



Stabilisering - fra intention til indsats

Prioriteringen af forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser

Trods øget fokus på sikkerhedstrusler fra øst og en styrkelse af det konventionelle forsvar fastholder Danmark med god grund sit engagement i internationale stabiliseringsindsatser. Selv om udfordringerne fra syd ikke er traditionelle militære trusler, har de alligevel stor betydning for dansk sikkerhed. I den sammenhæng har der siden forsvarsforliget 2005-2009 været bred politisk enighed om, at stabiliseringsindsatser er et af de vigtigste værktøjer – en vision, som videreføres i regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi 2017-2018 og i forsvarsforliget 2018-2023. Ud over bidrag til militære stabiliseringsoperationer har Danmark med Freds- og Stabiliseringsfonden (FSF) udviklet en ramme for stabiliseringsindsatser med både civile og militære bidrag i rummet mellem militære operationer og udviklingsbistand. I militær forstand hører disse aktiviteter til sikkerhedssamarbejde og tager ofte form af bidrag til kapacitetsopbygning.

CMS Rapporten *Stabilisering – fra intention til indsats*. Prioriteringen af forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser analyserer, hvordan de overordnede politiske målsætninger for denne form for sikkerhedssamarbejde omsættes i den orga-

CMS Memo

Februar 2018 · Katja Lindskov Jacobsen, Torben Toftgaard Engen

Centrale pointer

- Rapporten identificerer tre forskellige, men tæt relaterede prioriteringsdilemmaer: Hvordan prioriteres der blandt de forskellige politiske målsætninger, som omgærdede stabiliseringsbegrebet?
- Hvordan prioriteres der mellem forskellige opgaver i forsvarets opgaveportefølje – særligt når parallelle kommunikationsveje ikke altid sender entydige signaler fra strukturens øverste niveauer til de udførende led i forsvaret?
- Hvordan prioriteres opgavevaretagelsen på tværs af forsvarets værn og kommandoer?

nisatoriske militære virkelighed. Det gør rapporten med henblik på at undersøge, hvordan dansk forsvar inden for de eksisterende rammer i endnu højere grad kan bidrage til at imødegå sikkerhedsudfordringer fra syd.

I kontrast til betoningen af stabiliseringsindsatser i regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi 2017-2018, såvel som i andre policy-dokumenter fylder de stabiliseringsindsatser, der udføres af forsvaret og Udenrigsministeriet – og som finansieres via Freds- og Stabiliseringsfonden (FSF) – relativt lidt i det samlede billede målt i tildelte ressourcer. Selv om disse stabiliseringsbidrag udgør en mindre del af forsvarets samlede ressourcer og af Udenrigsministeriets humanitære budgetter og udviklingsbudgetter, er stabilisering et væsentligt værktøj i bestræbelserne på at imødegå udfordringer især fra syd. Rapportens udgangspunkt er dermed, at selv om vi befinder os i en situation, hvor der fra politisk side er et ønske om, at forsvaret i højere grad skal bidrage til konventionel afskrækkelse mod øst, vil stabiliseringsopgaven stadig bevare sin relevans, herunder også i det østlige opgavekompleks. Globale tendenser peger ikke mindst på, at udfordringer fra syd af ikke-militær karakter næppe vil mindskes i de kommende år. Snarere kan vi fortsat forvente en række udfordringer, som hverken udviklingsmæssige, diplomatiske eller militære midler vil kunne løse alene. Deraf stabiliseringsopgavens fortsatte relevans.

Rapportens formål

Med bidrag fra dansk forsvar vil stabiliseringsindsatser i FSF's forstand være et fast tema i den fremadrettede debat om, hvordan forsvarets kapaciteter bedst anvendes for at skabe mest

mulig sikkerhed for Danmark. Dermed er det på sin plads at undersøge, hvordan og gennem hvilke strukturer og processer stabiliseringsopgaven varetages, samt hvilke politiske ambitioner begrebet tillægges. Følgelig indledes rapporten med en analyse af stabiliseringsbegrebets betydning i danske policy-dokumenter. Denne er nødvendig for at belyse, hvordan begrebet 'oversættes' til konkrete forsvarsbidrag. Rapporten indeholder dernæst en analyse og kortlægning af forsvarets eksisterende struktur og processer for bidrag til internationale stabiliseringsindsatser under FSF. Formålet er her at skabe klarhed over forsvarets kapacitet på området med henblik på at udlede anbefalinger til, hvorledes denne kapacitet kan forbedres inden for de nuværende rammer.

