i en række tilfælde bære våben.

Paragraf 3

Dette noget mudrede juridiske og politiske baggrundstæppe er basis for staters ageren i et katastrofeområde. For Danmarks vedkommende eksisterer der samtidig beredskabsloven, hvori det hedder, at:

”§ 3. Forsvarsministeren kan bestemme, at redningsberedskabet skal indsættes i udlandet i fredstid i tilfælde af katastrofer, der medfører alvorlig skade på eller udgør en overhængende fare for personer, ejendom eller miljøet.”

Herved har forsvarsministeren den fornødne myndighed til at udsende Beredskabsstyrelsen til internationale missioner. Ordet fredstid i § 3 er imidlertid blevet gjort til et ikke særligt offentligt kendt diskussionspunkt. Ifølge deltagerne i workshoppen definerer Forsvarsministeriet dette som fredstid også i udsendelsesområdet. De på workshoppen tilstedeværende jurister var meget uenige i denne fortolkning og mente ikke, at det var i overensstemmelse med lovens ånd eller bogstav. Man bør overveje helt at slette ordene ”... i fredstid ...”. Herved bliver det til en klar politisk beslutning, om man vil udsende beredskabet eller ej.

Økonomi

I ministeriegruppen og i beredskabsgruppen opstod der næsten med det samme på workshoppen en diskussion om økonomi. I tilfælde af en akut opstået situation vil Beredskabsstyrelsen på baggrund af henvendelser fra Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet iværksætte en operation, det være sig en enkeltmandsudsendelse eller udsendelse af et større hold.

. Som udgangspunkt betaler staten ikke for evakuering af danskere fra udlandet. Det er den enkeltes ansvar at tegne de nødvendige rejseforsikringer. Der findes, som det stærkt blev understreget, ingen konto i staten til dette. Borgerservice kan hjælpe og vil hjælpe, men ikke betale. I helt særlige tilfælde med et akut behov for at evakuere et større antal danskere fra udlandet, kan

Udenrigsministeriet efter aftale med Finansministeriet fremlægge et aktstykke til Finansudvalget om udlæg med efterfølgende refusion fra de evakuerede. Et sådant aktstykke kan også omfatte Forsvarsministeriets evt. udgifter til flytransport ved evakuering af civile. Der har kun fundet to større evakueringer sted i nyere tid. Det var efter tsunamien i 2004 og i Libanon 2006, da bl.a. Beirut lufthavn var blevet bombet. Der er altid forhistorier til konflikter, så risikoen for pludselig at skulle evakuere 600 personer som beskrevet i scenarie 2 bør være lille. Samtidig kan det være muligt at samarbejde med andre stater eller at opnå aftaler med kommercielle selskaber, så man kan evakuere om fornødent.

Workshopdeltagerne påpegede, at der kan være tilfælde, hvor der er politisk vilje til og krav om at skabe *visibility* eller udføre symbolske handlinger, således at det ikke er relevant, hvilke eksterne aktører der er billigere, dygtigere osv.

Der skal i overvejelserne om en udsendelse indgå nøje drøftelser af, hvor længe det kan betale sig at have kommando- og kontrolenheder på jorden i indsatsområdet under en indsats, og hvornår det er mere effektivt blot at sende materiel af sted. Workshopdeltagerne påpegede, at dette var en såvel faglig som politisk afvejning. Man kunne også overveje brugen af mindre kommando- og kontrolenheder end standardløsningen i forsvaret. Der er ofte ikke behov for udsendelse eller etablering af en samlet stab på størrelse med Søværnets Taktiske Stab eller Expeditionary Air Staff. En mulighed for en vigtig, men relativt billig indsats er udsendelse af materiel og få specialister, der kan hjælpe lokale eller andre med brugen af materiellet. Dette kunne muligvis også betyde en kortere reaktionstid. Et eksempel på denne type af udsendelse kunne være lejrmateriel.

Det blev ikke undervejs på workshoppen afklaret, hvordan betalingen for brug af forsvarets ressourcer skulle ske, og hvem der skulle stå for den. Dette er et politisk problem, som ikke kan afklares her.

Specialisering – Jutlandia-model

Næsten fra alle kanter blev muligheden for en dansk specialisering taget op. Dette blev diskuteret som Jutlandia-modellen. Med hospitalsskibet Jutlandias udsendelse under Koreakrigen fik regeringen en meget synlig national og international kapacitet. Jutlandia kombinerede en stor synlighed med en faglig relevans. En tilsvarende moderne kapacitet kunne klart bruges politisk som

dansk symbolsk tilstedeværelse, hvorved den vil opfylde både det politiske ønske om synlighed og ønsket om at hjælpe de nødstedte.

Det ville være ønskeligt, at Danmark havde et avanceret og specialiseret element, som man kunne udsende til katastrofer. Elementet skulle ikke nødvendigvis kunne udsendes til alle typer af katastrofer alle steder i verden, men for alle syntes det at være en interessant idé. Det tætteste, man kom i det videre arbejde med denne idé, var, at den militære kapacitetsgruppe pegede på, at en mulighed ville være koordinering ved *focal points* (lufthavne, havne etc.), der er helt essentielt og noget, DK med fordel kunne specialisere sig i.

En legitimitet af Beredskabsstyrelsens indsats vil være den langsigtede indsats. Denne består ofte, som en deltager sagde det, af ”usexede opgaver”, som er alt det, de andre ikke gider gøre. Den kunne imidlertid godt indtænkes i en Jutlandia-model.

Det blev fra ministeriegruppen pointeret, at kravet til en Jutlandia-model ville være følgende fire forhold:

- 1) Efterspurgt udenrigspolitisk (FN) og indenrigspolitisk
- 2) Rettidig indsættelse
- 3) Modulbaseret indsættelse i form af a) personel, b) materiel og c) ledelse
- 4) Samtænkning. Kunne evt. sikres gennem hyppige øvelser og en fast overordnet ledelsesstab

Disse fire forhold kan anses for at være helt generelle og bør overvejes, hver gang Danmark vil indsætte forsvaret i en katastrofesituation.

Reaktionstid

En vægtig diskussion på workshoppen blev reaktionstid. Beredskabsstyrelsen fremhævede behovet for en meget kort reaktionstid med vægt ikke på dage, men på få timer. Samtidig var man også enige om, at under en katastrofe vil man typisk have behov for en indsats igennem ikke blot dage, men uger og måske måneder. Derfor er forsvarets reaktionstid interessant og relevant i en katastrofesituation. Typisk vil man kunne sende et rekognosceringsteam af sted med et døgnns varsel og derefter afhængigt af typen af indsats sende de næste inden for få dage.

I den internationale forskning peger bl.a. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) på den korte reaktionstid som en åbenlys fordel ved brugen af militære styrker.²⁷ Det fremgår også af Oslo Guidelines, at når man endelig bestemmer sig for at indsætte fremmede “... *military or civil defence assets* ...”, skal de være “... *unique in capability and availability*.”²⁸ I tilfælde af search and rescue-operationer ved jordskælv eller tilsvarende katastrofer er det fundamentalt, at hjælpen når frem inden for 48 til 72 timer. SIPRI anser denne reaktionstid for at være mulig at opnå for militære enheder og helt afgørende for relevansen af indsatsen.²⁹

Ved hovedparten af alle typer af katastrofer vil en reaktionstid fra forsvarets side på omkring et par dage således leve op til de internationale normer. Dette kræver imidlertid et militært beredskab, hvor man opretholder en kort reaktionstid, og hvor man i Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet og Beredskabsstyrelsen har en viden om relevante militære kapaciteter og deres reaktionstid.

Fra et militærfagligt perspektiv handler dette om, hvad der i det militære fagsprog kaldes *readiness/deployability* og *sustainability*. Krav til henholdsvis *readiness/deployability* og *sustainability*: For at kunne have den kortest mulige reaktionstid er det nødvendigt at have så lette enheder som muligt, men sådanne styrker vil normalt heller ikke have forsyninger med til at kunne fungere særligt længe uden at blive genforsynet.

