



Forbedring og fornyelse af FN's fredsarbejde

Politiske og praktiske udfordringer på vejen mod
et styrket FN

Katja Lindskov Jacobsen
Troels Gauslå Engell

December 2016

Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet. Formålet med rapporten er dels at belyse, hvilke muligheder og udfordringer de aktuelle bestræbelser på at reformere FN's fredsoperationer indebærer, samt, på baggrund af dette, at fremkomme med anbefalinger til, hvordan Danmark kan bidrage til dette reformarbejde og dermed til fredsoperationernes anvendelighed i dansk sikkerhedspolitik.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfattere:

Seniorforsker, ph.d. Katja Lindskov Jacobsen

Ph.d.-stipendiat, cand.scient.pol. Troels Gauslå Engell

ISBN: 978-87-7393-791-4

This report is a part of Centre for Military Studies' policy research services for the Ministry of Defence. The purpose of the report is to shed light on the possibilities and challenges related to the current efforts at reforming UN peace operations and to arrive at a set of recommendations for how Denmark can contribute to the reform process, thereby enhancing the relevance of UN peace operations for Danish security policy.

The Centre for Military Studies is a research centre at the Department of Political Science at the University of Copenhagen. The Centre undertakes research on security and defence issues as well as military strategy. This research constitutes the foundation for the policy research services that the Centre provides for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.

This report contains an analysis based on academic research methodology. Its conclusions should not be understood as a reflection of the views and opinions of the Danish Government, the Danish Armed Forces or any other authority.

Read more about the centre and its activities at <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Authors:

Senior researcher, Ph.D. Katja Lindskov Jacobsen

Ph.D. fellow, M.Sc. Troels Gauslå Engell

ISBN: 978-87-7393-791-4

Abstract

Throughout 2015-16, the UN system has undergone a process of introspection with regards to its peace operations. This has resulted in emerging reform efforts, which we expect António Guterres to intensify when he takes office as Secretary-General in 2017. Because the UN is a significant instrument in Danish security policy, it is crucial that the organization retains its relevance for solving security challenges. It is therefore important for Denmark that the Secretary-General, along with as many UN member states as possible, will succeed in implementing reforms in a way that will strengthen the UN. The present report provides an overview of the suggested reforms and the analytical reports that underpin them. The reforms aim to strengthen the military side and revitalize the diplomatic aspects of peace operations. In short, there are a number of political and practical challenges for the UN's peace operations. The political challenges stem from the different views among member states about the role of the UN in international politics. These different views are outlined in a chapter on the political context for reforms and, in subsequent chapters on military and diplomatic means, we then illustrate how these differences unfold in concrete terms. As for the military means, the challenges are well-known, and the report sums up the issues such as the lack of troops, logistics, material, and training – and the solutions that the UN is considering in order to solve the challenges. As for the diplomatic means, the UN system itself, member states, and independent experts believe that the UN should put prevention, people, partnerships, and politics first. The report provides an analysis of these four themes for reform and the synergies between them. But the report also points out, contrary to other analyses of peace operation reforms, that there is a risk of contradiction between them. The report will shed light on the fact that unintended consequences will occasionally be the result when the UN attempts to put several themes first at the same time. Finally, the report sets out a number of recommendations for how Denmark could contribute to strengthening the UN as a useful instrument for Danish security policy. The recommendations build on opportunities presented by the synergies in the reform process and on ways to diminish the risk of unintended consequences and contradictions.

