



Fredsoperasjoner – Opphav, utvikling og utfordringer

Av Annika S Hansen, FFI

Dette er en spennende tid for FN og fredsoperasjoner, men veien fremover er ikke lett og utfordringene står i kø. Erfaringene fra Bosnia, Rwanda og Irak har reist spørsmål ved FNs relevans. Jeg vil påstå at FN har kommet styrket ut av den kontroversielle intervensjonen i Irak, og nå har mulighet til å reetablere seg som en av de viktigste internasjonale aktørene.

For å få et godt bilde av dagens utfordringer er det nyttig med en kort gjennomgang av opphavet til fredsoperasjoner, grunnleggende prinsipper og den dramatiske utviklingen frem til i dag. Utfordringer kan illustreres ved hjelp av tre sentrale dilemmaer innen fredsbevaring: (a) misforholdet mellom FNs interne politiske dynamikk og hva dette betyr for en fredsoperasjons mandat og ressurser; (b) det vanskelige spørsmålet om humanitær intervensjon og til slutt; (c) fredsoperasjoner i en tid preget av kampen mot terrorisme.

Opphav og utvikling

FN ble grunnlagt i 1945 med det formål å spare fremtidige generasjoner fra kriger slik som de to verdenskrigene. For å oppnå dette skulle bruk av militær makt reguleres, og ikke-interveneringsprinsippet og det relaterte suverenitetsbegrepet ble stadfestet. To unntak ble definert i FN-charteret: I følge art. 51 vil en stat kunne bruke militær makt i selvforsvar og i følge kap. VII vil en stat kunne bruke makt til å forhindre en eskalering av krisen, hvis internasjonal fred og sikkerhet er truet. På grunn av striden mellom medlemmene i Sikkerhetsrådet var disse instrumentene lammet under den kalde krigen. I tillegg hadde FN mulighet til såkalte 'Good Offices' under kap. VI. Fredsbevarende operasjoner oppsto som en forlengelse av diplomatisk aktivitet og som en slags nødløsning for å sikre våpenhviler mellom to fiendtlige militære styrker. Siden fredsoperasjoner var en forlengelse av

diplomati med militære maktmidler mellom kap. VI og kap. VII, ble de kalt operasjoner under kap. VI ½.

De tidlige operasjonene hadde gjerne to hovedelementer. For det første bestod de av en fredsbevaringsstyrke, som la grunnlaget for å forhindre konflikt og for å 'skape' fred. I samsvar med ikke-interveneringstanken var det å ha partenes samtykke for tilstedeværelsen av en internasjonal styrke et grunnleggende prinsipp for fredsbevaring. Andre viktige prinsipper var at styrken skulle være upartisk og kun bruke makt i selvforsvar. Det andre elementet var en parallell diplomatisk forhandlingsprosess som skulle føre frem til en vedvarende fredsavtale. I den forstand skulle fredsbevaring 'fryse' konflikten inntil den diplomatiske prosessen hadde lyktes. Under hele den kalde krigen var det denne type fredsoperasjoner som ble sendt ut, for eksempel Midtøsten/UNTSO fra 1948, India-Pakistan fra 1949, Kypros fra 1964 og Libanon fra 1978 – alle disse eksisterer fortsatt i dag.

Etter den kalde krigens slutt forsvant begrensningene på FNs handlingsrom og mange forventet at FN nå virkelig ville kunne spille den rollen den var tiltenkt og at en ny verdensorden ville skapes. Det skulle vise seg å være noe problematisk siden FN-charterets virkemidler var lagt opp til å håndtere konflikter mellom stater og ikke de borgerkrigene som dominerte på 90-tallet.

Den umiddelbare entusiasmen førte til en flom av FN-operasjoner, som overvåking og hjelp til ved gjennomføring av valg, som regel innenfor rammen av en fredsavtale der iverksettingen skulle sikres gjennom 'upartisk' ekstern støtte. Eksempler er Namibia (1989-1990), Kambodsja (1992-3), Mosambik (1992-4), Angola (1988-1999) og El Salvador (1991-5).

Selvtilliten var så stor at FN i andre operasjoner påtok seg oppgaven å beskytte sivile og levere og beskytte humanitær hjelp i



pågående konflikter. Eksempler på dette er Bosnia-Herzegovina (1992-5), Rwanda (1993-6) og Somalia (1993-5). Mandatet i Somalia oppfordret operasjonen til å levere humanitær hjelp med makt om nødvendig, noe som illustrerer den vanskelige balansen mellom mål (humanitær hjelp) og midler (militær makt). Blant annet fordi man trodde at det krevde større myndighet til å bruke makt, valgte man å gå inn i Kosovo (1999-) og Øst-Timor (1999-2002) med store militære og sivile operasjoner og ta over regjeringsansvaret i landene. Freden skulle tvinges gjennom. Dette viste seg imidlertid å være ganske vanskelig og ressurskrevende, og FN har siden vært noe mindre ambisiøs.