Styrker med en kort reaktionstid – højt *readiness*-niveau på f.eks. fem dage eller mindre – er relativt omkostningstunge, både fordi der skal være personel på vagt, og fordi det er begrænset, i hvor høj grad de kan anvendes til andre formål. Derfor er der behov for et klart politisk valg af, om man ønsker denne høje *readiness*, idet det er en grundlæggende forudsætning for, at forsvaret reelt kan yde hjælp. Der kunne ske en samordning med de danske NATO-reaktionsstyrker (NRF), ligesom en række styrker er i beredskab i en rent national ramme.

Ministeriegruppen foreslog bl.a., at man kunne udvikle en standardrespons til de forskellige scenarier. Derved vidste man som lige angivet, hvordan, hvorledes og ikke mindst hvornår man ville kunne have en given kapacitet til rådighed og derefter på plads. Imidlertid pegede de også på, at man sagtens kan gå videre og intensivere indsatsen og tilbyde regeringen muligheder for en ”bredere” tilgang. I militærjargon blev det på workshoppen til, at man skulle have flere ”m’er” – flere muligheder i form af kapaciteter at vælge imellem. Der var en bred enighed om, at det var

nødvendigt med en hurtig og effektiv indsats, hvilket Standard Operating Procedures (SOP'er) kan hjælpe med. Samtidig kan man alliere sig med en række relevante aktører som FN og lokale ngo'er. Der syntes tilsyneladende kun at være særligt grundlag for et nordisk samarbejde i forbindelse med MEDEVAC.

Et meget vigtigt forhold, der klart er et problem i forbindelse med reaktionstid, men som også er et problem i forbindelse med en række af de andre temaer, er risikoen for vanetænkning. Derfor kan man også organisere sig så meget, at de mest effektive løsninger i den enkelte situation ikke opdages, fordi man har en forestilling om, at ens procedurer sikrer en. Her blev det igen og igen pointeret, hvor vigtigt improvisation og pragmatisme er i en katastrofesituation. Når tiden er det vigtigste, så må man nogle gange ordne sagsgangen lidt anderledes end normalt.

I forbindelse med reaktionstiden må man også overveje, om man kan udlicitere opgaven eller indchartre specialister – hvad er mest effektivt og konkurrencedygtigt?

Endelig er det vigtigt at påpege, at det i akutfasen er yderst vigtigt, at hjælpen er uden konditionaliteter. Den livsvigtige nødhjælp skal have forrang.

Transport

Mobilitet er en afgørende faktor i katastrofebistand. Den kan opdeles i mobilitet ind i og ud af området, mobilitet i selve området samt taktisk mobilitet, f.eks. at få mennesker op på et bjerg eller ud af et oversvømmet område. Til at etablere denne mobilitet har det danske forsvar en lang række af meget forskellige transportkapaciteter:

- SØ-ARK
- LARK
- Eindhoven
- Flyvevåbnets fly og helikoptere
- Søværnets enheder
- Tung transport (landevej)

SØ-ARK og L(uft-)ARK er to strategiske løftekapaciteter, der er etableret på baggrund af NATO-topmødet i Prag i 2002. Danmark har på søsiden fuldtidschartret en række af roll-on-roll-off-skibe,

der i dag indgår i et dansk-tysk samarbejde. ARK-skibene er i beredskab til NATO Response (NRF) – eller rettere i Response Force Pool (RFP). Derudover er de også i beredskab til tysk og dansk strategisk deployering. Skibenes operationsområde er hele verden. I dag er skibene tilknyttet Movement Coordination Centre Europe i Eindhoven i Holland, hvor de militære transporter koordineres. På tilsvarende vis har flyvevåbnet indgået en aftale med et privat flyselskab, der leverer løftekapacitet til det danske forsvar. Dette er også tilknyttet Movement Coordination Centre Europe. L(uft-) LARK er ligeledes tilmeldt NRF (RFP) med et beredskab på 30 dage. Her er der tale om to fly af typen IL-76 og et af typen MD-83. Derved har det danske forsvar en meget stor løftekapacitet såvel til havs som i luften. Kapaciteten vil kunne indsættes meget hurtigt, og gennem Movement Coordination Centre Europe kan man bytte sig til forskellige typer af løftekapacitet. Dette fremhævedes af deltagerne i workshoppen som et meget effektivt middel, som man i høj grad havde brugt i de seneste års militære operationer. Workshopdeltagerne pegede bl.a. på, at udsendelsen af de danske kampvogne til Afghanistan ikke kunne have fundet sted så hurtigt og effektivt uden disse aftaler om bytte af løftekapacitet.

De strategiske løftekapaciteter samt flyvevåbnets C-130 og søværnets enheder særligt af Absalon-klassen har en stor løftekapacitet ind i området. Hertil kommer forsvarets køretøjer, der kan levere transport både frem til området og i området. Endelig er der flyvevåbnets lettere helikoptere, der kan levere en mindre løftekapacitet ind i området og rundt i området. Her kan man opnå en god taktisk løftekapacitet f.eks. på op mod 750 kilo med Fennec helikoptere. Disse ville f.eks. kunne løfte vandrenseanlæg lokalt og bringe dem ud til svært tilgængelige områder. Helikopterne ville, hvis de skulle indsættes, typisk skulle transporteres frem til indsatsområdet.

Alt dette skal naturligvis sættes i forhold til, hvad man kan indchartre kommercielt, og hvor hurtigt denne kapacitet eventuelt kan etableres.

Logistik

Logistikken såvel på vej til området som i området kan forsvaret være behjælpelig med. Man har en lang række enheder, der beskæftiger sig med logistik til daglig:

- Konstruktionsenheder (HRN, SVN, FLV)
- Aerial Port Service (APS) (laste/losse)
- Lufthavne (drift)

- Havne (drift)
- Kommunikation
- Sanitetstjeneste

Alle disse typer af servicer har man brug for i et katastrofeområde. Her er der mulighed for en meget vægtig indsats i nøglepositioner. Denne type af indsats har imidlertid en relativt lav synlighed. Imidlertid bør dette opvejes af den afgørende indsats, der her kan ydes. F.eks. kan man etablere eller genetablere en havn eller en lufthavn. Ingeniørtropperne har en del materiel, der vil kunne deployeres hurtigt med den strategiske løftekapacitet, og som vil kunne rydde op eller etablere lejre i et katastroferamt område. Ligeledes har forsvaret mulighed for at opstille kommunikation, som vil kunne dække et meget stort katastrofeområde.

Sikkerhed

Diskussionen fra 1990'erne og frem om militær indsats i katastrofesituationer har bl.a. handlet om militærets mulighed for selvbeskyttelse og for at give andre beskyttelse.³⁰ Dette gør, at militære styrker kan agere i et endog meget farligt miljø. I forlængelse heraf kan de f.eks. beskytte enheder fra Beredskabsstyrelsen i et farligt område. Dette er med til at underbygge det ovenfor nævnte argument om en ændring af § 3, så Beredskabsstyrelsen kan indsættes i komplekse katastrofer med mulighed for beskyttelse fra forsvaret.

Forsvaret kan etablere sikkerhed, hvorved man kan sikre såvel personel som indsatsen i et katastroferamt område. Eksemplerne på, at nødhjælp er blevet plyndret, er utallige. I Somalia har man både til lands og til havs måttet bruge militære indsatser til at beskytte fødevarehjælpen. Til havs har bl.a. Danmark leveret sikkerhed, mens man på land har brugt Den Afrikanske Unions tropper.

