

# IHBnyt

DET INTERNATIONALE HUMANITÆRE BEREDSKAB

NR.3 SEPTEMBER 2011 16. ÅRGANG



## MISSIONEN LYKKEDES, MEN FREDEN DØDE

Våbenhvilemission i Sri Lanka lukker og slukker med en rapport, der siger: 'Mission Accomplished'. Jørgen Harboe var udsendt til Sri Lanka i 2003 og har læst rapporten.

### Af Jørgen Harboe

Hele 322 nordiske observatører, heraf 62 danske, samarbejdede i perioden 2002-2008 om at overvåge en stadig mere skrøbelig våbenhvile i borgerkrigen i Sri Lanka. Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM) var etableret af Norge, der spillede en særdeles aktiv rolle som mægler mellem De tamilske tigre og regeringen i Colombo. I 2002 lykkedes det at forhandle en våbenhvileaftale på plads, og den fik SLMM til opgave at overvåge, mens Norge fortsatte bestræbelserne på at mægle en varig fred i stand. Det sidste lykkedes ikke. I 2008 ophørte SLMM, og året efter nedkæmpede Sri Lankas hær 'Tigre' i et blodigt slutspil.

'The SLMM Report 2002-2008' er udgivet af den norske regering, som selv beskriver den som den 'endelige og fuldstændige fortælling' om SLMM. Rapporten er skrevet af tidligere ledere af SLMM, og den er ikke en egentlig evaluering, men har til formål at dokumentere erfaringerne, så de kan bruges i lignende indsatser i fremtiden.

Rapporten konkluderer, at de nordiske observatører udførte det, de var sat til. Men

det centrale spørgsmål, om de kunne have gjort mere for at hindre katastrofen, rummer rapporten kun antydninger af svar på.

### Tidlig optimisme holdt ikke

SLMM havde tre hovedfunktioner: overvågning, kontakt (liaison) og rapportering. SLMM varetog alle tre opgaver i hele perioden, men under voksende vanskeligheder.

De første år, 2002-2004, var præget af optimisme. Begge de stridende parter støttede SLMM og den norske mægler. De bestræbte sig på at leve op til aftalen og skabe resultater til glæde for befolkningen. Men i 2005-2006 voksede den militære og politiske spænding, SLMM blev mødt med stigende mistro; observatørerne blev afskåret fra konfliktområder og udsat for direkte trusler – somme tider på livet. I 2007 var landet igen i borgerkrig, selv om våbenhvileaftalen på papiret var i kraft til årets udgang.

Overvågningen var baseret på feltobservationer. Målet var i starten at hjælpe parterne med at overholde aftalens bestemmelser. Gjorde de det ikke, udstedte SLMM offentlige erklæringer. Fra 2004 blev SLMM's rolle gradvist reduceret. SLMM indskrænkede sig stort set til at verificere brud på aftalen, og i 2007 var SLMM nærmest henvist til at følge den generelle nedsmeltning på anden hånd.

Rapporten konkluderer, at SLMM havde en stor del af æren for den afspænding, der prægede perioden frem til 2005. Observatørerne tog imod over 13.000 klager, især fra civile, og konfronterede parterne med dem.

Arbejdet med at formidle kontakt foregik både lokalt og centralt og bidrog de første år til, at parterne overholdt de konkrete

bestemmelser i våbenhvilen. Især lokalt havde SLMM's observatører held med at samle parterne og løse problemer i fællesskab. Over 23.000 møder blev det til ifølge rapporten. Aktiviteten toppede i 2005, da spændingen allerede var skærpet, og møderne ebbede først ud i 2007, da borgerkrigen vendte tilbage for fuld styrke.

SLMM rapporterede løbende til den norske mæglingsmission, til parterne og til offentligheden. Rapporteringen fik voksende betydning, da spændingen tog til, og det blev vanskeligt at få adgang til konfliktområdet. >

## SLMM kort fortalt

### Kronologi

**2002:** Våbenhvile i Sri Lanka – SLMM oprettes med observatører fra alle nordiske lande.

**2003:** Danmark åbner en bistandsmission i Sri Lanka for at hjælpe parterne med genopbygning.

**2006:** EU sætter De tamilske tigre på terrorliste – SLMM-observatører fra EU-landene Danmark, Sverige og Finland trækkes hjem – Den danske bistandsmission lukker igen.