Dagens bilde av fredsoperasjoner er i stor grad preget av pågående hendelser i Afghanistan og Irak. Men utenfor medienes søkelys har FN i dag nådd nye høyder med like mange FN styrker som i FNs storhetstid i 1993, da 78.000 soldater var deployert i fredsoperasjoner. Bare de siste par årene har FN opprettet syv nye operasjoner i Afrika (Sierra Leone, Liberia, Elfenbenkysten, Burundi, Etiopia/Eritrea, DR Kongo og Sudan) med over 55.000 soldater, hvorav 35 er norske. Dette inkluderer 10.000 soldater i Sudan, der den norske kontingenten det største FN-bidraget på lenge.

Dypere og videre inngripen

Etter hvert har man forstått at fredsoperasjoner krever en politisk og samfunnsmessig prosess, der det ikke er nok å stanse krigshandlinger, men at den underliggende konflikten må løses. Derfor er begrepet 'fredsbygging' (peacebuilding) så sentralt i dag. Selve begrepet ble først brukt i 1992 og innebærer i dag at man griper dypt inn i for eksempel sikkerhetsstrukturer i et etterkrigssamfunn. For å lykkes må fundamentale forhold endres og bygges opp igjen. Dette kan imidlertid medføre en stor grad av ustabilitet og spenning i en overgangsfase.

Legitimitet, effektivitet og ikke minst troverdighet er sentrale aspekter i en fredsoperasjon og forsterker hverandre. Når en fredsoperasjon oppnår resultater, dvs. er effektiv, vil den også oppfattes som mer legitim. På samme måten er fredsoperasjoner som nyter stor legitimitet også som regel mer effektive. Legitimitet påvirker også hvor mye støtte – finansiell, personellmessig og politisk – operasjonen har internasjonalt. Minst like viktig er legitimitet i den

lokale befolkningens øyne, i og med at det vil være avgjørende for hvorvidt en fredsprosess og det en ønsker å bygge opp gjennom en fredsoperasjon er levedyktig. Lokal legitimitet er noe man i økende grad må ta hensyn til. I årevis har man snakket om å sikre lokal støtte og eierskap, men man har i liten grad handlet deretter.

Troverdighet er en viktig faktor for i hvilken grad en fredsoperasjon vil lykkes. Befolkningen i et konfliktområde vil kjenne ganske umiddelbart om en fredsoperasjon bidrar til å stabilisere og trygge omgivelsene eller ikke. Dette har konsekvenser for hvor legitim operasjonen oppfattes å være og hvor effektiv den kan være. Troverdigheten vil også være avhengig av hvorvidt bidragsyterne er villig til å stå løpet ut. Langsiktige endringsprosesser krever store ressurser, og det er slett ikke sikkert at land som deltar i fredsoperasjoner virkelig er villige til å bli i et konfliktområde så lenge det trengs.

I et tradisjonelt fredsbevaringsscenario var det kun få aktører: Partene i konflikten og FNs militære og diplomatiske fredsstyrker. I dag er mange flere organisasjoner, stater og grupper involvert. Alle har sin motivasjon for å være tilstede og de ulike motivasjonene er ikke nødvendigvis sammenfallende.

Den viktigste aktøren er fortsatt FN. Ingen annen internasjonal organisasjon har samme legitimitet og global rekkevidde. Blant Europas regionale organisasjoner er det NATO, EU og OSSE som er viktigst. I en rekke fredsoperasjoner, f.eks. på Balkan, har vi sett en arbeidsdeling mellom FN og NATO, EU og OSSE som i økende grad har bidratt med viktige komponenter i eller i samarbeid med FN-operasjoner. Men regionale organisasjoner viser også et større engasjement på sikkerhetssiden i andre deler av verden, spesielt i Afrika, der for eksempel den Afrikanske Unionen står for fredsstyrken i Darfur.

Koalisjoner av enkeltstater har dukket opp som et alternativ til en FN-ledet operasjon. Irak-krigen har gitt 'koalisjoner' et noe negativt inntrykk, men det finnes eksempler på hvor en gruppe spesielt interesserte stater – for eksempel tidligere kolonimakter eller nabostater – har støttet en fredsprosess eller stabilisert en krise, som australsk-ledede styrker i Øst-Timor eller britiske styrker i Sierra Leone.