På workshoppen opregnede man følgende muligheder for sikkerhed:

- MP
- Egen sikkerhed
- Beskyttelse af andre

Forsvaret kan her levere flere forskellige typer af sikkerhed fra politi og bodyguards over bevogtning til eskorte af f.eks. konvojer, samtidig med at de udsendte kan opretholde egen sikkerhed. Såvel af den internationale forskning som af workshoppen fremgår det, at der tilsyneladende er en aversion mod denne form for indsats i ngo'er og institutioner som Beredskabsstyrelsen, på trods af at Brahimi-rapporten og de arbejder, den afstedkom, viste, at militære kapaciteter – herunder sikkerhed – kan være helt afgørende for en vellykket humanitær indsats. Det er da også iøjnefaldende, at en lang række af ngo'er vælger at bruge private sikkerhedsfirmaer i deres daglige indsats.³¹ Denne diskrepans imellem, hvad man siger, og hvad man gør, demonstrerer, at der er et behov for at gennemføre humanitært arbejde i forbindelse med komplekse katastrofer – særligt da private sikkerhedsfirmaer ikke nødvendigvis er underlagt nogen klar jurisdiktion. Her kunne forsvaret levere sikkerhed under kontrollerede forhold med personel underlagt klare juridiske retningslinjer.

I forbindelse med komplekse katastrofer, hvor katastrofen er koblet til f.eks. kampe mellem forskellige fraktioner, kan en militær eskorte af nødhjælp være nødvendig, så man sikrer, at de nødstedte rent faktisk får den fornødne hjælp. Anderledes kan man næppe uddrage af FN's egne retningslinjer for eskorter.³² Retningslinjerne er etableret på baggrund af 1990'ernes angreb på nødhjælpskonvojer. I Danmark havde man den ulykkelige oplevelse, at to danske nødhjælpschauffører i Eksjugoslavien blev dræbt under et angreb på deres konvoj i 1993.³³ Ligeledes er Eksjugoslavien et frygteligt minde om ubeskyttede flygtninge. Beskyttelse af flygtninge under komplekse katastrofer har derfor været noget, verdenssamfundet har været opmærksomt på længe.

Føring (C2)/føringsstøtte

Det fjerde punkt i skemaet på side 15 er føring og føringsstøtte, herunder en værnsfælles planlægningskapacitet. Deltagerne var ikke i tvivl om behovet for en tværgående planlægningsenhed, der kunne sikre den fornødne faglige viden til planlægning af fremtidige indsatser. En sådan er i øvrigt skitseret i forsvarsforliget for 2011-2014. Man kunne her pege på muligheden for at udnytte Den Nationale Operative Stab (NOST) bedre, end det sker på nuværende tidspunkt. .. Der eksisterer endvidere en International Operativ Stab (IOS), som har ansvaret for interministeriel koordination til støtte for nødstedte danskere i internationale krisesituationer. Det er ofte de samme personer, som repræsenterer ressortmyndighederne i NOST og IOS.

I hvert fald viste workshoppen behovet for en ikke blot værnsfælles, men tværfaglig og tværministeriel gruppe. Der var et klart ønske om en fælles styrings- og planlægningsenhed, som er sammensat af Beredskabsstyrelsen, militæret, politiet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og efterretningstjenesterne. Herved ville man skulle tage den nuværende beslutningsproces op til overvejelse, så den bedre ville kunne facilitere opgaveløsningen. Ligeledes ville man her kunne etablere et forum, hvor man kan identificere relevante kapaciteter og relevant videreuddannelse.

Workshoppen viste, at man kunne bruge:

- ISR – efterretning, overvågning og rekognoscering
- Værnfælles planlægnings- og føringskapacitet
- Mobile Air Control Centre (MACC) (luftkontrol)
- Føringsplatforme såsom Absalonklassen
- Air Operations Coordination Center (AOCC)/Air Task Group (ATG)

Mest overraskende for udenforstående var diskussionen om ISR (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance). Beredskabsstyrelsen viste her en meget stor interesse for de kapaciteter, forsvaret havde, eller som forsvaret overvejede at anskaffe. På baggrund heraf kunne det være relevant, at man ved materielanskaffelser såvel i forsvaret som i Beredskabsstyrelsen rådførte sig med hinanden, inden anskaffelsen fandt sted. Der er behov for efterretninger inden og under udsendelse. Dem modtager man i dag gennem samtaler med FE, men man kan godt udbygge dette. Der er et behov for såvel strategiske efterretninger om staten og det område, man skal indsættes i, som løbende taktiske efterretninger. Herved kan man højne sikkerheden for såvel det udsendte personel som de kapaciteter, som man vil udsende. Ligeledes er der et markant behov for såvel overvågning som rekognoscering før og under udsendelse. Helt eksplicit blev der peget på behovet for realtidskort, der viser f.eks. vandforhold, flygtningestrømme eller blot, hvad der er på den anden side af bakken. Dette kan forsvaret hjælpe med med f.eks. helikoptere, droner og fly som Challengerflyet. Droner med satellitlink ned til de indsatte styrker ville kunne hjælpe markant med at danne det fornødne overblik i realtid, så man kan allokere den korrekte bistand til det rigtige sted.

Ligeegyldigt hvilke kapaciteter man vil bruge fra forsvaret, så vil et fremtidigt samarbejde kræve øvelser og træning af samvirke fra enkeltmandsniveau og opefter. Der er et klart behov for, at man

lærer hinanden at kende langt bedre end hidtil. Dette vil på sigt kunne medføre langt bedre udnyttelse af hinandens kapaciteter.

Absalonklassen:

Det blev klart undervejs i workshoppen, at forsvaret med Absalon-klassen har et ganske unikt koncept, der vil kunne bruges på mange forskellige måder i forbindelse med katastrofer. Klassen kan bl.a. udgøre både en strategisk løftekapacitet, en føringsplatform og en sanitetsplatform. Skibene har en aktionsradius på 9.000 sømil og kan være til havs i 28 dage. Ud over skibets standardbesætning kan skibene medbringe en større stab, hvilket man har gjort under piratoperationerne. Hvis man gennemførte øvelser, kunne man med Absalon-klassen udsende stabs- eller kommunikationshold, der kunne bruge skibene som føringsplatform.

Absalonklassen har en meget stor transportkapacitet, idet man kan transportere 200 soldater ud over skibets standardbesætning. Skibenes fleksdæk er på 1.000 m², og de kan medbringe tung last i form af containere eller køretøjer, der kan køre om bord via lasterampen. I forskellige test har man brugt skibet til at transportere en opklaringseskadron med 50 køretøjer, påhængsvogne samt 70 soldater. Man har også transporteret så tunge køretøjer som de 52 tons tunge Leopard 2 A5-kampvogne. Absalon-klassen kan udrustes med op til to helikoptere af EH-101-typen og kan bruges som platform for droner. Dette rummer mulighed for såvel transport som efterretningsindhentning, overvågning og rekognoscering.

Et ikke uvæsentligt element er, at skibene kan operere kystnært, og i tilfælde af at man indsættes i en kompleks katastrofesituation, kan skibene beskytte sig selv – force protection.

Da man i slutningen af 1990'erne udviklede skibene, tænkte man dem bl.a. indsat i FN-operationer og under nødhjælpsaktioner.³⁴ De seneste års indsats ved Afrikas Horn har vist, at skibene som planlagt kan bruges som platform for en stab, der leder en maritim task group. Af workshoppen fremgik det, at Absalon-klassen også kan bruges som en midlertidig platform for en stab, der skal styre indsatsen i et katastrofeområde. Andre muligheder for udnyttelsen af Absalon-klassen er evakueringsopgaver og sidst, men ikke mindst, etablering af hospitalsfaciliteter om bord på fleksdækket.

Absalon-klassen udgør derfor i sig selv en meget central fremtidig kapacitet, der er multifunktionel. Den kunne have været brugt under katastrofen på Haiti. Her kunne man muligvis også have brugt Absalon-klassen som midlertidig platform for kontrol med luftrummet.