**2008:** Sri Lankas regering ophæver våbenhvilen – SLMM lukker og slukker.

### Statistik

322 observatører – heraf 62 danske fra IHB, udsendt 6-12 måneder  
Missionens pris: 350 mio. NOK.  
Dansk bidrag: 11 mio. NOK til SLMM's fællesudgifter og 39 mio. DKK til de danske observatører.



'THE SLMM REPORT 2002-2008' er på 236 sider. Den er redigeret og udgivet af SLMM og finansieret af den norske regering. En trykt udgave bliver sendt til alle eksobservervatorer, men den kan også downloades fra [www.slmm-history.info](http://www.slmm-history.info)

Foto: Privat

Informationerne var vigtige for den norske mægler og hele fredsprocessen, hedder det i rapporten, der også konkluderer, at SLMM bidrog til afspænding og til, at civilbefolkningen i de første år opnåede "væsentlige fredsdividender og lettelser i dagliglivet, ikke mindst fordi veje blev åbnet og transportrestriktioner lettet. I en periode frem til 2004-2005 førte dette til generel økonomisk vækst".

Rapporten tilføjer, at sikkerhedssituationen også blev forbedret: "Dette skyldtes først og fremmest parternes samarbejdsvilje, men SLMM hjalp som formidler", hedder det.

Andre siger, at SLMM forhindrede vold, reddede mange menneskeliv og i det hele taget var 'et vellykket, men ikke perfekt eksperiment med våbenhvileovervågning.'

### Tigre på terrorlisten

Og alligevel gik det grueligt galt med våbenhvilen! Ifølge rapporten først og fremmest fordi parterne mod slutningen negligerede både den og SLMM. De ville løse konflikten militært!

Det var bestemt ikke SLMM's skyld, siger rapporten og peger på en række årsager: Sri Lanka fik i 2004-05 en ny regering, der hellere ville nedkæmpe Tigrene end forhandle med dem. Det spillede også ind, at EU i 2006 satte De tamilske tigre på sin terrorliste til trods for, at SLMM – spagt – indvendte, at det ville skade den vaklende våbenhvile. Beslutningen førte da også til, at Tigrene nægtede at garantere sikkerheden for observatører fra EU-landene Danmark, Sverige og Finland med det resultat, at de måtte rejse hjem, og SLMM blev svækket.

I januar 2008 opsigde Colombo-regeringen formelt våbenhvilen og sendte resten af SLMM på porten.

Men kunne SLMM have gjort mere for at støtte den norske fredsmission?

Det får vi kun lidt at vide om.

SLMM's sidste chef, den norske eks-generalmajor Lars J. Sølvbjerg, peger på, at SLMM-observatørerne manglede de forudsætninger, soldater har, når de sendes i krig,

og som er afgørende for, om et felttog lykkes: års uddannelse og en solid hjemmebase!

Rapporten fremhæver Sverige som det land, der gjorde mest for at forberede sine SLMM-observatører. Inden udsendelsen fik svenskerne tre dages kursus i sikkerhed, kommunikation, kulturforskelle, førstehjælp, krisestyring og information om Sri Lanka og SLMM. Den svenske bistandsorganisation SIDA leverede desuden bøger og artikler om landet. Viden om konflikten blev anset for essentiel, og de kommende observatører gennemgik sprogtest, sundhedstest og psykologiske prøver. Mens missionen stod på, besøgte SIDA endvidere de udsendte mindst en gang om året, og SIDA havde et hold af krisepsykologer i beredskab. Alle hjemvendte var gennem to-tre dages debriefing og afleverede en hjemsendelsesrapport.

Om de danske observatører noterer rapporten, at de blev rekrutteret fra IHB's pulje af folk med blandet international erfaring. "De fleste er pensionister", hedder det. De danske observatører var i snit de ældste i SLMM og havde alle været gennem et generelt 2 ½ dages grundkursus og et 4 ½ dages sikkerhedskursus. Derudover blev de briefet om missionen både hjemme og i Sri Lanka.