Resumé

FN-systemet har i 2015-16 foretaget en række omfattende analyser af sine fredsoperationer. Dette arbejde har givet anledning til begyndende reformer, som man forventer, at António Guterres intensiverer i 2017, når han tiltræder som ny generalsekretær. Da FN udgør et væsentligt instrument i dansk sikkerhedspolitik, har det betydning for Danmark, om FN bevarer sin relevans med hensyn til at håndtere sikkerhedspolitiske udfordringer. Derfor bliver det vigtigt for Danmark, at den kommende generalsekretær, i samarbejde med flest mulige af FN's medlemsstater, formår at implementere de igangværende reformer på en måde, der resulterer i et styrket FN. Denne rapport giver et overblik over de foreslåede reformer og det analysearbejde, der ligger til grund. Reformerne sigter mod at forbedre den militære indsats samt at forny den diplomatiske indsats. Kort sagt er der en række politiske og praktiske udfordringer med både den militære og den diplomatiske del af FN's fredsoperationer. De politiske udfordringer bunder i medlemsstaternes forskellige syn på, hvad FN's rolle i international politik skal være. Rapporten ridser uenighederne op i et kapitel om reformernes politiske kontekst, og i kapitlerne om henholdsvis brugen af militære midler og brugen af diplomatiske midler kommer vi nærmere ind på, hvordan disse uenigheder kommer til udtryk. Hvad angår militære midler, er de praktiske udfordringer velkendte. Rapporten opsummerer emner såsom mangel på tropper, logistik, udrustning og uddannelse – og viser, hvilke løsninger FN afprøver for at håndtere disse udfordringer. Hvad angår de diplomatiske midler, siger FN-systemet selv såvel som medlemsstaterne og uafhængige eksperter, at FN i højere grad skal sætte forebyggelse, individer, partnerskaber og politik i centrum. Rapporten analyserer disse fire retninger for reformprocessen og synergieffekterne mellem dem. Men rapporten påpeger også, i modsætning til andre analyser, at der er risiko for modstrid mellem de fire retninger. Når FN forsøger at sætte flere hensyn i centrum på samme tid, kan det have utilsigtede konsekvenser, som rapporten belyser. Endelig kommer rapporten med en række anbefalinger til, hvordan Danmark kan bidrage til at styrke FN som et anvendeligt instrument i dansk sikkerhedspolitik. Anbefalingerne beskriver en række muligheder for, hvordan reformprocessens synergi kan udnyttes bedst muligt, samtidig med at risikoen for utilsigtede konsekvenser og modsatrettede effekter minimeres.

Indholdsfortegnelse

1. INTRODUKTION: FN REFORMERER FREMTIDENS FRED SARBEJDE	1
2. DEN GLOBALE POLITISKE KONTEKST.....	6
2.1 Gamle stridigheder blusser op	6
2.2 Reaktive eller proaktive fredsoperationer?	7
2.3 Politisk vilje og momentum til reformer	8
3. FN'S BRUG AF MILITÆR MAGT	12
3.1 Militær magt: en utilstrækkelig nødvendighed, som kan forbedres.....	12
3.2 Udfordringer og forbedringsforslag.....	14
3.3 Politiske udfordringer og politisk uenighed.....	18
3.4 FN's fredsarbejde: to spor	20
4. FORNYET FOKUS PÅ FN'S DIPLOMATISKE ARBEJDE	22
4.1 Enighed om retningen for FN's diplomatiske fredsarbejde: konfliktforebyggelse, partnerskaber, individer og politik i centrum.....	22
4.2 Politisk uenighed: forebyggelse, mægling eller unødigt indblanding	35
4.3 Praktiske udfordringer: selvmodsigelser i reformprocessen	36
4.4 Fra indbygget idealisme til intern modstrid	41
5. DANMARK, FN OG REFORMARBEJDET: HVILKEN VEJ FREM?	43
5.1 Reformagendaen: muligheder og udfordringer	43
5.2 Reforme motiveret af historiske fejltagelser	47
5.3 anbefalinger: Danmark i FN.....	47

6. APPENDIKS 1: FN'S FRED- OG SIKKERHEDSARKITEKTUR – HVEM GØR HVAD?	53
6.1 Hovedkvarterniveau	53
6.2 FN-organisationer	54
6.3 I felten	55
7. APPENDIKS 2: FN'S FOREBYGGELSESINDSATSER OG SITUATIONEN I BURUNDI.....	58
8. NOTER.....	60
9. LITTERATURLISTE.....	70

1. Introduktion: FN reformerer fremtidens fredsarbejde

Sikkerhedsmæssigt bidrager FN's fredsarbejde til en mere stabil verden og afværger en række problemer, som Danmark ikke kan løse alene. Det gør FN til et væsentligt instrument i dansk sikkerhedspolitik. Også ifølge udredningen om Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik fra maj 2016 udgør FN 'det primære globale forum for international fred og sikkerhed'.¹ FN er imidlertid hårdt presset. Hvis FN skal bevare sin relevans, er organisationen nødt til at forbedre og forny sit fredsarbejde. Der er med andre ord behov for 'reformer og effektiviseringer af FN's fredsoperationer med særlig vægt på betydningen af forebyggende konfliktløsningsindsatser.'²

