



## FNs FREDSBEVARENDE OPERASJONER: EN BETINGET SUKSESS<sup>1</sup>

Av Stian Kjeksrud,  
forsker ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

Siden 1948 har FN utplassert 71 fredsbevarende operasjoner for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet, den store majoriteten av disse (58) etter den kalde krigen. Noen har lyktes, andre har mislyktes. Operasjonene har ofte blitt kritisert for mangel på resultater, ikke minst på grunn av manglende evne og vilje til å beskytte sivile i Rwanda, Bosnia og Somalia midt på 1990-tallet. Mye har skjedd med FNs tilnærming til operasjoner siden den gang, og nyere forskningsfunn tyder på at FNs fredsbevarende operasjoner har en større konfliktreducerende effekt enn ofte antatt. Til tross for dette strever fortsatt flere av dagens FN-operasjoner med sin aller viktigste oppgave, nemlig å beskytte sivile fra væpnede aktører som bevisst angriper dem. Denne artikkelen presenterer noen av de mest positive effektene av FN-operasjoner, samt ser nærmere på hva dagens operasjoner i mindre grad lykkes med, hvordan operasjonene bemannes og finansieres, og hvilke oppgaver operasjonene skal ivareta. Avslutningsvis vurderes tre trender som kan påvirke FN-operasjoner i fremtiden, med hovedvekt på militære aspekter.

### Positiv effekt på internasjonal fred og sikkerhet

Færre sivile dør når FN utplasserer store styrker. Konflikter varer også kortere når FN-styrker er utplassert, og de begrenser sannsynligheten for at konflikter spres seg til naboland. Sannsynligheten for at freden skal vare øker også når FN-styrker er tilstede etter konflikt, til tross for at FN tar på seg meget utfordrende oppdrag. Noen argumenterer også for at økningen i fredsbevarende operasjoner er en direkte årsak til at vi har sett færre væpnede konflikter de siste 20 årene. Kort oppsummert, fredsbevaring virker dersom man måler på de aller viktigste parameterne.

### Hovedutfordringer

Til tross for disse utvilsomt viktige positive effektene av (store) fredsbevarende operasjoner, så lykkes dagens FN-operasjoner i mindre grad med å takle voldelige grupper som fortsetter å angripe sivile etter at FN-operasjoner er på plass. Beskyttelse av sivile er i dag den aller viktigste oppgaven for både sivile og militære fredsbevarere. Nylig rapporterte FNs kontor for internkontroll (OIOS) at FN-styrker sjelden responderer med makt når sivile blir direkte angrepet. OIOS analyserte 507 hendelser mellom 2010 og 2013 der sivile ble angrepet. De registrerte umiddelbar respons i kun 20 % av hendelsene, og militærmakt ble benyttet kun i et fåtall av disse. De fant en rekke grunner til dette, inkludert uklare kommando- og kontrollsystemer, mangel på ressurser og frykt for å bli straffet for unødvendig eller ulovlig maktbruk. Jeg

har nylig undersøkt en rekke operasjoner der FN har brukt makt for å beskytte, og foreløpige funn viser at de har lyktes med dette i mindre enn 4 av 10 tilfeller i løpet av de siste 15 årene i afrikanske konflikter.

Det uavhengige høynivåpanelet for fredsbevarende operasjoner, ledet av Jose Ramos-Horta, peker også på en rekke andre "kroniske utfordringer". Panelet nevner blant annet manglende evne til å respondere i tide på oppdukkende konflikter, mandater som er for dårlig tilpasset hver enkelt konflikt, manglende evne blant militære styrker til å operere sammen og for tungt byråkrati, noe som gjør at FN-operasjoner i begrenset grad er tilpasset utviklingen på bakken. FNs fredsbevarende operasjoner har dermed også et klart forbedringspotensial.

### Dagens FN-operasjoner

Det har aldri vært flere fredsbevarere under FN-flagg enn i dag. Over 90 000 militære, mer enn 13 000 politi og rundt 17 000 sivile eksperter bemanner dagens 16 pågående FN-operasjoner på fire kontinenter. Bare i perioden fra 2010 til 2014 ble 5 nye fredsoperasjoner opprettet (Den sentralafrikanske republikk, Mali, Abyei (Sudan), Sør-Sudan, Den demokratiske republikken Kongo). Over 80 % av det uniformerte personellet befinner seg i de ni FN-operasjonene i Afrika. I tillegg opprettholder FN sine mer "tradisjonelle" operasjoner i Midt-Østen (3 stk.), på Haiti og Kypros, på grensa mellom India og Pakistan og i Kosovo. De aller mest utfordrende og voldelige konfliktene for FN finner vi i Den sentralafrikanske republikk, Mali, Sør-Sudan, Sudan (Darfur og Abyei) og Den demokratiske republikken Kongo.