Sølvbjerg citeres også for et synspunkt om, at selve SLMM's konstruktion svækkede missionens evne til at reagere effektivt under de stærkt ændrede vilkår fra 2002 til 2007. SLMM som sådan var frit i luften svævende. Pengene til missionen kom fra de nordiske lande, missionen var en del af det norske mæglingsinitiativ og chefen udnævnt af den norske regering. Ikke desto mindre var chefen i princippet uafhængig. Det var op til ham at fortolke våbenhvileaftalen, og han havde kun sin egen autoritet at holde sig til ifølge SLMM's mandat. Det var fastlagt ved våbenhvileaftalen i 2002 og kunne kun ændres, hvis der var enighed om det. ■

## VI HAR LÆRT AF SLMM

Men der bliver næppe gentagelser af den norske fredsmission, vurderer Udenrigsministeriet.

### Af Jørgen Harboe

62 IHB'ere nåede at være udsendt som våbenhvileobservatører til Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM) fra starten i 2002 og frem til 2006, da EU satte De tamilske tigre på terrorlisten, og Tigrene erklærede, at de ikke længere kunne garantere sikkerheden for observatører fra EU-lande. Opholdet var for de fleste en helt særlig oplevelse.

"For nogle IHB'ere var SLMM den bedste mission, de nogensinde havde været på. For andre var det den mest frustrerende," siger bistandsråd Niels Erik Nielsen, der stod for den daglige ledelse af SLMM, mens de danske observatører var i Sri Lanka. Ministerråd og IHB-ansvarlig Hanne Elmelund Gam er enig. Hun mener, at frustrationen især var en følge af SLMM's mandat, der blev udformet i al hast på basis af våbenhvileaftalen i 2002. SLMM's chef udmøntede selv mandatet i tre funktioner: overvågning, kontakt og rapportering.

"Flere af de danske IHB'ere fandt mandatet for uklart," siger Hanne Gam. "De var simpelthen i tvivl om, hvad deres opgave som observatører indebar. På vores debriefinger med hjemvendte IHB'ere forsøgte vi at samle nogle af erfaringerne op."

"Her viste det sig, at især de udsendte politifolk oplevede kæmpestore problemer. De tog imod klager over brud på våbenhvileaftalen og krænkelse af menneskerettigheder, men kunne ikke efterforske, om der var hold i klagerne, og dermed heller ikke hjælpe de forurettede. Nogle gange følte de ikke en-

SLMM's første Head Of Mission, generalmajor Trond Furuhovde, møder Sri Lankas forsvarschef, general Lionel Bagalle, i 2004.



Foto: SLMM

gang, at deres rapporter blev taget alvorligt, men bare lagt hen. Det syntes de var enormt frustrerende.”

Mange civile klagede f.eks. over kidnappinger, hvor De tamilske tigre bortførte skolebørn og tvangsindrullerede dem som børnesoldater. SLMM rapporterede troligt, men var afskåret fra at gribe yderligere ind. Og erfaringerne fra SLMM er måske en af grundene til, at aktuelle EU-missioner ifølge Hanne Gam ofte har et bredere mandat.

“Alt afhænger naturligvis af den aktuelle situation, men vi taler i dag typisk om ‘Monitoring, Mentoring og Advising’, altså både overvågning og vejledning, så vi har fået nogle flere elementer med,” siger Hanne Gam.

### Sidste dans med Norge

Niels Erik Nielsen og Hanne Gam vurderer, at Danmark vil overveje at gå med, hvis vi igen bliver bedt om at bistå med civile våbenhvileobservatører. Men det bliver næppe i samme regi som SLMM.

“I tiden omkring årtusindskiftet skete det flere gange, at et enkelt land, specielt Norge, påtog sig at løse konfliktsituationer i verden – som den i Sri Lanka – på egen hånd,” siger Niels Erik Nielsen.

“Men siden har EU fået en fælles udenrigspolitik, og det er ikke særlig sandsynligt, at en lignende aktion vil komme i gang med dansk deltagelse, uden at det har været drøftet i EU-kredsen.”