FN-systemet er kommet til samme konklusion. I løbet af 2015-16 har FN gennemført en række analyser og fremlagt forslag til reformer af FN's fredsoperationer. Disse reformforslag drøftes internt i FN samt blandt FN's medlemsstater, og deres implementering vil stå højt på dagsordenen, når Guterres i 2017 tiltræder som ny generalsekretær. Reformarbejdet følger to spor, hvoraf det ene primært handler om en forbedring af den militære indsats, mens det andet primært handler om fornyelse af det diplomatiske arbejde.

Overordnet har konteksten for FN's fredsarbejde ændret sig. Siden den kolde krigs afslutning er FN blevet brugt til at håndtere flere og flere forskelligartede kriser, inklusive både intra-statslige konflikter og transnationale trusler. Samtidig er efterspillet fra interventionen i Libyen, Ruslands annektering af Krim og handlingslammelse i forbindelse med krigen i Syrien udtryk for, at stormagterne har genoptaget deres rivalisering.³ For et lille land som Danmark, der ikke kan isolere sig fra denne globale sikkerhedssituation, er det vigtigt at sikre, at FN's fredsoperationer fortsat bidrager til global sikkerhed og dermed til Danmarks sikkerhed.

Fredsoperationer dækker i FN over både militære og diplomatiske missioner. De fredsbevarende operationer har en militær komponent, bedst kendt for de blå hjelme, og langt de fleste operationer har samtidig en række civile komponenter og en politimæssig komponent. De politiske missioner er generelt mindre og består hovedsageligt af civile eksperter og eventuelt politi- og militærrådgivere.

Baggrunden for de reformer, der fokuserer på at forbedre den militære indsats, er, at FN's fredsbevarende operationer er udfordret på to fronter. For det første er efterspørgslen efter

FN's fredsbevarende arbejde stigende med oprettelse af en række nye, store missioner i blandt andet Mali, Sydsudan og Den Centralafrikanske Republik. Samtidig bliver eksisterende missioner ikke afsluttet med samme hastighed, hvilket strækker FN's begrænsede ressourcer. For det andet er fredsbevarerne under pres, fordi FN-missioner oprettes i stadig mere vanskelige situationer, hvor FN-soldater eksempelvis oplever at blive angrebet. Derudover er et antal missioner blevet kritiseret for ikke at leve op til deres mandat om at beskytte civile⁴ eller for ligefrem selv at begå overgreb. FN oplever med andre ord en række udfordringer med hensyn til at sikre beskyttelse af både civiles og egne fredsbevareres sikkerhed.

Med de igangværende reformer fokuserer FN's medlemsstater på at forbedre den militære del af FN's fredsarbejde ved blandt andet at give tilsagn om nye troppebidrag såvel som materiel. Eksempelvis har USA og Storbritannien afholdt topmøder i henholdsvis New York (2015) og London (2016) for netop at tiltrække fornyet støtte i form af bidrag fra FN's medlemsstater. Samtidig forsøger generalsekretæren og hans folk i FN-systemet på deres side at styrke den militære indsats ved at forbedre styringen af de fredsbevarende operationer.

På samme tid er der i FN-systemet, såvel som blandt medlemsstaterne, bred anerkendelse af og bred enighed om, at det, selvom det er nødvendigt med flere tropper, ikke er tilstrækkeligt. Det gentages gang på gang, at der ikke findes militære løsninger på konflikter.⁵ Ifølge FN-systemet er det ikke FN's militære styrke alene, der kan sikre varige løsninger på nuværende konflikter, ej heller forebygge nye. Blandt andet pointerer den mest centrale rapport i reformprocessen, at "militære svar kun har tilvejebragt kortsigtet, og i visse tilfælde flygtig og illusorisk, succes".⁶ Dette understreges ikke kun i FN's egne rapporter og uafhængige reviews. Det bakkes også op af medlemsstaternes eksperter, både militære og civile, der understreger, at man, selvom magtanvendelse kan være nødvendig for at sikre FN-soldater såvel som civilbefolkninger, ikke med militær magt alene kan løse en konflikt.⁷

