

JUSTIN MACDERMOTT



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Justin MacDermott

Humanitära organisationers villkor för civil-militär samverkan

Omslagsbild: Combat Camera/FBB

Titel	Humanitära organisationers villkor civil-militär samverkan
Title	Conditions for Humanitarian Organizations to Engage in Civil-Military Relations
Rapportnr/Report no	FOI-R--2808--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport
Månad/Month	September/September
Utgivningsår/Year	2009
Antal sidor/Pages	47 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarmakten
Kompetenskloss	3 Metod och utredningsstöd
Extra kompetenskloss	
Projektnr/Project no	E 11109
Godkänd av/Approved by	Birgitta Lewerentz
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	Division of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Allt eftersom humanitära katastrofer har blivit mer komplexa har situationer skapats där civila och militära aktörer delar utrymme och där insatsområden karakteriseras av en mångfald aktörer med överlappande mandat. Bland annat har detta inneburit att militära aktörer har rört sig bortom traditionella militära insatser till att även innefatta vad som tidigare setts som uteslutande humanitära insatser, samtidigt som fredsfrämjande insatser ofta finner att humanitära aktörer redan finns på plats i insatsområdet när de anländer. Detta har lett till att kraven på förståelse för varandras verksamheter och förutsättningar för koordinering och samarbete har ökat.

För att förbättra möjligheterna för militära aktörer att samverka med civila aktörer ger denna rapport en kortfattad beskrivning av grundläggande egenskaper hos humanitära organisationer och utforskar de riktlinjer och policydokument som styr dessas samverkan med militära aktörer i multifunktionella insatser.

Rapporten konstaterar att användningen av militära aktörers kapacitet för humanitära insatser hänvisas till en sista utvägens princip enligt flertalet civila policydokument och riktlinjer trots den enorma kapacitet som dessa kan tillhandahålla. Denna avhållsamhet grundar sig på en verklig oro för humanitär *personals säkerhet*, *humanitärt tillträde* samt den *drabbade befolkningens säkerhet*. De riktlinjer som tagits fram syftar därför till att minimera eventuell negativ inverkan på det humanitära utrymmet genom att upprätthålla de humanitära principerna om *humanitet*, *neutralitet* och *opartiskhet*.

Baserat på de redovisade humanitära aktörernas riktlinjer för civil-militär samverkan, avslutas rapporten med rekommendationer riktade till militära aktörer för att förbättra deras möjligheter att samverka med humanitära aktörer.

Nyckelord: Civil-militär samverkan, fredsfrämjande insatser, multifunktionella insatser, humanitära insatser, humanitära organisationer.

Summary

As humanitarian emergencies have become more complex, situations have emerged where civilian and military actors share the same space and where the operational environment is characterised by the presence of multiple actors with overlapping mandates. This has also entailed a situation where the mandates of military actors have expanded beyond traditional military interventions to include aspects of what has previously been considered exclusively humanitarian domains. Conversely, when peace support operations arrive at a scene, they often find that humanitarian actors are already present in the operating environment. This has increased the need among these sets of actors for mutual understanding of each others' operations and conditions for coordination and cooperation.

In order to enhance the chances for military actors to coordinate with civilian actors, this report opens by a brief description of core aspects of humanitarian organisations and then explores their guidelines and policies for engaging the military in civil-military cooperation.

The report concludes that the use of military actors' capacity for humanitarian interventions is relegated to a last resort in most policies and guidelines despite the enormous potential held by these actors. This reluctance is based on a real concern that civil-military relations can jeopardise humanitarian personnel's safety, humanitarian access as well as the safety of the affected population. The existing humanitarian guidelines on the issue of civil-military relations therefore aim to minimise any negative impacts on the humanitarian space by maintaining the humanitarian principles of humanity, neutrality and impartiality.

Based on the guidelines under study, the report concludes with recommendations aimed at military actors, to enhance their chances of coordinating with humanitarian actors.

Keywords: Civil-military cooperation, peace support operations, multifunctional operations, humanitarian operations, humanitarian organisations.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	6
1.1	Syfte och metod	8
2	Humanitära organisationers koordinering och samverkan	12
2.1	Den humanitära reformen	15
3	Humanitära organisationers förutsättningar för civil-militär samverkan.....	19
3.1	Humanitära principer och humanitärt utrymme	21
3.2	Villkor för civil-militär samverkan.....	22
3.3	Avväganden inför beslut om civil-militär samverkan	25
3.4	Procedur för beslut om civil-militär samverkan	26
3.5	Samverkan och informationsutbyte.....	26
4	Slutsatser och rekommendationer	28
	Referenser	32
	Bilaga 1. De största operativa humanitära organen inom FN och mellanstatliga organisationer	36
	Bilaga 2. Globala Klusterledare (<i>Cluster Leads</i>)	39
	Bilaga 3. Responsibilities of Cluster/Sector Leads.....	40
	Bilaga 4. "Principles of Partnership".....	41
	Bilaga 5. Principer för civil-militär samverkan	42
	Bilaga 6. Villkor för civil-militär samverkan	43
	Bilaga 7. Avvägning inför civil-militär samverkan.....	44
	Bilaga 8. Typ av assistans och inledande procedur för civil-militär samverkan.....	45
	Bilaga 9. Exempel på utkast till scenarier för flexibel, men principstyrd approach från en NGO:s interna policyarbete med civil-militär samverkan	46

1 Inledning

Humanitära katastrofer har blivit allt mer komplexa. Traditionellt har skilje-linjerna mellan stridande och icke-stridande parter, samt mellan militära och icke-militära domäner varit tydliga. Reguljära trupper har karakteriserats av intern disciplin och centraliserat befäl, samtidigt som humanitära aktörer har åtnjutit skydd av internationell humanitär rätt.¹ Genom en utveckling som präglats av försvårande politiska omständigheter har så kallade ”komplexa katastrofer” (*complex emergencies*) uppstått, vilka allt som oftast präglas av irreguljära trupper med bristande central kontroll. Karaktäriserande för dessa humanitära katastrofer är att de utspelas i ett land, region eller samhälle som drabbats av total eller omfattande upplösning av samhällsstyret p.g.a. intern eller extern konflikt.²

Därtill har antalet civila aktörer ökat explosionsartat, alltmedan militära aktörer i större utsträckning tagit på sig traditionellt civila uppgifter såsom rekonstruktion av samhällen.³ Detta har lett till situationer där civila och militära aktörer delar utrymme och där insatsområden karakteriseras av en mångfald aktörer med överlappande mandat. Internationella fredsinsatser finner t.ex. ofta att humanitära aktörer redan finns på plats i insatsområden och ofta stannar kvar efter det att de militära organisationernas mandat upphört. Likaså finner civila aktörer att militära aktörer rört sig bortom traditionella militära insatser till att även innefatta vad som tidigare setts som uteslutande humanitära insatser.⁴

Kraven på förståelse för varandras verksamheter och förutsättningar för koordinering och samarbete har därmed ökat. Detta har lett till att utvecklade system för koordinering har skapats bland såväl civila som militära organisationer. Humanitära organisationer genomgår t.ex. för närvarande en så kallad humanitär reform, vilken strävar efter ökad förutsägbarhet (*predictability*), ansvarsskyldighet (*accountability*) och partnerskap (*partnership*).⁵ Relationerna mellan militära och civila organisationer präglas dock fortfarande ofta av stort

¹ Se t.ex. IASC, 2001, Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys; och World Vision, 2008, HISS-CAM: A Decision-Making Tool.

² IASC definierar dessa som ”en humanitär katastrof i ett land, region eller samhälle som drabbats av total eller omfattande upplösning av samhällsstyret p.g.a. intern eller extern konflikt och vilken nödvändiggör en internationell insats vars omfattning går bortom ett enskilt organs eller pågående FN-landsstrategis mandat eller kapacitet” (Källa: IASC, 2004, Civil-Military Relationship in Complex Emergencies – an IASC Reference Paper, s. 5, (författarens egen översättning)).

³ Gourlay, C., 2000, ”Partners Apart: Managing Civil-Military Co-operation in Humanitarian Intervention”, Disarmament Forum, No. 3.

⁴ IASC, 2004, Civil-Military Relationship in Complex Emergencies – an IASC Reference Paper.

⁵ OCHA Humanitarian Reform Support Unit, www.humanitarianreform.org (9 juli, 2009).

främlingskap och misstro.⁶ Därmed inte sagt att de inte anstränger sig för att förbättra förståelsen för varandra och skapa förutsättningar för koordinering och samarbete.

Från ett militärt perspektiv har ett antal koncept tagits fram för multifunktionella insatser eller civil-militär samverkan. Av dessa kan t.ex. nämnas NATO:s och EU:s *Civil-military Co-operation* (CIMIC), USA:s *Civil-Military Operations* (CMO), och *Civil Affairs* (CA), EU:s *Civil-Military Co-ordination* (CMCO)⁷ och *Comprehensive Approach*. Det sistnämnda har getts en mängd olika definitioner, vilka betonar en samarbetskultur och samordning mellan olika aktörer i komplexa katastrofer för att harmonisera analys, planering, ledning och utvärdering av insatser. Därtill grundar sig konceptet på ett antagande att ökad integrering, samordning och samarbete mellan olika aktörer i dessa situationer leder till ökad effektivitet.⁸ Humanitära organisationer har likaså utarbetat policydokument för samröre med militären inom ramen för humanitära katastrofer.⁹ Dock har dessa respektive policyarbeten delvis utarbetats separat från varandra, vilket även reflekteras i de förutsättningar som antas: talande är t.ex. de olika organisationernas olika definitioner av civil-militär samverkan. Exempelvis definieras CIMIC-konceptet, som militära aktörer ofta utgår från i den operativa verksamheten, enligt följande:

Civil-militärt samarbete är koordineringen och samarbetet på samtliga nivåer – mellan militära enheter från EU-ledda militära insatser och civila aktörer [...] inklusive lokalbefolkningen och myndigheter, likväl som internationella och nationella NGO:er och organ – för att främja slutförandet av det militära uppdraget tillsammans med övriga militära funktioner.¹⁰

Från ett humanitärt perspektiv, däremot, är FN:s permanenta samordningskommitté för humanitära frågor, *Inter-Agency Standing Committee* (IASC),

⁶ Bollen, M.T.I.B., 2008, "Refugees in Albania: A Case of Civil-Military Cooperation" i Rietjens, J.H. och M.T.I.B. Bollen, 2008, *Managing Civil-Military Cooperation: A 24/7 Joint Effort for Stability*, Ashgate: Surrey

⁷ För en utförlig diskussion kring dessa koncept, se Wahlberg M. et al, 2005, *Koncept för civil-militär samverkan vid fredsfrämjande insatser*.

⁸ Nilsson, C. et al., 2008, *Contextualising the Comprehensive Approach: The Elements of a Comprehensive Intervention*.

⁹ Se t.ex. följande IASC-dokument: (2007) *The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – "Oslo Guidelines"* (s.k. "Oslo Guidelines"); (2006) *The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies* (s.k. "MCDA Guidelines"); (2004) *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies – An IASC Reference Paper* (s.k. "IASC Reference Paper"); (2001) *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*.

¹⁰ EU Concept for Civil-Military Co-Operation (CIMIC) for EU-Led Military Operations, RESTREINT UE, EUMC Mtg Doc 37/08, s. 8. (författarens översättning och kursivering).

definition av civil-militär samverkan¹¹ (*Civil Military Coordination*) den mest vedertagna, vilken lyder:

*Den nödvändiga dialog och samspel mellan civila och militära aktörer i humanitära katastrofer som krävs för att skydda och främja humanitära principer, undvika konkurrens, minimera inkonsekvens samt, när det lämpar sig, främja gemensamma mål. Grundläggande strategier varierar från samexistens till samarbete. Koordinering är ett delat ansvar och underlättas genom sambandsfunktioner och gemensam träning.*¹²

Den militära definitionen utifrån CIMIC-doktrinen tar således fasta på *militärstrategiska målsättningar* medan den humanitära tar fasta på *humanitära principer*. En mer balanserad position kan utläsas i FN:s avdelning för fredsbevarande operationers, *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO), definition, vilken istället talar om att ”uppnå sina respektive målsättningar”¹³.

Trots de fördelar som militära aktörer kan bringa till en humanitär insats, till exempel genom logistikstöd i naturkatastrofer, finns en mängd utmaningar som gör civil-militär samverkan problematisk, särskilt i konfliktområden. För att förbättra möjligheterna för militära aktörer att samverka med civila aktörer är det därmed viktigt att klargöra under vilka förhållanden de sistnämnda vill och kan tänka sig att samordna och samverka.