Analysen af stabiliseringsbegrebet illustrerer blandt andet begrebets fleksibilitet og implikationerne heraf. Eksempelvis påpeger analysen, at der er uklarhed omkring, hvorvidt militær kapacitetsopbygning er noget, der foregår sideløbende med stabiliseringsindsatser, eller noget, der udgør en væsentlig del af forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser. Dertil kommer, at begrebets fleksibilitet har været med til at skabe uklare oversættelser mellem niveauerne, hvilket igen har medført manglende sammenhæng mellem niveauernes relative prioriteringer af opgaven. I analysen af forsvarets strukturer og processer synliggøres eksempelvis, hvordan der i den nuværende struktur risikerer at opstå uklarhed om stabiliseringsopgavens prioritering, hvis der ikke er overensstemmelse mellem opgavens beskrivelse mellem eksempelvis forsvarschefens årlige direktiv og de enkelte værns handlingsprogrammer.

Led i oversættelsen fra politisk ambition til konkret stabiliseringsbidrag

Led	Niveau		Dokumenter
1	Politisk niveau		Regeringsgrundlag Nationale strategier Forsvarsforlig Freds- og Stabiliseringsfondens retningslinjer
2	Forsvarsministeriet		Forsvarsministeriets årlige mål- og resultatplan
3	Forsvarschefen og Værnsfælles Forsvarskommando		Forsvarschefens årlige direktiv for Værnsfælles Forsvarskommandos opgaveløsning
4	Værnsstabe og kommandoer		Værnsstabe og kommandoers handlingsprogrammer

Figuren ovenfor viser dels fire forskellige niveauer i oversættelsen fra formuleringen af stabiliseringsintentioner (det øverste politiske niveau), til at disse ambitioner udmønter sig i konkrete stabiliseringsindsatser. Dels beskriver figuren de dokumenter, der for hvert niveau er centrale for, hvordan stabiliseringsbegrebet og -opgaven beskrives og forstås på det givne niveau i strukturen. Det er denne oversættelsesproces mellem stabiliseringsstrukturens forskellige niveauer – fra politisk ambition til bidrag fra de enkelte værnsstabe og kommandoer – som rapporten beskriver i detaljer. Således beskrives også de mulige forskelle i forståelsen af stabiliseringsbegrebet, som risikerer at optræde mellem de forskellige niveauer.



Anbefalinger

På baggrund af rapportens analyser udledes en række anbefalinger, der omhandler samspillet mellem Folketing, forligskreds, Forsvarsministeriet og underliggende myndigheder.

Definér 'stabilisering' mere formelt

På den ene side har stabiliseringsbegrebets fleksibilitet mindst to vigtige funktioner: Dels er det med til at sikre bred politisk opbakning til stabiliseringsopgaven, dels låser det ikke Danmark, når der skal træffes valg om, med hvem, hvor og hvorfor vi skal bidrage til en specifik stabiliseringsindsats. På den anden side indebærer denne fleksibilitet imidlertid også forskellige omkostninger, herunder et 'enten-eller'-valg, hvor visse politiske stabiliseringsambitioner prioriteres frem for andre, uden at der nødvendigvis er en decideret tydeliggørelse heraf. Omkostningen ved begrebets fleksibilitet er – med andre ord – at der kan opstå dilemmaer i begrebets oversættelse til konkrete stabiliseringsbidrag. For at minimere disse omkostninger anbefales det, at der udarbejdes et policy-dokument eller lignende, hvor hensigten med stabiliseringen så vidt muligt indkredses, og hvor politiske prioriteringer tydeliggøres for de aktører i forsvarstrukturen, der skal oversætte bredt formulerede ambitioner til konkrete stabiliseringsbidrag.