Enkeltlands-aktioner er for Danmarks vedkommende afløst af fælles EU-aktioner som politimissionen i Afghanistan og den store Kosovo-mission og af endnu bredere FN-missioner.

Udviklingen har også overhalet SLMM på en anden led:

“Der er sket en holdningsændring i de senere år,” siger Niels Erik Nielsen og peger på Darfur. “Nu om dage lægger vi umådelig meget vægt på, at landene i den region, hvor en konflikt udspiller sig, er medansvarlige for at løse den. Så jeg vil blive meget overrasket,

hvis vi siger ja til at gå yderligere ind med civil bistand i Sudan eller Libyen, uden at Den Afrikanske Union er aktivt med. Det kan f.eks. foregå på den måde, at vi bidrager med penge, mens Den Afrikanske Union stiller personel til rådighed.”

“EU og FN har forberedt netop denne udvikling,” tilføjer Hanne Gam. “Der bliver lavet fælles træning med Den Afrikanske Union, som er en oplagt medspiller og medpart i opbygningen af kommende missioner.” ■

## Jørgen Harboe

Journalist og forfatter. IHB'er fra starten i 1994 til 2006, bl.a. som menneskeretsobservatør i Rwanda og valgobservatør i Bosnien, Palæstina, Niger og Bangladesh. Udstationeret i Kilinocchi i 2003 som SLMM-kontakt til De tamilske tigre.

## Meddelelser

### Jagt på nye profiler

Udenrigsministeriet og NIRAS vil i løbet af efteråret indlede en målrettet kampagne med fokus på at rekruttere nye IHB'ere til indsatser i skrøbelige stater, f.eks. inden for retsvæsen (dvs. dommere og anklagere), administration af internationale missioner og logistik. Kampagnen suppleres med en målrettet træningsindsats af IHB'erne. Hertil kommer, at Udenrigsministeriet via Danmarks internationale samarbejdspartnere vil gøre det muligt at ansætte og træne eksperter fra de lande, hvor indsatserne foregår.

### Udsendelser

Der er fortsat to IHB'ere i **Afghanistan**. I **Georgien** er der en enkelt IHB'er, der kommer hjem i slutningen af september.

Der er to IHB'ere udsendt til EU-missionen i **Irak**. Der er nu fem IHB'ere med EULEX-missionen i **Kosovo** og seks IHB'ere i Temporary International Presence in the City of **Hebron** (TIPH). En IHB'er fra 1. september udsendt til **Bruxelles** for at arbejde med missioner under EU's Fælles Sikkerheds- og Forsvarspolitik (ESDP), specielt inden for sikkerhed og 'rule of law'. En IHB'er er udsendt som beskyttelsesofficer ved **UNRWA**, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.

En IHB'er er udvalgt og afventer at blive udsendt til **Libyen**, **Egypten** eller **Tunesien** som politiekspert som en del af en EU-mission, som skal identificere og planlægge EU-projekter, der skal bidrage til at opbygge sikkerhedssektoren i de nordafrikanske lande.

### Valgobservationer

*OSCE-valgmmissioner*

**Letland:** En langtidsobservatør (lto) til valget 17. september.

*EU-valgmmissioner*

**Zambia:** En lto og to kto'er til valget 28. september.

**Tunesien:** Tre lto'er og to kto'er til valg til forfatningsgivende forsamling 23. oktober.

### Database

Den nye database er lige ved at være klar, og alle IHB'ere vil modtage en mail med et link til den nye database i den første uge af september. Den nye database gør opdateringer væsentlig nemmere at foretage, men NIRAS holder alligevel en lille workshop i København i løbet af efteråret for dem, der har brug for hjælp.



Jan Hammer tager imod en klage fra mor til bortført 16-årig.

## MED LIVET SOM INDSATS

“Jeg var i Sri Lanka på et tidspunkt, hvor våbenhvilen reelt var brudt sammen, og vi var vidner til barske brud på våbenhvilen fra begge parter, der heller ikke skånede os observatører, så vi udførte bogstaveligt talt vores arbejde med livet som indsats. Jeg er ikke i tvivl om, at vi var med til at afværge mange overfald og drab på civile, og på den måde var det indsatsen værd. Men når jeg ser på, hvad der siden er sket i Sri Lanka, kan jeg ikke undgå at blive deprimeret. Perioden som SLMM-observatør fylder meget i mit liv, og jeg tager stadig ud og holder billedforedrag om Sri Lanka for herboende tamiler. Mange af de unge har aldrig set deres land.”