1.1 Syfte och metod

Syftet med denna rapport är att kortfattat beskriva grundläggande egenskaper hos humanitära organisationer samt att utforska de riktlinjer och policydokument som styr dessas samverkan med militära aktörer i multifunktionella insatser. På så sätt utforskas deras förutsättningar och inställningar till samverkan med militära aktörer. Utifrån humanitära organisationers villkor ges därefter rekommendationer för militära aktörer, baserat på de humanitära aktörernas riktlinjer för civil-militär samverkan.

¹¹ Engelskans ”coordination” har avsiktligt översatts med det vidare begreppet samverkan, snarare än samordning, eftersom definitionen av relationerna sträcker sig från ”samexistens” till ”samarbete”.

¹² IASC, 2004, ”IASC Reference Paper”, s. 5, (författarens översättning och kursivering).

¹³ Fritt översatt lyder DPKO:s definition: ”FN:s civil-militära koordinering är systemet av samspel, vilket omfattar informationsutbyte, förhandlingar, att avhjälpa inkonsekvens, ömsesidigt stöd och planering på samtliga nivåer, mellan militära element och humanitära organisationer, utvecklingsorganisationer eller den lokala civila befolkningen, för att uppnå sina respektive målsättningar”. (Källa: DPKO, 2002, Civil-Military Coordination Policy, 9 September, 2002).

Studien är baserad på litteraturstudier och analys av centrala policydokument och riktlinjer¹⁴ från de största operativa humanitära organisationerna¹⁵, se tabell 1 nedan. Från dessa har centrala villkor för civil-militär samverkan identifierats varpå respektive organisations policy eller riktlinjer tolkats i relation till dem. Urvalet innefattar de femton största civila aktörerna baserat på humanitär finansiering över de senaste fem åren. Gemensamt tog de emot 61 procent av den humanitära finansieringen mellan 2004 och 2008.¹⁶

Tabell 1: De 15 största humanitära organisationerna baserat på humanitär finansiering¹⁷

Organisation ¹⁸	Storleksordning
World Food Programme (WFP)	1
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	2
United Nations Children's Fund (UNICEF)	3
International Committee of the Red Cross (ICRC)	4
Food & Agriculture Organization of the United Nations (FAO)	5
International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)	6
CARE International	7
World Health Organization (WHO)	8
United Nations Development Programme (UNDP)	9
Save the Children	10
CARITAS	11
Oxfam	12
World Vision International (WVI)	13
International Organization for Migration (IOM)	14
Médecins Sans Frontières (MSF)	15

För att bekräfta relevansen i urvalet har organisationernas närvaro i de länder där Sverige deltar i fredsfrämjande insatser kartlagts i tabell 2 och 3 nedan.

¹⁴ I och med att särskilda policydokument och riktlinjer utvecklats för insatser i ett antal länder, som t.ex. Afghanistan och Irak, kan dessa skilja sig från de mer övergripande villkoren som diskuteras i denna rapport.

¹⁵ Då dessa humanitära aktörer även är bland de största inom utvecklingsområdet, kan deras policydokument även delvis representera utvecklingsaktörer från FN-systemet och NGO-samhället.

¹⁶ OCHA, Financial Tracking System (FTS) <http://ocha.unog.ch/fts> (24 augusti, 2009)

¹⁷ *Ibid*, Från en lista av de 20 största mottagarna av humanitär finansiering har följande kategorier uteslutits, p.g.a. att de ej anger en specifik organisation om annat ej anges: bilateral hjälp till drabbade länders regeringar, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (p.g.a. begränsad geografisk täckning), OCHA (p.g.a. att det inte är en implementerande organisation), kategorin "NGOs details not provided" och WFP:s "NGO partners".

¹⁸ För svenska beteckningar och en kortfattad beskrivning av FN-organen som listas, se bilaga 1. För NGO:erna hänvisas till respektive organisations hemsida.

Tabell 2: FN-/mellanstatliga organisationers¹⁹ närvaro i länder med svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser

Insatsländer²⁰	Insats (Organisation)	WFP	UNHCR	UNICEF	FAO	WHO	UNDP	IOM
Afghanistan	ISAF (NATO)	X	X	X	X	X	X	X
Demokratiska Republiken Kongo (DRK)	EUSEC (EU)/ MONUC (FN)	X	X	X	X	X	X	X
Georgien	OSSE (OSSE) /UNOMIG(FN)	X	X	X	X	X	X	X
Indien	UNMOGIP (FN)	X	X	X	X	X	X	X
Korea ²¹	NNSC (övrig ²²)	N	S	N & S	N	N & S	S	S
Kosovo ²³	KFOR (NATO)	X	X	X	X	X	X	X
Mellanöstern ²⁴	UNTSO (FN)							
- Egypten		-	X	X	X	X	X	X
- Israel		-	X	-	-	-	-	-
- Jordanien		X	X	X	X	X	X	X
- Libanon		-	X	X	X	X	X	X
- Palestina		X	-	X	-	-	X	-
- Syrien		X	X	X	X	X	X	X
Nepal	UNMIN (FN)	X	X	X	X	X	X	X
Pakistan	UNMOGIP (FN)	X	X	X	X	X	X	X
Adenviken (Somalia) ²⁵	EUNAVFOR (EU)	X	X	X	X	X	X	X
Sudan	UNAMID ²⁶ (FN/AU)/ UNMIS (FN)	X	X	X	X	X	X	X
Tchad	MINURCAT (FN)	X	X	X	X	X	X	-

¹⁹ Se respektive organs hemsida: WFP: www.wfp.org/countries; UNHCR: www.unhcr.org/pages/49c3646c206.html; UNICEF: www.unicef.org/infobycountry/index.html; FAO: coin.fao.org/cms/do/en/index.html; WHO: www.who.int/about/structure/en/index.html; UNDP: www.undp.org/countries/; IOM: www.iom.int.

²⁰ <http://www.mil.se/sv/Internationella-insatser/> (30 juni, 2009).

²¹ Demilitariserade zonen mellan Nord- och Sydkorea. "N" syftar till Nordkorea och "S" Sydkorea.

²² Insatsen bemannas av svenska och schweizisk personal.

²³ De organ som är verksamma i Kosovo finns listade på FN:s Kosovo-teams hemsida: <http://www.unkt.org/?cid=2.35> (27 juni 2009).

²⁴ UNTSO täcker Egypten, Israel, Jordanien, Libanon och Syrien. Med anledning av Palestinas koppling till insatsområdet har även organisationers närvaro i Palestina markerats i tabellerna nedan. (Källa: <http://www.mil.se/sv/Internationella-insatser/> (30 juni, 2009)).

²⁵ Marin insats som patrullerar Adenviken utanför Somalia.

²⁶ Sveriges bidrag till denna FN/AU-hybrid är koordinerat genom ett gemensamt EU-bidrag.

Tabell 3: Röda korsets och NGO:ers närvaro i länder med svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser²⁷

Insatsländer	Röda korset		NGO:er					
	ICRC	IFRC	CARE	Save the Children	CARITAS	Oxfam	World Vision	MSF
Afghanistan	X	X	X	X	-	X	X	X
DRK	X	X	X	X	X	X	X	X
Georgien	X	X	X	X	X	X	X	X
Indien	X	X	X	X	X	X	X	X
Korea	N&S	N&S	-	S	S	-	N & S	N
Kosovo	X	X	X	-	-	-	X	X
Mellanöstern								
- Egypten	X	X	X	X	X	-	-	X
- Israel	X	X	-	X	X	X	X	X
- Jordanien	X	X	X	X	X	-	X	X
- Libanon	X	X	X	X	X	X	X	X
- Palestina	X	X	X	X	-	X	-	-
- Syrien	-	X	X	X	X	-	X	X
Nepal	X	X	X	X	X	X	X	X
Pakistan	X	X	X	X	X	X	X	X
Somalia	X	X	X	X	X	X	X	X
Sudan	X	X	X	X	X	X	X	X
Tchad	X	X	X	-	X	X	X	X

²⁷ Källor för respektive organisation: ICRC: http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/icrc_worldwide (30 juni, 2009); IFRC: <http://www.ifrc.org/where> (30 juni, 2009); CARE: <http://www.care-international.org/Where-We-Work/> (2 april, 2009); Save the Children: http://www.savethechildren.net/alliance/where_we_work/map.html (2 april, 2009); Caritas: <http://www.caritas.org/worldmap/index.html> (2 april, 2009); Oxfam: <http://www.oxfam.org/en/development> (2 april, 2009); World Vision: <http://www.worldvision.org/content.nsf/learn/our-international-work> (2 april, 2009); and MSF: <http://www.msf.org/msfinternational/countries/> (30 juni, 2009)

2 Humanitära organisationers koordinering och samverkan

För att underlätta förståelsen för humanitära aktörers förhållningssätt till och villkor för samverkan och samordning med militära aktörer följer en redogörelse för humanitära organisationers samverkansmekanismer sinsemellan.

”Humanitära organisationer” är ett vitt begrepp som innefattar en mängd organisationer från FN-systemet och andra mellanstatliga organ såväl som enskilda organisationer (så kallade *non-governmental organisations* – NGO:er). Gemensamt är att de verkar utifrån ett antal gemensamma principer, de s.k. humanitära principerna:

- **Humanitet:** Mänskligt lidande ska lindras varhelst det finns, med särskild betoning på de mest utsatta, såsom barn, kvinnor och äldre. Alla drabbades värdighet och rättigheter måste respekteras och skyddas.
- **Neutralitet:** Humanitär hjälp²⁸ ska tillhandahållas utan att ta del i fientligheter eller välja sida i politiska, religiösa eller ideologiska kontroverser.
- **Opartiskhet:** Humanitär hjälp ska tillhandahållas utan diskriminering baserad på etnisk tillhörighet, genus, nationalitet, politiska åsikter, ras eller religion. Lindrandet av lidandet ska styras endast av behoven och prioritet ska ges åt de mest akuta fallen av lidande (*distress*).²⁹

En annan förenande faktor är den relativa bristen på auktoritet och centralt beslutsfattande inom organisationerna.³⁰ Detta gäller särskilt NGO:er vilka, just som det svenska namnet ”enskilda organisationer” antyder, agerar självständigt och oberoende. Detta hindrar dock inte att de koordinerar sina aktiviteter med andra aktörer. Till exempel har de flesta stora NGO:erna ingått i paraplyorganisationer, antingen som fullskaliga medlemmar eller som observatörer. Exempel på dylika paraplyorganisationer är American Council for Voluntary International Action (InterAction), Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies (VOICE), International Council of Voluntary Agencies (ICVA) och Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR). Dessa strävar ofta efter

²⁸ Humanitär hjälp definieras som ”bistånd till drabbad befolkning vars primära syfte är att rädda liv och lindra lidande hos en katastrofdrabbad befolkning. Humanitär hjälp måste ges i enlighet med de humanitära principerna om humanitet, opartiskhet och neutralitet.” [Författarens översättning]
Källa: IASC, 2006 ”MCDA Guidelines”, s. 3.

²⁹ UN General Assembly Resolution 46/182, 19 December, 1991.
<http://www.reliefweb.int/iasc/46182.htm> (3 juli, 2009).

³⁰ Nilsson, C. et al., 2008, Contextualising the Comprehensive Approach: The Elements of a Comprehensive Intervention, FOI: Stockholm.

att främja och kanalisera gemensamma ståndpunkter i vissa frågor för ökad påverkanskraft.

Avsaknad av auktoritet och centralt ledarskap återfinns delvis även mellan de olika FN-organen, som i många fall kan ha olika prioriteringar, vilka ofta styrs av deras respektive mandat. Trots att de ingår i FN:s moderorganisation agerar de självständigt och vissa har egna sekretariat. De har också egna styrelser, men finansieras genom frivilliga bidrag från FN:s medlemsländer.³¹ Dock utgör FN-organen mellanstatliga organisationer, av vilka ansvar kan utkrävas från dess medlemsstater. Därtill faller de antingen under FN:s generalförsamling i bemärkelsen att deras chefer och styrelser tillsätts av generalförsamlingen, eller FN-sekretariatet, och ansvar kan därmed utkrävas genom dessa strukturer.³² Slutligen finns det i insatsområdena en humanitär koordinator/platskoordinator, *Humanitarian Coordinator/Resident Coordinator* (HC/RC), vars ansvar det är just att koordinera mellan de olika FN-organen och gentemot värdnationen.³³ Dessutom pågår en reform inom FN-systemet för att ”leverera som en” (*Delivering as One*), med ambitionen att i insatsländerna ha *en* ledare, *ett* program, *en* budget och, när det lämpar sig, *ett* kontor.³⁴

Trots denna begränsning beträffande linjeorganisationer och centralt beslutsfattande finns övergripande koordineringssystem för att hantera humanitära frågor. Det främsta organet för koordinering av humanitära frågor är FN:s *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), vilket leds av FN:s katastrofbiståndskoordinator, *Emergency Relief Coordinator* (ERC), med ansvar gentemot hela det humanitära samfundet. OCHA ansvarar för att mobilisera och koordinera effektiva humanitära insatser baserade på humanitära principer i partnerskap med nationella och internationella aktörer för att³⁵:

- minska mänskligt lidande i krissituationer
- främja folk i nöds rättigheter
- främja beredskap och förebyggande kapacitet
- främja hållbara lösningar

³¹ <http://www.sfn.se/fn-info/organisation/fns-underorgan/> (5 juni, 2009).