Konklusion

Man må spørge sig selv, om brug af forsvarets kapaciteter indsat sammen med Beredskabsstyrelsen i internationale operationer er relevant såvel praktisk som politisk og professionelt. Til dette svarer workshoppen helt entydigt ja. Der er en lang række af områder, hvor forsvaret har kapaciteter, der vil være relevante i en katastrofesituation. To centrale grunde til, at man bør bruge de militære kapaciteter – men samtidig træne dem til en beredskabsopgave – er, at:

- Mange ved katastrofer gerne vil træde hjælpende til, men der er behov for en professionel tilgang, og derfor kan man bruge forsvaret til det, de er specialister i. Der skal ikke udvikles nye kapaciteter, men de nuværende skal også kunne bruges til støtte for Beredskabsstyrelsen.
- Det ved fælles missioner er vigtigt med en fælles styrings- og planlægningsenhed. Denne skal ikke være særlig stor.

I forbindelse med diskussionen af Jutlandia-modellen kom man frem til, at en model burde indeholde følgende fire punkter:

- 1) Efterspurgt udenrigspolitisk (FN) og indenrigspolitisk
- 2) Rettidig indsættelse
- 3) Modulbaseret indsættelse i form af a) personel, b) materiel og c) ledelse
- 4) Samtænkning. Kunne evt. sikres gennem hyppige øvelser og en fast overordnet ledelsesstab

Denne model synes at rumme alle de forhold, der skal være til stede, for at det bliver relevant at udsende et dansk militært bidrag til en katastrofe. Mange humanitære missioner vil fortsat være kompetencedrevne og/eller enkeltpersondrevne og finde deres basis i den bestående struktur. Det vil være formålstjenligt at satse på at udvikle *plug and play* imellem de relevante aktører og undgå protektionisme. Der skal samtænkes både værnsmæssigt og tværministerielt. Dette er i høj grad et spørgsmål om viden og videndeling mellem de relevante aktører. Workshoppen viste klart, at der er en lang række relevante kapaciteter i forsvaret, men at de skal identificeres og transformeres fra kapaciteter til kapabiliteter ved f.eks. samtræning. De enkelte kapaciteter skal ikke uddannes særligt – en pilot skal flyve, og en bulldozerfører skal køre. Imidlertid skal man på alle niveauer fra menig til stab lære at operere under fjerne himmelstrøg i et internationalt miljø sammen med civile.

Helt generelt synes diskussionen om brugen af forsvaret i en katastrofesituation at rumme en lang række valg, der er påvirket af juridiske aspekter, tidskrav og ikke mindst en politisk vilje.

Problematisk er det, at der er modvilje fra den civile side mod en militær rolle i humanitære interventioner, idet det går imod de erfaringer, man har gjort sig siden 1990'erne og etableringen af *responsibility to protect*.

Forslag

Man kan lave et helt katalog over militære kapaciteter. Det har ikke været formålet med denne rapport. I rapporten har vi klargjort, at militære kapaciteter kan indsættes, og at man kan inddеле dem i fire forskellige typer: transport, logistik, sikkerhed og føring. Disse forskellige kapaciteter kan indsættes inde i katastrofeområdet eller uden for det. Dette er et politisk og praktisk valg.

Forfatterne til denne rapport vil anbefale, at man arbejder videre med følgende af hinanden uafhængige anbefalinger, der baserer sig på de på workshoppen opståede ideer:

- Pragmatisme – der er i nødsituationer behov for improvisation og ikke mindst pragmatisme, og derfor skal man passe på med at lade sig lokke ind i omfattende juridisk regulering. Der eksisterer på nuværende tidspunkt en række retningslinjer, der giver en række muligheder for indsættelse af militære kapaciteter. Disse retningslinjer bygger på praktiske erfaringer, hvor tusinder af liv har været sat på spil. Her har de militære kapaciteter vist sig rigtig gode at have. Samtidig er det nødvendigt at kunne improvisere, da man ikke kan udvikle scenarier og juridiske dokumenter til alle situationer.
- Transport og mobilitet – er der et absolut behov for i en nødsituation, og forsvaret kan levere denne kapacitet til lands, til vands og i luften, hvorfor man bør etablere et samarbejde på dette område. Disse kapaciteter kan bruges såvel på vej til katastrofeområdet som i selve katastrofeområdet.
- Absalon-klassen synes at have en unik fleksibilitet, idet støtteskibene kan bruges i en lang række af forskellige typer af operationer. Absalon-klassen blev oprindeligt udviklet i 1990'erne som kommandostøtteskibe til bl.a. at støtte FN-operationer ved katastrofer som platform for stabe, og skibene kan transportere såvel materiel som op mod 200 mand. Da man samtidig er ved at indfase fregatterne, kan dette være nye gode operationer for Absalon-klassen. Man kunne ved fremtidige materielanskaffelser lade det indgå i overvejelserne, om materiellet kun kan anvendes til rent militære operationer, eller om det også, som Absalon-klassen, kan anvendes i katastrofesituationer.

- ISR – Intelligence, Surveillance & Reconnaissance – er der et meget stort behov for under Beredskabsstyrelsens indsættelse. Til dette har forsvaret en lang række platforme og kompetencer, som kan udnyttes i langt højere grad end hidtil.
- Sikkerhed – Beredskabsstyrelsens medarbejdere såvel som dens materiel og nødhjælp indsættes i områder, hvor sikkerhed ikke nødvendigvis eksisterer. Her kan forsvaret etablere den nødvendige sikkerhed for såvel personel som materiel og nødhjælp. Man kan også etablere sikkerhed for f.eks. flygtninge, hvilket man klart bør overveje. Dette betyder også, at man bør skrive beredskabsloven om og fjerne ”... i fredstid...” fra § 3, da man ellers har svært ved at indsætte Beredskabsstyrelsen i komplekse katastrofer – hvor der i høj grad er brug for hjælp.

Bilag

Bilag 1. FMN's opgave til CMS

3.1. Kombination af beredskabsfaglige og militære kapaciteter i internationale humanitære indsatser

Det belyses, hvilke muligheder og fordele, der vil kunne opnås ved at kombinere beredskabsfaglige og militære kapaciteter i internationale indsatser med humanitært formål. Endvidere belyses, hvilke udfordringer dette eventuelt vil kunne give i relation til internationale konventioner m.v. Der tages udgangspunkt i forswarets kapaciteter jf. Forsvarsforlig 2010-2014, herunder den i forliget fastsatte Task Force og internationale planlægningskapacitet mv., samt redningsberedskabets kapaciteter jf. indeværende flerårsaftale om redningsberedskabet.

Der anvendes i analysearbejdet bl.a. en række opstillede case studies, hvor muligheder, fordele og udfordringer ved en kombineret beredskabsfaglig og militær indsats belyses. Disse case studies omfatter blandt andet følgende:

- 1) Evakuering af danske statsborgere i udlandet
- 2) Indsats med katastrofebistand eller nødhjælp via lufthavn
- 3) Indsats med katastrofebistand eller nødhjælp via havn
- 4) Indsats med katastrofebistand uden anvendelse af lufthavn eller havn.

Analysearbejdet fastsættes nærmere i samarbejde mellem CMS og Forsvarsministeriet.

Analysearbejdet forventes fastlagt ultimo 2010/primus 2011 og i hovedsagen gennemført i 1. halvår 2011.

Projektets konkrete produkter vil være:

1. 1 ideudviklingsprojekt, 2011

Bilag 2. Program for workshop

Program for workshop om beredskabets internationale indsats og dets mulige samarbejde med militæret den 10. oktober



Kære deltager i workshop om beredskabets internationale indsats

Det er center for Militære Studier en stor glæde, at du har tilmeldt dig workshop om beredskabets internationale indsats og dets mulige samarbejde med militæret den 10. oktober.

Workshoppen tager udgangspunkt i fire scenarier. Scenarierne skal vise, hvordan man kan bruge allerede eksisterende viden, kapaciteter eller moduler i forsvaret til at styrke beredskabsstyrelsens internationale indsats. Det betyder ikke, at vi skal lave en liste over allerede eksisterende kapaciteter, men tænke over hvordan man samarbejde bedre, er der muligheder, der er overset etc.