De fleste av FNs militære styrker kommer i

<sup>1</sup>Denne kortinfoen er basert på en tidligere utgitt artikkel, Fremtidens FN-operasjoner, i Norsk Militært Tidsskrift (Nr. 3/2015)



Kina er det av de faste medlemmene i FNs sikkerhetsråd som bidrar med flest styrker til FNs fredsbevarende operasjoner. På bildet vises jakkemerkene til to kinesiske FN-soldater i Sør-Sudan. (Bilde: UN Photo/JC McIlwaine/CC BY-NC-ND 2.0)

dag fra asiatiske og afrikanske land. Bangladesh, Etiopia, India, Pakistan og Rwanda er topp fem, der førstnevnte sender ut fler enn 9000 uniformert personell. For India, som sender ut ca. 8000 uniformerte, utgjør det fortsatt bare 0,6 % av den totale nasjonale styrken. De neste fem på listen er Nepal, Senegal, Ghana, Kina og Nigeria. Av de fem faste medlemmene av Sikkerhetsrådet (P-5) er det dermed Kina som sender flest, med over 3000. Dette er mer enn tre ganger så mange som Frankrike som er nummer to blant P-5. Europeiske land glimrer ellers med sitt fravær på bakken. Samlet utgjør de litt over 5 % av FNs uniformerte styrker. Blant europeerne er Italia størst, med et bidrag på litt over 1100. Norge bidrar per oktober 2015 med 85 uniformerte, hvorav 50 er militære og 35 er fra politiet. Uniformert fredsbevaring er fortsatt en aktivitet dominert av menn. Under 4 % av de uniformerte FN-styrkene er kvinner.

FNs sikkerhetsråd utsteder stadig ambisiøse mandater for å bevare eller gjenopprette fred og sikkerhet ved hjelp av såkalte "integreerte", sivil-militære, fredsbevarende operasjoner. I tillegg til å beskytte sivile skal en rekke andre oppgaver også løses. Det inkluderer støtte til valgprosesser, avvæpning og demobilisering av væpnede grupper, sikkerhetssektorreform, menneskerettighetsrapportering, samt utvikling av godt styresett. Ambisjonsnivået er skyhøyt.

Man kan ofte få inntrykk av at det har blitt farligere å operere i dagens FN-operasjoner. Men, bortsett fra den nylig opprettede FN-operasjonen i Mali, som kan vise seg å være den dødeligste for FN-personell noensinne, så viser faktisk statistikken en nedadgående trend. Det er altså færre FN-personell

som dør i dagens komplekse operasjoner enn det var på 1990-tallet, også når man ser i forhold til den massive ekspansjonen av fredsbevarere fra ca. 10 000 på begynnelsen av 90-tallet til over 100 000 i dag.

FNs fredsbevarende operasjoner koster ca. 8,5 milliarder USD i året. De som betaler mest er USA, Japan og de viktigste europeiske landene (Frankrike, Tyskland og UK). Kina og Russland er også blant topp ti. Den dyreste operasjonen er FN-operasjonen i Den demokratiske republikken Kongo (MONUSCO), med et årlig budsjett på ca. 1,4 milliarder USD. Allikevel utgjør det totale budsjettet for samtlige av dagens 16 FN-operasjoner mindre enn 0,5 % av globale militære utgifter. FN-operasjoner er dermed et billig verktøy for å bidra til internasjonal fred og sikkerhet.