³² Underorganen ingår i FN:s moderorganisation, men agerar självständigt och har egna sekretariat. De har egna styrelser, men finansieras genom frivilliga bidrag från FN:s medlemsländer. Några ingår dock i FN:s sekretariat. Dessa får del av FN:s budgetmedel. Underorganen har bildats genom beslut av generalförsamlingen, och deras chefer och styrelser tillsätts av generalförsamlingen. De agerar självständigt men rapporterar till ECOSOC och generalförsamlingen.

³³ En Humanitarian Coordinator utses av OCHA:s Emergency Relief Coordinator (se nedan) i de fall en humanitär situation så kräver. Denne är oftast även densamme som landets Resident Coordinator, d.v.s. koordinatör för FN:s samtliga organ i landet, och blir därmed HC/RC. Därtill är RC:n enligt praxis även United Nations Department of Safety and Security (UNDSS) Designated Official (DO), vilken beslutar om säkerhetsåtgärder för FN-personals säkerhet.

³⁴ Se United Nations Development Group: <http://www.undg.org/?P=7> (30 juni, 2009).

³⁵ <http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/tabid/1076/Default.aspx> (3 juli, 2009).

Detta ger OCHA i uppgift att inte enbart koordinera FN:s egna humanitära insatser, utan dess mandat sträcker sig till att koordinera och underlätta humanitära insatser av samtliga humanitära aktörer, inklusive dem utförda av NGO:er. För att underlätta denna koordinering tillhandahåller OCHA en rad krishanteringsredskap vid kriser, vilka bland annat inkluderar civil-militär koordineringspersonal³⁶.

OCHA fungerar även som sekretariat för IASC, d.v.s. FN:s permanenta samordningskommitté, vilket är det högst beslutande organet för humanitära frågor. IASC samlar FN:s operativa organ involverade inom humanitära frågor, den mellanstatliga organisationen Internationella migrationsorganisationen, IOM, (*International Organization for Migration*), Röda korset samt NGO:er representerade i form av ovannämnda paraplyorganisationer³⁷. Inom denna samordningskommitté tas beslut främst avseende policyfrågor och riktlinjer vilka till stor del avgör hur humanitära insatser utformas. Bland annat har IASC enats kring ett antal riktlinjer för civil-militär samverkan. Viktigast av dessa är:

- *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies – An IASC Reference Paper* (2004) ("IASC Reference Paper") – d.v.s. riktlinjer för civil-militära relationer i konfliktdrabbade katastrofsituationer.
- *The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – "Oslo Guidelines"* (2006, rev. 2007) – d.v.s. riktlinjer för användning av militära resurser i katastrofer.
- *The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, 2003, rev. 2006 ("MCDA Guidelines") – d.v.s. riktlinjer för användning av militära resurser som stöd för humanitära insatser i konfliktområden.
- *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys* (2001) – d.v.s. riktlinjer för användning av militära eller beväpnade eskorter vid humanitära insatser.

Dessa sammanfattas och ligger till grund för diskussionen i kapitel 3 "Humanitära organisationers förutsättningar för civil-militär samverkan".

³⁶ Riktlinjerna för OCHA:s civil-militära koordineringspersonal återfinns i OCHA, 2008, United Nations Civil-Military Coordination Officer Field Handbook, OCHA: Geneva, 2008.

³⁷ VOICE är dock inte representerat vid IASC.

2.1 Den humanitära reformen

Vid sidan av den ovan nämnda FN-reformen, *Delivering as One*, pågår en parallell humanitär reform, kallad *Cluster Approach*, vars huvudsakliga syfte har varit att skapa förutsägbarhet, ansvarsskyldighet och partnerskap enligt nedanstående beskrivning:³⁸

1. **Förutsägbarhet** handlar om att tydliggöra vilka aktörer som är involverade i vilken typ av kluster/sector, vem som leder koordineringen inom respektive kluster/sector, samt att säkerställa att gemensamma standarder är fastställda innan en kris inträffar. Detta har lett till att så kallade kluster (eller ibland sektorer) identifierats med fastställda ledaraktörer (s.k. kluster-/sectorledare från engelskans *cluster/sector lead*) på global nivå. Exempel på kluster/sektorer är hälsoklustret, lett av Världshälsoorganisationen (WHO), vatten/sanitet, lett av UNICEF, och logistik, lett av Världslivsmedelsprogrammet (WFP).³⁹ Dessa ledaraktörer ansvarar för att jobba med standard- och policyfrågor, skapa responskapacitet, samt operativt stöd. Likaså finns det på landsnivå ett ansvar hos FN:s HC/RC att identifiera ledaraktörer för respektive land.⁴⁰ På så sätt vet alla vem det är som kommer att leda koordineringen inom en viss sektor, vilka de andra aktörerna är och vilka standards som ska eftersträvas. Det är viktigt att betona att ledaraktörer i specifika länder inte är ansvariga för att ”leda” den övergripande responsen inom sektorn, utan snarare har ansvar att främja nära samverkan mellan humanitära aktörer inom sektorn och upprätthålla lämpliga länkar med intressenter. För att kunna utföra detta krävs att ledaraktörer identifierar de huvudsakliga aktörerna inom sina respektive kluster/sektorer.
2. **Ansvarsskyldighet** handlar om att varje ledaraktör är skyldig att rapportera till den HC/RC som FN har på plats i landet, samt kan ställas till svars för hur väl organisationen levt upp till de ansvarsområden som definierats. Dessa ansvarsområden inkluderar, men är inte begränsade till, att se till att nyckelaktörer inkluderas i kluster/sector-planen och responsen, att sektorsöverskridande frågor som genus, HIV/AIDS och mänskliga rättigheter hanteras, samt att agera ”sista utvägens leverantör”

³⁸ OCHA:s Humanitarian Reform Support Unit, www.humanitarianreform.org (9 juli, 2009).

³⁹ För en komplett lista över kluster/sektorer, med respektive ledarorgan, se bilaga 2.

⁴⁰ Kluster-/sectorledare på landsnivå kan ibland skilja sig från globala nivån, p.g.a. t.ex. lokal kapacitet.

(*provider of last resort*)⁴¹. En fullständig lista med ansvarsområden finns angiven i bilaga 3.

3. **Partnerskap** relaterar till ett antal principer för partnerskap (*Principles of Partnership*, se bilaga 4), vilka betonar ett åtagande bland aktörerna om jämlikhet, transparens, resultatorientering, ansvar och komplementära insatser.

De två förstnämnda principerna handlar till stor del om att undvika situationer som ofta har uppstått i humanitära insatser, d.v.s. att vissa sektorer saknat en ledande aktör, etablerade koordineringsforum eller till och med fallit mellan stolarna. Den sistnämnda principen om partnerskap tar istället fasta på arbetssätt och metoder för samverkan. Tillsammans utgör *Cluster Approach* ett försök till standardhöjning inom humanitära insatser genom att effektivisera koordinering inom ett system som präglas av avsaknad av centralt beslutsfattande.

En central fråga som genomsyrar dokumenten kring *Cluster Approach* handlar just om hur man kan leda utan auktoritet och det betonas att kluster-/sektorledare inte verkar inom en traditionell linjeorganisation, med hierarki som medger order eller beslutanderätt över andra aktörer. Däremot har kluster-/sektorledare ansvar för att främja insatser som baseras på prioriterade humanitära behov, och att sektorstandarder möts oavsett den enskilda organisationens mandat och/eller givarpreferenser. Rollen som definierats för kluster-/sektorledare är därmed att främja en process vars målsättning är en välkoordinerad och effektiv humanitär respons. Enligt IASC så ska dessa kluster/sektorer, för att vara effektiva, verka på ett sätt som respekterar rollerna, ansvarsområdena och mandaten hos de respektive humanitära organisationerna. Detta innebär att det finns ett behov av "icke-byråkratiska tillvägagångssätt för att involvera samtliga humanitära aktörer i inkluderande processer för samarbete kring gemensamma intressen".⁴² Vidare konstateras att vissa humanitära aktörer inte kommer att vara redo eller ha möjlighet att formellt sluta sig till strukturer som kräver avrapportering till ledaraktörer, men att kluster-/sektorledare trots detta ska "säkerställa [...] att

⁴¹ Ansvaret som "sista utvägens leverantör" innebär ett åtagande att göra sitt yttersta för att säkerställa en adekvat och lämplig respons till humanitära situationer inom sitt ansvarsområde (d.v.s. kluster/sektor). Detta innebär att kalla på andra humanitära aktörer att fylla behovsgap, och, om detta ej lyckas, att ta på sig ansvaret för att uppfylla dessa humanitära behov. Dock konstateras att kluster-/sektorledarens möjlighet att uppfylla dessa kan begränsas av graden av humanitärt tillträde, säkerhet och finansiering. Skulle någon av dessa faktorer hindra kluster-/sektorledarens möjlighet att åtgärda de humanitära behoven kvarstår ansvaret att arbeta med HC/RC:n och andra relevanta parter för att åtgärda dessa hinder, t.ex. genom att söka mobilisera finansiering till organisationer med humanitärt tillträde eller genom att försöka förhandla fram humanitärt tillträde med relevanta parter. (Källa: IASC, 2006 IASC Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response.)

⁴² IASC, 2006, IASC Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response, s. 8. (författarens översättning)

samtliga humanitära aktörer får möjlighet att delta till fullo och jämlikt i att utforma målsättning, strategier och aktiviteter för den sektoriella gruppen.”⁴³

Detta kräver, enligt OCHA:s stödenhet för humanitära reformen, HRSU (*Humanitarian Reform Support Unit*), ett förändrat tankesätt och förändrade arbetsmetoder från ett auktoritärt ledarskap till en samarbetsapproach. Förändringen handlar, enligt HRSU, mycket om beteende och attityder som uppmuntrar fortsatt deltagande och deltagarnas känsla av ägande (*ownership*) av gemensamma strategier och beslut. Med avsaknad av auktoritet krävs istället att den som leder koordineringen kan inspirera till åtaganden och engagemang. Istället för auktoritärt beteende krävs därför ett beteende som skapar laganda. I arbetet med *Cluster Approach*, och i utbildningen av kluster-/sektorledare, har OCHA betonat vikten av att söka olika input och låta alla idéer höras, för att på så sätt skapa en gemensam bild av hur problemen ska lösas, där intressenterna känner ett delat ansvar för resultaten (*outcomes*). Detta kan enligt OCHA underlättas av att medlemmarnas uppmärksamhet dras till angelägenheter, intressen, aktiviteter och/eller önskade målsättningar som de delar och vilka de inte kan uppnå effektivt på egen hand. Detaljerna kring detta skifte sammanfattas i faktaruta 1.⁴⁴

Faktaruta 1. Skiftande tankesätt och arbetsmetoder för ledarskap i *Cluster Approach*

Ledarskap i kluster kräver förändrade tankesätt och arbetsmetoder, från ett beordrande ledarskap till ett medarbetande arbetssätt. Mer specifikt kräver det en förändring...

Från...	Till...
ledarskap baserat på auktoritet	ledarskap baserat på tillit, goda relationer och service
enhälligt beslutsfattande	delat beslutsfattande och konsensusbyggande
hierarki och kontroll	understödjande och möjliggörande
”ledaridentitet”	sammankallande koordinator
”utförande partner”	”likvärdiga partners”
säga åt, dirigera och ge order	fråga, samråda och föreslå
fokus på egna organets intressen	fokus på den bredare sektorn och krisen i sin helhet
hitta fel, fördela skuld och straffa	gemensamt lärande, återkoppling, fortlöpande förbättring
vara i centrum	underlätta och stödja bakom kulisserna
beordrande ledarskap	medarbetande ledarskap

Källa: IASC Cluster/Sector Leadership Training (CSLT) 4: 15-19 Oktober 2007.

⁴³ IASC, 2006, IASC Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response, s. 8. (författarens översättning)

⁴⁴ IASC Cluster/Sector Leadership Training (CSLT) 4: 15-19 oktober 2007.

Andra ledarskapsfärdigheter som betonas i OCHA:s träning är aktivt lyssnande – baserat på en metod där ledaren lyssnar innan han/hon uttrycker sin egen ståndpunkt. Detta ska minimera risken för förutfattade meningar och missförstånd, identifiera enighet/kongruens samt generera nya idéer. I slutändan är förhoppningen att detta förbättrar ledarens förmåga att påverka och övertala inblandade aktörer samt skapar konsensus för att underlätta samarbete och partnerskap trots avsaknaden av auktoritet.⁴⁵

⁴⁵ IASC Cluster/Sector Leadership Training (CSLT) 4: 15-19 Oktober 2007.