Dagen vil forløbe ved at vi spiller de enkelte scenarier, hvor I udfylder jeres daglige rolle, og vi hjælper med at udfordre scenariet og finde løsninger eller erkende, at løsninger ikke findes. Der samles op på alle fire scenarier, og Center for Militære Studier står for at udarbejde et baggrundspapir. Dette gengiver og sammenfatter de på workshoppen diskutererede scenarier og fremkommer med en konklusion og nogle af hinanden uafhængige forslag fra Center for Militære Studier baseret på workshoppen og centerets analyser.

Vi har måtte foretage nogle mindre tilpasninger af programmet på grund af afbud fra professor David Keen. Det betyder, at professor Mikkel Vedby Rasmussen har sagt ja til at holde et oplæg om scenarier og risiko. Derved får vi en teoretisk baggrund til vores arbejde med scenarierne. Mikkel Vedby Rasmussen er bl.a. forfatter til *The Risk Society at War* (Cambridge University Press), har været medlem af forsvarskommissionen af 2008 og ikke mindst medlem af kommissionen vedrørende det statslige redningsberedskab 2007-8.

De juridiske udfordringer vil blive belyst af ph.d. stipendiat Kristian Lautau. Det betyder, at I meget gerne må forholde jer til hvad I kender til af juridiske problemstillinger, men de må ikke forhindre

CENTER FOR MILITÆRE STUDIER

ØSTER FARIMAGSGADE 5
1353 KØBENHAVN K.

TLF 35 32 34 64
DIR 35 32 40 80
FAX 35 32 35 65
MOB 25 48 92 20

LBS@ifs.ku.dk
www.cms.polsoci.ku.dk

REF: LBS

Bilag 3. Deltagerliste

- Beredskabskontoret, Forsvarsministeriet
- Planlægnings- og Udviklingskontor, Forsvarsministeriet
- Borgerservice, Udenrigsministeriet
- Samarbejdsprogramsektionen, Forsvarskommandoen
- Expeditionary Air Staff, Flyvertaktisk Kommando
- Udviklings- og studiesektion, Flyvertaktisk Kommando
- Planlægningsdivisionen, Søværnets Operative Kommando
- Kapacitetscenter, Hjemmeværnskommandoen
- Internationale Operationer, Hærens Operative Kommando
- Danske Division
- Studie- og Udviklingssektionen, Forsvarets Sundhedstjeneste
- Nukleart kontor, Beredskabsstyrelsen
- International Beredskab, Beredskabsstyrelsen
- Absalon, 2. Eskadre
- Center for Militære Studier
- Master of Disaster Management, Københavns Universitet
- Juridisk Institut, Københavns Universitet
- Center for Militære Studier, Københavns Universitet

Bilag 4. Scenarier

SAGSNOTAT

4. OKTOBER 2011

Vedr.:

Beredskabets internationale indsats og dets mulige samarbejde med militæret - scenarier

Sagsbehandler:

Lars Bangert Struwe

Kombination af beredskabsfaglige og militære kapaciteter i internationale humanitære indsatser

Det belyses, hvilke muligheder og fordele, der vil kunne opnås ved at kombinere beredskabsfaglige og militære kapaciteter i internationale indsatser med humanitært formål. Endvidere belyses, hvilke udfordringer dette eventuelt vil kunne give i relation til internationale konventioner m.v. Der tages udgangspunkt i forsvarrets kapaciteter jf. Forsvarsforlig 2010-2014, herunder den i forliget fastsatte Task Force og internationale planlægningskapacitet mv., samt redningsberedskabets kapaciteter jf. indeværende flerårsaftale om redningsberedskabet.

Der anvendes i analysearbejdet bl.a. en række opstillede case studies, hvor muligheder, fordele og udfordringer ved en kombineret beredskabsfaglig og militær indsats belyses.

Til samtlige fire scenarier vil vi bede deltagerne om at overveje følgende to forhold:

- Er forsvarrets støtte relevant til denne civile opgave? Hvis ja, hvordan? Hvis nej, hvorfor ikke?
- Gælder andre nationale/internationale aftaler i forbindelse med dette scenarium? Hvis ja, hvilke og med hvilken konsekvens?

De opstillede scenarier er tænkte scenarier som skal kunne danne grundlag for en konkret behandling af problemstillinger. De repræsenterer således ikke et CMS syn på udviklingen og må alene refereres i forbindelse med seminaret.

Scenarie 1.: Indsættelse i borgerkrigshæret område

Der er udbrudt borgerkrig i Kenya. De to krigene parter er præsident Kibaki og hans Party of National Unity (PNU) og Raila Odingas Orange Democratic Movement (ODM). Den tidligere FN-generalsekretær Kofi Annan har opgivet at mægle og en borgerkrig er udbrudt imellem de to partier.

Situationen

Den militære og politiske situation

Den militære situation har på det strategiske niveau stabil. Kenyas hær har ikke valgt side i borgerkrigen, men holder sig på kasernerne, mens den venter på at se en vindende part, som militæret så vil tilslutte sig. Det betyder, at kampene udkæmpes mellem dårligt udrustede militser. Kibakis parti PNU havde overtaget i kraft af deres delvise kontrol med magtapparatet i begyndelsen, men oppositionen er ved at få overtaget i kraft af dens langt større tilslutning i befolkningen.

Magtbalancen er således under forskydning på to måder: (1) hvor det i juli og august var oppositionen, der var trængt, er det nu Kibakis styrker, der er i defensiven, og (2) for hver dag der går, bliver oppositionen stærkere. Spørgsmålet er, om Kibaki fortsat kan holde stand, eller hvor lang tid det vil tage, før dette gradvise skift i magtbalancen når et vendepunkt og fører til regimets fald. Selv om situationen fremstår relativt fastlåst, er det derfor også muligt, at der kan komme drastiske ændringer på ganske kort tid. Kibakis strategi er fortsat at holde ud længere end oppositionens sammenholdskraft og det internationale samfunds vilje til at gribe ind over for hans overgreb. Begge sider i borgerkrigen har problemer med at genforsyne sine styrker, og der er en generel alvorlig mangel på benzin og fødevarer.

Helt generelt er der en betydelig risiko for terrorangreb (ideologisk betingede kidnapninger, samt terrorbomber) i Kenya, særligt i hovedstaden Nairobi. Man bør derfor udvise stor forsigtighed på offentlige steder.

Udenrigsministeriet fraråder alle rejser til Kenya, og opfordrer danskere til at forlade landet, som følge af borgerkrigen, manglende intern sikkerhed, kampe, omfattende kriminalitet og betydelig risiko for terrorhandlinger mod vesterlændinge og vestlige organisationer.

Den humanitære situation

Den humanitære situation i Kenya er forværret over de seneste tre måneder, og der er stadig store udfordringer. Antallet af udrejsende og flygtninge er støt stigende, og myndighedernes og FN's kapacitet til at håndtere en ny stigning af udrejsende og flygtninge vurderes at ikke være til stede. Over 850.000 personer har forladt Kenya enten permanent eller indtil konflikten er overstået. FN vurderer, at der ultimo juli er 1.800.000 internt fordrevne.

De kritiske humanitære udfordringer ligger primært inde i Kenya. På grund af de dårlige forsyningsforbindelser frygter FN og andre organisationer, at der kan opstå en alvorlig mangel på medicin, vand og fødevarer. FN har udsendt en revideret lyn-appel, hvor fokus er på internt fordrevne, beskyttelse af civile, minerydning og fjernelse af ueksploderet ammunition. Appellen, søger humanitær støtte til 3,6 mio. personer inde i landet samt støtte til 800.000 uden for Kenya.

Indsatsen skal medvirke til at genskabe trygheden for civilbefolkningen, så flygtningestrømme kan undgås og internt fordrevne vende hjem. På nuværende tidspunkt arbejder det internationale humanitære miljø med to overordnede scenarier som grundlag for den løbende planlægning: en kraftig udvidelse af konfliktniveauet med meget omfattende flygtningeproblemer til følge; og vedvarende væbnede sammenstød på et mere begrænset niveau, men som ikke desto mindre vil resultere i fortsat udrejse af stadigt flere migranter fra tredjelande og i intern fordrivelse af et voksende antal mennesker.