### Fremtidens FN-operasjoner

FN-operasjoner er i stadig utvikling. Vi kan allerede i nær fremtid få se en økning i antall fredsbevarere, til tross for det historisk høye antallet som er utplassert i dag. En rekke nye og gamle troppebidragsyttere lovet nylig 40 000 nye uniformerte styrker, samt en rekke nisjebidrag, under et toppmøte i New York ledet av USAs president Barack Obama. Hvorvidt de vil bli utplassert avhenger nødvendigvis av etterspørselen og hvordan FN velger å operere i fremtiden. Vi vet at antall væpnede konflikter reduseres, men samtidig at antall sivile som blir drept og jaget på flukt har økt. Forskningsfunn tilsier at større FN-operasjoner har best effekt, men samtidig er FN stadig under press for å gjøre fredsbevaring billigere og mer effektivt. Man forventer også at en rekke pågående FN-operasjoner vil avsluttes eller trappes ned i nær framtid: UNMIL vil kanskje trekkes ut av Liberia i 2016, UNOCI i



*På et toppmøte i New York høsten 2015 lovet troppebidragsytere å stille med ytterligere 40 000 uniformerte styrker til FNs fredsbevarende operasjoner. (Bilde: UN Photo/Mark Garten.)*

Elfenbenskysten kan komme til å trappes ned etter valget som ble avholdt i oktober 2015, MINUSTAHs fremtid på Haiti skal vurderes neste høst, og UNAMID i Darfur er allerede under sterkt press fra myndighetene i Khartoum om å trekke ut så snart som mulig. Det er også potensiale for nye FN-operasjoner, som for eksempel i Syria, Burundi, Libya, Somalia, Yemen og Nigeria. Det er dermed ikke gitt hvilken retning utviklingen tar på dette området.

Når det gjelder hva fremtidens FN-operasjoner vil beskjeftige seg med, er noen utviklingstrekk kanskje mer sannsynlige enn andre. Jeg vil her ta for meg tre trekk med mulig påvirkning på fremtidens FN-operasjoner: i) mer begrensede ambisjoner for statsbygging, ii) økt tro på militærmaktens rolle og iii) påvirkningen av en ny sammensetning av troppebidragsytere.

Det første punktet er basert på en observasjon av det som kanskje definerer utviklingen av FN-operasjoner mer enn noe annet i løpet av de siste 15 årene, nemlig det høye ambisjonsnivået. Det har vært en massiv ekspansjon av både antall oppgaver og antall fredsbevarere. De høye ambisjonene har ført til store utfordringer med å planlegge, utplassere og etterforsyne FNs fredsbevarende operasjoner, til tross for en rekke reformprosesser. Ikke minst har "suksess" blitt vanskeligere å oppnå med tanke på statsbygging og demokratisering, selv om FN ser ut til å lykkes med å dempe krigers intensitet og korte ned deres varighet. Høynivåpanelet har nå anmodet Sikkerhetsrådet om å gjøre mandatene mer realistiske, med prioriterte og spissede oppgaver.

Det andre punktet er relatert til en noe paradoksal utvikling som viser at Sikkerhetsrådet stoler på at militærmakt skal oppnå resultater i noen av de

mest utfordrende konfliktene organisasjonen er involvert i. Dette gjelder spesielt i Den demokratiske republikken Kongo og i Mali. Militær maktbruk, utover rent selvforsvar, blir i dag i all hovedsak knyttet til oppgaven med å beskytte sivile fra fysisk vold. Senere tids utvikling viser at Sikkerhetsrådet ønsker at militærmakt også skal brukes for å avskrekke væpnede grupper, stabilisere konflikter og til og med for å "nøytralisere" opprørsgrupper. Dette er noe uvant fra en organisasjon som fortsatt har et meget komplisert forhold til militær maktbruk. Høynivåpanelet advarer også nokså sterkt mot å fortsette i denne retningen. Panelets råd er at FN ikke bør ta på seg "counter terrorism operations". Dette er en henvisning til FN-operasjonen i Mali, som i dag blir utsatt for hyppige angrep fra opprørsgrupper. Panelet ber også Sikkerhetsrådet være forsiktige med å utstede mandater som gir FN-styrker i oppgave å nøytralisere og avskrekke navngitte væpnede grupper. Dette med referanse til FN-operasjonene i DR Kongo og Mali, som begge har slike mandater. Det er imidlertid ingenting som har gjort så mye skade på FNs anseelse som den manglende evnen og viljen til å bruke makt for å beskytte sivile. Den økte troen på militærmaktens rolle i fredsbevaring kan dermed sees på som en rettidig og velkommen utvikling. Samtidig sliter fortsatt FN med å definere militærmaktens rolle i organisasjonen og å bruke militærmakt med effekt. I FN handler det ofte om hvorvidt man kan eller skal bruke makt i det hele tatt, ikke hvordan militærmakt skal benyttes for å oppnå ønskede effekter. Denne utfordringen vil vedvare så lenge FN engasjerer seg i borgerkrigsliknende konflikter.

Det tredje utviklingstrekket som vil påvirke fremtidige FN-operasjoner er en potensielt ny



*På tross av forventninger om at europeiske land vil bidra mer til FNs fredsbevarende operasjoner har dette ennå ikke skjedd. På bildet ses nederlandske FN-soldater i Mali. (Bilde: Ministerie van Defensie [Nederlands forsvars-departement]/CC0)*

sammensetning av styrkebidragsytere. I det NATO-operasjonen i Afghanistan gikk mot slutten økte forventningen om at europeiske land igjen ville bidra til FN-operasjoner.

Den forventede utviklingen har ennå ikke funnet sted. Det nederlandske-svenske-norske etterretningsbidraget til FN-operasjonen i Mali utgjør et hederlig unntak, men utgjør ingen trend. En av grunnene kan være at kampen mot IS i Syria og Irak har tatt over oppmerksomheten etter Afghanistan, og at FN-operasjoner nok en gang har blitt nedprioritert. Det er allikevel et betydelig politisk trykk for å bidra mer til FN-operasjoner. Overraskende nok er det initiativer fra USA som har dominert agendaen den siste tiden. Det å styrke FN-operasjoner har blitt omtalt som "en strategisk prioritet" for president Obama. Dette kan forandre seg med en ny administrasjon.

Dersom europeiske land igjen søker å bidra til FN-operasjoner, så vil de bli utfordret av at FN i dag har en helt annen organisering enn det de kjenner fra tidligere tiders fredsbevaring. I tillegg er FN-operasjonene forventet å gjennomføre helt andre typer oppdrag. Først og fremst må fremtidige troppebidragsytere være forberedt på å bruke militærmakt med bedre effekt for å beskytte sivile fra voldelige væpnede grupper, avskrekke disse og gjennomføre begrensede stabiliseringsoperasjoner. Det innebærer å tilegne seg forståelse for hvordan militærmakt kan benyttes for å oppnå nettopp disse målsetningene innenfor FNs eksisterende rammeverk og prinsipper for operasjoner.

## Referanser

- Fortna, Virginia Page. 2007. Does Peacekeeping Work?: Shaping Belligerents' Choices after Civil War. Princeton: Princeton University Press.
- Goldstein, Joshua S. 2012. Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide. New York: Plume.
- Hegre, Håvard, Lisa Hultman, og Håvard Mokleiv Nygård. 2010. "Evaluating the Conflict-Reducing Effect of UN Peace-Keeping Operations." I National Conference on Peace and Conflict Research, Uppsala. [http://cega.berkeley.edu/assets/miscellaneous\\_files/122\\_-\\_Hegre\\_Hultman\\_Nygard\\_-\\_PKO\\_prediction\\_2015\\_-\\_ABCA.pdf](http://cega.berkeley.edu/assets/miscellaneous_files/122_-_Hegre_Hultman_Nygard_-_PKO_prediction_2015_-_ABCA.pdf).
- Hegre, Håvard, Lisa Hultman, og Håvard Mokleiv Nygård. 2015. "Peacekeeping Works: An Assessment of the Effectiveness of UN Peacekeeping Operations." PRIO.
- High-Level Independent Panel on Peace Operations. 2015. "Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnerships and People. Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations."
- Hultman, Lisa, Jacob Kathman, og Megan Shannon. 2014. "Beyond Keeping Peace: United Nations Effectiveness in the Midst of Fighting." American Political Science Review 108 (04): 737-53. doi:10.1017/S0003055414000446.
- Kjeksrud, Stian. 2016. "Assessing the Utility of Force to Protect in UN Peace Operations." I Protection of Civilians in International Law. Weller, Willmot, Mamiya, og Sheeran (red.). Oxford University Press.
- United Nations. 2014. "Evaluation of the Implementation and Results of Protection of Civilians Mandates in United Nations Peacekeeping Operations." A/68/787.
- van der Lijn, Jair, og Timo Smit. 2015. "Peacekeepers Under Threat? Fatality Trends in UN Peace Operations." International Relations And Security Network. <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail?lng=en&id=193948>.

## 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.