3 Humanitära organisationers förutsättningar för civil-militär samverkan

Den koordinering mellan humanitära organisationer som förekommer visar sig bland annat i den uppslutning som finns bakom de riktlinjer IASC har utfärdat för civil-militär samverkan. Trots att dessa utgör icke-bindande dokument hänvisar samtliga FN-organen i denna studie till dessa riktlinjer för sin civil-militära samverkan. Dock förekommer skillnader i vilken grad olika organisationer har förberett sig för situationer som kan leda till civil-militär samverkan. Medan de flesta FN-organen saknar en egen policy i frågan, utan endast hänvisar till IASC-riktlinjerna, har UNHCR såväl inkluderat ett kapitel om att arbeta med militär i sin egen handbok för humanitära operationer som utfärdat en separat handbok för militära aktörer om humanitära operationer.⁴⁶ Därtill har den mellanstatliga organisationen IOM, vilken genom sitt medlemskap i IASC också godtar dess principer, tecknat ett ramavtal med NATO för att skapa större förutsägbarhet hos respektive organisation vad som kan förväntas av varandra i situationer där civil-militär samverkan inleds.⁴⁷

Likaså kan konstateras att majoriteten av NGO:erna som omfattas av studien erkänner IASC-riktlinjerna samt uttrycker sitt stöd för paraplyorganisationernas egna riktlinjer för civil-militär samverkan, enligt tabellen nedan. Dock finns undantag, t.ex. MSF som urskiljer sig genom att inte delta i någon av paraplyorganisationerna som medlem⁴⁸. Därtill har organisationen inte formellt uttryckt stöd för någon av IASC-riktlinjerna för civil-militär samverkan eftersom organisationen värnar om sitt oberoende och motsätter sig en koordineringsprocess som riskerar att underminera humanitära principer.⁴⁹

Den samlade rödakorsrörelsen, vilken inkluderar Internationella rödakorskommittén (ICRC), Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen (IFRC) samt de nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningarna, skiljer sig från FN-organen och övriga NGO:er. Visserligen deltar både ICRC och IFRC i IASC, varmed de bidrar till de gemensamma policydokumenten och riktlinjerna.⁵⁰ Dock förbehåller sig Rödakorsrörelsen rätten att vidhålla sin självständiga position i humanitära frågor. Detta återspeglas också i att ingen referens

⁴⁶ Se UNHCR, 2007, *Handbook for Emergencies*, (3:e uppl.) Genève.; och UNHCR, 1995, A

UNHCR *Handbook for the Military on Humanitarian Operations*, Genève.

⁴⁷ IOM, odaterad, *IOM and Civil-Military Coordination (CIMIC)*, Genève.

⁴⁸ Dock medverkar MSF som observatör i paraplyorganisationen ICVA som deltar i IASC.

⁴⁹ MSF, 2007, MSF: *What Relations to the "Aid System"?*, March 2007

⁵⁰ <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/> (24 augusti, 2009).

görs till övriga dokument i rörelsens egna policydokument.⁵¹ En kartläggning av vilka organisationer som har en civil-militär policy, hur de förhåller sig till IASC-dokumenterna samt huruvida de explicit uttryckt stöd för paraplyorganisationernas policydokument presenteras i tabell 4 nedan.

Tabell 4: Organisationers policydokument

NGO	Civil-militär policy		Hänvisar till IASC:s gemensamma policydokument				Hänvisar till paraplyorganisationernas policydokument		
	Ja ⁵²	Nej	IASC Reference	Oslo	MCDA	Escorts	Voice	SCHR	Inter-Action
CARE ⁵³	I		X	X	X	X		X	X
Save the Children ⁵⁴		X	X	X	X		X	X	X
CARITAS ⁵⁵	O		X	X	X	X		X	
Oxfam ⁵⁶	O			X	X			X	
World Vision ⁵⁷	I		X	X				X	X
Médecins Sans Frontières ⁵⁸		X							
Rödakors-rörelsen									
ICRC/IFRC ⁵⁹	O								

Eftersom paraplyorganisationerna SCHR och InterAction är medlemmar i IASC står även de i princip bakom de riktlinjer som IASC utfärdat. Därtill omfattar

⁵¹ Se Council of Delegates of the Red Cross and Red Crescent Movement, 2005, *Resolution 7: Guidance Document on Relations Between the Components of the Movement and Military Bodies* Studer, M., 2001, "The ICRC and Civil-Military Relations in Armed Conflict", i *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No. 842.

⁵² Åtskillnad har gjorts mellan organisationer med interna ("I") respektive offentliga ("O") policydokument.

⁵³ CARE International, 2009, *Policy Framework for CARE International's Relations with Military Forces*, June 2009.

⁵⁴ Smith, K., 7 september, 2009, E-post, Save the Children

⁵⁵ CARITAS Internationalis, 2006, *CARITAS Internationalis Relations with the Military*

⁵⁶ Oxfam International, 2008, "Oxfam International Position on Managing the Humanitarian/Military Interface" i The Oxfam International Humanitarian Dossier

⁵⁷ World Vision, 2008, *Principled Pragmatism: NGO Engagement with Armed Actors*; World Vision, 2008, *HISS-CAM: A Decision-Making Tool*; Personlig kommunikation Thompson, E. 17 april, 2009, E-post, World Vision International.

⁵⁸ Tronc, E., 26 maj, 2009, E-post, MSF

⁵⁹ Council of Delegates of the Red Cross and Red Crescent Movement, 2005, *Resolution 7: Guidance Document on Relations between the Components of the Movement and Military Bodies*, 16-8 November, 2005, Seoul; Studer, M., 2001, "The ICRC and Civil-Military Relations in Armed Conflict", i *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No. 842, June 2001.

deras egna riktlinjer i stort samma principer för civil-militära relationer, frågeställningar att ta i beaktning och villkor för civil-militär samordning. Med anledning av denna likhet utgör de mer övergripande, det vill säga IASC-riktlinjerna, grunden för diskussionen som följer. Dock finns en sammanställning av respektive policydokument och paraplyorganisationers syn på principer och villkor för civil-militär samverkan samt konsekvenser att beakta inför beslut om civil-militär samverkan i bilaga 5, 6 respektive 7. Dessutom sammanfattas policydokumentens och paraplyorganisationernas syn på typer av militär assistans och proceduren för att inleda en efterfråga på militär assistans i bilaga 8.⁶⁰

3.1 Humanitära principer och humanitärt utrymme

En viktig förutsättning för att humanitära organisationer ska kunna verka i komplexa situationer är att skapa och upprätthålla en miljö som underlättar samtycket för det humanitära arbetet - något som ibland kallas humanitärt utrymme (*humanitarian space*). Detta sker genom att den humanitära operationen uppfattas vara *neutral* och *opartisk*, vilket krävs för att agera utifrån *humanitets*-begreppet och på så sätt lindra lidande varhelst det inträffar. Dessa tre humanitära principer är därför strängt sammankopplade med förutsättningarna för att humanitära organisationer ska kunna verka i komplexa situationer. IASC:s riktlinjer konstaterar vidare att ”därmed utgör upprätthållandet av en tydlig distinktion mellan rollerna och funktionerna av å ena sidan humanitära aktörer och å andra sidan militära aktörer *den avgörande faktorn* för att skapa en operativ miljö i vilken humanitära organisationer kan utfärda sina sysslor både effektivt och säkert.”⁶¹

Eftersom militära insatser kan leda till att neutralitet, opartiskhet eller andra humanitära principer åsidosätts eller ifrågasätts för samtliga humanitära aktörer i insatsområdet, krävs yttersta eftertanke från humanitära aktörers sida innan beslut om att använda sig av militärt stöd för humanitära insatser tas. I slutändan skulle sådant stöd kunna leda till att humanitära aktörer blir direkta måltavlor för stridande parter, samt att det humanitära tillträdet, d.v.s. möjligheten att nå ut till den drabbade befolkningen, går förlorad. Dessutom kan det få långvariga

⁶⁰ Sammanställningen i bilaga 5-8 grundar sig på organisationernas policydokument i de fall sådana funnits att tillgå (Källa: CARE International, 2009, *Policy Framework for CARE International's Relations with Military Forces*, June 2009; CARITAS Internationalis, 2006, *CARITAS Internationalis Relations with the Military*; Oxfam International, 2008, "Oxfam International Position on Managing the Humanitarian/Military Interface"; World Vision, 2008, *Principled Pragmatism: NGO Engagement with Armed Actors*; World Vision, 2008, *HISS-CAM: A Decision-Making Tool*), i annat fall på personlig kommunikation (Källa: Smith, K., 7 september, 2009, E-post, Save the Children; Tronc, E., 26 maj, 2009, E-post, MSF).

⁶¹ IASC, 2006, "MCDA Guidelines", s. 3 (författarens översättning och kursivering).

konsekvenser, så att även framtida kriser i området försvåras. Slutligen kan förlorad neutralitet resultera i att den drabbade befolkningen blir måltavlor för de stridande parterna. Civila aktörers delvis motvilliga attityd mot militär samverkan kan därmed härröras från tre frågor: *humanitär personals säkerhet*, *humanitärt tillträde* och *den drabbade befolkningens säkerhet*.⁶² För att säkerställa dessa värden, har civila aktörer enats kring en rad villkor för civil-militär samverkan, vilka presenteras i avsnittet nedan.

3.2 Villkor för civil-militär samverkan

Som framgår av OCHA:s definition av civil-militär samverkan skiljer de på grader av samverkan, från samexistens (*co-existence*) till samarbete (*cooperation*). Vid beslut om vilken typ av samverkan humanitära organisationer bör inleda med militären är det viktigt att notera att militären inte kan ses som en homogen aktör, utan att olika mandat och karaktär kan göra att olika förhållningssätt är mer eller mindre lämpade. OCHA tar i detta avseende fasta på huruvida militären har, eller uppfattas ha, blivit en del av konflikten eller inte. Därtill konstateras att det avgörande kriteriet hos militära aktörer för lämpligheten i samverkan med humanitära aktörer är till vilken grad militären agerar med samtycke (*consent*) från såväl värdnationen som övriga stridande parter i insatsområdet.⁶³

Detta är nära kopplat till typ av insatsmiljö. Militären kan t.ex. tänkas ha större acceptans i ett naturkatastrofdrabbat område, som i övrigt är stabilt, än i en konfliktzon, där militären, även om de utgör del av en fredsfrämjande insats, kan uppfattas som en stridande part.

En annan avgörande faktor är vilken typ av assistans som militären förväntas tillhandahålla, vilket särskiljs genom dess synlighet gentemot mottagaren:

- **Direktassistans** (d.v.s. direkt distribution av nödhjälp eller tillhandahållande av tjänster till mottagarna)
- **Indirekt assistans** (utan direktkontakt med mottagarna, t.ex. logistiksupport genom transport av varor och humanitär personal)
- **Infrastrukturassistans** (t.ex. vägarbeten, skydd av flygutrymme, elgenerering, etc. som underlättar humanitära insatser, men som inte nödvändigtvis syns eller enbart är till för humanitära insatser, eller för den drabbade befolkningen)⁶⁴

⁶² IASC, 2006, "MCDA Guidelines".

⁶³ Gourlay, C., 2000, "Partners Apart: Managing Civil-Military Co-operation in Humanitarian Intervention", Disarmament Forum, No. 3.

⁶⁴ IASC, 2006, "MCDA Guidelines".