Det danske respons til krisen til Kenya

Den danske regering har i kraft af Kenyas centrale positionen i Østafrika besluttet, at det er nødvendigt med et hurtigt og effektivt respons på situationen. Regeringen finder det vigtigt hurtigst muligt at få stabiliseret den humanitære situation i Kenya. Man er derfor klar til at indsætte Beredskabsstyrelsens internationale beredskab, og anmoder Forsvaret om at støtte Beredskabsstyrelsen med indsatsen. Indsatsen kan ske såvel via luft, land som søen, og Beredskabsstyrelsen og Forsvaret skal komme med et oplæg, om hvordan man hurtigt kan hjælpe med at stabilisere og forbedre den humanitære situation i Kenya.

Regeringen ønsker at vide:

- Hvad kan man indsætte?
- Hvordan kan man indsætte det?
- Hvor langt tid kan det være indsat?
- Er der elementer, der kan støtte indsatsen, så den kan ske hurtigere eller i længere tid?
- Kan der etableres en samtænkning med en mulig militær stabiliserende indsats.

Det må forudses, at transportfaciliteterne kan bryde sammen. Derfor skal man forholde sig til, at man skal kunne indsætte:

1. Indsætte med katastrofebistand eller nødhjælp via lufthavn
2. Indsætte med katastrofebistand eller nødhjælp via havn
3. Indsætte med katastrofebistand uden anvendelse af lufthavn eller havn.

Scenarie 2.: Evakuering af danskere fra et ustabil Kenya

Scenarie 1. ligger til grund for scenarie 2.

Der er udbrudt borgerkrig i Kenya. De to krigene parter er præsident Kibaki og hans Party of National Unity (PNU) og Raila Odingas Orange Democratic Movement (ODM). Den tidligere FN-generalsekretær Kofi Annan har opgivet at mægle og en borgerkrig er udbrudt imellem de to partier. Regeringen har derfor besluttet at evakuere danske statsborgere i Kenya.

Der bor fast 200 danske statsborgere i Kenya. Hertil må lægges ca. 400 turister. Samlet skal mindst 600 danskere evakueres fra Kenya.

Situationen

Den militære og politiske situation

Den militære situation har på det strategiske niveau stabil. Kenyas hær har ikke valgt side i borgerkrigen, men holder sig på kasernerne, mens den venter på at se en vindende part, som militæret så vil tilslutte sig. Det betyder, at kampene udkæmpes mellem dårligt udrustede militser. Kibakis parti PNU havde overtaget i kraft af deres delvise kontrol med magtapparatet i begyndelsen, men oppositionen er ved at få overtaget i kraft af dens langt større tilslutning i befolkningen.

Magtbalancen er således under forskydning på to måder: (1) hvor det i juli og august var oppositionen, der var trængt, er det nu Kibakis styrker, der er i defensiven, og (2) for hver dag der går, bliver oppositionen stærkere. Spørgsmålet er, om Kibaki fortsat kan holde stand, eller hvor lang tid det vil tage, før dette gradvise skift i magtbalancen når et vendepunkt og fører til regimets fald. Selv om situationen fremstår relativt fastlåst, er det derfor også muligt, at der kan komme drastiske ændringer på ganske kort tid. Kibakis strategi er fortsat at holde ud længere end oppositionens sammenholdskraft og det internationale samfunds vilje til at gribe ind over for hans overgreb. Begge sider i borgerkrigen har problemer med at genforsyne sine styrker, og der er en generel alvorlig mangel på benzin og fødevarer.

Helt generelt er der en betydelig risiko for terrorangreb (bomber og baghold) i Kenya, særligt i hovedstaden Nairobi. Man bør derfor udvise stor forsigtighed på offentlige steder.

Udenrigsministeriet fraråder alle rejser til Kenya, og evakuerer alle danskere som følge af borgerkrigen.

Den humanitære situation

Den humanitære situation i Kenya er forværret over de seneste tre måneder, og der er stadig store udfordringer. Antallet af udrejsende og flygtninge er støt stigende, og myndighedernes og FN's kapacitet til at håndtere en ny stigning af udrejsende og flygtninge vurderes at ikke være til stede. Over 850.000 personer har forladt Kenya enten permanent eller indtil konflikten er overstået. FN vurderer, at der ultimo juli er 1.800.000 internt fordrevne.

De kritiske humanitære udfordringer ligger primært inde i Kenya. På grund af de dårlige forsyningsforbindelser frygter FN og andre organisationer, at der kan opstå en alvorlig mangel på medicin, vand og fødevarer. FN har udsendt en revideret lyn-appel, hvor fokus er på internt fordrevne, beskyttelse af civile, minerydning og fjernelse af ueksploderet ammunition. Appellen, søger humanitær støtte til 3,6 mio. personer inde i landet samt støtte til 800.000 uden for Kenya.

Indsatsen skal medvirke til at genskabe trygheden for civilbefolkningen, så flygtningestrømme kan undgås og internt fordrevne vende hjem. På nuværende tidspunkt arbejder det internationale humanitære miljø med to overordnede scenarier som grundlag for den løbende planlægning: en kraftig udvidelse af konfliktniveauet med meget omfattende flygtningeproblemer til følge; og vedvarende væbnede sammenstød på et mere begrænset niveau, men som ikke desto mindre vil resultere i fortsat udrejse af stadigt flere migranter fra tredjelande og i intern fordrivelse af et voksende antal mennesker.

Den danske evakuering

Den danske regering har besluttet at evakuere de 600 danskere i Kenya

Man ønsker at vide:

- Hvor hurtigt kan man gøre det?
- Hvordan kan man gøre det? Hvis lufthavn eller havne bryder sammen, hvad kan man så gøre?
- Kan man beskytte danskerne under evakueringen?
- Skal Danmark gøre dette alene, med samarbejdspartnere eller kun ved samarbejdspartnere
- Er der mulighed for evakuering af sårede eller syge?

Scenarie 3.: Oversvømmelser

Oversvømmelsen i Pakistan er blandt de værste oversvømmelser i landets historie. Der er faldet 295 mm. regn i løbet af 36 timer i de nordlige provinser.

Situationen

Den humanitære situation

Den pakistanske regering har anmodet verdenssamfundet om øjeblikkelig hjælp. Man har optalt mindst 900 omkomne, og FN har anslået, at op imod en million mennesker er påvirket af regnmasserne. Følgerne er uoverskuelige, da der ikke er forbindelse til store dele de ramte områder. Transportvejene er stærkt belastede eller brudt sammen. Man har kun et vist overblik over oversvømmelsernes omfang. kortmaterialet dækker ikke længere



Hele sommeren har det regnet ekstra voldsomt under monsunen i bjergegnene i det nordlige Pakistan, og prognoserne forudsiger, at det fortsætter til ind i august. Cirka 900 omkomne er rapporteret omkomne. Samtidigt står en halv million mennesker uden hjem og op mod en million pakistanere er påvirket af oversvømmelserne. Regnen og de overfyldte floder har medført at transportvejene er stærkt belastet. Mindst 45 broer er styrtet sammen. Der er i de værst ramte områder oversvømmet med op til 3-4 meter vand. Luftrekognoscering har vist mennesker, der er trukket op på tagene af deres huse.

Effekten af oversvømmelserne er bl.a.:

- Mangel på rent drikkevand
- Mangel på fødevarer
- Mangel på overnatningsfaciliteter til mindst ½ mio. mennesker
- Mangel på hospitalsfaciliteter
- Mangel på lægemidler
- Diarre er udbredt og kolera er konstateret i enkelte tilfælde
- Ingen fungerende transport i området
- Mangel på overblik

Den danske respons til oversvømmelserne i Pakistan

Regeringen ønsker at vide:

- Hvad kan man indsætte?
- Hvad er erfaringsmæssigt hensigtsmæssigt at indsætte, og er der hele områder som en småstat som Danmark særligt kan tilbyde?
- Hvordan kan man indsætte det?
- Hvor langt tid kan det være indsat?
- Er der elementer, der kan støtte indsatsen, så den kan ske hurtigere eller i længere tid?