Jan Hammer, SLMM-observatør november 2005-august 2006. ■

## SLMM VAR KONSTRUKTIV OG EFFEKTIV

“Generelt er vurderingen, at SLMM fungerede konstruktivt og effektivt i samarbejdet med begge parter i konflikten,” siger chefkonsulent Toni Michelsen, Danidas udsendte til den danske bistandsmission i Colombo 2003-2006.

“Men missionens arbejdsbetingelser og de udsendes sikkerhed var påvirket af en række ydre omstændigheder, som SLMM ikke havde indflydelse på, bl.a. den politiske situation i landet, tsunamien, splittelsen i De tamilske tigere i 2004 og parternes ønske om, vilje til og mulighed for at overholde den indgåede aftale.

Arbejdet blev til tider vanskeliggjort af, at kritik af manglende uafhængighed og objektivitet rettedes mod de udsendte observatører, ligesom kritik af våbenhvileaftalen generelt rettedes såvel mod aftalens parter som mod SLMM.

SLMM mæglede ikke kun i forbindelse med overtrædelse af våbenhvileaftalen, men også i konflikter, der havde rod i mere civile stridigheder så som ret til jord. Betydningen af øget sikkerhed for civilbefolkningen og det pludselig at få et sted at gå hen med klager og gamle stridigheder må ikke undervurderes, men bør indregnes som en del af den fredsdidende, der var i de første år efter undertegnelsen af våbenhvileaftalen. Aftalen betød, at hverdagen blev nemmere for mange, handelen øgedes, og infrastrukturen forbedredes bl.a. ved, at hovedvejen fra det nordlige til det sydlige Sri Lanka blev genåbnet. Aftalen gjorde det også muligt at sætte minerydningen i system, bl.a. finansieret af Danmark og gennemført af Danish Demining Group.” ■

### IHBnyt, nr. 3, september 2011

Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
DK-1448 København K  
Tlf.: 33 92 00 00  
Fax: 32 54 05 33  
E-mail: um@um.dk  
Internet: www.um.dk

### Redaktion

Jesper Heldgaard  
jheldgaard@gmail.com  
Lars Bo Møller (ansv.)  
Layout: KP2 as  
Tryk: Scanprint as

ISBN: 978-87-7087-484-7  
978-87-7087-485-4 (web)

### Abonnement og udsendelse

Schultz Distribution  
Tlf: +45 43 22 73 00  
Schultz@schultz-grafisk.dk  
www.danida-publikationer.dk

Artikler i IHBnyt er ikke nødvendigvis i overensstemmelse med Udenrigsministeriets synspunkter

## DET GODE SAMARBEJDE HOLDT IKKE

“Jeg var i Ampara, cirka midt på østkysten, et atypisk område, fordi der ikke havde været egentlige kampe, så der var ingen demarkationslinje at holde øje med. Befolkningsmæssigt er området meget blandet, kysten består af muslimske og tamilske byer/fiskerlejer imellem hinanden, medens Sinhala-befolkningen (flertallet) bor i baglandet. Vores arbejde bestod mest i at behandle klager over krænkelse af våbenhvileaftalen. Men herudover fik vi etableret en møderække mellem regeringens Special Task Force (STF) og Tigrene (LTTE), hvor det lykkedes at få løst en række gamle problemer og skabt et fornuftigt samarbejds-klima i en periode. Bl.a. blev en vej gennem et kaserneområde genåbnet i dagtimerne, så lokalbefolkningen sparede en omvej på 20 km til nogle af deres marker, og lokale landmænd stillede traktorer til rådighed for udgravningsarbejder til en ny STF-kaserne, mod at STF betalte brændstoffet. Det gode samarbejds-klima holdt imidlertid ikke længe.”  
Rikke Kjær, SLMM-observatør august 2003-februar 2004. ■