För att minska risken för att de grundläggande principerna om humanitet, neutralitet och opartiskhet åsidosätts, eller upplevs åsidosatta, finns vissa grundläggande försiktighetsprinciper vilka IASC enats om, såsom att humanitära organisationer bör undvika samarbete med stridande parter, eller parter som uppfattas som stridande, avstå från direktassistans tillhandahållen av militära aktörer, samt från eskort tillhandahållen av beväpnade eller militära aktörer.⁶⁵

Dock fastslår IASC att ”den grundläggande humanitära målsättningen att bistå med hjälp och skydd till befolkning i behov ibland kan nödvändiggöra ett pragmatiskt förhållningssätt, vilket kan komma att innefatta civil-militär samordning”.⁶⁶ I ”exceptionella fall” tillåts således avvikelser från de ovan nämnda grundläggande försiktighetsprinciperna. Därtill konstateras att i och med det faktum att civila och militära aktörer befinner sig i samma insatsområde, bör en begränsad koordinering alltid förekomma för att underlätta denna samexistens. Ett viss visst informationsutbyte rekommenderas också, t.ex. för att undvika att humanitär personal kommer till skada.⁶⁷

Det första och grundläggande villkoret för civil-militär samverkan är ”sista utvägens princip” (*last resort*), d.v.s. att användandet av militära resurser, beväpnade eskorter, gemensamma humanitär-militära insatser eller annan form av synlig samverkan med militären ska ses som sista utväg. Det ska endast ske i fall där det inte finns något civilt alternativ och endast om militären kan tillfredsställa ett kritiskt humanitärt behov.⁶⁸ Detta innebär även att militären ska tillhandahålla en för ändamålet unik kapacitet och förmåga.⁶⁹

Därtill kommer en rad villkor som alla i längden syftar till att upprätthålla de humanitära principerna om humanitet, neutralitet och opartiskhet, vilket förväntas bidra till upprätthållandet av det humanitära utrymmet och därmed även till fortsatt tillträde för personal, samt att den civila befolkningen och personal inte utsätts för risker.⁷⁰ Dessa sammanfattas nedan:

- Respekt för internationell rätt, FN:s uppförandekoder och humanitära principer
- Upprätthåll distinktion mellan humanitära och militära aktörer

⁶⁵ Se följande IASC document: (2007) ”Oslo Guidelines”; 2006, ”MCDA Guidelines”; (2004) ”IASC Reference Paper”; (2001) Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys.

⁶⁶ IASC, 2004, ”IASC Reference Paper”, s. 8 (författarens översättning).

⁶⁷ IASC, 2006, ”MCDA Guidelines”.

⁶⁸ IASC, 2004, ”IASC Reference Paper”.

⁶⁹ IASC, 2006, ”MCDA Guidelines”.

⁷⁰ Sammanfattat från följande IASC document: (2007) ”Oslo Guidelines”; (2006) ”MCDA Guidelines”; (2004) ”IASC Reference Paper”; (2001) Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys.

- Civilt ledarskap och operativ självständighet⁷¹
- *Do No Harm* - säkerställa att samordning med militären inte skapar ytterligare konflikt eller sätter de drabbade/befolkningen i fara
- Samtycke från stridande parter
- Suveränitet - samtycke från värdnation
- Använd inte parter som uppfattas som stridande
- Komplement till humanitära insatser - fylla behovsgap snarare än att konkurrera om insatser
- Begränsning i tid och omfattning samt en förutbestämd *exit*-strategi
- Respekt för lokal kultur - de drabbade ska i möjligaste mån involveras i design och implementering av nödhjälp, inkl. civil-militär samverkan
- Omedelbara behov - en avsaknad av humanitär insats leder till oacceptabla nivåer av mänskligt lidande
- Förmåga att tillgodose behoven med civila medel saknas

Vissa av de ovanstående villkoren är närmare kopplade till principen om humanitet, såsom att inte orsaka mer lidande för den drabbade befolkningen (*do-no-harm*) genom samverkan med militär, eller att låta oacceptabla nivåer av mänskligt lidande fortgå istället för att samverka med militär. Andra är nära kopplade till neutralitet och opartiskhet. Till exempel kan nämnas vikten av att upprätthålla en klar distinktion mellan humanitära och militära aktörer samt att vinna samtycke från såväl stridande parter som värdnationen för att inte uppfattas som partisk i en strid. Därtill kan civilt ledarskap bidra både till upprätthållandet av den operativa självständigheten, och därmed neutraliteten och opartiskheten, och till främjande av humanitet, eftersom humanitära aktörer framhåller vikten av den expertis de besitter t.ex. avseende behovsbedömning, målgruppsurval och deltagandemetoder (*participatory approach*)⁷². Det betonas dock att civilt ledarskap inte innebär att ge civil kontroll eller befäl över militära medel, utan snarare att den humanitära insatsen, även om militära medel nyttjas, ska bibehålla civilt ledarskap. Detta innebär att militära befälhavare kan avböja att delta i insatser som de anser vara för riskabla eller av annan orsak olämpliga.⁷³

Utöver de ovanstående villkoren tillkommer två ytterligare villkor för militär eller beväpnad eskort:

⁷¹ Med civilt ledarskap menas att den humanitära insatsen, även om militära medel nyttjas, ska behålla civilt ledarskap. Dock ger detta ingen civil kontroll eller befäl över militära medel. Med operativ självständighet menas främst att samverkan inte ska utgå från politiska och strategiska målsättningar, utan ska bestämmas utifrån humanitära behov, vilket innefattar frihet att utföra självständiga behovsbedömningar och identifiera mottagare baserat på humanitära behov.

⁷² Med deltagandemetoder avses metoder, som t.ex. *Participatory Rural Appraisal* (PRA), där egenmakten hos målgruppen för en intervention stärks genom att de involveras i allt från behovsanalysen och planeringen, till implementeringen och att granska och följa upp insatsen.

⁷³ Se följande IASC-dokument: (2007) "Oslo Guidelines" och (2006) "MCDA Guidelines". Se även InterAction, 2008, Policy Brief: Interaction on Civil-Military Relations.

- Säkerhet – militär eller beväpnad eskort har förmåga att utgöra trovärdigt avskräckningsmedel och öka säkerheten utan att riskera säkerheten för drabbade eller civilbefolkningen
- Suveränitet – värdnationen är ovillig eller oförmögen att skapa säker insatsmiljö⁷⁴

Trots denna lista av villkor, menar många NGO:er att det saknas tydlighet i vad som utgör ”exceptionella omständigheter” som skulle rättfärdiga samverkan med militär.⁷⁵ Det pågår dock försök bland NGO:er att klargöra detta, åtminstone för egen del, genom att sätta upp scenarier för att illustrera situationer som kan motivera olika typer av relation med militären i olika insatsmiljöer, d.v.s. det pragmatiska förhållningssätt som IASC:s riktlinjer förespråkar (se bilaga 9 för exempel på dylika scenarier).⁷⁶

3.3 Avväganden inför beslut om civil-militär samverkan

För att fastställa om ovanstående villkor är uppfyllda och huruvida nyttan av att ingå i samverkan med militär överstiger eventuella negativa effekter görs avvägningar av konsekvenserna för:

- Humanitärt tillträde
- De drabbade och lokalbefolkningen
- Humanitära utrymmet samt uppfattad neutralitet och opartiskhet hos humanitära aktörer
- Säkerhet för humanitär personal
- Beroende av militärt stöd och långsiktiga konsekvenser militärt stöd kan ha för t.ex. tillträde och säkerhet
- Andra humanitära organisationer som valt att ej samverka med militär.⁷⁷

Dessa avvägningar ställer krav på att humanitära organisationer som använder sig av militärt stöd försäkrar sig om en minimal negativ inverkan på säkerheten för humanitär personal, andra humanitära organisationer, det humanitära tillträdet och lokalbefolkningen. Detta gör att humanitära organisationer som väljer att ingå i civil-militär samverkan måste vara extra tydliga med sin neutralitet och opartiskhet. I vissa fall görs detta med hjälp av ännu tydligare transparens för att på så sätt förklara att samverkan görs just för att garantera personalens säkerhet

⁷⁴ IASC, 2001, Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys.

⁷⁵ SCHR (odaterat), *SCHR Position Paper on the Role of International Peacekeeping Forces in the Provision of Humanitarian Assistance*.

⁷⁶ CARE International, 2009, *A policy Framework for CARE International's Relations with Military Forces and Non-state Armed Actors*, Internal Draft, ver. February 2009.

⁷⁷ IASC, 2004, “IASC Reference Paper”.

och för att säkerställa humanitärt tillträde. Vissa NGO:er rekommenderar även att aktörer som ingår i sådana relationer bör eftersträva att bistå med assistans till drabbade bland samtliga parter i en konflikt, eftersom det tydliggör den humanitära principen och opartiskheten.

3.4 Procedur för beslut om civil-militär samverkan

För att säkerställa att samverkan med militär baseras på behoven hos de drabbade snarare än politisk/strategiska motiv, krävs att förfrågan görs från HC/RC. Detta beslut ska endast baseras på humanitära intressen.⁷⁸ Vissa NGO:er, som i större grad betonar lokalt ägandeskap och deltagandemetoder, menar att civilbefolkningen ska tillfrågas innan ett sådant beslut tas, då det är de som är mest utsatta och kommer att få leva med konsekvenserna.⁷⁹ Detta är dock ingen vedertagen procedur. Behovet av militära eller beväpnade eskorter avgörs också av DO/HC/RC. Detta ska ske först efter samråd med en bred grupp intressenter, eftersom samtligas säkerhet påverkas av ett dylikt beslut. Därtill ska DO dessförinnan ha klarat ut med lokala myndigheter huruvida de är villiga och förmår säkerställa en säker insatsmiljö.⁸⁰

3.5 Samverkan och informationsutbyte

Beroende på i vilken omfattning villkoren för att upprätthålla de humanitära principerna om humanitet, neutralitet och opartiskhet anses uppfylla och de avvägningar som gjorts angående konsekvenserna, kan beslut leda till olika typer av samverkan med militären. OCHA har definierat tre steg av gradvis stigande samverkan: samexistens, samordning (*coordination*) och samarbete. Dessa kan beskrivas enligt följande:

- **Samexistens** förordas i situationer där aktivt och synligt samröre mellan civila och militära aktörer är olämpligt. I sådana fall bör fokus ligga på att minimera konkurrens och konflikter för att underlätta för respektive aktör att arbeta i samma geografiska område med minimal påverkan på varandras arbete.
- **Samordning** förordas i situationer där mer långtgående dialog kan föras och tydligare informationsutbyte kan ske utan att i onödan riskera

⁷⁸ IASC, 2006, "MCDA Guidelines".

⁷⁹ Oxfam International, 2008, "Oxfam International Position on Managing the Humanitarian/Military Interface" i The Oxfam International Humanitarian Dossier.

⁸⁰ IASC, 2001, Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys.

humanitära principer eller säkerhet. Detta sker ofta genom en neutral tredje part.

- **Samarbete** förordas i fall där gemensamma mål och strategier finns uppställda som ger utrymme för samarbete. I sådana fall bör samverkan fokusera på att öka effektiviteten av de gemensamma ansträngningarna för att uppnå humanitära målsättningar.⁸¹

Därtill lägger vissa NGO:er till ett fjärde alternativ, vilket kan klassas som medveten/aktiv avhållning från samröre, vilket ibland kan resultera i att de väljer att lämna en humanitär situation framför att samverka med militär på grund av bedömningen att de vidare negativa konsekvenserna av sådan samverkan skulle överstiga den potentiella nyttan av deras närvaro i området.⁸²

Graden av samverkan påverkar även informationsutbytet mellan civila och militära aktörer. IASC slår fast att humanitära aktörer inte bör delge information som kan innebära fara för liv eller kan komma att ifrågasätta humanitära aktörers opartiskhet och neutralitet. Däremot framhålls att visst informationsutbyte kan vara nödvändigt, särskilt om det kan öka säkerheten för civilbefolkningen eller humanitär personal. Genom att delge information till militära aktörer angående vissa humanitära aktiviteter kan t.ex. oönskad skada, störning och förstörelse av humanitära tillgångar undvikas, liksom onödig risk för humanitär personal och civilbefolkningen. Kort sagt, information som räddar liv, inte sådan som innebär fara för liv, bör delges.

Civila aktörer erkänner dock att information som militärer får in genom deras regelbundna arbete kan ha avsevärt värde för humanitära insatser.⁸³ Till exempel kan information om en befolknings tillstånd, tillgång till vatten och sanitet eller annan kritisk infrastruktur vara avgörande för att bedöma humanitära behov i ett område. Därmed bör militär avstå från att hemligstämpla dylik information utan snarare göra den tillgänglig i största möjliga mån för relevanta humanitära aktörer. Därtill bör militära aktörer som tillhandahåller bistånd⁸⁴ till en drabbad befolkning, oavsett motiv, koordinera sådana insatser med FN:s HC/RC för att möjliggöra nödvändig särskiljning mellan militära och humanitära aktörer och insatser, samt öka den kompletterande effekten av sina insatser.

⁸¹ OCHA, 2008, Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergency.

⁸² Se t.ex. World Vision, 2008, HISS-CAM: A Decision-Making Tool.

⁸³ Se t.ex. IASC, 2006, "MCDA Guidelines".

⁸⁴ Notera att ordet "humanitärt" ej använts, då det beroende på motiv kan bedömas att inte utgöra humanitärt bistånd – t.ex. om det primära motivet ej är att besvara behov hos en befolkning i nöd, utan istället utgörs av militärstrategiska målsättningar, som t.ex. "hearts and minds"-insatser. VOICE betonar t.ex. att "bistånd som ges av militär/stridande parter ej kan definieras som 'humanitära insatser' eftersom militär/stridande parter per definition inte är neutrala och oftast utgör politiska instrument" [författarens översättning]. (Källa: VOICE, 2009, *VOICE Position on Civil-Military Relations in Humanitarian Action*, s. 1).