Det må forudses, at transportfaciliteterne kan bryde sammen. Derfor skal man forholde sig til, at om man kan indsætte strategisk transport til katastrofeområder og hvad man kan indsætte af taktisk transport i katastrofeområder:

1. Indsætte med katastrofebistand eller nødhjælp via lufthavn
2. Indsætte med katastrofebistand eller nødhjælp via havn
3. Indsætte med katastrofebistand uden anvendelse af lufthavn eller havn.

Scenarie 4.: MEDEVAC

Oversvømmelsen i Pakistan er blandt de værste oversvømmelser i landets historie.

Beredskabsstyrelsen har sendt et stort dansk hold afsted. I Pakistan løber situationen noget ud af kontrol. Forholdene er ganske farlige. På dag 3 bliver to dansker fra Beredskabsstyrelsen alvorligt kvæstet. Dagen efter bliver yderligere 8 hårdt kvæstet. De bliver alle indlagt på et lokalt opstillet felthospital. Scenariet er en viderebearbejdning af scenarie 3.

Situationen

Den militære og politiske situation

På baggrund af den katastrofale situation i landet kan det frygtes, at der udbryder uro. Vesten er ikke velset i kraft af dets indsats i Afghanistan og ikke mindst i The North West Frontier. På den anden side er de lokale glade for hjælpen. De pakistanske myndigheder er glade for Vestens støtte, men er usikre på hjælpearbejderes sikkerhed uden for de oversvømmede områder.

Den humanitære situation

Den pakistanske regering har anmodet verdenssamfundet om øjeblikkelig hjælp. Man har optalt mindst 900 omkomne, og FN har anslået, at op imod en million mennesker er påvirket af regnmasserne. Følgerne er uoverskuelige, da der ikke er forbindelse til store dele de ramte områder. Transportvejene er stærkt belastede eller brudt sammen. Man har kun et vist overblik over oversvømmelsernes omfang. kortmaterialet dækker ikke længere



Regnen og de overfyldte floder har medført at transportvejene er stærkt belastet. Mindst 45 broer er styrtet sammen. Helt generelt er der i de værst ramte områder oversvømmet med 3 til 4 meter vand.

Den danske respons

De kvæstede danskere skal øjeblikkeligt evakueres. Det må forudses, at transportfaciliteterne kan bryde sammen. Beredskabsstyrelsen har forsikret sine udsendte, inkl. materiel under internationale operationer. Forsikringerne dækker også MEDEVAC. Imidlertid viser erfaringerne fra Bosnien, at forsikringselskaber i visse tilfælde ikke kan gennemføre MEDEVAC, hvis tilskadekomst er sket i et sikkerhedsproblematisk område, f.eks. i en kampzone. Det skønnes, at der er en risiko, for at de oversvømmede områder vil blive anset for kampzone på grund af den interne uro oversvømmelserne påvirker.

Patienterne er stabiliserede, men skal hurtigst muligt under reel lægefaglig behandling på et moderne hospital. Regeringen vil vide i hvilket omfang:

1. Kan forsvaret hjælpe?
2. Kan man trække på nordiske erfaringer og/eller aftaler?
3. Kan man evt. trække på andre samarbejdspartnere såsom UK eller Tyskland?
4. Kan man benytte sig af private der ind chartres?

Bilag 5. Forsvarsforlig 2010-2014 Planlægningskapacitet til blandt andet FN

Forsvarsforlig 2010-2014

Planlægningskapacitet til blandt andet FN

Kapacitet til planlægning af f.eks. humanitære operationer, der kan omfatte både militære bidrag fra alle værn og bidrag fra relevante civile myndigheder mv., vurderes fremadrettet at blive yderligere efterspurgt, ikke mindst i rammen af FN-operationer.

Der er på den baggrund enighed om, at værnenes taktiske føringsstabe skal kunne stilles til rådighed for FN som planlægningskapacitet i forbindelse med FN-operationer, herunder som erstatning for SHIRBRIG's kapacitet på dette område. Stabene kan i denne rolle indsættes individuelt eller som en samlet kapacitet.

Med udgangspunkt i denne kapacitet udvikles værnenes taktiske føringsstabe til som samlet kapacitet at kunne planlægge og lede indsættelse af relevante kapaciteter fra samfundets samlede beredskab for eksempel i forbindelse med humanitære indsættelser, evakueringsoperationer mv., f.eks. som følge af naturkatastrofer. Sådanne opgaver forudses enten løst selvstændigt i nationalt regi, f.eks. i tilfælde af en evakueringsoperation, eller som et bidrag til en multinational indsats.

På baggrund af forsvarets eksisterende struktur, kapaciteter og taktiske føringsstabe opbygges evnen til, situations- og opgavebestemt, at sammensætte en midlertidig Task Force med henblik på forberedelse og indsættelse af relevante kapaciteter i forbindelse med humanitære indsættelser, evakueringsoperationer mv. Evnen til at etablere denne Task Force vil dels styrke den danske evne til at gennemføre humanitære indsættelser og evakueringsoperationer mv., dels styrke forsvarets evne til planlægning og ledelse af komplekse og værnsfælles operationer.³⁵

Litteraturliste

- Bennet, Nicki. "Civil-military principles in the Pakistan flood response," *Humanitarian Exchange Magazine*. Issue 49, februar 2011.
- Beredskabsstyrelsen, *Beredskabsstyrelsens brandberedskab i Libanon*: Beredskabsstyrelsen, 2010.
22. December 2011 http://brs.dk/viden/publikationer/Documents/Pjece_libanon_051010.pdf
- Bjork, Kjell and Richard Jones; "Overcoming Dilemmas Created by the 21st Century Mercenaries: Conceptualising the Use of Private Security Companies in Iraq", *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 4/5.
- Clark, Robert. *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach, 3rd Edition*. CQ Press: 2009
- "Danmarks Deltagelse i den fredsbevarende styrke UNPROFOR i ex-Jugoslavien" *Unprofor.dk*. 22. december 2011 <<http://www.unprofor.dk/dk/danmarksdeltagelse.asp>>
- Forsvarsministeriet, "Bekendtgørelse af beredskabsloven", *Lovtidende A*: 2 juli 2009
- Forsvarsministeriet, *Fremtidens Forsvar. Beretning fra Forsvarskommissionen af 1997*.
København: Forsvarsministeriet, 1998.
- Foucault, Michel. *Surveiller et punir*. Paris: Gallimard, 1998.
- Giddens, Anthony. *The Nation-State and Violence*. Oxford: Polity Press, 1985.
- General Assembly, UN. *Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields*, UN, General Assembly: A/ 60/ L.1, 5 september 2005. 22. december 2011
<<http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf>>
- Inter-Agency Standing Committee. *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys. Discussion Paper and Non-Binding Guidelines*, 14 September 2001. 22 December 2011
<<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4289f1b54.html>>
- International Development Research Centre. *The Responsibility To Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. 22. december 2011.
<<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>
- Jennings, Robert and Arthur Watts (Editors): *Oppenheim's International Law, Ninth Edition, Vol. I*, Longman, 1992 (1996 edition).
- Jenny, Jøelle. "Civil-Military Cooperations in Complex Emergencies: Finding Ways to Make it Work", *European Security*, 10:2, 2001.
- Keen, David. *Complex Emergencies*. Cambridge: Polity Press, 2009.