Hvad angår FN's diplomatiske fredsarbejde, fremgår opbakningen fra medlemsstater til at forny denne del af FN's indsatser blandt andet af deres tilsagn om politisk og finansiel støtte ved eksempelvis donorkonferencen for FN's Peacebuilding Fund, som fandt sted i september 2016. I tillæg til bestræbelserne på at forbedre den militære del af FN's fredsarbejde er der med andre ord bred enighed om vigtigheden af at forny FN's forebyggelses- og konfliktløsningsarbejde. Ifølge de mange FN-analyser er konfliktforebyggelse den bedste kur mod et overbebyrdet FN.⁸ Forebyggelse er også en prioritet hos FN's medlemsstater, der ikke

ønsker at se til, mens en voldelig konflikt er under opsejling. Den næstbedste kur er varige løsninger på konflikter, så de ikke bryder ud igen, og så det ikke bliver nødvendigt at fastholde en massiv tilstedeværelse af fredsbevarere. For at FN kan blive bedre til forebyggelse og konfliktløsning siger FN's egne såvel som uafhængige analyser, at det, som del af den igangværende reformproces, er nødvendigt at opprioritere den diplomatiske del af FN's fredsarbejde. Overordnet foreslås det, at både politik, forebyggelse, individer og partnerskaber i højere grad bør sættes i centrum for arbejdet.

Selvom den overordnede retning for begge disse reformspor allerede er lagt, er der samtidig mange større beslutninger, som overlades til den nye generalsekretær Guterres. Mens Ban Ki-moon har brugt 2016 på at høste de lavthængende frugter blandt rapporternes reformforslag – som eksempelvis at skabe overblik over hvordan FN's forebyggelses- og mæglingsarbejde bliver finansieret, samt at tage en række administrative beslutninger om mobilitet i forbindelse med missioner og øget samarbejde med Den Afrikanske Union (AU)⁹ – har han ikke behandlet en række større spørgsmål om eksempelvis FN-sekretariatets struktur.¹⁰

Hvis man fra dansk side ønsker at støtte op om de igangværende reformprocesser – sådan, som det blandt andet anbefales i Taksøe-rapporten¹¹ – er det vigtigt, at bidrage til det politiske momentum omkring den igangværende reformproces som rapporten beskriver. Derudover er man også nødt til at være opmærksom på den umiddelbart mindre synlige, politiske uenighed, der udspiller sig i forbindelse med dette reformarbejde, såvel som på en række praktiske udfordringer inden for begge spor. Når det kommer til politiske uenigheder, kan man identificere en splittelse mellem medlemsstater, der ønsker et overvejende proaktivt FN, og medlemsstater, der ønsker et overvejende reaktivt FN. Hvor der er enighed om, at det er bedre at forebygge konflikt end at se til, mens volden tiltager, er der imidlertid ikke enighed om, hvor grænsen går mellem forebyggelse og unødigt indblanding i en stats interne anliggender. Hvor proaktivt skal FN være med hensyn til at forebygge, at der udbryder en voldelig konflikt? Hvornår er sådanne forebyggelsestiltag i strid med en medlemsstats suverænitet? Hvor stærke beviser skal der til, før FN kan reagere, når en voldelig konflikt formodes at være under opsejling? Denne type politisk sensitive spørgsmål er der ikke enighed om. På samme måde kan man spore en underliggende uenighed, hvad angår spørgsmålet om FN's anvendelse af militær magt, med hensyn til både beskyttelse af civilbefolkninger og i forhold til anti-terror aktivitet og oprørsbekæmpelse. På den ene side mener en række medlemsstater, at udviklingen er løbet fra de klassiske idealer for fredsbevaring om upartiskhed, samtykke og et minimum af magtanvendelse¹², men samtidig

kæmper en række af de store troppebidragsydende lande for at fastholde disse principper og dermed et mere reaktivt FN.¹³ Uenighed om, hvor pro- eller reaktivt FN bør være, gælder med andre ord ikke kun med hensyn til FN's forebyggende indsatser, men handler også om politisk sensitive spørgsmål om, hvilke grupper det internationale samfund anser som legitime autoriteter.

