

EN
BÄTTRE
VÄRLD



FN-förbundet
UNA SWEDEN

ATT SÄKRA FREDEN

framtidens svenska militära fredsinsatser

INNEHÅLL

Förord	3
Tillbaka till Hammarskjöld	6
Ett nytt SHIRBRIG?	10
Gärna exklusiva resurser, men först en rejäl truppinsats!	14
Gemensamt och globalt ansvar i första hand	18
EU-operationer: Fredsfrämjande bortom nationalstaten	22
FN:s väg mot starkare partnerskap	26
FN och Nato – ett ömsesidigt beroende	30
Rätt saker på rätt sätt	34
Öka Sveriges militära närvaro i internationella insatser	38

FÖRORD

Den försvarspolitiska debatten i Sverige är hetare än på länge. Försvarspolitiken engagerar och berör, och åsikter om vad Sverige kan och bör göra med sin militära kapacitet går isär ytterligare mot bakgrund av pågående och nyliga händelser i vår omvärld.

FN-förbundet har de senaste åren intensifierat sitt arbete med att öka kunskapen om och engagemanget för Sveriges stöd till internationella insatser. Som led i detta arbete har vi tagit fram denna

debattantologi. Här har vi i ett koncist format samlat en rad åsikter från personer med teoretisk, praktisk och politisk insikt i frågan.

En röd tråd genom skriften är Sveriges samarbete

Förord *forts.*

med FN som särskild kanal för att bidra till global fred och säkerhet. FN har sedan organisationens födelse varit en central aktör för fredsfrämjande insatser i världen och Sverige har en lång tradition av att stödja FN genom finansiella bidrag, truppbidrag och partnerskap inom organisationens huvudområden. Få känner dock till den förskjutning som har skett på senare år och som resulterat i att Sverige nästan helt prioriterat bort deltagande i FN-ledda fredsfrämjande insatser till förmån för EU- eller Nato-ledda insatser.

Skribenterna i denna debattskrift reagerar olika på denna utveckling. Några debattörer anser att det minskade stödet till FN är både naturligt och, i vissa fall, riktigt. Andra, FN-förbundet inkluderat, anser att utvecklingen är alarmerande och förespråkar en nyorientering av Försvarsmaktens internationella insatser mot just FN. En annan kategori av argument behandlar frågan utifrån en praktisk och pragmatisk synvinkel och sätter fokus på kompetensutveckling, samarbetsformer

och komparativa fördelar med olika aktörer.

Det är vår förhoppning att de olika debattörernas bidrag ska ge en sammanfattande och därmed tydligare bild av de komplexa och politiskt svåra frågeställningarna som inryms i debatten. Vi vill därmed öka diskussionen och uppmuntra dig som läser att ta del av den. Det är naturligtvis även vår förhoppning att ökad kunskap och bättre debatt genererar ökat stöd för en ansvarsfull och medmänsklig försvarspolitik med omvärlden i åtanke.

Aleksander Gabelic

ORDFÖRANDE
SVENSKA FN-FÖRBUNDET

Linda Nordin

GENERALSEKRETERARE
SVENSKA FN-FÖRBUNDET



Tillbaka till Hammarskjöld

FN är bäst lämpat att genomföra de långsiktiga insatser som behövs för att bygga en fred som håller och Sverige bör öronmärka framtida internationella fredsinsatser för FN. Det menar Pierre Schori, före detta FN-ambassadör och chef för FN:s fredsoperation i Elfenbenskusten 2005–2007.

På 50-årsdagen av Dag Hammarskjölds tragiska död den 17 september 2011 hyllade Sveriges utrikesminister Carl Bildt med rätta den förre generalsekreteraren, de svenska blå baskrarnas insatser och FN:s fredsbevarande operationer.¹ Hammarskjöld gjorde FN till en central aktör i världspolitiken. Hans styrka var ett principfast försvar av FN-stadgan och dess omutliga opartiskhet. Han fördömde USA:s CIA-kupp mot den folkvalda Arbenz-regeringen i Guatemala 1954 och kritiserade England och Frankrike, som sällade sig till Israels angrepp mot Egypten 1956. Hösten 1960 stod han emot Sovjetledaren Chrusjtjov, som i FN:s generalförsamling krävde Hammarskjölds avgång.

¹ "Dag Hammarskjöld är en av vår tids största svenskar", Dagens Nyheter den 17 september 2011

Men vad Carl Bildt inte skrev i sin artikel, är att FN:s fredsbevarande verksamhet befinner sig i djup kris. Dessvärre har Sverige bidragit till detta.

Krisen består i att säkerhetsrådet började delegera militära operationer utan att behålla det strategiska ansvaret och inflytandet. Outsourcingen till Nato på Balkan 1999 följde en regional logik enligt FN-stadgans kapitel 8. Men den nordatlantiska Natopakten kan knappast ses som en regional organisation i Asien.

Krisen fördjupas av att NATO-insatsen i Afghanistan har, som ett svart hål i rymden, sugit åt sig all västlig potential för FN-ledda fredsoperationer. Nato-prioriteringen har därmed skapat ett nytt, oroväckande nord-sydgap i FN. Vi är på väg att få ett FN-lett

fredsbevarande utan Väst. Nu kommer FN-trupperna främst från Asien och Afrika, medan de flesta västliga soldater har stridit under amerikanskt ledarskap i Afghanistan. Det helt dominerande antalet blå baskrar under 2012 kom från Bangladesh, Indien, Nepal och Kina i Asien och Egypten, Etiopien, Ghana, Nigeria, Rwanda och Senegal i Afrika.² Detta sker i tider då FN får jaga resurser för sina fredsmissioner, som blir allt mer komplexa och robusta i en tilltagande fientlig miljö.

Sverige var länge en stor truppbidragande nation till FN, men nu är det länge sedan vi försåg FN med beväpnade soldater i blå basker. Under 2000-talet har vi valt NATO framför FN. Sorgligt nog tycks regeringen vilja fortsätta på den vägen.

I sitt anförande vid Folk och Försvars rikskonferens 2013 sade Karin Enström inte ett ord om alliansfrihet eller FN, men talade i stället om hur Sveriges samarbete med

² För en utförlig redovisning av de truppbidragande länderna se mitt bidrag *UN Peacekeeping i The Oxford Handbook on Modern Diplomacy*, Oxford University Press 2013

Nato "ska fortsatt utvecklas" och därför skulle "Sverige skräddarsy sitt förhållande till alliansen". Några månader senare, i semestertider och utan offentlig debatt, anslöt sig Sverige till Nato Response Force, en snabbinsatsstyrka som enligt förre NATO-chefen är "i hjärtat av den pågående omvandlingen av Natos militära kompetens".

I samband med Hammarskjölds hedrande fick Sveriges regering och riksdag motta stark kritik från FN. Det var den avgående chefen för FN:s avdelning för fredsbevarande operationer, DPKO, Alain Le Roy, som under ett Stockholmsbesök avslöjade att Sverige hade avvisat FN:s vädjanden om att delta i livsviktiga FN-insatser i Kongo, Sudan och Tchad.³

Tidigare, år 2008, hade Ban Ki-moon upprepade gånger vädjat om truppbidrag från Tyskland och Storbritannien för att bistå FN-styrkan MONUC som var hårt ansatt av rebellstyrkor i östra Kongo. Men bägge länderna svarade

³ Dagens Nyheter den 18 september 2011

nej med hänvisning till pågående insatser i Afghanistan. 2009 var det Polen, som också hade trupp i Afghanistan, som sade nej till nya FN-trupper på grund av ”ekonomiska problem”.⁴

Det var, som jag ser det, ett svårt strategiskt misstag av Sverige att gå med i Afghankriget. ISAF står under NATO:s militära kommando och kontroll, man rapporterar direkt till NATO i Bryssel, inte till säkerhetsrådet och militära frågor, som till exempel operativa riktlinjer, avgörs inte i New York utan i NATO och Pentagon.

Ett litet land måste prioritera, politiskt och resursmässigt. ”Vi ska göra som FN vill”, har det hetat från förespråkarna av Afghanistaninsatsen. Men vill man göra som FN vill, då ska vi göra som FN har gjort och gör i Afghanistan, det vill säga bidra civilt till utveckling och försoning, och inte delta i ett meningslöst och förlorat krig. ISAF står inte ens upptaget i DPKO:s lista över FN-operationer. Sverige har inte heller

⁴ Richard Gowan i *CER Bulletin*, July 2009. www.cer.org.uk

spelat en militärt viktig roll i Afghanistan.