- Lukes, Steven. *Power: A Radical View*. London: Macmillan, 1974.
- Madiwale, Ajay, Peter Holdsworth, and Kudrat Virk; “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*. London: Red Cross, 2011). 22 December 2011 <http://www.redcross.org.uk/What-we-do/Protecting-people-in-conflict/~media/BritishRedCross/Documents/What%20we%20do/Protecting%20people%20in%20conflict/Civil%20Military%20Relations%20Pakistan%20Flooding.pdf>
- OECD, *Conflict, Peace and Development Co-Operation, Report No. 1: Civilian and Military Means of providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict -- Comparative Advantages and Costs*. Paris: OECD, 1998.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Guidelines On The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief - “Oslo Guidelines” Rev 1.1*. OCHA: November 2007.
- Ravn, Ib og Steen Elsborg, *Creating learning at conferences through participant involvement* København : Learning Lab Denmark, Aarhus Universitet, 2007.
- Rasmussen, Mikkel Vedby, *The Risk Society at War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Security Council, United Nations, *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*. UN, Security Council: A/55/305–S/2000/809, 21. august 2000. 22. december 2011. <http://www.unrol.org/files/brahimi%20report%20peacekeeping.pdf> >
- Schoemaker, Paul J.H. “Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking” *Sloan Management Review ed. Winter*.
- United Nations General Assembly. *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, UN, General Assembly: A/RES/46/182, 78th plenary meeting, 19 December 1991. 22. december 2011. <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>>
- Wiharta, Sharon, Hassan Ahmad, Jean-Yves Haine, Josefina Löfgren & Tim Randall; *The Effectiveness of Foreign Military Assets In Natural Disaster Response*. Stockholm: SIPRI, 2008.

Noter

- ¹ Beredskabsstyrelsen, *Beredskabsstyrelsens brandberedskab i Libanon* (Beredskabsstyrelsen, 2010), http://brs.dk/viden/publikationer/Documents/Pjece_libanon_051010.pdf
- ² Robert Clark, *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach, 3rd Edition* (CQ Press: 2009), p. 172 ff. & Paul J.H. Schoemaker, "Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking" *Sloan Management Review ed. Winter* (ABI/INFORM Global 1995; 36, 2) 27
- ³ Paul J.H. Schoemaker, "Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking" i *Sloan Management Review ed. Winter* (ABI/INFORM Global 1995; 36, 2) 27
- ⁴ Paul J.H. Schoemaker, "Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking" i *Sloan Management Review ed. Winter* (ABI/INFORM Global 1995; 36, 2) 38
- ⁵ Steven Lukes: *Power: A Radical View*. (London: Macmillan, 1974).
- ⁶ Anthony Giddens: *The Nation-State and Violence*. (Oxford: Polity Press, 1985).
- ⁷ Michel Foucault: *Surveiller et punir*. (Paris: Gallimard, 1998).
- ⁸ Ib Ravn & Steen Elsborg; *Creating learning at conferences through participant involvement*. (København: Learning Lab Denmark: Aarhus Universitet, 2007) 23.
- ⁹ Mikkel Vedby Rasmussen; *The Risk Society at War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006) 33 ff.
- ¹⁰ OECD, *Conflict, Peace and Development Co-Operation, Report No. 1: Civilian and Military Means of providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict -- Comparative Advantages and Costs* (Paris: OECD, 1998) 6.
- ¹¹ Forsvarsministeriet, "Bekendtgørelse af beredskabsloven", *Lovtidende A* 2. juli 2009
- ¹² Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Guidelines On The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief - "Oslo Guidelines" Rev 1.1* (OCHA, November 2007)
- ¹³ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies* (OCHA, marts 2003)
- ¹⁴ *Sphere Handbook, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*. (Northampton: Belmont Press Ltd, 2011)
- ¹⁵ David Keen, *Complex Emergencies*, (Cambridge: Polity Press, 2009) 1.
- ¹⁶ General Assembly, UN, *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, UN, General Assembly: A/RES/46/182, 78th plenary meeting, 19 December 1991, fundet 22 December 2011 <<http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>>
- ¹⁷ Security Council, United Nations, *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects* , UN, Security Council: A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000. 22 December 2011 <<http://www.unrol.org/files/brahimi%20report%20peacekeeping.pdf> >
- ¹⁸ International Development Research Centre, *The Responsibility To Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, 22 December 2011 <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>
- ¹⁹ General Assembly, UN, *Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields*, UN, General Assembly: A/ 60/ L.1, 5 september 2005, 22 December 2011 <<http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf> >
- ²⁰ Inter-Agency Standing Committee, *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys. Discussion Paper and Non-Binding Guidelines*, 14 September 2001, 22 December 2011 <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4289f1b54.html> >
- ²¹ Nicki Bennet, "Civil-military principles in the Pakistan flood response," *Humanitarian Exchange Magazine*, Issue 49, Feb. 2011.
- ²² Ajay Madiwale, Peter Holdsworth, and Kudrat Virk; "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* (London: Red Cross, 2011) 2. 22 December 2011 <<http://www.redcross.org.uk/What-we-do/Protecting-peopleinconflict/~media/BritishRedCross/Documents/What%20we%20do/Protecting%20people%20in%20conflict/Civil%20Military%20Relations%20Pakistan%20Flooding.pdf>>
- ²³ Ajay Madiwale, Peter Holdsworth, and Kudrat Virk; "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* (London: Red Cross, 2011) 2. 22 December 2011 <<http://www.redcross.org.uk/What-we-do/Protecting-peopleinconflict/~media/BritishRedCross/Documents/What%20we%20do/Protecting%20people%20in%20conflict/Civil%20Military%20Relations%20Pakistan%20Flooding.pdf>>
- ²⁴ Joëlle Jenny, "Civil-Military Cooperations in Complex Emergencies: Finding Ways to Make it Work", *European Security*, 10:2, (2001) 24. & Sharon Wiharta, Hassan Ahmad, Jean-Yves Haine, Josefina Löfgren & Tim Randall; *The Effectiveness of Foreign Military Assets In Natural Disaster Response* (Stockholm: SIPRI, 2008) 55 ff.

- ²⁵ Robert Jennings and Arthur Watts (editors): *Oppenheim's International Law, Ninth Edition, Vol. I* (Longman, 1992) ed 1996, pp. 1154: "§ 556. *Armed forces are organs of the state which maintains them, being created to maintain the independence, authority, and safety of the state. They have status even when on foreign territory, provided that they are in the service of that state, and not for some private purpose.*"
- ²⁶ Sharon Wiharta, Hassan Ahmad, Jean-Yves Haine, Josefina Löfgren & Tim Randall, *The Effectiveness of Foreign Military Assets In Natural Disaster Response* (Stockholm: SIPRI, 2008) 51.
- ²⁷ Sharon Wiharta, Hassan Ahmad, Jean-Yves Haine, Josefina Löfgren & Tim Randall, *The Effectiveness of Foreign Military Assets In Natural Disaster Response* (Stockholm: SIPRI, 2008) 32.
- ²⁸ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Guidelines On The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief - "Oslo Guidelines" Rev 1.1* (OCHA, November 2007)
- ²⁹ Sharon Wiharta, Hassan Ahmad, Jean-Yves Haine, Josefina Löfgren & Tim Randall; *The Effectiveness of Foreign Military Assets In Natural Disaster Response* (Stockholm, SIPRI, 2008) 33.
- ³⁰ OECD; *Conflict, Peace and Development Co-Operation. Report No. 1. Civilian and Military Means of providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict -- Comparative Advantages and Costs* (Paris, OECD, 1998) 6.
- ³¹ Kjell Bjork and Richard Jones; "Overcoming Dilemmas Created by the 21st Century Mercenaries: Conceptualising the Use of Private Security Companies in Iraq", *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 4/5, 777-796.
- ³² Inter-Agency Standing Committee, *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys. Discussion Paper and Non-Binding Guidelines*, 14 September 2001, fundet 22 December 2011.
- ³³ Unprofor.dk, "Danmarks Deltagelse i den fredsbevarende styrke UNPROFOR i ex-Jugoslavien", 22 December 2011 <<http://www.unprofor.dk/dk/danmarksdeltagelse.asp>>
- ³⁴ *Fremtidens Forsvar. Beretning fra Forsvarskommissionen af 1997*. (Forsvarsministeriet, København, 1998) 276-277.
- ³⁵ <http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Forligstekst%20inkl%20bilag.pdf>