Andre aktører er humanitære hjelpeorganisasjoner, u-hjelpsorganisasjoner og



internasjonale finansinstitusjoner. I tillegg har antallet NGOer eksplodert de siste årene. NGOer kan være engasjert på områder fra menneskerettigheter og demokratisering til økonomisk rådgiving eller trening av sikkerhetspersonell.

Det er klart at behovet for koordinering øker når så mange aktører er med i bildet. Koordinering må skje på det øverste politiske nivå der målene for en fredsoperasjon må identifiseres og en slags strategi for hvordan man vil oppnå disse utvikles. I et kriseområde vil så de ulike organisasjonene måtte koordinere mer konkret hvordan man vil gjennomføre tiltak og hvordan ulike tiltak påvirker hverandre. Dette er selvfølgelig idealoppskriften. Koordinering har i praksis sjeldent fungert bra, særlig mellom sivile og militære aktører, og det diskuteres stadig nye tiltak for å forhindre overlapping, gap eller motstridende aktivitet i innsatsen som helhet.

På lokal side er det mange mulige samarbeidspartnere, som de formelle myndighetene og deres sikkerhetsapparat, rivaliserende væpnede grupper, det lokale sivilsamfunnet og næringslivet. Her står man overfor vanskelige spørsmål: Hvem skal man jobbe sammen med? Hvordan identifiserer man samarbeidspartnere? Hvorvidt skal man ha makt til å pålegge løsninger? Hvorvidt er man villig til å akseptere løsninger som er ønsket av lokalbefolkningen, men som vi vil oppfatte som udemokratisk eller som krenker menneskerettigheter?

Utfordringer og dilemmaer

Dilemma 1: Mandat, ressurser og politisk vilje

I fjor var det ti år siden tragedien i Rwanda. En gjenganger i talene under minnestundene var oppfordringen om å aldri tillate en slik hendelse igjen. Men det er slett ikke sikkert at det internasjonale samfunn hadde reagert annerledes i dag enn den gangen.

I bunn og grunn er FN sammen av medlemsstatene. Vedtak i FNs sikkerhetsråd skisserer ofte et vagt definert mandat og en veldig generell handlingsplan. Andre ganger er medlemsstatene klar på hva som burde gjøres. Sikkerhetsrådet utformer et mandat hvor de definerer oppgaver for fredsoperasjonen og hvilke mål den burde jobbe mot. Imidlertid varierer viljen blant medlemsstatene til å stille med de nødvendig ressursene for å få gjennomført jobben. Et eksempel er operasjonene i Angola og

Bosnia-Herzegovina, som fikk et nesten identisk mandat som inkluderte demobilisering og omstrukturering av Forsvaret, politireform og støtte til gjennomføring av valg. Mens medlemsstatene sendte 60.000 tungt bevæpnede NATO-soldater til Bosnia-Herzegovina, stilte de kun 7-8.000 lett bevæpnede soldater i Angola – et land som er nesten 25 ganger så stort.

En fredsoperasjons suksess er helt avhengig av at bidragsyterne kan vise at de er villig til å gi den støtten som trengs for å få gjennomført mandatet. Det er som regel her systemet svikter. Det er heller ikke mangel på informasjon om selve situasjonen – f.eks. i Rwanda eller Sudan – som er problemet, men viljen og evnen til å gripe inn som mangler.

Dilemma 2: Humanitær intervensjon

Flere ting kjennetegner en humanitær intervensjon: *militær intervensjon* i en annen stat *uten myndighetenes samtykke* med *målet å forhindre utbredt lidelse eller død blant befolkningen*. Med andre ord settes prinsippet om ikke-intervensjon i en annen stats indre anliggender til side.

Den nyere debatten omkring humanitær intervensjon begynte tidlig på 90-tallet med Operation Provide Comfort i Nord-Irak. Begrepet ble stadig videre inntil 1999 og bombingene mot det tidligere Jugoslavia. I Kosovo ble betegnelsen humanitær intervensjon brukt for å beskrive NATOs luftkampanje. Kritikere påpekte da at konseptet mistet sin opprinnelige betydning når det ble brukt som en rettferdiggjørelse for militær inngripen.

Mens humanitær intervensjon kan stadfestes i internasjonal rett i henhold til FN-charterets trussel mot fred og sikkerhet, har vår rettsforståelse – sammen med dramatiske tv-bilder – blitt såpass utvidet at den gir større rom for intervensjon når mange liv står i fare. De seneste årene har suverenitetsbegrepet endret seg i kvalitet, der det har oppstått en forståelse av at suverenitet forplikter staten like mye som den gir rettigheter. Sånn sett har en stat forpliktelse overfor sine borgere, som f.eks. å sørge for offentlig sikkerhet. Når en stat svikter og tillater utbredt forfølgelse eller drap, slik som Khartoum regjeringen kan sies å gjøre i Darfur, kan den også sies å ha mistet sin rett på uinnskrenket suverenitet.