Hade vi istället valt att svara ja till de upprepade vädjanden från FN:s generalsekreterare om att bidra till de blå baskarna, hade Sverige stärkt FN:s fredsbevarande kapacitet och deltagit i operationer som styrs av FN:s säkerhetsråd och understöds av FN:s avdelning för fredsbevarande operationer.

De svenska soldaterna spelade däremot en roll i Afrika. Under fyra månader 2003 ingick Sverige i den tillfälliga militära snabbinsatsstyrkan i Kongo. Det var den första svenska truppinsatsen i Afrika på över 40 år. Under sex månader 2006 sände vi ett mekaniserat skyttekompani till Liberia. Jag besökte bägge som FN-ambassadör. De blev med rätta uppskattade för sin professionalism och effektivitet. Det gav Sverige stor goodwill i Afrika och FN.

FN är också bäst lämpat att genomföra de långsiktiga insatser med stora civila delar som behövs för att bygga en fred som håller. Efter att själv

ha lett en FN-operation i Elfenbenskusten under två år kan jag helhjärtat instämma med Svenska FN-förbundets ståndpunkt: ”Att prioritera Nato och EU framför FN är att prioritera kortsiktighet och militär konflikthantering framför en politik med hållbar fred som främsta mål och syfte.”⁵ Sverige bör därför öronmärka framtida internationella fredsinsatser för FN.

Det är hög tid att återgå till Hammarskjöldlinjen!

⁵ I *Fred och Frihet*, juli 2011, som utges av Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet



Pierre Schori

Ett nytt SHIRBRIG?

Sverige och väst bör bidra med fler trupper och kapacitet till FN:s fredsbevarande operationer och de nordiska länderna bör upprätta en SHIRBRIG-liknande stab, som kan delta i och stötta nuvarande och kommande FN-missioner. Det menar Kurt Mosgaard, före detta generalmajor, samt befälhavare för MINURSO i Västsahara 2005-2007 och SHIRBRIG 2009.

Världen plågas av inbördeskrig och nöd och det är ofta omöjligt att nå fram till svältande befolkningsgrupper i konflikttrabbade länder och regioner. Bristen på säkerhet försvårar skolgång, jordbruk och utvecklingen av ett fungerande samhälle. Väpnade konflikter uppstår ofta med kort varsel och utplacering av fredsbevarande styrkor tar så lång tid att konflikter ofta hamnar utom kontroll.

FN har ansvaret för internationell fred och är som del av detta uppdrag belastat med 15-20 fredsbevarande missioner som dränerar de truppbidragande länderna på de mest kapabla styrkorna. Förmågan hos dessa missioner att flytta egna styrkor till de områden där behoven är som störst begränsas

av stora avstånd och oframkomlig terräng samt bristande transportmedel. Därtill är FN:s huvudkvarter i missionsområdet ofta mindre välfungerande och saknar underrättelsekapacitet samt förmåga att planera och leda mobila operationer.

Min erfarenhet är att avstånden från New York till FN:s missioner är för stora på flera sätt. I New York och i säkerhetsrådet fastläggs, i samarbete med västländerna, ganska förnuftiga riktlinjer för styrkornas avfärd, skydd av civila och upprätthållande av mänskliga rättigheter. Men i praktiken har det varit svårt att få nödvändiga och lämpade styrkor och kapaciteter såsom helikoptrar från medlemsländer för att lösa uppgifterna. Detta inte minst under de

senaste 10-20 åren, då västländerna har haft händerna fulla i bland annat Irak och Afghanistan. Huvudparten av FN:s styrkor, speciellt i Afrika, är därför dåligt utrustade och utbildade styrkor från länder i tredje världen, där korruption är utbrett och mänskliga rättigheter åsidosätts. Detta präglar enligt min uppfattning sättet som dessa styrkor agerar på när de sänds till konfliktområden med vapen i hand och dollar på fickan.

Det är därför min åsikt att västländerna bör bidra med styrkor och enskilda personer till FN:s fredsskapande missioner. Inte för att avlösa styrkorna från länder i tredje världen, utan för att komplettera dessa och skapa "den rätta mixen" i missionsområdet. De utsända styrkorna från Sverige kommer naturligtvis att uppleva frustration över kollegorna från andra länder, men närvaron kommer över tid att påverka standarden på den samlade FN-styrkan och de nationella styrkor och miliser som de kommer i kontakt med. Med en grundlig introduktion till den lokala

kulturen kommer svenska soldater således kunna göra en stor och positiv skillnad i missionsområdet, bland annat genom att minska lidandet för lokalbefolkningen och stärka grunden för den civila insatsen så att en mer rättvis och fungerande samhällsstruktur kan återetableras.

SHIRBRIG – den internationella brigaden för FN:s operationer med bland annat svenskt och danskt deltagande – upprättades senast under 90-talet i syfte att erbjuda FN en sedan länge saknad kapacitet för snabb utplacering, efter flera svek från FN, bland annat i samband med folkmordet i Rwanda 1994. Brigaden omfattade i utgångsläget ett så kallat samlat planeringselement (en fast stab samlad på ett ställe) i Danmark samt en rad stabsofficerare och enheter på stand-by i de 12 medlemsländerna. Brigaden löste sitt första uppdrag fint med en snabb utplacering i Eritrea/Etiopien år 2000 med planeringselementet som kärna i UNMEE¹-staben samt närvaro av det danska

¹ United Nations Mission on Ethiopia and Eritrea

högkvartersskompaniet och en kanadensisk/holländsk infanteribataljon. UNMEE blev emellertid den enda missionen där SHIRBRIG:s enheter deltog. I gengäld deltog planeringselementet och de anslutna stand-by-officerarna vid flera efterföljande missioner ledda av FN och AU² i Afrika för att utgöra kärnan i missionshuvudkvarteret och för att leverera planeringsstöd i uppbyggnadsfasen, bland annat i Sudan och Liberia. De senaste åren fram till upplösningen år 2009, bidrog planeringselementet aktivt i militär kapacitetssuppleering i Afrika, med resultatet att Afrikas egna fredsbevarande styrkor kom att fungera bättre. SHIRBRIG blev den modell som inspirerade de regionala afrikanska insatsbrigaderna under AU som just nu bland annat bidrar genom AMISOM³ till att Somalia gradvis rör sig mot att bli en fungerande stat.

SHIRBRIG bjuder på många goda erfarenheter som skulle kunna bidra till ytterligare förstärkning av FN:s och

AU:s fredsbevarande styrkor. Ett fullständigt eller delvis återskapande av SHIRBRIG bör emellertid ta sin utgångspunkt i behoven hos FN:s och AU:s missionsområden. Som tidigare anförts är FN:s (och AU:s) missions- och trupphuvudkvarter ofta en av de svaga punkterna i missionerna. När jag själv anlände till Västsahara och MINURSO⁴ 2005 insåg jag till min förvåning att det fortfarande inte, efter 14 år i missionsområdet, fanns en utarbetad operationsplan för hur MINURSO skulle lösa sin uppgift. Staben med officerare från 27 olika länder förmådde inte att utföra sitt uppdrag, vilket ledde till att jag fick utveckla planen de första två månaderna. När FN i all hast sände en observatörsstyrka till Syrien våren 2012 skrapades staben ihop på bara några veckor från de hastigt utplacerade observatörerna som inte var tränade stabsofficerare med specialistkunskap. Den typen av stab kan oftast inte, trots god vilja, samla in och bearbeta underrättelseuppgifter,

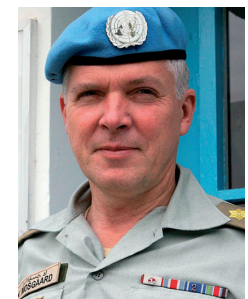
4 United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (fr. Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Référendum au Sahara Occidental)

och inte heller planera och stärka invecklade operationer i komplexa och riskfyllda missionsområden.

Det är inte främst internationella enheter och kapaciteter i stand-by i brigad- eller battlegroupstruktur som FN:s fredsstödjande operationer behöver. Vad som däremot enligt min uppfattning vore ett värdefullt bidrag är en mindre samarbetsstab på internationell nivå, i stil med SHIRBRIG:s planeringselement med anslutna officerare på stand-by, eventuellt med en mindre stödenhet till. Stabens uppdrag skulle främst vara att utgöra kärnan i FN-huvudkvarteret i nya missioner och leverera stöd till existerande FN- och AU-huvudkvarter, där man har kortvarig användning för kompetent

förstärkning. Därutöver skulle staben kunna ge stöd i samband med träning av AU-brigader före och under missioner i bland annat Somalia.