4 Slutsatser och rekommendationer

Efter en kartläggning av världens största humanitära organisationer kan det konstateras att en majoritet av dessa finns representerade i de länder där Sverige deltar i fredsfrämjande insatser. I och med denna samexistens är det viktigt att ta hänsyn till dessa organisationers riktlinjer för samverkan med, och förhållnings-sätt gentemot, militära aktörer.

Trots den enorma kapacitet som militära aktörer kan tillhandahålla för humanitära insatser hänvisas användningen av dessa till en sista utvägens princip enligt flertalet civila policydokument och riktlinjer på området. Detta innebär att civil-militär samverkan, bortom samexistens med begränsat informationsutbyte, enligt humanitära organisationers riktlinjer, endast bör tillämpas där inget civilt alternativ finns och i situationer där alternativet att avstå från dylik samverkan skulle leda till en oacceptabel nivå av mänskligt lidande. Denna avhållsamhet grundar sig på en verklig oro för en potentiellt negativ inverkan på *humanitär personals säkerhet, humanitärt tillträde* samt den *drabbade befolkningens säkerhet*. De riktlinjer som tagits fram syftar därför till att minimera eventuellt negativ inverkan på det humanitära utrymmet genom att upprätthålla de humanitära principerna om humanitet, neutralitet och opartiskhet.

För att minska risken för att dessa humanitära principer upplevs sidosatta, skiljer humanitära aktörer på olika typer av assistans av militära aktörer, där direktassistans bör undvikas och endast kan accepteras under exceptionella förhållanden, medan de ställer sig mer öppna till militära bidrag inom indirekt och infrastrukturassistans, men återigen som en sista utvägens princip. Direktassistans ifrågasätts inte enbart på grund av att det riskerar att underminera distinktionen mellan humanitära och militära aktörer, utan även eftersom humanitära aktörer ser sig själva som experter på området.⁸⁵ Den större acceptans som finns för t.ex. logistiskt och infrastrukturstöd beror framförallt på den mindre synliga roll militären då har, i och med att de inte av nödvändighet behöver ha direktkontakt med mottagarna eller att det infrastrukturstöd de bidrar med inte direkt kopplas till de humanitära uppgifterna. Därtill finns en erkänd kapacitet hos militära aktörer inom dessa områden som kan vara svår att matcha för civila aktörer med kort varsel. **För att inte underminera humanitära insatser bör militära aktörer därmed i största möjliga mån fokusera på indirekt stöd och infrastrukturstöd i de fall då civila organisationer som är villiga att tillhandahålla den direkta hjälpen finns tillgängliga.** I den mån militära aktörer erkänner antagandet om humanitära aktörers överlägsna expertis i att tillhandahålla direkt humanitär assistans eller i annat avseende värnar om

⁸⁵ Denna expertis innefattar t.ex. behovsanalyser, målgruppsurval och deltagandemetoder samt metoder för den faktiska leveransen (t.ex. användandet av neutrala platser och metoder för att lämna klagomål).

civil-militär samverkan blir detta särskilt viktigt i situationer där fredsfrämjande militära aktörer agerar under ett skyddsmandat som innefattar civilbefolkningen.

Trots de villkor som listas för civil-militär samverkan, liksom de avvägningar som HC/RC eller DO uppmanas göra enligt riktlinjerna och policydokumenten kvarstår otydlighet kring vad som faktiskt utgör ”exceptionella” fall. I brist på större tydlighet i gemensamma policydokument på global nivå eftersöks svaren på dessa exceptionella situationer genom särskilda policydokument för civil-militär samverkan på landsnivå. Likaså är gråzonen stor för informationsutbyte och det är ytterst upp till den enskilde beslutsfattaren eller lokala riktlinjer att fastställa huruvida information som tillhandahålls endast syftar till att rädda liv eller om den även kan utgöra ett hot mot befolkningen, eller på annat sätt sätter neutralitet och opartiskhet i riskzonen. Däremot välkomnar humanitära organisationer information från militära aktörer som kan upplysa om den humanitära situationen i insatsområden, varför de uppmuntrar eftertanke innan dylik information hemligstämplas av militära aktörer och undanhålles en vidare publik. **Denna otydlighet inför vad som utgör exceptionella förhållanden på global nivå öppnar för militära aktörer att argumentera för när sådana förhållanden föreligger** vid utvecklandet av riktlinjer på landsnivå. För att lyckas med detta behöver militära aktörer **bygga upp förtroendet för sig själva som en trovärdig och nödvändig partner** bland civila motparter och framhålla sin, för ändamålet, unika kapacitet. Tillhandahållande av information med humanitärt värde kan i detta avseende bidra till förtroendeskapandet.

Med avseende på potentiell samverkan med militära aktörer tar riktlinjerna även fasta på militärers olika mandat, vilka kan underlätta eller försvåra samverkan med humanitära aktörer. Särskilt avgörande är i vilken grad militära aktörer själva uppfattas som stridande i en konflikt och i vilken grad de har samtycke från de lokala stridande parterna för sin närvaro i insatsområdet. I fall där större grad av samtycke föreligger (som t.ex. Hurricane Mitch i Honduras och Nicaragua) kan det vara mindre problematiskt för civila aktörer att samverka med militär, medan det i fall där militären uppfattas som stridande (som t.ex. Irak eller Afghanistan) kan vara avsevärt mer problematiskt. **För att kunna positionera sig gentemot humanitära aktörer är det därför viktigt för militära aktörer att vara medvetna om och förhålla sig till graden av samtycke för den egna närvaron i insatsområdet. För detta kan militären dra nytta av humanitära organisationers egna försök till kategorisering av insatssituationer med hjälp av de scenarier de utvecklat** (se bilaga 9). Att utveckla dylika scenarier gemensamt skulle även kunna leda till ökad ömsesidig förståelse och underlätta för att inom ramen för civil-militär samverkan enas om gemensamma grader av samverkan, vilka kan sträcka sig från samexistens till samarbete, och, i den mån det är lämpligt, enas om målsättningar baserade på de humanitära principerna om humanitet, neutralitet och opartiskhet.

I de fall civil-militär samverkan förekommer, betonas från humanitära aktörers sida att det är avgörande att ett civilt ledarskap bibehålls för planering och utförande av humanitära insatser. Detta för att säkerställa att insatserna grundar sig på humanitära behov och tillämpas neutralt och opartiskt, snarare än drivs av politiska eller militärstrategiska syften. I dessa fall, såväl som då militära aktörer bedriver självständigt biståndsarbete, är det, i humanitära aktörers mening, viktigt att en tydlig distinktion görs mellan militära och humanitära aktörer, för att de sistnämnda fortsatt ska upplevas vara neutrala och opartiska. Därtill poängteras att en enskild humanitär aktörs samverkan med militär kan inverka negativt på samtliga humanitära aktörers humanitära utrymme. Detta gör att inte bara de humanitära aktörerna, utan även **militären bör rådgöra, och om möjligt, uppnå samtycke, med ett brett samverkansorgan för humanitära organisationer, helst genom HC/RC, innan samverkan inleds** för att upprätthålla förtroendet för sig själv som samverkansaktör. Med anledning av den vikt humanitära organisationer lägger vid ett civilt ledarskap för samtliga av de humanitära principerna tycks det även var **en förutsättning att militära aktörer accepterar en koordineringsstruktur som leds av en civil aktör.**

Då den humanitära sektorn präglas av avsaknad av auktoritet och centralt beslutsfattande organisationer emellan, är det viktigt för militära aktörer att kunna anpassa sitt arbetssätt om de effektivt ska kunna delta i civil-militär samverkan under civilt ledarskap. Snarare än att direkt ingå i de kluster/sektorer som skapats inom ramen för den humanitära reformen, innebär detta att **lära ifrån de alternativa koordineringsmekanismer som utvecklats** för att på så sätt bättre möta humanitära organisationer på ett icke-hotande sätt. Liksom OCHA utbildar civil-militär samverkanspersonal **bör militära aktörer utbilda resurspooler för civil-militär samverkan**, gärna genom gemensam träning med OCHA. Specifik träning i arbetsmetoder som betonar behoven av att gå från ett auktoritärt ledarskap till en samarbetsapproach skulle även kunna bidra till att **förstärka de kompetenser som krävs för att skapa förtroende och konsensus i grupp**. Även denna typ av träning skulle kunna utföras i samarbete med OCHA.

Redan i definitionerna av civil-militär samverkan framstår dock olika tolkningar av syftet, där militära aktörer ofta utgår från CIMIC-doktrinen där civil-militär samverkan ingås främst *”för att främja slutförandet av det militära uppdraget”*⁸⁶ medan humanitära organisationer framhäver att dess syfte är att *”skydda och främja humanitära principer”*⁸⁷. Detta gör att det kan bli svårt att skapa förtroende mellan civila och militära aktörer inför civil-militär samverkan. Då den militära definitionen strider mot de principer som humanitära aktörer framhäver, medan det däremot inte föreligger något uppenbart principiellt hinder

⁸⁶ Författarens översättning, från engelskans “in support of the achievement of the military mission”.

⁸⁷ Författarens översättning, från engelskans “to protect and promote humanitarian principles”.

för militären att acceptera de humanitära principerna som grund för samverkan⁸⁸, bör **militära aktörer se över möjligheten att agera utifrån den definition som humanitära aktörer antagit**. Genom att acceptera främjandet av de humanitära principerna som det primära syftet, skulle eventuella militärstrategiska syften behöva hänföras till sekundära och implicita. Därmed följer det dock inte per automatik att detta bör ske uteslutande enligt de *riktlinjer* som humanitära aktörer antagit eller att dessa banar väg för de mest effektiva sätten att uppnå de humanitära principerna. Liksom framgått av redogörelsen ovan, är dessa riktlinjer till stor del avgränsande i den mån att de fokuserar på anledningar varför samverkan bör undvikas eller begränsas. För att i humanitärt syfte minimera mänskligt lidande, kan militära resurser under vissa förutsättningar vara avgörande. **För att bättre förstå dessa förhållanden och till vilken grad civil-militära relationer kan underlätta humanitärt arbete rekommenderas därför fallstudier för att utvärdera den eventuella humanitära nyttan som militära medel har bidragit till.** Dylik forskning skulle även kunna bidra till den typ av scenariobildning som nämnts ovan, samt till förtroendeskapande mellan civila och militära aktörer.

I de fall humanitära organisationer uppfattar att militära aktörer samverkar utifrån militärstrategiska motiv snarare än för att först och främst skydda den civila befolkningen, försvåras förtroendeskapandet. Genom att t.ex. parallellt med civil-militär samverkan för humanitära insatser bedriva projekt för att vinna befolkningens gillande, så kallade *hearts and minds*-insatser, riskerar militära aktörer att underminera sitt förtroende bland sina civila motparter och således även den samverkan som är beroende av upprätthållandet av detta förtroende. Att avstå från *hearts and minds*-insatser skulle leda till att kortsiktiga vinster går förlorade, men det långsiktiga perspektiv som humanitära organisationer har som grund för civil-militär samverkan pekar på värdet av att istället låta dessa planeras och tillhandahållas av civila aktörer. Det framstår därmed intressant att **ytterligare granska den långsiktiga effektiviteten av *hearts and minds*-insatser jämfört med indirekta vinster för stabiliteten i insatsområdet gjorda genom respekt för de humanitära principerna.**

Slutligen kan konstateras att den otydlighet som noterats i policydokumenten huruvida exceptionella förhållanden föreligger eller inte gör det svårt att bedöma i vilken grad olika organisationer skiljer sig åt med avseende på villigheten att ingå i civil-militär samverkan. Därtill visar det på **behovet av fallstudier av specifika insatsområden för att bättre förstå humanitära organisationers tolkning av exceptionella fall och praktiska tillämpning av de olika policydokumenten.**

⁸⁸ Från ett resursanvändningsperspektiv kan militära aktörer självklart ifrågasätta huruvida de kan avsätta resurser för att opartiskt tillhandahålla humanitär hjälp till civila, icke-stridande parter, men detta är snarare en prioriteringsfråga än en principiell motsättning.