For så vidt angår FN's brug af militær magt er en lang række udfordringer allerede blevet beskrevet, eftersom dette aspekt af FN's fredsbevaring har fyldt meget, eksempelvis med missionerne i Mali, Den Centralafrikanske Republik og Den Demokratiske Republik Congo – men også længe forinden, f.eks. i forbindelse med FN's såkaldte peace enforcement-missioner i 1990'erne. I rapportens kapitel 3 giver vi et overblik over nogle af disse udfordringer, som spænder fra utilstrækkeligt uddannede/udrustede soldater til et mismatch mellem mandater og forventninger til missionens opgaveløsning. Eftersom disse udfordringer allerede er beskrevet andre steder, vil denne rapport lægge hovedvægten på en mere detaljeret beskrivelse og analyse af de udfordringer, der ligger i at opprioritere FN's diplomatiske arbejde. Denne vægtning er således ikke udtryk for en negligerende af betydningen af den militære dimension af FN's fredsarbejde. Vægtningen er derimod udtryk for, at der ligger et større arbejde i at synliggøre udfordringerne ved de reformer, som handler om at opprioritere FN's diplomatiske arbejde. Det dominerende fokus har været på synergi mellem de foreslåede reformer¹⁴, men vi viser, at der i lige så høj grad kan opstå modstrid mellem dem.

Rapportens analyser er baseret på offentligt tilgængelig information fra regeringer, tænketanke og FN (rapporter, resolutioner, mødereferater mv.). Dette er blevet suppleret med information, der er indhentet gennem en række møder og interviews i henholdsvis København, New York, Bamako og Bujumbura. Vi har talt med regeringsrepræsentanter, FN-ansatte, forskere og personer, der tidligere har været eller p.t. er udsendt til FN-missioner. Som en del af undersøgelsen foretog vi feltarbejde i Bujumbura, Burundi, i juli 2016. Vi har valgt at anonymisere alle interviews af hensyn til informanterne. De er brugt som baggrund, og når vi henviser til dem, er det som "forfatterens interviews" uden nærmere angivelse. Derudover har vi gennemført et studie af forskningslitteraturen om FN's fredsarbejde. Dette litteraturstudie fungerer som baggrund og inddrages desuden i vores analyse af de fremsatte reformforslag. I rapporten bruger vi Burundi som case med henblik på empirisk at understrege nogle af rapportens pointer, særligt med hensyn til udviklingen af FN's diplomatiske fredsarbejde. De konkrete historier fra Burundi findes både i teksten og som indsatte faktabokse. Vi bruger desuden Mali som case i forbindelse med diskussionen om

militære aspekter af fredsoperationer, fordi missionen i Mali er den mest udsatte og eksemplificerer en række bestræbelser på arbejdet med at forbedre FN's mulighed for at beskytte civile og egne tropper. Rapporten har været igennem en intern såvel som en ekstern reviewproces. Mange tak til alle, som vi har interviewet, for at dele deres tid og indsigt. Også tak til kollegaer på Center for Militære Studier, til sparringspartnere, som har bidraget undervejs, og ikke mindst til de anonyme reviewere for deres værdifulde inputs til rapporten.

For at fremhæve de politiske uenigheder og praktiske udfordringer, som det er nødvendigt at overkomme for at styrke FN's rolle som relevant sikkerhedspolitisk aktør, er rapporten struktureret som følger. I kapitel 2 redegør vi for den globale politiske kontekst, som drøftelserne om reformer af FN's fredsarbejde foregår inden for. Derudover beskriver vi kort FN's nuværende arbejde samt baggrunden for de igangværende reformer. I kapitel 3 beskriver vi den politiske uenighed såvel som en række praktiske udfordringer forbundet med det reformspor, der overvejende handler om at forbedre FN's anvendelse af militær magt for i højere grad at kunne sikre egne soldaters såvel som civilbefolkningers sikkerhed. Kapitel 4 beskriver de politiske uenigheder samt de praktiske udfordringer, som det er vigtigt at holde sig for øje i forbindelse med det reformspor, der handler om FN's diplomatiske arbejde. Mere konkret beskriver vi retningen for dette reformspor under fire temaer, som vi mener, indfanger essensen af de igangværende drøftelser og de bagvedliggende analyser, nemlig at FN's arbejde i højere grad bør sætte 1) forebyggelse, 2) partnerskaber, 3) politik og 4) individer i centrum. I samme kapitel synliggør vi en række sammenhænge og risici for modstrid mellem disse fire temaer. I kapitel 5 opsummerer vi først rapportens overordnede konklusioner, og derefter zoomer vi ind på spørgsmålet om, hvad den beskrevne reformproces betyder for Danmarks fremtidige engagement i FN's fredsarbejde. Endelig udleder vi en række anbefalinger til reformarbejdets to spor på baggrund af analysen i rapportens foregående kapitler.