Som vän av Norden, SHIRBRIG och FN är det därför min rekommendation att Sverige och väst bidrar med fler trupper och efterfrågade kapaciteter till FN:s fredsbevarande operationer, samt att de nordiska länderna upprättar en starkt samarbetad SHIRBRIG-liknande stab, som ska delta i och stötta nuvarande och kommande FN-missioner.



Kurt Mosgaard

2 Afrikanska unionen
3 African Union Mission to Somalia

Gärna exklusiva resurser, men först en rejäl truppinsats!

Om Sverige ska lämna bestående avtryck som ger oss något tillbaka bör den ensidiga och reflexmässiga tanken på nischförmågor som bidrag till FN:s operationer omprövas. Det menar Johan Wiktorin VD för Brqthrough och ledamot i Kungliga Krigsvetenskapsakademien.

När Sverige avvecklade sitt invasionsförsvar under slutet av 90-talet och början av 2000-talet var försvaret snubblande nära en identitetskris. Vad var man till för?

Med de brutala terrorattackerna i USA 2001 fick historien en ny vändning. Deltagande i internationell krishantering och uppbyggnad av samhällen blev en huvuduppgift för svensk militär. Erfarenhet saknades inte. Ända sedan FN:s första insats på Sinaihalvön 1956, då Sverige deltog med Bataljon 1 har svenska trupper deltagit i krishantering. Kongo, Bosnien och Afghanistan har varit de mest krävande och omfattande insatserna.

Länge var det just FN som stod för det direkta huvudmannskapet. I samband med

inbördeskriget i Bosnien-Herzegovina på 90-talet skiftade vår allmänna hållning och först blev NATO och sedan EU aktuella som mottagare av svenska truppbidrag under förutsättning att det fanns ett FN-mandat i ryggen. Attitydmässigt skiftade gradvis synen på FN när det gällde militära insatser. Just Bosnien och i synnerhet Srebrenica ökade den militära skepsisen för FN som operativ organisation. Det hjälpte inte att både svenska, danska och brittiska chefer på plats vågade agera och gjorde sitt jobb förtjänstfullt.

Med undantag av insatsen i Liberia 2004-2006 försvann FN ur fokus för det svenska försvaret. Visst fanns det fortfarande observatörer runt om i världen på diverse uppdrag, men NATO var det nya man-

trat i statsförvaltningen. Och visst fanns det två starka skäl för ett närmande till NATO när det gällde krishantering. Det ena var den stora ledningskapaciteten som finns inbyggd i organisationen och det andra var behovet av ökad interoperabilitet med andra. Att få våra styrkor att använda samma bränslen, samma procedurer och samma tekniker ökar kraftigt möjligheterna för positiva synergieffekter.

Till EU har Sverige ställt en stridsgrupp i ett halvårs beredskap var tredje år sedan 2008. FN befann sig i ett militärt utanförskap och det sjösatta insatta insatsförsvaret har snart färre insatta i insatser än någonsin. Antalet engagerade svenska soldater och officerare för FN 2014 kan nästan räknas på ena handens fingrar.

En omsvängning kan dock vara på väg. I skrivandets stund har riksdagen på regeringens förslag fattat beslut om en insats i Mali. FN har den otacksamma uppgiften att försöka stabilisera den otillgängliga norra delen av

landet i kölvattnet av NATO:s Libyenoperation.

Efter Khaddafis fall och död översvämmades Mali med vapen. En ohelig allians mellan tuareger och några islamistiska grupperingar blomstrade några veckor, vilket innebar stort kaos och ledde till en intervention av Frankrike.

I det aktuella fallet är ett underrättelseförband tänkt som svenskt bidrag. För att uttrycka det på kanslisvenska är det en "nischförmåga" som vi kommer med. Att bidra med understödjande nischförmågor har blivit det nya mantrat. Nischförmågor är allt utom enheter som har strid som huvuduppgift och bygger på tanken att vi ska ställa exklusiva förband till FN:s förfogande. Sådana som inte de stora truppbidragarländerna Indien, Pakistan, Bangladesh och Nigeria kan komma med. Samtidigt kan skyttebataljonerna här hemma stå i den lite finare EU-beredskapen eller till och med få träna med Nato Response Force (NRF).

Nu är just underrättelseförband ett ypperligt exempel på en nischförmåga som kan uppträda som ett mindre skytteförband vid behov, men många nischförmågor klarar inte detta. De fyller sin i och för sig viktiga funktion lite mer i periferin.

Det går att ifrågasätta om satsningen på nischförmågor är det största mervärde som Sverige kan delta med. På samma sätt är det också diskutabelt vilket som ger Sverige mest inflytande och erfarenheter. Om vi backar några steg bakåt, ser vi att Sverige under flera decennier har haft en tradition av att bidra med just skyttebataljoner i Mellanöstern och Afrika. De tidiga bidragen i Bosnien var också under FN-befäl innan Nato tog över efter Dayton-avtalet. Eller rättare sagt innan USA tog över efter Europas och FN:s misslyckande.

Det finns i historien inte några andra exempel än att svenska skytteförband presterat på toppnivå i FN-insatserna. Mest känt är Kongo, där svenska bataljoner regelbundet genom-

förde strider mot Katangas legosoldater och gendarmer. Mindre känt, men en mycket framgångsrik mission, var det svenska skyttekompaniet i Liberia som nämndes tidigare. Utrustade med Stridsfordon 90 och pansarterrängbilar hölls det svenska förbandet som FN-styrkan UNMIL:s reserv. Närhelst de svenska enheterna tillkallades eller patrullerade i Monrovia eller på landsbygden dämpades spänningen omedelbart och mindre skärmytslingar avbröts resolut.

För det är just detta som är skillnaden mellan de stridande förbanden och nischförmågorna. De förra interagerar med befolkningen på ett helt annat sätt än de andra. Med skickliga chefer som genomtänkt klarar av att leda sina enheter upp och ned för eskalationstrappan kan dessa förband både sprida lugn med vapnen på ryggen och växla till eldgivning när så krävs.

Det är bara de stridande enheterna som kan avbryta övergrepp mot civilbefolkningen och fångar. En indikeringsen-

het för kemiska stridsmedel eller ett sambandskompani klarar i normalfallet inte detta.

Om Sverige ska lämna avtryck efter sig som varar och som ger oss något tillbaka bör vi ompröva den ensidiga och reflexmässiga tanken på nischförmågor som bidrag till FN:s operationer. Det krävs bland annat ett studium av varje enskilt operationsfall, där olika alternativ prövas förutsättningslöst. Effekt, erfarenheter och inflytande bör utgöra centrala strategiska faktorer som värderas vid beslutsfattningen.

Deltagande med större truppförband är den bästa möjligheten att få svenska officerare på högre positioner. Det är snart 10 år sedan vi hade en svensk som förde befälet över en brigad i en skarp operation. Eftersom hela systemet hänger ihop innebär det också att förbandstyperna också utvecklas även för hemmaplan. Till syvende och sist försvarar vi landet med skytteförband och inte med nischförmågor.

När det gäller erfarenheter finns det också anledning att påminna om den decentraliserade modell som FN tillämpar i sina uppdrag. Från New York lämnas stor operationsfrihet till FN:s befälhavare på plats. Avdelningen för fredsbevarande operationer är både så liten och institutionellt erfaren att den delegerar mandat i stor utsträckning.

Frågan är om svenska förband någon annanstans, inklusive på hemmaplan, skulle få lika bra tillämpning i uppdragstaktik som under FN-flagg. Den erfarenheten bör komma så många svenska soldater och officerare till del som möjligt.

Gärna exklusiva resurser, men först en rejäl truppinsats!



Johan Wiktorin

Gemensamt och globalt ansvar i första hand.

Sverige måste prioritera FN-ledda insatser högre och ta ett större ansvar för den globala och gemensamma freden och säkerheten. Det menar Anna Ek, ordförande i Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen.

Är det viktigt att bidra till FN:s olika fredsbevarande och säkerhetsfrämjande insatser? Är det viktigt att bidra till FN-ledda insatser? Svaret på de två frågorna är: ja. Av flera skäl.

FN får ofta kritik för att ha misslyckats med att upprätthålla fred och säkerhet, något som också är sant sett till de djupa tragedier som i dag fortsätter i exempelvis Syrien, Demokratiska Republiken Kongo, eller som tidigare i Rwanda och Bosnien. Men samtidigt som vi konstaterar detta måste det också finnas en insikt att FN inte blir mer än vad dess medlemsstater förmår att göra organisationen till. Vill vi att FN ska vara den huvudsakliga aktören med ansvar för internationell fred och säkerhet måste detta också avspeglas i våra egna nationella prioriteringar. Om medlemsstaterna

inte bidrar till organisationen på det sätt som behövs kommer den inte heller att kunna ta sitt fulla ansvar.

Det finns befogad kritik att rikta mot hur säkerhetsrådet blockeras av stormaktsintressen i avgörande beslut kring internationell fred och säkerhet. Att vetorätten tillåts hindra nödvändiga fredsinsatser är något som måste fortsätta att kritiseras och krav på reformering av säkerhetsrådet måste fortsätta att drivas. Men, detta får inte bli en ursäkt för att bortprioritera deltagande i insatser som redan är beslutade och förankrade i säkerhetsrådet.

Sveriges nivå på deltagande i FN-ledda fredsinsatser är rekordlåg och något som måste ändras. Sverige är en stor ekonomisk bidragsgivare till

FN:s arbete, men sett till antal svenska militärer och poliser som står under FN-ledning i olika fredsinsatser placerar sig Sverige på plats 76 av 122 enligt Department of Peace Keeping Operations (DPKO).¹ Sverige har 63 personer under olika FN-insatser och 375 kvinnor och män befann sig på olika utlandsuppdrag enligt siffror från Försvarmakten i april 2014.² Den låga siffran kan delvis förklaras med tillbakadragandet från Afghanistan, men sett över längre tid är det fortfarande historiskt låga siffror.

Svenska FN-förbundet och Svenska Freds har vid upprepade tillfällen riktat kritik mot att Sveriges engagemang för FN:s fredsarbete prioriterats bort till förmån för EU eller Nato, men de internationella prioriteringarna har också minskat överlag. Tidigare talades det om att Sverige skulle ha som ambition att kunna hålla 2000 personer på utlandsuppdrag. Denna målsättning förefaller ha försvun-

nit. Det motsatsförhållande som förefaller vara på väg att permanenteras mellan FN-ledda och Nato/EU-ledda insatser behöver överbryggas.

Framför allt är det olyckligt sett till de behov som trots allt finns. I flera av FN:s fredsfrämjande insatser finns platser att fylla för att leva upp till det beslutade mandatet. Sverige måste kunna göra mer, även med civila medel, för att skydda civilbefolkningar som plågas av krig och konflikter. Ett exempel är UNMISS i Sydsudan som har mandaterat 12 500 personal, men bara har 8 975 (april 2014), samtidigt som en miljon människor uppges ha flytt sina hem sedan december 2013 på grund av stridigheterna.

Frågan om huruvida mandatet är rätt utformat för att en insats ska ha möjlighet att nå hållbar fred är något som också påverkar, där flera kostsamma lärodomar har dragits de senare åren. För många eller för få antal personal under fel mandat riskerar att frysa eller i värsta fall förvärpa den konflikt insatsen är satt att stävja, vilket

¹ Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations, April 2014, www.un.org
² <http://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/internationella-insatser/personalsiffror-internationella-insatserna/>

sänker förtroendet för organisationen som leder insatsen, för människorna som genomför den och för att inte tala om det misslyckande som uppstår gentemot den berörda civilbefolkningen. Ett antal tunga lärdomar från exempelvis Rwanda och Bosnien har bidragit till denna smärtsamma insikt. Därför är det inte bara en fråga om att skicka mer personal till FN:s fredsfrämjande insatser. Arbetet med att se till så att FN-insatserna har en kapacitet för att nå målet om hållbar fred måste också fortsätta (detta gäller självfallet även EU:s och Nato:s insatser).

Det råder i dag relativt bred konsensus om att en militär insats i sig själv inte kan lösa en konflikt. Den kan bidra till att dämpa oroligheter eller skydda en utsatt civilbefolkning, men detta är inte tillräckligt för att en långsiktig lösning ska kunna nås. Då krävs fler typer av engagemang: civilt och politiskt. Utvärderingar från DPKO visar att den form av insats som har störst chans att bidra till hållbar fred är den som brukar benämnas en multidimensionell fredsfrämjande

insats. Detta innebär att med ett brett perspektiv, med såväl militära som civila medel, hantera och framför allt lösa de underliggande orsakerna till konflikten. Utöver att upprätthålla säkerheten innebär det även stöd till uppbyggnad av demokratiska institutioner, bidra till ett framväxande civilt samhälle och främja ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning.

FN är den organisation som har längst erfarenhet av att arbeta för hållbar fred i multidimensionella fredsfrämjande insatser och har också ett brett spektrum till sitt förfogande före och efter en militär insats. Här har Nato en brist, då organisationen saknar flera av de nödvändiga civila verktyg, och därmed en helhetssyn, som krävs för att nå en långsiktig fred. Att Nato är den organisation som i dag har störst resurser till sitt förfogande när det gäller ledningsförmåga, samt att snabbt få fram ytterligare resurser vid behov, kan ses i ljuset av just prioriteringar. Att FN-ledda insatser hamnar på andra eller tredje plats med motivet att FN inte har någon

egen kapacitet blir i detta sammanhang något av en själv motsägelse.

En trend som identifierats inom freds- och konfliktforskningen är att ju mer välutvecklat och demokratiskt ett land är, desto längre ner på listan över insatser hamnar de som genomförs under FN-ledning. I en internationell jämförelse finns alltså en klar uppdelning; nordamerikanska och europeiska länder bidrar till övervägande del till EU- eller Nato-ledda insatser i Mellanöstern eller Europa och asiatiska och afrikanska länder till FN-ledda insatser i Afrika.

Denna uppdelning är ytterst olycklig, då det finns en uppenbar risk att det gemensamma globala ansvaret kommer i andra hand när det borde vara precis tvärtom. Att den välutvecklade delen av världen bidrar med pengar istället för personal är trots allt en prioritering som kan komma att sända fel signaler till övriga.

Det kan exempelvis handla om att det inte anses lika säkerhetspolitiskt relevant eller viktigt att samarbeta under FN-ledda insatser som under EU:s eller Nato:s insatser, eller att vi befäster den ”regionalisering” av FN:s fredsfrämjande arbete som just nu råder och för oss längre ifrån varandra istället för närmre. Sverige måste börja prioritera de FN-ledda insatserna högre än vad som görs i dag och ta ett större ansvar för den globala och gemensamma freden och säkerheten.



Anna Ek

EU-operationer: Fredsfrämjande bortom nationalstaten

Alla svenska beslut om att förbättra EU:s bidrag till internationell säkerhet, inklusive truppbidrag till EU:s operationer, är ett beslut till förmån för att vidareutveckla det internationella systemets historia. Det menar Maria Strömvik, biträdande föreståndare för Centrum för Europaforskning vid Lunds universitet, tidigare verksam vid utrikesdepartementet, Försvarshögskolan och Utrikespolitiska institutet.

Världshistorien varken kan eller bör stå stilla. Denna insikt borde vara vår viktigaste ledstjärna när vi, särskilt efter den senaste tidens händelser i Ukraina, debatterar vår relation till FN, Nato och EU. Våra svenska säkerhetspolitiska val handlar inte enbart om de omedelbara situationerna, utan kan även bidra till att i framtiden förändra det internationella systemet. Ett sådant val handlar om hur vi vill använda vår försvarsmakt.

Därför är det tråkigt att de kortsiktiga frågorna oftast får företräde i debatten. Bör Sverige sända truppbidrag till FN-styrkan i Mali? Borde Rysslands agerande leda till omprioriteringar i försvarsmakten? Hur borde Sverige

bidra till EU-styrkan i Centralafrikanska republiken? Bör händelserna i Ukraina få oss att ändra inställning till ett medlemskap i Nato? Dessa frågor är i sig själva oerhört viktiga, men svaren är större än de individuella frågorna. Det är frestande att påstå att svaren bidrar till att stödja antingen reaktionära eller visionära strömningar i det internationella systemet.

På 1940- och 50-talet, när de ursprungliga idéerna om både FN och EU konkretiserades, var det helt olika lösningar som kom till uttryck. I fallet FN blev resultatet att FN-stadgan låste fast *nationalstatens okränkbara gränser* som en helig princip, något som sedan dess har använts flitigt som

argument av de stater som velat förhindra all inblandning i sina "nationella angelägenheter". I fallet EU blev grundbulten en betydligt mer visionär idé: de nationalstater som hade startat två världskrig skulle öppna sina gränser och gemensamt äga sitt självbestämmande, för att på så sätt undvika nya krig.

Det svenska svaret var till en början reaktionärt, även vad gällde FN-medlemskap. Sverige tvekade nämligen att gå med i FN och valde också att stå utanför den europeiska gemenskapen. Sedan dess har den svenska inställningen gradvis börjat präglas av mer öppenhet och framåtblickande. Först ut var attitydförändringarna till FN under 1960- och 1970-talet, som ledde till en aktiv svensk profil i FN-systemet. I mitten av 1990-talet följde det svenska EU-medlemskapet, som signalerade att Sverige nu hade – om än lite motvilligt – gått över till visionärernas planhalva.

Sedan dess, och medan FN har visat sig stagnera organisato-

riskt, har utvecklingen för EU som fredsfrämjare gått fort. År 2003 tog EU-länderna ett historiskt steg, när den interna fredstanken även vändes utåt och unionen började sända ut uniformerad och beväpnad personal för fredsfrämjande uppdrag i unionens namn. Den första operationen tog över efter FN:s polission i Bosnien-Hercegovina. EU visade därmed att det går att stödja FN:s verksamhet på fler sätt än genom nationella truppbidrag och att EU kunde bidra till att frigöra resurser som FN bättre kunde använda i andra områden.

Idag har vi ett EU som inlett, och i många fall redan avslutat, ett trettiotal fredsfrämjande operationer på tre kontinenter. Tillsammans med diplomati, medling i fredsförhandlingar, politiska dialoger med demokrati och mänskliga rättigheter som ledord, finansiella och ekonomiska instrument och annat utvecklingsstöd, har unionen nu en unik möjlighet att skräddarsy bidrag till fredsarbete varhelst medlemsländerna vill. Det internationella systemet har fått en ny

aktör, som förvisso lider av nybörjarproblem och ännu inte helt hittat sin roll, men som potentiellt kan bidra med en global röst för förändring och nytänkande.

Sverige har det senaste decenniet ofta varit en av de mer drivande krafterna för denna utveckling. Sverige har bidragit med personal till alla operationer och aktivt bidragit med idéer för hur samarbetet borde fortsätta att utvecklas. Sverige har lett, och kommer snart att åter igen leda, en av EU:s roterande stridsgrupper. En reformering av försvarsmakten har genomförts, med sikte på att kunna sända ut större och bättre bidrag till fredsfrämjande operationer. Samarbetet mellan regering och myndigheter har utvecklats för att civil och militär personal ska kunna sändas ut med förhållandevis korta ledtider. Sverige har också tagit initiativ till en diskussion inom EU om en ny långsiktig global strategi för unionen.

Sett mot denna utveckling är det olyckligt att det nu verkar vara reaktionärerna som

åter igen vinner mark i den svenska debatten. Ropen på en tillbakagång till ett gammaldags territorialförsvar, och ett och annat svenskt bidrag till FN-operationer, klingar av retorik som påminner om kalla krigets dagar. Den enda skillnaden verkar vara att allt fler debattörer även tror att ett medlemskap i Nato, en annan gammal kallakrigskonstruktion, är vägen framåt.

Med politisk vilja och nytänkande har EU-länderna nu förutsättningar att ägna både kraft och energi åt att till exempel fundera på hur FN-systemet i framtiden kan reformeras för att undvika att vissa särskilt privilegierade stater kan låsa säkerhetsrådets arbete. EU-länderna har också förutsättningar att hitta nya samarbetsformer mellan medlemmarnas försvarsmakter, för att göra unionen bättre rustad att bidra till FN:s fredsfrämjande arbete, inklusive lösningar på hur unionens snabbinsatsstyrkor kan göra nytta när FN ber om hjälp.

Detta tar oss tillbaka till de inledande frågorna. När

försvarsmakten har ont om resurser och när regeringen måste prioritera, är det kanske inte truppbidrag till FN-operationen i Mali som i längden tjänar oss bäst. Svenska truppbidrag till FN gör varken från eller till för FN:s överlevnad, medan stöd till den fortsatta utvecklingen av EU bidrar till att stärka en ny typ av internationell aktör. När Ryssland rasslar med vapen mot Ukraina är det kanske inte stridsvagnar på Gotland och ett medlemskap i Nato vi borde fundera på, utan hur vi kan bidra till att EU framöver kan arbeta preventivt, inklusive via EU-operationer, för avspänning och avmilitarisering i Rysslands närområden. EU:s potential att långsiktigt bidra till globala förändringar, inklusive en reformering och förstärkning av FN, är Sveriges

bästa maktmedel.

Vi kan och bör inte försöka vrida tillbaka historien. EU-länderna har visat att en annan väg är möjlig, en väg bortom nationalstaten. Inför framtiden borde EU-länderna fundera mer på hur dessa lärodomar kan bidra till att komma förbi de internationella låsningar som nationalstatsromantiken och maktpolitiken skapar. Alla svenska beslut om att förbättra EU:s bidrag till internationell säkerhet, inklusive truppbidrag till EU:s operationer, är därför också beslut till förmån för att vidareutveckla det internationella systemets historia.



Maria Strömvik

FN:s väg mot starkare partnerskap

Ett bättre samarbete mellan FN och dess partners är nödvändigt för att möta framtidens utmaningar och för att dra nytta av alla organisationers styrkor. Det menar Claes Nilsson, till vardags verksam som analytiker vid Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI), och Kristina Zetterlund, för närvarande tjänstledig från FOI för att arbeta för EU-missionen EUCAP Nestor i Djibouti. De har skrivit FOI-studien *Ready or Not? Revamping UN Peacekeeping for the 21st Century*, som ligger till grund för denna artikel.

FN kan inte ensamt hantera alla de utmaningar organisationen idag ställs inför. För att FN ska kunna fungera så effektivt som möjligt krävs en arbetsfördelning som tillåter organisationen att fokusera på det den gör bäst, såsom långsiktigt stöd till fredsprocesser. FN behöver därför stärka sina partnerskap med relevanta aktörer.

Behovet av fredsfrämjande insatser i konflikttrabbade områden är stort. Efter det att två nya insatser inletts i Mali och Centralafrikanska Republiken 2013 och 2014 leder FN 16 insatser med 116000 civila och militära fredsfrämjare. Insikten att enbart militär styrka inte kan lösa konflikter

har inneburit att insatsernas komplexitet ökat markant under de senaste 20 åren. FN ombeds nu inte bara bevara freden, utan förväntas också hantera uppgifter som skydd av civila, kapacitetsbyggnad och främjande av mänskliga rättigheter. Idag genomför FN dessutom insatser på platser där det inte finns någon fred att försvara och där blå baskrar riskerar att bli direkta måltavlor i konflikten.

För att stärka organisationen har FN initierat ett flertal större reformer. Brahimi-rapporten lade i början av 2000-talet grunden för ett FN som idag har en helt annan förmåga att leda fredsinsatser än vad den hade under

1990-talet då misslyckanden i bland annat forna Jugoslavien och Rwanda ledde till högljudd kritik mot FN. Mycket återstår dock att göra.

Ett centralt område för att möta dagens utmaningar handlar om att förbättra samarbetet med andra organisationer. Kapitel VIII av FN-stadgan fastställer att FN:s säkerhetsråd kan använda regionala avtal och organ för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Fredsfrämjande insatser genomförs nu i miljöer där flera olika organisationer är verksamma parallellt och FN och regionala organisationer som Afrikanska unionen (AU), Europeiska unionen (EU) och Nato letar efter effektiva samarbetsformer. Potentialen i dessa samarbeten har dock inte realiserats i insatserna.

Anledningarna till varför organisationer väljer att samordna sina aktiviteter är många. Ett viktigt skäl är att undvika konkurrens och säkerställa att olika initiativ inte motverkar varandra. Samarbete möjliggör också för organisationer att fokusera på det de gör bäst.

Ett annat motiv är att dela på ansvar, både operativt och finansiellt – det senare alltmer attraktivt mot bakgrund av ständiga krav på kostnadseffektivitet. Organisationer kan även öka sin legitimitet genom samarbete med partners samt lära av varandra. FN:s samarbete med AU syftar bland annat till att utveckla AU:s förmåga att på egen hand, eller tillsammans med partners, hantera konflikter på den afrikanska kontinenten.

FN kan erbjuda sina partners en mångsidig verktygslåda med politiska, ekonomiska och militära instrument. FN:s primära styrka är att organisationen kan hantera en stor bredd av uppgifter, från militärt fredsfrämjande till återuppbyggnad, politisk dialog och kapacitetsbyggnad. Organisationen är dessutom uthållig och har visat att den kan upprätthålla sitt engagemang i konfliktområden under lång tid. Det globala medlemskapet medför också en unik politisk tyngd och legitimitet. Organisationens betydande erfarenhet inom fredsfrämjande är en annan styrka.

En regional organisation kan å sin sida ha större insikt i den lokala konflikten och ha bättre nätverk, kanske till och med direkta kommunikationslänkar till stridande parter. Regionala organisationer kan också känna större brådska att agera då konflikten är geografiskt närmre och därmed mer akut. Därutöver är militära organisationer som Nato eller enskilda länder med avancerade militära förmågor ofta effektivare och bättre rustade än FN att utföra mer offensiva operationer och stabiliseringsinsatser i pågående konflikter.

Samtidigt ligger det ett flertal hinder i vägen för samarbete och god koordinering mellan FN och dess partners. Medan de flesta erkänner värdet av koordinering vill få koordineras. Att underordna sig en annan organisation innebär ett överlämnande av både kontroll och inflytande. Olika organisationer har ofta olika intressen och målsättningar och samordning försvåras av att institutioner och kulturer, till exempel mellan civila och militära aktörer, skiljer sig åt. Att dela ansvaret för ett visst

område kan upplevas som en ökad sårbarhet. För FN har samarbeten med regionala organisationer i fält uppstått på grund av brännande operationella behov snarare än som en del av en långsiktig strategi, vilket ofta har inneburit att de långsiktiga resultaten har varit begränsade.

Ansträngningar har gjorts för att utveckla samarbetet mellan FN och andra aktörer men det krävs ny kraft för att ta utvecklingen framåt. FN och dess partners bör arbeta strategiskt för att identifiera områden där en ansvarsfördelning är möjlig, vilket skulle motverka konkurrens och dubbelarbete. Detta kräver även en ärlig och transparent diskussion kring FN:s styrkor och svagheter för att förtydliga FN:s roll i fredsinsatser.

Arbetsfördelning kan innebära att partners ansvarar för olika, parallella uppgifter, eller att de tilldelas sekventiellt ansvar, det vill säga ansvar för en viss fas av fredsinsatserna. Medan vissa aktörer fokuserar på krishantering är andra specialiserade på mer långsiktiga

aktiviteter, såsom utveckling och kapacitetsbyggnad. För länder som väljer att fokusera sina insatser till regionala organisationer erbjuder samarbeten ett alternativ som ändå stärker FN:s verksamhet. EU:s insatser i Kongo under 2000-talet markerade ett tydligt stöd för FN:s ansträngningar, samtidigt som en separat ledningskedja tillgodosåg flera EU-länders krav på inflytande och kontroll över insatsen. Samarbete handlar även om att enas om när aktiviteter och insatser bör skiljas åt, vilket kan vara särskilt viktigt för humanitära aktörer som verkar i konfliktområden.

I längden stärker samarbeten både FN och dess partners. Ett mer enat agerande är nödvändigt för att möta framtidens utmaningar och för att dra nytta av alla organisationers särskilda styrkor.

(Åsikter i denna artikel är enbart författarnas och återspeglar på inga sätt FOI eller EUCAP Nestor.)



*Claes Nilsson och
Kristina Zetterlund*

FN och Nato

— ett ömsesidigt beroende

Utsatta människor i världens konflikter behöver Natos styrka och FN:s mångfald och både förståelse och politiska incitament behövs för att integrera starka Nato-länder i FN-missioner. Det menar Peter Larsson, före detta FN-officer i Bosnien, som också företrätt försvarsmakten, försvarskoncernen Saab och före biståndsministern.

1993 förfasades jag som många andra av inbördeskriget i Bosnien. Omvärlden tycktes stå maktlös. När Sverige satte upp en fredsstyrka, såg jag som reservofficer möjligheten att medverka och bidra till att få ett slut på striderna. Då var formen en FN-bataljon. Vi var 900 svenskar som likt tidigare svenska FN-förband åkte iväg. Mandatet var inte det starkaste. Vi skulle skydda civila och humanitär verksamhet men fick inte skilja parterna åt. Vi blev snabbt indragna i strider och vi försökte undsätta så många människor vi bara kunde. Vår FN-mission hade ett bristfälligt mandat men samtidigt gjorde många FN-soldater närmast heroiska insatser.

Sedan dess har mycket hänt. Omvärlden, egentligen via

FN-systemet har dragit dyrköpt lärdom av Bosnienkriget men kanske än mer av folkmordet i Rwanda. Fredsinsatser har sedan dess blivit mer robusta och mer kraftfulla. Dessutom har allt fler Nato- eller EU-ledda insatser kommit till, ofta med ett FN-mandat i botten. Nu finns en diskussion att FN-missionerna borde bli fler och att Sverige borde engagera sig i just FN-missioner.

Parallellt med detta har Nato och EU som organisationer också utvecklats. Nato har sökt nya uppgifter efter det kalla kriget och nya fördrag i Bryssel har möjliggjort att även EU funnit nya roller. Fredsfrämjande insatser blivit en viktig del av verksamheten. Under samma tid har världen skakats av en ny typ av terrorism som

inte känner några nationsgränser. De mycket kritiserade USA-ledda insatserna i Afghanistan och Irak blev en följd av detta. Det ledde också till att mycket av de västerländska truppbidragen bands upp i dessa två insatser.

När nya kriser och krig brutit ut har FN fortsatt vädja till sina medlemsländer efter truppbidrag. Sammantaget har vi fått en utveckling där, lite förenklat, västerländska resurser har fördelats till de stora konflikter där västmakterna har intressen, ofta under Nato-befäl. I dessa insatser har svenska insatser också medverkat.

I kontrast till detta har FN samlat ihop "övriga" nationer till mindre, eller mindre uppmärksammade, konflikter. Dessa insatser är inte mindre viktiga men de har mindre inverkan på USA och Europas egenintressen, och samlar därför inte lika stort deltagande från dessa länder. Detta kan antingen ses som en logisk men krass säkerhetspolitisk utveckling, eller som en allvarlig, närmast segregerad,

global uppdelning av viljan att bidra till fred.

Med mina erfarenheter från Bosnien deltar jag själv hellre i en Nato-ledd insats i Afghanistan än en FN-ledd mission i Afrika, säkerhetsrisker oaktade. Inte för jag värnar de västerländska intressena utan för jag helt enkelt känner mig säkrare i en Nato-mission. Nato är idag den enda formaterade och väl fungerande struktur som finns att tillgå för stora multilaterala truppinsatser, oavsett om det gäller för strid eller för fredsinsatser. Strukturerna finns redan, de är samövade och de håller en erkänt hög och utvecklad standard. Dessutom har de deltagande Nato-länderna oftast en militär slagkraft med kraftfullt eldunderstöd eller vedertagna sjukvårdslinjer i tillspetsade situationer, något som till exempel AU, den Afrikanska Unionen idag helt saknar.

De FN-missioner som exempelvis finns i Afrika idag får förlita sig på uppkomna samarbetsformer, ofta från nationer som själva är fattiga och saknar erfarenhet och

förmåga att fungera i en större truppkonstellation. Med det krasst logiska perspektivet är Nato-insatser rent generellt att välkomna. Oavsett insatsområde och konfliktnivå, har dessa insatser bättre förutsättningar att fungera och nå resultat. Men om man anlägger perspektivet om en slags global segregering, då är det verkligen ett problem.

Dagens utveckling riskerar att göra FN än mer beroende av USAs och Europas säkerhetsintressen. USA och Europa kommer fortsätta agera utifrån sina egna intressen först. Så gör alla länder och det är svårt att se att vitala intressen för USA och Europa alltid kan överensstämma med att agera i alla konflikter var och hur de än uppkommer runt om i världen.

Kan då detta mönster brytas? Å ena sidan måste det i så fall skapas större incitament och politisk vilja i Washington och Bryssel (med grannhuvudstäder) för att också engagera sig i andra konflikter än de som främst tjänar ländernas egenintressen. Man måste helt

enkelt appellera till de verkliga skälen till att nationer är FN-medlemmar. Det förpliktar nämligen.

Å andra sidan måste FN komma ur sin till synes kroniska konstruktion med vittomfattande byråkrati och korrupktion. FN är som kedjan; den är inte starkare än dess svagaste länk. Den solidariska tanken med mångfald i insatser är FN:s adelsmärke men också dess hämsko.

Ofta måste FN förlita sig på de nationer som är beredda att ställa upp. Ju fler länder från olika kontinenter som har samma intressen att stoppa konflikter, desto starkare är FN. Men idag finns det ingen automatik i detta.

I ett mer närliggande perspektiv, har till exempel Frankrike engagerat sig i Mali. Där är även andra europeiska länder som Sverige beredda att ställa upp med truppbidrag. Invändningar kan göras att Frankrike då indirekt bevakar gamla koloniala intressen. Det må vara sant men det ger också förutsättningar att få in fler

starka Nato-länder att också leda FN-missioner. De kan då agera så kallad "lead-nation" och därmed få operationell stadga men också en bredare förankring och legitimitet för missionen med andra, kanske militärt svagare, utomeuropeiska länder.

Idag sker också en militär kunskapsöverföring från Nato- eller EU-strukturer till afrikanska och asiatiska försvarsmakter. Men att helt bygga upp och göra regionala organisationer, som AU, lika starka och effektiva som Nato, är ändå kanske orealistiskt. En mer framkomlig väg är att skapa förståelse och politiska incitament för att alltmer integrera starka Nato-länder som USA,

Storbritannien, Frankrike eller Tyskland i FN-missioner. Men lika angeläget är det att FN visar upp transparanta och trovärdiga missioner runt om i världen. Utsatta människor i världens alla konflikter behöver både Natos styrka och FN:s mångfald.



Peter Larsson

Rätt saker på rätt sätt

Challenges Forum har sedan starten bidragit till koncept- och doktrinutveckling för FN:s fredsbevarande operationer. Militära resurser kommer att fortsätta spela en viktig roll i och för moderna FN-insatser, menar Annika Hilding-Norberg, chef och grundare av Challenges Forum och verksam vid Folke Bernadotte Akademien.

Sverige har inte haft ett större militärt truppbidrag i en fredsbevarande insats i FN:s regi sedan UNPROFOR i det forna Jugoslavien på 1990-talet. Vi har därefter bidragit med trupp i fredsinsatser främst i NATO:s, men även EU:s, regi. Våra bidrag till FN har sedan UNPROFOR kommit i skuggan av bidrag till NATO och EU-insatser. Det största bidraget var till UNMIL i Liberia 2003-06 där ett mekaniserat skyttekompani ingick i en irländsk bataljon som var FN-insatsens snabbinsatsstyrka. Det svenska bidraget gjorde en viktig och mycket uppskattad insats. Liberia har klarat sig bättre än många andra konfliktdrabbade länder. Forskning visar att risken att ett land återfaller i konflikt minskas med hälften om landet fått stöd av en FN-in-

sats än om det inte fått det.¹ Sverige har och fortsätter att bidra med militärobservatörer och annan militär personal till andra FN-missioner, men i betydligt mindre omfattning än vårt engagemang i Liberia var.

Under tiden har FN:s fredsinsatser utvecklats på ett genomgripande sätt, bland annat med svensk hjälp. Dagens FN-insatser är betydligt mer robusta än på 1990-talet och Sverige engagerar sig återigen med militär trupp. En FN-mission som MINUSMA i Mali kan åstadkomma betydligt mer när truppbidragen är balanserade och bidragande länders resurser kompletterar varandra. Sverige och Nederländerna har teknisk spjutspetskompetens som väl kompletterar

1 David Haeri, chef, Policy, utvärdering och träning, FN:s avdelning för fredsbevarande operationer, Challenges Annual Forum, Buenos Aires, December, 2013.

andra länders mer personaltunga truppbidrag.

Vilka erfarenheter, verktyg och riktlinjer kan Sverige ta stöd av och bygga vidare på i FN-samarhanget? De konkreta erfarenheterna från UNMIL är värdefulla för planering och genomförande av dagens och morgondagens FN-insatser. Men även erfarenheter från andra svenska bidrag till FN:s fredsfrämjande verksamhet än med militär trupp kan vara användbara.

Sverige samordnar genom Folke Bernadotteakademien (FBA) och tidigare Försvarshögskolan sedan 18 år det Internationella forumet för utmaningar för fredsfrämjande insatser, (nedan kallat Challenges Forum). Forumet är ett internationellt nätverk av institutioner (departement, myndigheter, universitet och institut) och personer (diplomater, militärer, poliser, akademiker och civila tjänstemän) som arbetar med att förbättra analys, planering, genomförande och utvärdering av i huvudsak FN:s civila, polisära och militära fredsinsatser.

Challenges Forum är en plattform för ett långsiktigt samarbete mellan de fem permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd, stora trupp- och polisbidragarländer, samt andra speciellt engagerade länder som till exempel Sverige. Verksamheten drivs i nära samarbete med FN-sekretariatet i New York och involverar regelbundet Afrikanska Unionen (AU), EU och NATO.

Arbetet vid Challenges Forum internationella sekretariat koordineras från Folke Bernadotteakademien och samordnas med övriga svenska medlemsorganisationer; Försvarsmakten, Rikskriminalpolisen och Kriminalvården. Den globala verksamheten omfattar ett årligt forum, löpande seminarier, arbetsgrupper, studier, rapporter och besök i fält, vilka arrangeras och finansieras av Challenges Forum samtliga medlemsorganisationer.

Forumet har sedan starten 1996 bidragit till koncept- och doktrinutveckling för FN:s fredsbevarande operationer. Bland annat bjöd FN in Challenges Forum att vara

en central part i framtagandet av FN:s första strategiska doktrin för fredsbevarande operationer, den så kallade ”Capstone Doctrine” (2006–2008). Doktrinen har gett de cirka 200 000 fredsbevarare som årligen roterar genom i FN-systemet gemensamma strategiska riktlinjer.

En stor utmaning för missionschefer i FN-insatser är att omvandla mandat från FN:s säkerhetsråd till effektiva och realistiska missionsplaner. Mandaten kan vara omfattande och resurserna är ofta begränsade. Challenges-nätverket arrangerade 2009–11 på uppmaning av FN en serie workshops om *Considerations for Mission Leadership in UN Peacekeeping*. Slutrapporten översattes till FN:s sex officiella språk och används i olika missionschefsutbildningar av flera internationella, regionala och nationella organisationer.

Kapacitetsbyggande för fredsfrämjande utgör också ett avgörande stöd för FN. Forumet har genom rådgivning assisterat flera stora truppbidragarländer när dessa etablerat sina

första utbildningscentra för fredsfrämjande.

Poliser och andra civila resurser spelar en allt större roll i FN:s fredsbevarande insatser och bidrar till en bredd i det fredsfrämjande arbetet. I FN:s arbete med att ta fram strategiska riktlinjer för fredsbevarande poliser bad FN Challenges-nätverket om stöd. Forumets norska partners arrangerade nyligen inom ramen för Challenges Forum en internationell FN-konferens för att utveckla riktlinjer kring kapacitetsbyggande för FN:s polisinsatser. Inom Challenges Forums arbete med doktrinutveckling är idag speciellt fokus på ledning och styrning, skydd av civila, hantering/motverkan av gränsöverskridande organiserad brottslighet i insatsområden, säkerhetsrådsresolution 1325, samt utvärdering och effektivitet av fredsinsatser. Arbetet sker genom att jämföra, utveckla och främja implementering av nationella, regionala och internationella riktlinjer och doktriner för att öka harmonisering och utveckling av gemensamma policies och riktlinjer.

Hittills har Challenges Forums slutsatser resulterat i resolutioner i FN:s säkerhetsråd, i generalförsamlingen och de tas också upp av FN:s generalsekreterare i en rapport till medlemstaterna. Svenska utrikesministrar har å det globala partnerskapets vägnar presenterat två sammanfattande rapporter till FN:s generalsekreterare. Dessa har debatterats med FN:s medlemsstater.

Som nämnts ovan spelar civila aktörer idag en allt större fredsfrämjande roll. Ett tydligt exempel på detta är FBA, som grundades 2002 och idag har 90 experter utsända i olika fredsinsatser. Tillsammans med olika myndigheters bidrag till fredsinsatser är det glädjande att kunna konstatera att Sverige besitter och väljer att bidra med sina olika spjutspetskompetenser både på det civila, polisiära och militära området.

Trots den ökande betydelsen av civila komponenter kommer militära resurser att fortsätta spela en viktig roll i och för moderna FN-insatser. Sveriges militära bidrag till MINUSMA är förhoppningsvis bara början på en ny förstärkt roll och relevans för Sverige inom FN:s ofta livsavgörande fredsfrämjande verksamhet.



Annika Hilding Norberg

Öka Sveriges militära närvaro i internationella insatser

Svensk närvaro i internationella insatser borde vara ett av Försvarsmaktens huvudmål och minst 50 procent av de svenska soldaterna i internationella insatser bör finnas i FN-ledda insatser. Det menar Jens Petersson, biträdande generalsekreterare på Svenska FN-förbundet.