Referenser

- Bollen, M.T.I.B., 2008, "Refugees in Albania: A Case of Civil-Military Cooperation" i Rietjens, J.H. och M.T.I.B. Bollen, 2008, *Managing Civil-Military Cooperation: A 24/7 Joint Effort for Stability*, Ashgate: Surrey.
- CARE International, 2009, *Policy Framework for CARE International's Relations with Military Forces*, June 2009
- CARE International, 2009, *A policy Framework for CARE International's Relations with Military Forces and Non-state Armed Actors*, Internal Draft, ver. February 2009
- CARITAS Internationalis, 2006, *CARITAS Internationalis Relations with the Military*
- Council of Delegates of the Red Cross and Red Crescent Movement, 2005, *Resolution 7: Guidance Document on Relations between the Components of the Movement and Military Bodies*, 16-8 November, 2005, Seoul.
- DPKO, 2002, *Civil-Military Coordination Policy*, 9 September, 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/451ba7624.pdf>
- European Union, *EU Concept for Civil-Military Co-Operation (CIMIC) for EU-Led Military Operations*, RESTREINT UE, EUMC Mtg Doc 37/08, s. 8.
- Gourlay, C., 2000, "Partners Apart: Managing Civil-Military Co-operation in Humanitarian Intervention", *Disarmament Forum*, No. 3.
- IASC Cluster/Sector Leadership Training (CSLT) 4: 15-19 October 2007.
- IASC, 2001, *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, 14 September, 2001.
- IASC, 2004, *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies – an IASC Reference Paper*, 28 June, 2004. (s.k. "IASC Reference Paper")
- IASC, 2006, *IASC Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response*, 24 November, 2006.
- IASC, rev. ed. 2006, (2003), *The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, March 2003, Revision I, January 2006 (s.k. "MCDA Guidelines").
- IASC, rev. ed. 2007, (2006), *The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – "Oslo Guidelines"*. November, 2007 (s.k. "Oslo Guidelines").
- IOM, odaterad, *IOM and Civil-Military Coordination (CIMIC)*, Genève.
- InterAction, 2008, *Policy Brief: Interaction on Civil-Military Relations*.

MSF, 2007, MSF: *What Relations to the "Aid System"?*, March 2007.

Nilsson, C. et al., 2008, *Contextualising the Comprehensive Approach: The Elements of a Comprehensive Intervention*, FOI User Report, December 2008, FOI: Stockholm.

OCHA Humanitarian Reform Support Unit, *Generic Terms of Reference for Sector/Cluster Leads at the Country Level*,
<http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/Resources%20&%20tools/Generic%20Terms%20of%20Reference%20for%20Sector.doc> (13 augusti, 2009).

OCHA, 2008, *Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergency*, OCHA

OCHA, 2008, *United Nations Civil-Military Coordination Officer Field Handbook*, OCHA: Geneva.

Oxfam International, 2008, "Oxfam International Position on Managing the Humanitarian/Military Interface" i *The Oxfam International Humanitarian Dossier*.

SCHR (odaterat), *SCHR Position Paper on the Role of International Peacekeeping Forces in the Provision of Humanitarian Assistance*,
http://www.ncciraq.org/IMG/pdf/steering_committee.pdf (3 juli, 2009).

Studer, M., 2001, "The ICRC and Civil-Military Relations in Armed Conflict", i *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No. 842, June 2001.

UN General Assembly Resolution 46/182, 19 December, 1991,
<http://www.reliefweb.int/iasc/46182.htm> (3juli, 2009).

UNHCR, 1995, A *UNHCR Handbook for the Military on Humanitarian Operations*, UNHCR: Genève.

UNHCR, 2007, *Handbook for Emergencies*, (3:e uppl.), UNHCR: Genève.

VOICE, 2009, *VOICE Position on Civil-Military Relations in Humanitarian Action*.

Wahlberg M. et al, 2005, *Koncept för civil-militär samverkan vid fredsfrämjande insatser*, FOI Memo 1597, december 2005, FOI: Stockholm.

World Vision, 2008, *HISS-CAM: A Decision-Making Tool*.

World Vision, 2008, *Principled Pragmatism: NGO Engagement with Armed Actors*.

Internetsidor:

CARE International: <http://www.care-international.org/Where-We-Work/> (2 april, 2009)

Caritas: <http://www.caritas.org/worldmap/index.html> (2 april, 2009)

FAO: <http://coin.fao.org/cms/do/en/index.html> (30 juni, 2009).

FN:s Kosovo-team: <http://www.unkt.org/?cid=2,35> (30 juni, 2009).

Försvarsmakten: <http://www.mil.se/sv/Internationella-insatser/> (30 juni, 2009).

IASC: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/> (24 augusti, 2009).

ICRC: http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/icrc_worldwide (30 juni, 2009).

IFRC: <http://www.ifrc.org/where> (30 juni, 2009).

IOM: <http://www.iom.int> (30 juni, 2009).

MSF: <http://www.msf.org/msfinternational/countries/> (30 juni, 2009).

OCHA: <http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/tabid/1076/Default.aspx> (3 juli, 2009).

OCHA:s Financial Tracking System (FTS).

(<http://ocha.unog.ch/fts2/pageloader.aspx?page=search-customsearch> (24 augusti, 2009)

OCHA:s Humanitarian Reform Support Unit: www.humanitarianreform.org (9 juli, 2009).

Oxfam: <http://www.oxfam.org/en/development> (2 april, 2009).

Save the Children:

http://www.savethechildren.net/alliance/where_we_work/map.html (2 april, 2009).

Svenska FN Förbundet: <http://www.sfn.se/fn-info/organisation/fns-underorgan/> (5 juni, 2009).

UNDP: <http://www.undp.org/countries/> (30 juni, 2009).

UNHCR: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c206.html> (30 juni, 2009).

UNICEF: <http://www.unicef.org/infobycountry/index.html> (30 juni, 2009).

United Nations Development Group: <http://www.undg.org/?P=7> (30 juni, 2009).

WFP: <http://www.wfp.org/countries> (30 juni, 2009).

WHO: <http://www.who.int/about/structure/en/index.html> (30 juni, 2009).

World Vision: <http://www.worldvision.org/content.nsf/learn/our-international-work> (2 april, 2009).

Personlig kommunikation:

Smith, K., 7 september, 2009, Conflict & Humanitarian Advocacy Adviser, Save the Children, E-post.

Thompson, E., 17 april, 2009, Senior Civil-Military-Police Adviser, World Vision International, E-post.

Tronc, E., 26 maj, 2009, Policy & Advocacy Coordinator, MSF, E-post.

Bilaga 1. De största⁸⁹ operativa humanitära organen inom FN och mellanstatliga organisationer

WFP (World Food Programme) – Världslivsmedelsprogrammet

WFP är ett av FN:s viktigaste organ när det gäller katastrofbistånd till människor som drabbats av naturkatastrofer och livsmedelsbrist på grund av krig, inbördeskonflikter och etniskt eller religiöst våld. Bland Världslivsmedelsprogrammets uppgifter ingår att undersöka vilka behov som finns, bidra med nödhjälp och samordna distributionen av förnödenheter vid katastrofer genom transporter och logistik. Vidare erbjuder man expertis och erfarenhet till givarländer och administrerar Internationella livsmedelsreserven för katastrofer, som är en livsmedelsreserv för brådskande behov varhelst de uppstår i världen. WFP har ett nära samarbete med OCHA, andra FN-organ, regeringsorgan och frivilligorganisationer. Allt fler utvecklingsprojekt som WFP driver omfattar såväl nödhjälp som utvecklingsinsatser. I en del fall har katastrof- och nödhjälp förbättrat samhällenas kapacitet att genomföra utvecklingsåtgärder. (www.wfp.org)

UNHCR (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees) – FN:s flyktingkommissariat

UNHCR:s huvuduppgifter är att ge rättsligt skydd åt flyktingar och asylsökanden, ge materiellt skydd åt människor i humanitära katastrofer och att bistå flyktingar och internflyktingar att återvända hem under säkra förhållanden. (www.unhcr.org)

UNICEF (United Nations Children's Fund) – FN:s barnfond

UNICEF, som primärt arbetar med att bygga upp långsiktig service för barn och mödrar i utvecklingsländerna, gör också insatser för att tillmötesgå deras behov i katastroflägen. I nära samarbete med OCHA, andra FN-organ och många frivilligorganisationer, inriktar UNICEF sitt katastrofbistånd mot att tillhandahålla hälsovård, livsmedel, vatten och sanitet, grundutbildning och psykosocial rehabilitering till traumatiserade barn. UNICEF utvecklade idén med säkra passager för humanitärt bistånd för att kunna tillmötesgå barns behov under

⁸⁹ Baserat på genomsnittlig humanitär finansiering de senaste fem åren (2004-2008) enligt OCHA:s Financial Tracking System (FTS), <http://ocha.unog.ch/fts2/pageloader.aspx?page=search-customsearch>, (24 augusti, 2009).

pågående konflikter. UNICEF har fått till stånd ”dagar av lugn” och ”fredskorridorer” i Afrika, Asien, Europa och Mellanöstern. UNICEF har också blivit allt mer involverat i program för ensamma barn som har skilts från sina familjer i samband med katastrofer av olika slag och för ett förbud mot användning av landminor. UNICEF:s fond för katastrofprogram möjliggör snabba insatser i nödsituationer och finansiering av dessa i avvaktan på att andra bidrag inkommer. (www.unicef.org)

FAO (Food and Agricultural Organization) – FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation

FAO får ofta förfrågningar om hjälp till bönder att återställa produktionen efter översvämningar, sjukdomar bland boskapen och liknande nödsituationer. FAO:s katastrofbistånd samordnas av dess kontor för speciella katastrofinsatser. FAO:s globala system för information och tidig varning publicerar månadsrapporter om livsmedelssituationen i världen. Speciella varningar ger regeringar och humanitära organisationer besked om vilka länder som hotas av livsmedelsbrist. (www.fao.org)

WHO (World Health Organization) – Världshälsoorganisationen

Inom FN-systemet samordnar WHO:s avdelning för katastrofhjälp och humanitära insatser (EHA) internationellt katastrofbistånd inom hälsoområdet. WHO:s omfattande tekniska nätverk utnyttjas för att ge medlemsstater råd om hur de kan övervaka spridningen av epidemier, kontrollera smittsamma sjukdomar, ge allmänheten hälsoinformation och utbilda vårdpersonal för katastrofinsatser. EHA tillhandahåller mediciner och utrustning som behövs i katastrofsituationer och där finns tekniskt bistånd och experter som undersöker behoven inom hälsoområdet. När det gäller beredskap för katastrofer är EHA:s huvuduppgift att förbättra medlemsstaters kapacitet att minska de skadliga effekterna på människors hälsa i samband med nödsituationer och katastrofer. (www.who.int)

UNDP (United Nations Development Programme) – FN:s utvecklingsprogram

UNDP har huvudansvaret för FN:s uppföljning av millenniedeklarationens utvecklingsmål och kanaliserar bistånd till utveckling i syfte att öka levnadsstandarden och verka för en bättre miljö och en rättvisare ekonomisk utveckling. När nödsituationer och naturkatastrofer inträffar spelar UNDP:s landrepresentanter en viktig roll i hanteringen av nödhjälpen och återuppbyggnadsinsatserna i samarbete med FN:s samordnare för katastrofhjälp. Regeringar ber ofta UNDP om hjälp med att utforma återuppbyggnadsprogram och fördela bistånd. UNDP medverkar till att säkerställa att insatser för

återuppbyggnad integreras med insatser för att lindra den omedelbara nöden. På så sätt länkas humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd samman och baddar för snabbast möjliga återuppbyggnad i ett drabbat område. UNDP:s återuppbyggnadsprojekt syftar till att minska fattigdom som ofta också är en orsak till inbördeskrig. För att garantera att de tillgängliga resurserna ska ge största möjliga effekt, genomförs varje projekt i samråd med lokala och nationella regeringsrepresentanter och UNDP:s fältkontor i landet. Att involvera närsamhället i projekten har bidragit till att brådska men bestående katastrofinsatser har kommit hundratusentals offer för krig eller inbördeskonflikter tillgodo. Många konfliktdrabbade samhällen har i dag förbättrat sin levnadsstandard tack vare utbildningsprogram, kreditmöjligheter och förbättrad infrastruktur. (www.undp.org)

IOM (International Organization for Migration) – Internationella migrationsorganisationen

IOM är den ledande mellanstatliga organisationen för migrationsfrågor och arbetar i nära samspel med statliga och mellanstatliga organisationer såväl som med NGO:er. Organisationen arbetar med att främja human och disciplinerad migration för samtligas nytta (d.v.s. migranter, sändande länders, transitländers och mottagarländers). Detta arbete innefattar även humanitär hjälp till migranter i nöd, inklusive flyktingar och internflyktingar. Organisationens enhet för krishantering (EPC) tillhandahåller omfattande och flexibel assistans till människor och samhällen som drabbats av humanitära krissituationer oavsett om de orsakats av konflikt eller naturkatastrofer. IOM strävar efter att samarbeta med samtliga intressenter, och samarbetar med FN, deltar i IASC och leder klustret för campkoordinering och camphantering (*Camp Coordination and Camp Management*) i naturkatastrofer och är en nyckelpartner inom andra kluster, såsom skydd, logistik och hälsa. Dess arbete med civil-militär samverkan bidrar även till att skapa förtroende och förståelse mellan civila och militära aktörer för att främja att liv kan räddas snabbt och effektivt. (www.iom.int)

Bilaga 2. Globala Klusterledare (*Cluster Leads*)

(As agreed by the IASC Principals in December 2005)⁹⁰

Sector or Area of Activity	Global Cluster Lead
<i>Technical areas:</i>	
1. Nutrition	UNICEF
2. Health	WHO
3. Water/Sanitation	UNICEF
4. Emergency Shelter: <i>IDPs (from conflict)</i>	UNHCR
<i>Disaster situations</i>	IFRC (Convener) ⁹¹
<i>Cross-cutting areas:</i>	
5. Camp Coordination and Camp Management	
– <i>IDPs (from conflict)</i>	UNHCR
– <i>Disaster situations</i>	IOM
6. Protection:	
– <i>IDPs (from conflict)</i>	UNHCR
– <i>Disasters/civilians affected by conflict (other than IDPs)</i> ⁹²	UNHCR/OHCHR/UNICEF
7. Early Recovery	UNDP
<i>Common service areas:</i>	
8. Logistics	WFP
9. Emergency Telecommunications	OCHA/UNICEF/WFP

⁹⁰ IASC, 2006, Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthening Humanitarian Response

⁹¹ IFRC has made a commitment to provide leadership to the broader humanitarian community in Emergency Shelter in disaster situations, to consolidate best practice, map capacity and gaps, and lead coordinated response. IFRC has committed to being a 'convener' rather than a 'cluster lead'. In an MOU between IFRC and OCHA it was agreed that IFRC would not accept accountability obligations beyond those defined in its Constitutions and own policies and that its responsibilities would leave no room for open-ended or unlimited obligations. It has therefore not committed to being 'provider of last resort' nor is it accountable to any part of the UN system.