Som yderligere baggrundsinformation indeholder rapporten to appendikser. Det første appendiks giver et overblik over de dele af FN, der er relevante for fredsarbejdet. De enkelte organisationer, både de mellemstatslige og FN-bureaukratiet, bliver kort introduceret. Det andet appendiks indeholder en kortfattet og selektiv gennemgang af krisen i Burundi i 2015-16 med fokus på FN's engagement.

2. Den globale politiske kontekst

2.1 Gamle stridigheder blusser op

Der er blandt FN's medlemsstater uenighed med hensyn til, hvor meget magt staterne er villige til at overdrage til det multilaterale niveau i FN. På den ene side står de medlemsstater, som holder på, at suverænitetsprincippet altid overtrumfer andre hensyn. På den anden side står de medlemsstater, som oftere er villige til at se bort fra suverænitetsprincippet for at kunne udforme fælles løsninger. Med deres veto i Sikkerhedsrådet er Rusland og Kina de ledende kræfter i den første gruppe. De får ofte selskab af lande fra det globale syd, organiseret i G77 og/eller the Non-Aligned Movement.¹⁵ Der er dog væsentlige forskelle på, hvordan Kina og Rusland spiller deres kort. Rusland står, på trods af relativt faldende økonomisk og politisk magt, stejlt på sine principper og konfronterer sine modstandere direkte. Det seneste eksempel var, da Rusland 8. oktober 2016 var alene om at nedlægge veto mod en fransk-spansk resolution om Syrien. Rusland insisterer på at blive anset for en af verdens stormagter, hvilket imidlertid ikke betyder, at Rusland ikke anser FN som en vigtig global sikkerhedsaktør.¹⁶ Kina udnyttede i mange år kun sin rolle meget forsigtigt. Siden 2000 er Kina dog blevet mere aktiv og selvsikker.¹⁷ Det er imidlertid stadig sådan, at Kina ofte arbejder sammen med Rusland, og at man fra kinesisk side gerne overlader de højtprofilerede diplomatiske kampe til andre. Den anden gruppe består af de tre vestlige lande med permanent sæde i Sikkerhedsrådet – nemlig USA, Storbritannien og Frankrig, også kendt som P3. Hvad angår spørgsmålet om suverænitetsprincippet og villigheden til at tilsidesætte dette for at tilvejebringe FN-løsninger på voldelige konflikter, bliver P3-landene ofte støttet i deres synspunkter af andre vesteuropæiske medlemsstater, inklusive Norden, såvel som af Canada, New Zealand, Australien og Japan.¹⁸ USA har historisk været drivkraften bag mange af FN's initiativer med hensyn til fred og sikkerhed. De seneste år har Storbritannien og Frankrig imidlertid arbejdet hårdt for at bevare deres status som permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet, hvilket har betydet, at de har overtaget en stor del af både de militære og de diplomatiske opgaver.¹⁹

Denne rapport udkommer på et tidspunkt, hvor opfattelsen af FN som global sikkerhedsaktør er under forandring. Gamle stridigheder mellem de permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet, som har været mindre vigtige siden den kolde krigs afslutning, har igen indflydelse på FN's muligheder. Den NATO-ledede intervention i Libyen i 2011 for at beskytte civile endte med at resultere i Gaddafis død og et deraf følgende regimeskift. Ifølge