Forligskredsen bør følge Freds- og Stabiliseringsfondens virke

Stabiliseringsbegrebets store fleksibilitet giver en frihed i opgaveløsningen, men kræver samtidig styring med den oversættelse, der sker i denne proces. Der er derfor potentiale for at styrke evalueringen af og opfølgning på den forligsbestemte stabiliseringsopgave. At styrke evalueringen af stabiliseringsbidragene kan dels bidrage til at skabe øget politisk bevågenhed, som kan forventes at smitte af på opgaveløsningens prioritering i forsvaret. Dels kan det bidrage til at sikre løbende politiske drøftelser – som minimum i forligskredsen – af den oversættelse, som sker, når bredt formulerede ambitioner koges ned til konkrete bidrag. Det anbefales derfor at sætte stabiliseringsopgavens varetagelse fast på dagsordenen til forligskredsmøder samt at overveje muligheden for tydeligere politiske opfølgningsmekanismer.

Mere systematiske årsrapporter fra FSF

Ikke alene er det svært for den udførende del af strukturen at oversætte de bredt formulerede politiske stabiliseringsambitioner til konkrete bidrag. Det er ligeledes svært for det politiske niveau at få overblik over, hvilken samlet profil de mange

forskelligartede stabiliseringsbidrag resulterer i.

En mulighed er, at der i årsrapporter og bevillingsnotitser i højere grad lægges vægt på at beskrive det forgangne års indsatser. Ikke blot som 'samtænkt stabilisering', men eksempelvis i kategorierne forebyggende stabiliseringsbidrag/genopbyggende stabiliseringsbidrag/stabilisering under konflikt, som bilaterale stabiliseringsbidrag/multilaterale stabiliseringsbidrag osv. Sådanne konkretiseringer vil bidrage til at tydeliggøre den fordeling, der tegner sig, og lette evalueringen af, hvilke politiske målsætninger der tilgodeses af dels enkeltstående stabiliseringsbidrag og dels i den samlede stabiliseringsprofil.

Understøt aktiv produktudvikling

Selv om det anbefales at indkredse begrebets betydning, anbefales det samtidig at overveje konsekvenserne af, at stabilisering i høj grad oversættes til militær kapacitetsopbygning i strukturerens udførende led. Militær kapacitetsopbygning er en vigtig opgave – og en opgave, som forskellige dele af forsvaret nu har erfaring med. Der er et stort potentiale på området, hvorfor det anbefales, at stabiliseringsområdet bliver produktudviklet. Det kan ske ved at lade sig inspirere internationalt fra f.eks. bredere bidrag til sikkerhedssektorreformer.

Styrk den interne kommunikation

Effekten af stabiliseringsstrukturens arbejde er betinget af, at der er tilstrækkelig overensstemmelse mellem prioriteringerne på alle niveauer fra Forsvarsministeriet over Værnsfælles Forsvarskommando og ned til de udførende værnstabe og kommandoer i forsvaret. Analysen indikerer videre, at der findes parallelle kommunikationsveje, som i visse tilfælde kan føre til, at modsatrettede prioriteringsprocesser vanskeliggør frigivelse af kapaciteter til stabiliseringsbidragene. Det anbefales derfor at styrke overensstemmelsen mellem direktivet og de enkelte værnstabe og kommandoers handlingsprogrammer i forhold til beskrivelsen af stabiliseringsopgaven og prioriteringen.

Operationsstaben i Værnsfælles Forsvarskommando bør afholde regelmæssige møder i den nedsatte koordinationsgruppe. Koordinationsgruppen, der har chefen for Operationsstabens J9-sektion som formand og består af repræsentanter fra alle værnstabe og kommandoer, har som opdrag at koordinere stabiliseringsopgaverne på tværs i forsvaret ud fra direktivet for Værnsfælles Forsvarskommandos opgaveløsning, herunder med henblik på at tilvejebringe de nødvendige ressourcer til stabiliseringsindsatserne.

Stabilisering - fra intention til indsats



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten *Stabilisering – fra intention til indsats. Prioriteringen af forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Rapporten findes i sin fulde længde under 'Publikationer' på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om stabiliseringsindsatser, kan du læse:

- Henrik Ø. Breitenbach, *"Uendelig krig? - Danmark, samtænkning og stabilisering af globale konflikter"*, København: Djøf Forlag, 2015.

Om CMS

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

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

Twitter: [@MilStudiesCPH](https://twitter.com/MilStudiesCPH)

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies