

FN's fredsoperationer: Nødløsningen, der blev en succes

Af Peter Viggo Jakobsen

FN's fredsoperationer er en af det 20. århundrede mest succesrige nødløsninger. De har fleksibelt tilpasset sig ændringer i den globale kontekst og bidraget til at mindske menneskelig lidelse, siden de blev opfundet. Det vil de også gøre fremover.

FN var tænkt som et globalt kollektivt sikkerhedssystem ved sin oprettelse i 1945. Stormagterne i FN's Sikkerhedsråd skulle stille militære styrker til rådighed for FN og i fællesskab imødegå aggression med så overvældende militær magt, at der kunne gøres kort proces med eventuelle aggressorer.

Visionen blev forpurret af konfrontationen mellem Sovjetunionen og USA, og det tvang FN til at improvisere for at forhindre Den Kolde Krig i at blive varm.

FN's fredsoperationer var et resultat af denne improvisation. De er, som professor Alan James udtrykte det i sin klassiker *Peacekeeping in International Politics* (1990), en "sekundær aktivitet", fordi

deres iværksættelse og succes afhænger af andres ønsker og velvilje. En FN-operation bliver kun til noget, hvis mindst ni medlemmer af Sikkerhedsrådet støtter det, de fem permanente medlemmer af Rådet (Frankrig, Kina, Rusland, Storbritannien og USA, også kendt som P5) ikke nedlægger veto, og FN's medlemslande er villige til at levere det nødvendige personel og udstyr. FN råder nemlig ikke over stående styrker selv. Endelig kræver succes samtykke og samarbejde fra de stridende parter, da FN-styrker kun har kapacitet til at bruge magt i meget begrænset omfang.



Den tiltagende rivalisering mellem Kina, Rusland og USA har fået flere til at stille spørgsmål ved FN-operationernes fremtid.

Den igangværende ændring af magtbalancen og tiltagende rivalisering mellem Kina, Rusland og USA har fået flere til at stille spørgsmål ved FN-operationernes fremtid. Det er der ikke grund til. FN's fredsoperationer formes af tre kontek-

Peter Viggo Jakobsen, ph.d., er lektor ved Institut for Strategi, Forsvarsakademiet og professor ved Center for War Studies ved Syddansk Universitet. Han forsker i dansk og nordisk forsvars- og sikkerhedspolitik, FN og international fred og sikkerhed, NATO og konflikt håndtering.

stuelle faktorer: den globale magtfordeling, fremherskende idéer om international fred og sikkerhed og operative erfaringer. Samspelet mellem disse tre faktorer fødte og udviklede FN-operationerne under Den Kolde Krig. Ændringer i samspelet som følge af Sovjetunionens sammenbrud gav FN-operationerne nye formål og funktionsmåder. De igangværende ændringer af magtfordelingen vil ligeledes sætte sig klare spor. Men operationerne vil bestå, fordi de fremherskende idéer om international fred og sikkerhed og positive operative erfaringer understøtter dem.

Fredsbevarelse under Den Kolde Krig

Afkoloniseringsprocessen og konfrontationen mellem Sovjetunionen og USA forstærkede hinanden og skabte en konfliktfyldt verden. Koloniernes løsrivelse fra kolonimagterne skabte konflikter, magttomrum og grænsestridigheder mellem de nye stater.

Processen transformerede både FN og det globale system i takt med, at antallet af medlemsstater i FN voksede fra 51 i 1945 til 159 i 1988. Konfrontationen mellem USA og Sovjetunionen, og det forhold, at kolonistormagterne Storbritannien og Frankrig var part i mange af konflikterne, gjorde det vanskeligt for Sikkerhedsrådet at samarbejde og udelukkede brugen af tvang.

FN's første operationer var derfor baseret på samtykke fra de stridende parter og inspireret af de positive erfaringer, som Folkeforbundet havde gjort med indsættelse af militærobservatører og let bevæbnede styrker i 1920'erne og 1930'erne. Indsættelsen af FN-observatører i Palæstina (1948) og Kashmir

(1949) var dog ikke problemfri. FN-observatørerne kunne ikke holde parterne adskilt i Palæstina, og det banede vejen for indsættelsen af fredsbevarende soldater i Suez i 1956. Operationen blev en stor succes, og den førte til vedtagelsen af de principper, der blev styrende for FN's fredsbevarende operationer i resten af Den Kolde Krig.

FN-styrker skulle være upartiske, kun bruge magt i selvforsvar, og have samtykke fra de krigsførende parter. Det blev ligeledes besluttet, at P5 ikke måtte bidrage med soldater til FN's operationer, og at troppebidragsyderne ikke måtte komme fra den region, hvor konflikten foregik, eller have særlige interesser i den.

Disse principper fungerede ikke i Den Demokratiske Republik Congo i starten af 1960'erne, hvor en separatistbevægelse greb til våben imod en fredsbevarende FN-styrke. FN-styrken endte at vælge side i konflikten og bruge offensiv magt til at nedkæmpe løsrivelsesforsøget. Operationen førte til dyb konflikt mellem USA og Sovjetunionen og kostede FN-generalsekretær Dag Hammarskjöld og 234 FN-soldater livet. Resultat blev en 'aldrig-mere-Congo'-effekt, som cementerede idéerne om ikkeintervention i staters interne anliggender og principperne om, at FN-operationer skulle styres af principperne om selvforsvar, samtykke og upartiskhed i resten af Den Kolde Krig.

Multifunktionel fredsskabelse

Afslutningen på konfrontationen mellem Sovjetunionen og USA skabte et forbedret samarbejdsklima i Sikkerhedsrådet. Moskva begyndte fra 1988

at stemme for vedtagelsen af nye fredsoperationer, og udviklingen kulminerende to år senere, da Sovjetunionen meget overraskende stemte for vedtagelsen af en resolution, som gav USA et kapitel VII-mandat til at bruge militær magt til at nedkæmpe de irakiske besættelsesstyrker, der havde invaderet Kuwait. Det var første gang nogensinde, at P5 i fællesskab havde støttet offensiv magtanvendelse for at imødegå interstatslig aggression.

Den succesfulde brug af magt i Golfkrigen i 1991 og Sovjetunionens opløsning senere samme år førte til stor international optimisme og tro på, at FN nu endelig kunne fungere som et kollektivt sikkerhedssystem. Optimismen kan aflæses direkte i de 23 nye FN-operationer, der blev vedtaget i perioden fra 1988 til 1993. Disse operationer fik en lang række nye civile opgaver i tillæg til de traditionelle militære. De afholdt demokratiske valg, implementerede fredsaftaler, afvæbnede kombattanter, opstillede hær- og politistyrker, overvågede menneskerettigheder med videre.

Generalsekretær Boutros Boutros-Ghali's 'Agenda for Fred' (1992) opsamlede de positive erfaringer fra de nye fredsoperationer og søgte at udnytte det nye momentum til at hæve ambitionsniveauet.

FN-operationerne skulle nu fremover forebygge væbnet konflikt, gribe ind, når væbnet konflikt brød ud, og skabe fundamentet for varig fred ved at genopbygge institutioner og infrastruktur i krigshærgede samfund. Målet var ikke længere fravær af væbnet konflikt, men bæredygtig fred. Større respekt for mennesker- og mindretalsrettigheder blev set

som en nødvendig betingelse for, at målet kunne nås. Ikke interventionsprincippet måtte derfor nyfortolkes, så FN kunne stille krav om god regeringsførelse og overholdelse af menneskerettighederne. Større brug af militær magt blev også set som nødvendig, hvorfor Boutros-Ghali åbnede op for anvendelse af militær magt ud over selvforsvar. Det skulle ske i særlige tilfælde med fredsgennemtvingende styrker med kapitel VII-mandat.

FN's eksperiment med at bruge militær magt ud over selvforsvar blev dog kortlivet. Fejlslagne operationer i Somalia (1993), Rwanda (1994) og Bosnien (1995) fik Sikkerhedsrådet, og især de vestlige lande, til at miste troen på, at FN-operationer kunne realisere de disse ambitioner, hvis parterne ikke var samarbejdsvillige.

Der skete en hård opbremsning i vedtagelsen af nye operationer, og antallet af FN-soldater faldt fra 79.000 i 1993 til 14.000 fire år senere. Dette fald betød ikke, at Agenda for Fred-ambitionerne blev opgivet, men at Sikkerhedsrådet begyndte at give stormagter og regionale organisationer mandat til at bruge militær magt offensivt på vegne af FN. Sikkerhedsrådet overdrog således fredsoperationerne på Balkan til NATO i 1995, og i de næste fire år fik Italien (Albanien), Australien (Østtimor) og NATO (Kosovo) tilsvarende mandater.

Denne praksis løste imidlertid ikke de operative problemer, fordi Sikkerhedsrådet blev ved med at indsætte dårligt udrustede FN-styrker i konflikter med begrænset samtykke fra parterne. Problemerne blev udstillet i 1999, da en oprørsgruppe bragte en FN-mission i Sierra Leone på randen af sammen-

brud. FN-generalsekretær Kofi Annan udnyttede krisen til at bestille et eftersyn af FN's operationer fra et uafhængigt ekspertpanel.

Resultatet, den såkaldte Brahimirapport, rettede en sønderlemmende kritik mod FN's måde at vedtage og udføre operationer på. Den anbefalede, at FN-styrkerne fremover fik ressourcer til at skabe fred og beskytte menneskerettigheder i situationer, hvor parterne modsatte sig FN's resolutioner med magt. De høje ambitioner om demokrati, menneskerettigheder og aktiv fredsskabelse skulle realiseres ved at give FN flere ressourcer og større kapacitet til at lede og udføre sine operationer.

Krigen mod terror, der blev udløst af terrorangrebet mod USA 11. september 2001, forstærkede denne tænkning. Den fik stormagterne i Sikkerhedsrådet til at se FN-operationer som et nyttigt instrument til at bekæmpe væbnede ikkestatslige grupper. Det var en dagsorden, P5 og de fleste regeringer kunne enes om, da alle ikkestatslige grupper, der greb til våben imod en regering og angreb civile, kunne betegnes som terrorister.

FN-operationerne fik derfor til opgave at beskytte civile med magt om nødvendigt og bekæmpe væbnet ekstremisme. Den større vilje til at bruge militær magt kulminerede i 2013 i Congo – samme sted, som havde fået FN til opgive at bruge offensiv magtanvendelse 50 år tidligere. Sikkerhedsrådet gav således for første gang en FN-fredsstyrke lov til at oprette en kampenhed med det formål at 'neutralisere og afvæbne' væbnede grup-

per i det østlige Congo. Samme år fik FN styrker i Den Centralafrikanske Republik og i Mali lignende beføjelser.

Brugen af offensiv magtanvendelse i disse operationer var imidlertid lidet succesrig, og de dårlige operative erfaringer fik i 2015 et nyt uafhængigt ekspertpanel, nedsat i anledning af FN's 70-årsdag, til at anbefale FN at fastholde ambitionerne om at beskytte civile, men neddrose den offensive magtanvendelse til fordel for diplomati og konfliktforebyggelse.

FN's fredsoperationer i fremtiden

Det er den generelle forventning, at forskydningerne i den globale magtbalance vil have en negativ afsmitning på FN-operationernes antal og ambitionsniveau i det kommende årti. Kinas voksende globale magt og indflydelse forventes at føre til stadig flere konflikter med USA og svække P5-samarbejdet. Mange frygter, at de store uenigheder, der har kendetegnet P5's håndtering af konflikterne i Syrien siden 2011, er en forsmag på, hvad vi har i vente. Andre peger på, at operationerne i antal, ambitionsniveau og funktion kan komme til at minde om situationen under Den Kolde Krig.

Så langt er det ikke sandsynligt, at pendulet svinger tilbage. Den store P5-uenighed om Syrien overskygger det forhold, at P5 har været i stand til at samarbejde i andre konflikter. De har iværksat seks nye fredsoperationer i perioden fra juni 2011 til oktober 2020, og de endes som nævnt om at give FN-operationer i Congo, Den Centralafrikanske

Kinas voksende globale magt og indflydelse forventes at føre til stadig flere konflikter med USA.

Republik og Mali mandater til at bruge offensiv våbenmagt i 2013.

Selvom det ikke er bevis for, at samarbejdsviljen i Sikkerhedsrådet ikke vil falde, såfremt forholdet mellem USA og Kina forværres markant, vil begge stormagter blive sat under pres for at håndtere de væbnede konflikter, der uundgåeligt vil opstå i mange af de skrøbelige stater, som befinder sig på det afrikanske kontinent.

Skrøbelige stater er kendetegnet af svage statsstrukturer, svag intern sammenhængskraft, stor ulighed og fattigdom. De har som følge heraf stor risiko for at blive ramt af væbnede konflikter, og der er ikke udsigt til, at deres situation forbedres mærkbart i overskuelig fremtid. Tværtimod vil den høje befolkningsvækst i mange af disse lande og de forringelser af mulighederne for at drive landbrug, som klimaforandringerne medfører, forøge risikoen for, at de rammes af væbnet konflikt.

Risikoen for flygtningestrømme og udbredelsen af militante terrorgrupper giver lande på og omkring det afrikanske kontinent en stor interesse i at indsætte FN-operationer for at holde flygtningestrømme, ustabilitet og transnational terrorisme nede på et håndterbart niveau. De katastrofale følger af den fejlslagne håndtering af konflikten i Syrien bidrager på denne måde til at øge sandsynligheden for, at FN iværksætter fredsoperationer for at inddæmme og dæmpe fremtidige konflikter i denne region.

Presset på stormagterne i Sikkerhedsrådet for at iværksætte FN-operationer for at håndtere væbnede konflikter vil blive næret af den brede støtte,

som de ambitiøse idéer om aktiv multifunktionel FN-fredsskabelse med civile midler nyder blandt FN's medlemsstater, NGO'er og i medierne. Presset vil blive forstærket af de afrikanske stater og deres regionale organisationer, som har større gennemslagskraft, end det var tilfældet under Den Kolde Krig. De er svære at ignorere, fordi de er bedre



Risikoen for flygtningestrømme og udbredelsen af militante terrorgrupper giver lande en stor interesse i at indsætte FN-operationer.

organiserede og udgør en tredjedel af FN's medlemsstater.

Efterspørgslen på FN-operationer med det formål at beskytte civile, opbygge sikkerhedsstyrker, nedkæmpe væbnede oprør mod regeringer og fremme økonomisk udvikling må kort sagt forventes at stige, hvorfor det vil være vanskeligt for P5 at afvise at gøre noget, hvis de vil bevare deres egen og Sikkerhedsrådets legitimitet.

Endelig vil Kina og USA også få geopolitiske interesser i at støtte fremtidige FN-operationer. Det ses allerede af, at Kina har øget sine styrkebidrag til FN-fredsoperationer markant for at øge sin internationale indflydelse og prestige. Kina ser en klar fordel af at befinde sig i top-10 på listen over troppebidragsydere, mens USA ligger i den tunge ende med et meget lille bidrag.

Der er desuden en klar sammenhæng imellem Kinas økonomiske investeringer og de operationer, som Beijing sender personel til, og det peger på en fremtid, hvor FN's fredsoperationer vil finde anvendelse som et instrument til at beskytte Kinas infrastrukturprojekter og investeringer i

Afrika. På tilsvarende vis kan USA også komme til at se en fordel i at støtte FN-operationer i områder af geostrategisk interesse.

Intet er sikkert, men meget tyder derfor på, at FN-operationerne bevarer deres værdifulde rolle i håndteringen af international fred og sikkerhed. Idéerne, som understøtter FN's multifunktionelle operationer, nyder bred international opbakning, og de operative erfaringer med at udføre FN-operationer, der ud

over selvforsvar kun bruger våbenmagt i begrænset omfang, er positive. Den geopolitiske kontekst og forholdet mellem stormagterne er mere udfordrende i dag, end det har været tilfældet siden afslutningen på Den Kolde Krig. Men de store prestigemæssige og politiske omkostninger, som det vil påføre P5 at skære markant ned på FN-operationer, giver grobund for optimisme.

○○○