Hvis vi ser at en stat svikter sine borgere, hvorfor er da humanitær intervensjon et

vanskelig spørsmål? For det første blir intervensjon sett på som et vestlig konsept, blant annet fordi humanitær intervensjon har nesten utelukkende vært brukt overfor land i den tredje verden. Derfor har disse landene i økende grad gitt uttrykk for sin bekymring for en slags 'neo-kolonialisme'. Dette har bare blitt forsterket etter at den amerikanske regjeringen la frem sin doktrine om "preventive strikes" og den påfølgende krigføringen i Irak. Den eneste måten å motarbeide en slik forestilling på er å forankre en intervensjon i størst mulig grad i FN-systemet.

For det andre er intervensjon alltid selektiv. Det kommer aldri til å være nok vilje og nok ressurser til å 'ta alle skurkene'. Med andre ord vil en hver beslutning om å intervenere være politisk betinget. Maktbruk kan vanskelig være upartisk og apolitisk og en intervensjon vil påvirke den politiske balansen. I tillegg er det en del rent praktiske spørsmål som knyttes til hvor gjennomførbar en humanitær intervensjon er, som f.eks. mandatdefinisjon, kostnader, rask respons og beskyttelse av egne styrker.

Dilemma 3: Fredsoperasjoner og terrorisme

Rammebetingelsene for fredsoperasjoner endret seg den 11. september 2001. Året før ble den såkalte Brahimi-rapporten utgitt med anbefalinger for hvordan FNs kapasitet for å gjennomføre fredsoperasjoner kunne forbedres. Iverksettingen av rapporten stanset opp ettersom verdens oppmerksomhet rettet seg mot kampen mot terrorisme. Særlig fra et vestlig og et nordlig ståsted har kampen mot terrorisme de siste tre årene blitt prioritert høyere som en sikkerhetsutfordring enn fredsoperasjoner.

Men det er også en link mellom fredsoperasjoner og terrorisme, som ligger i sammenhengen mellom sikkerhet og utvikling. Bare under trygge omgivelser og et fungerende rettssystem vil et krigsherjet land utvikle seg – politisk, økonomisk og samfunnsmessig. En kollapset stat som er preget av lovløshet er ofte et sted der terrorister kan oppholde seg relativt uforstyrret.

En viktig sammenheng mellom freds-

operasjoner og terrorisme vises i reaksjonene på 11. september. Den umiddelbare reaksjonen var at Sikkerhetsrådet den 12. september 2001 enstemmig vedtok at art. 51 også kunne brukes mot ikke-statlige terrororganisasjoner og de som støtter slike organisasjoner. Dette var grunnlaget for militær aksjonen i Afghanistan. Men USAs begrunnelse for å gripe inn i Irak – en preventiv intervensjon uten FNs samtykke – utfordrer det internasjonale system som skal regulere bruk av militær makt. Spørsmålet er ikke om USA vil gripe inn verden rundt, men hva slags konsekvenser dette har for andre staters tolkning av ikke-interveneringsprinsippet.

FN i fremtiden

I 2004 ble et Høynivåpanel etablert for å definere de viktigste sikkerhetsutfordringer for FN i fremtiden, hvilken rolle FN burde spille i å møte disse og hvilke oppgaver organisasjonen er best egnet til å påta seg. Panelets rapport ble skrevet mot bakgrunnen av hendelsene i Irak og Darfur og ble utgitt i desember 2004. Den påpekte hvor mye mer komplekse truslene har blitt – økonomiske og sosiale trusler, konflikter mellom og innad i stater, trusler fra masseødeleggelsesvåpen, terrorisme og transnasjonal organisert kriminalitet. FN toppmøtet i september 2005 skulle følge opp Panelets konklusjoner og medlemslandene ble enig om å fordømme alle former for terrorisme og opprette en egen komisjon for fredsbygging og å godta "responsibility to protect" prinsippet. Men den endelige felleserklæringen nevnte ikke en reform av sikkerhetsrådet og heller ikke at avtaler for nedrustning og ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen bør styrkes. Panelet og felleserklæringen fra toppmøtet holdt fast ved at dagens trusler bare kan møtes i fellesskap. Med erklæringen har FN fått et klarere grunnlag for å håndtere dagens komplekse konflikter, men uten en reform av sikkerhetsrådet vil organisasjonen fortsatt stå overfor de samme utfordringer som oppstår når inngripen er underlagt en politisk vurdering i sikkerhetsrådet.

Om Kortinfo fra DNAK

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form. Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.

Redaktør: Camilla Ahm Nicklasson
ISSN: 1502-6361