⁹² UNHCR is the lead of the global Protection Cluster. However, at the country level in disaster situations or in complex emergencies without significant displacement, the three core protectionmandated agencies (UNHCR, UNICEF and OHCHR) will consult closely and, under the overall leadership of the HC/RC, agree which of the three will assume the role of Lead for protection.

Bilaga 3. Responsibilities of Cluster/Sector Leads⁹³

- Inclusion of key humanitarian partners;
- Establishment and maintenance of appropriate humanitarian coordination mechanisms;
- Coordination with national/local authorities, state institutions, local civil society and other relevant actors;
- Participatory and community-based approaches;
- Attention to priority cross-cutting issues (e.g. age, diversity, environment, gender, HIV/AIDS and human rights);
- Needs assessment and analysis;
- Emergency preparedness;
- Planning and strategy development;
- Application of standards;
- Monitoring and reporting;
- Advocacy and resource mobilization;
- Training and capacity building; and
- Provision of assistance or services as a last resort

In addition, sector leads have a particular responsibility for ensuring that humanitarian actors working in their sectors remain actively engaged in addressing cross cutting concerns such as age, diversity, environment, gender, HIV/AIDS and human rights.

⁹³ OCHA Humanitarian Reform Support Unit, Generic Terms of Reference for Sector/Cluster Leads at the Country Level, <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/Resources%20&%20tools/Generic%20Terms%20of%20Reference%20for%20Sector.doc> (13 augusti, 2009).

Bilaga 4. "Principles of Partnership"

- **Equality:** Equality requires mutual respect between members of the partnership irrespective of size and power. The participants must respect each other's mandates, obligations and independence and recognize each other's constraints and commitments. Mutual respect must not preclude organizations from engaging in constructive dissent.
- **Transparency:** Transparency is achieved through dialogue (on equal footing), with an emphasis on early consultations and early sharing of information. Communications and transparency, including financial transparency, increase the level of trust among organizations.
- **Result-oriented approach:** Effective humanitarian action must be reality-based and action-oriented. This requires result-oriented coordination based on effective capabilities and concrete operational capacities.
- **Responsibility:** Humanitarian organizations have an ethical obligation to each other to accomplish their tasks responsibly, with integrity and in a relevant and appropriate way. They must make sure they commit to activities only when they have the means, competencies, skills, and capacity to deliver on their commitments. Decisive and robust prevention of abuses by humanitarians must also be a constant effort.
- **Complementarity:** The diversity of the humanitarian community is an asset if we build on our comparative advantages and complement each other's contributions. Local capacity is one of the main assets to enhance and on which to build. Whenever possible, humanitarian organizations should strive to make it an integral part in emergency response. Language and cultural barriers must be overcome.

Källa: www.globalhumanitarianplatform.org

Bilaga 5. Principer för civil-militär samverkan

		IASC riktlinjer				Paraply- organisa- tionernas uttalade position			Rödakorsrörelsen
		IASC Reference Paper	Oslo Guidelines	MCDA Guidelines	Use of Military or Armed Escorts	SCHR	Inter-Action	Voice	
Principer för civil-militära relationer	Militär bör avstå från direktassistans	X	X	X	X	X	X	X	
	Avstå från civil-militärt samarbete med stridande parter	X	X	X		X			X
	Avstå från militär eller beväpnad eskort	X			X	X	X	X	X
	Viss grad av koordinering bör före-komma (sam-existens)	X		X			X		X
	Viss grad av informations-utbyte bör ske	X		X		X	X		X

Bilaga 6. Villkor för civil-militär samverkan

		IASC riktlinjer				Paraply-organisation-ernas position			Rödakorsrörelsen
		IASC Reference Paper	Oslo Guidelines	MCDA Guidelines	Use of Military or Armed Escorts	SCHR	Inter-Action	Voice	
Villkor för civil-militär samordning	Sista utvägens princip	X	X	X	X	X	X	X	X
	Distinktion mellan stridande & civila/ militära & humanitära aktörer	X	X	X	X	X	X	X	X
	"Do No Harm"	X			X	X	X		
	Säkerhet: militär/ beväpnad eskort avskräcker utan att äventyra civilbefolkningens säkerhet				X	X			
	Respekt för internationell rätt, FN:s beteendekoder & humanitära principer	X	X	X		X		X	X
	Respekt för lokal kultur: involvera drabbade i upplägg & utförande av nödhjälp, inkl. civil-mil samverkan	X					X	X	
	Samtycke från stridande parter	X							
	Suveränitet: värd-nations samtycke		X	X					
	Suveränitet: värd-nationen ovillig el. kan ej skapa säker insatsmiljö				X	X			
	Komplement till humanitära insatser		X			X	X		X
	Civilt ledarskap & operativt oberoende	X	X	X		X	X	X	X
	Begränsad i tid & skala & förutbestämd exit-strategi	X	X	X		X	X		

Bilaga 7. Avvägning inför civil-militär samverkan

		IASC riktlinjer				Paraply- organisa- tionernas uttalade position			Rödakor rörelsen
		IASC Reference Paper	Oslo Guidelines	MCDA Guidelines	Use of Military or Armed Escorts	SCHR	InterAction	Voice	
Avvägning från fall till fall genom beaktande av konsekvenser av civil-militär samordning	Tillträde	X		X	X			X	X
	Civilbefolkningens säkerhet	X		X	X	X		X	X
	Uppfattad neutralitet & opartiskhet	X		X	X	X		X	X
	Säkerhet för humanitär personal	X		X	X	X	X	X	X
	Långsiktiga konsekvenser (tillträde, säkerhet & beroende av militär)	X	X	X	X	X			
	Humanitära utrymmet			X		X		X	X
	Vikt av gemensam position då relationerna mellan en humanitär aktör & militär kan få konsekvenser för andra humanitära organisationer	X		X					
	Omedelbara behov: avsaknad av humanitär insats leder till oacceptabla nivåer av mänskligt lidande	X	X	X	X	X			X
	Förmåga att tillgodose behoven med civila medel	X	X	X	X	X			X

Bilaga 8. Typ av assistans och inledande procedur för civil-militär samverkan

		IASC riktlinjer				Paraply-organisationernas uttalade position		
		IASC Reference Paper	Oslo Guidelines	MCDA Guidelines	Use of Military or Armed Escorts	SCHR	Inter-Action	Voice
Typ av assistans	Direkt		Sista utväg	Sista utväg		Sista utväg		
	Indirekt	X	X	X	X		X	
	Infrastruktur		X	X			X	
Procedur	Förfrågan ska göras från humanitära aktörer (HC/RC)	X	X	X	X		X	
	DO/HC/RC avgör		X	X	X			
	DO/HC/RC konsulterar först med övriga intressenter eftersom samtligas säkerhet påverkas		X	X	X			
	DO/HC/RC fastställer först med lokala myndigheter om de är villiga eller förmår att säkerställa en säker miljö				X			

Bilaga 9. Exempel på utkast till scenarier för flexibel, men principstyrd approach från en NGO:s interna policyarbete med civil-militär samverkan

Scenario 1. Frånvaro av centralmakt (t.ex. Somalia, Demokratiska Republiken Kongo):

Personals säkerhet går först. Detta kan innebära någon form av arrangemang med lokala beväpnade grupper. Organisationen kan arbeta med beväpnade grupper även om tillträde eller säkerhet innebär förlorad självständighet. I dessa fall krävs att organisationen visar upp total och transparent opartiskhet.

Scenario 2. Konflikt eller spänt läge mellan beväpnade grupper i avsaknad av fredsfrämjande insatser (t.ex. Sri Lanka):

Organisationen ska vara absolut bunden vid dess tre principer om självständighet, opartiskhet och transparens. Tillträde och personals säkerhet kommer att vara beroende av att dessa värden upprätthålls. Ingen kompromiss kan tillåtas. Samverkan med militär kan endast företas om alla tre principerna upprätthålls.

Scenario 3. Pågående konflikt eller spänt läge mellan beväpnade grupper, med fredsfrämjande insatser närvarande (t.ex. Sierra Leone, pre-1996 Bosnien):

Lägre krav på de tre principerna. Organisationen kan arbeta med fredsfrämjande styrkor och gör det. Samröret ska rättfärdigas med transparenta argument (baserade på säkerhet och humanitärt tillträde) och opartiskhet ska upprätthållas i det arbete som utförs. Därmed är det viktigt att organisationen i sådana fall arbetar med båda sidorna av en konflikt. Kräver dock att den civil-militära samverkansfunktionen underställs en civil-ledd humanitär beslutsstruktur.⁹⁴

Scenario 4. Fredsfrämjande inom en stabil, post-konflikt-miljö (t.ex. Bosnien, Kosovo och Östtimor):

Så snart en konflikt nått sitt slut bör militär involvering i humanitära insatser fasas ut så snabbt som möjligt. Organisationen ska säkerställa att dess principer återställs snarast möjligt – både objektivt och i befolkningens uppfattning. Detta innebär att särskilda ansträngningar bör göras för att visa på organisationens självständighet från militären. I sådana fall bör även ökat utrymme för civilt inflytande i beslutsfattande främjas.

Scenario 5. Naturkatastrofer i stabila områden (t.ex. Orissa, Orkanen Mitch):

⁹⁴ Med civilt ledarskap menas att den humanitära insatsen, även om militära medel nyttjas, ska behålla civilt ledarskap. Dock ger detta ingen civil kontroll eller befäl över militära medel.

I dessa fall är det mycket mindre känsligt att arbeta med militär. Att rädda ett stort antal liv är det övergripande målet. Säkerheten för personal är ofta mindre problematisk. Dessutom är ofta de humanitära behoven så stora att organisationens intervention ställs i skuggan av omfattningen av de omedelbara behoven. I dessa fall är militären ofta en oundgänglig tillhandahållare av logistisk kapacitet. Transparens, självständighet och opartiskhet är mindre relevanta. Civilt ledarskap för distributionsbeslut är dock fortsatt viktigt eftersom humanitära aktörer är bäst beskaffade att göra behovsbedömningar.

Scenario 6. Givarländer direkt involverade i en konflikt, som stridande parter med strategiska målsättningar (t.ex. Irak, Afghanistan):

Mest riskabla insatserna eftersom organisationen lätt kan uppfattas som allierad med en stridande givare och därmed bli en måltavla för stridande parter. Därtill är det stor risk att organisationen utsätts för politiskt och ekonomiskt tryck från en stridande givare att samarbeta i integrerade civil-militära insatser (t.ex. PRT i Afghanistan). I dessa fall är det viktigt att organisationen är rigorös och transparent i dess principer om självständighet, opartiskhet och transparens. Organisationens påverkansarbete bör i dessa situationer fokusera på stridande givares insatser, såsom skenbara biståndsprogram som snarare syftar till att vinna samtycke, s.k. "hearts and minds" hos befolkningen, vilka negativt inverkar på det humanitära utrymmet, civilt skydd och/eller andra prioriterade områden för organisationen. Engagemang i länderna sker lämpligast genom medling av en neutral tredje part, såsom OCHA. Integrering i stridandes operativa strukturer eller koordineringsforum bör undvikas, eftersom kompromisser ej kan accepteras i dessa typer av insatser.