Sverige och världen har nya hot och utmaningar – men också möjligheter – att förhålla sig till. Samtidigt präglas försvarsdebatten av en traditionell syn på försvaret. Behovet och nyttan av fredsfrämjande insatser har markerats mycket tydligt i svensk politik och i stöd från svenska folket men formerna för sådana åtaganden är oklara och riskerar att tilldelas alltför lite resurser. Det är hög tid att fördela Sveriges militära resurser enligt en uppdaterad ändamålsanalys. Sverige bör som led i detta markant öka sin militära närvaro i internationella insatser överlag och i synnerhet i FN-ledda insatser.

Försvarsmakten är redo för ytterligare internationella åtaganden. Arméinspektör

Anders Brännström menar att det inte är beredskapen som saknas. Exempelvis skulle 71:a motoriserade skyttebataljonen i Revingehed kunna skickas ut inom ett halvår ”lätt som en plätt”¹. Det är inte heller viljan som saknas, tvärtom. Försvarsmakten har de senaste åren framhåvt sin internationella prägel, bland annat genom att använda rekryteringsslogans om att göra nytta ute i världen. Detta tyder på att det finns en stark önskan om fler internationella åtaganden hos Försvarsmakten, inte färre.

”Vi skickar precis det politikererna vill”, menar arméinspektör Brännström. Är det alltså politisk vilja som saknas? Inte att döma av starka politiska ut-

¹ Anders Brännström på Folk och Försvars Seminarium 24 oktober 2013 ”Försvarets Effekt – Armén”

talanden såsom försvarsminister Karin Enströms anförande på veterandagen 2014, där hon framhöll att Sverige självklart bör bidra till internationella insatser eftersom ”vi kan bidra och vi gör det för att det är vårt ansvar som medmänniskor.”

Ökade resurser till internationella insatser är förankrat även hos Sveriges befolkning. En majoritet av svenska folket har varit kontinuerligt positiv till Sveriges deltagande i internationella insatser sedan 1993² och i en opinionsundersökning genomförd i 12 EU-länder 2013³ sticker svenskarna ut som det folk som är mest positivt i samma fråga.

Frågan är varför Sverige trots militär kapacitet, politisk vilja och folkligt stöd år 2014 har det lägsta antalet soldater i internationella insatser sedan 1970-talet. Vid månadsskiftet maj/juni återfinns totalt 284⁴ svenskar i internationella uppdrag, en beklämmande låg siffra i förhållande till historiska

² MSB 2012 ”Opinioner 2012 – Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar”, s. 58.

³ GMF 2013 ”Transatlantic Trends – Key Findings 2013”

⁴ Försvarsmakten 2014 ”Försvarsmaktens månadssammanställning över svensk personal i militära internationella insatser” (16314:90340)

nivåer, politiska löften och inte minst Sveriges möjlighet och ansvar att bidra till internationell fred och säkerhet.

Har världen blivit mer fredlig och har därmed behoven av svenska insatser internationellt uttömts? Så är tyvärr inte fallet. I Centralafrikanska republiken pågår en konflikt med omfattande brott mot mänskliga rättigheter och enormt humanitärt lidande som resultat. FN har väddat till sina medlemsländer att bidra till den fredsfrämjande missionen MINUSCA för att stävja krisen. Det lider ingen brist på behov av svensk fredsfrämjande militär närvaro även på andra platser, särskilt på den afrikanska kontinenten.

En närmare titt på den politiska viljan kan ge svaret. I försvarsberedningens rapport 2013⁵ finns en tydlig diskrepans mellan en internationellt formulerad säkerhetssituation och ett alltjämt nationellt tillämpat försvar. Denna trend är än mer tydlig i försvarsberedningens rapport 2014⁶ som

⁵ Försvarsdepartementet 2013 ”Vägval i en globaliserad värld” (Ds. 2013:33)

⁶ Försvarsdepartementet 2014 ”Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid” (Ds. 2014:20)

skrevs nyligen mot bakgrund av Rysslands folkrättsbrott i Ukraina. I rapporten antyds att medel ska tas från internationella insatser till att förstärka det nationella försvaret. Förslag har också lagts fram av både alliansen och Socialdemokraterna, som båda föreslår att miljardbelopp omfördelas till det nationella försvaret från internationella insatser. Detta rimmar illa med "vårt ansvar som medmänniskor".

Antalet utsända svenskar i internationella insatser är dock inte hela problemet. Vem som leder dessa är också av stor betydelse. Inriktningen på Sveriges deltagande i internationella insatser har förskjutits och här är det främst FN som har fått stryka på foten till förmån för Nato och EU. Med Sveriges bidrag i Liberia 2004-2006 som enda större undantag har Sverige sedan 90-talet inte bidragit med trupp till FN-ledda insatser och idag har vi en ständigt låg närvaro på omkring 30 militärer i FN-missioner⁷. Den planerade svenska förstärkningen på

omkring 250 soldater till FN:s mission i Mali⁸ är i ljuset av detta ett steg framåt. Dock är det inte tillräckligt.

Genom sitt speciella mandat och sin legitimitet spelar FN en unik och central roll. Vidare är FN:s utvecklade samverkansmodell mellan civila och militära aktörer, där arbete inom utveckling och säkerhet lyder under samma civila ledning, en fördel visavi Nato och EU. Detta skapar en helhetssyn och ett helhetsgrepp på problematiken i konfliktdrabbade områden.

FN:s specifika roll och fokus gynnar även Sverige. En central aspekt är möjligheten att förbättra och effektivisera utvecklingsbiståndet. Idag råder diskrepens mellan satsningar på global säkerhet och global utveckling. Sverige spenderar stora resurser på utveckling i lågutvecklade konfliktdrabbade länder samtidigt som dessa områden ofta glöms bort i den säkerhetspolitiska debatten. Det pågår idag fredsbevarande insatser i 13 av de 19 afrikanska länder som får stöd från

Sida, samtliga ledda av FN. Att välja bort FN som kanal för fredsbevarande insatser förfaller därför kontraproduktivt och ett slöseri med resurser.

FN-ledda insatser kämpar med ett antal utmaningar och behöver förstärkas. Antalet soldater i förhållande till uppdragens utsträckning är för lågt, det råder brist på ledningspersonal, och budget-, materiel och logistikproblem är betydande. Sverige kan därmed bidra till att fördjupa och förstärka FN:s fredsfrämjande förmåga på flera sätt. Kängor på marken måste vara en del av dessa ansträngningar, dels därför att Sverige har ett kapabelt försvar som kan öka kompetensen i FN-missioner militärt och materiellt, dels därför att svensk militär personal generellt sett har en hög utbildningsnivå och goda kunskaper när det gäller till exempel jämställdhet och mänskliga rättigheter.

"Vi kan bidra och vi gör det för att det är vårt ansvar som medmänniskor." Försvarsmi-

nisterns argument för svenskt deltagande i internationella insatser rimmar väl med FN-förbundets ståndpunkt. Det vore välkommet om denna grundläggande mänskliga hållning även återspeglades i försvarspolitikens utförande.

I försvarsberedningens rapport 2014 framhålls att "målen för vår säkerhet har både ett nationellt och ett internationellt perspektiv." Naturliga slutsatser är att svensk närvaro i internationella insatser görs till ett av Försvarsmaktens huvudmål, att Sverige uppfyller tidigare politiska ambitioner om minst 2 000 soldater i internationella insatser och att minst 50 procent av dessa finns i FN-ledda insatser.



Jens Petersson

⁷ Försvarsmakten 2014 "Försvarsmaktens månadssammanställning över svensk personal i militära internationella insatser" (16314:90247) samt Jens Petersson 2010 "Försvarsmaktens internationella insatser – Så kan Sverige bättre stödja FN"

⁸ Regeringens proposition 2013/14:189 "Svenskt deltagande i Förenta Nationernas stabiliseringsinsats i Mali"

Svenska FN-förbundet
Redaktör: Pernilla Rönnlid
Design/produktion: Tomorro' AB
Tryck: Åtta45 - 2014
ISBN: 978-91-637-6099-0 (3)



EN
BÄTTRE
VÄRLD

Under senare år har Sverige nästan helt valt bort att delta i FN-ledda fredsbevarande insatser. Istället har EU- och Natoleda insatser prioriterats. Svenska FN-förbundet vill skapa debatt kring Sveriges roll i militära fredsinsatser och bad därför nio skribenter ge sin syn på frågan.

www.fn.se