Rusland og Kina havde det aldrig været en del af aftalen. Ruslands annektering af Krim i 2014 og landets løbende støtte til Bashar al-Assads styre i Syrien har yderligere forværret forholdet til P3-landene. Samtidig lykkedes det dog i oktober 2016 at udpege en ny generalsekretær gennem en proces, der overraskede de fleste iagttagere ved at være hurtig, og med bred opbakning, og på trods af de ophedede diskussioner om Ukraine og Syrien kører Sikkerhedsrådets daglige arbejde ufortrødent videre.²⁰

2.2 Reaktive eller proaktive fredsoperationer?

Skillelinjen mellem de medlemsstater, der holder fast i suverænitetsprincippet, og dem, der oftere er villige til at tilsidesætte det, kommer til udtryk både i form af forskellige holdninger til, hvornår og hvordan FN skal intervenere i specifikke kriser, og i form af forskellige holdninger til, hvordan FN's udsendte skal operere. For så vidt angår spørgsmålet om hvor og hvornår betyder de forskellige holdninger blandt Sikkerhedsrådets permanente medlemmer, at der ikke er nogen automatik med hensyn til, hvor og hvornår FN intervenserer for at opretholde eller gennemtvinge fred og sikkerhed; det er kun muligt at fundere en FN-intervention, hvis alle rådets medlemmer er enige, hvilket betyder, at det er uforudsigeligt, hvilke konflikter FN vælger at intervenere i.²¹ Af denne årsag er FN også blevet kritiseret for at være et såkaldt selektivt sikkerhedssystem.²²

Manglen på konsensus om vægtningen af suverænitet betyder også, at det historisk har været endog meget svært at blive enig om forebyggende indsatser, særligt hvis det skulle være med militære midler. Tidlig indgriben bliver af Kina og Rusland, med deres ovenfor beskrevne støtter, anset for stærkt problematisk. Det har således været normen, at FN ikke har kunnet håndtere konflikter, der er under opsejling, men derimod kun konflikter, der er brudt ud.²³

Skillelinjen giver sig ligeledes udslag i forskellige tilgange til, hvordan FN kan operere, når først det er besluttet at lade FN intervenere i en konflikt. Hvor meget må FN's repræsentanter blande sig? Må generalsekretæren eller hans udsendinge presse regeringer og andre til at finde løsninger? Må de selvstændigt, uden hver gang at skulle anmode om medlemsstaternes godkendelse, tage initiativ til at tilbyde eller tilbagetrække støtte? Og skal FN's fredsbevarende soldater gribe ind over for overtrædelser af menneskerettighederne? Hvordan skal man forholde sig, hvis det er den lokale regering, der begår overtrædelserne? Disse og flere spørgsmål finder man ikke klare svar på i FN-systemet, men de udgør en vigtig del af en politisk definitionskamp. I rapportens kapitel 3 og 4 kommer vi nærmere ind på, hvad disse

politiske uenigheder betyder for henholdsvis FN's militære og FN's diplomatiske fredsarbejde.

2.3 Politisk vilje og momentum til reformer

På trods af de dybe uenigheder om FN's status i det internationale samfund er der fornyet international opbakning til at styrke FN's kapaciteter i forbindelse med fredsoperationer. Denne opbakning beror på en tro på, at det er i staternes egen interesse at have et funktionelt FN. Der er altså oprigtig uenighed om, præcis hvad FN skal kunne, men samtidig enighed om, at FN skal formå at udføre det fredsbevarende arbejde ordentligt. Således er der stor opbakning blandt FN's medlemsstater, såvel som internt i FN-organisationen, til at iværksætte reformer.

2.3.1 International opbakning viser politisk vilje til reformer

Tendenser i Danmark såvel som internationalt peger i retning af fornyet opmærksomhed over for vigtigheden af FN's rolle som global sikkerhedsaktør samt fornyet opbakning til FN's fredsarbejde. Denne globale kontekst er vigtig for at forstå, hvorvidt de reformer af FN-systemet, som p.t. drøftes – og som er omdrejningspunktet for nærværende rapport – kan siges at være del af et mere overordnet politisk momentum, hvor FN's rolle i forbindelse med international sikkerhed opprioriteres. Der er selvfølgelig også en række ubekendte faktorer, herunder ikke mindst om der fortsat vil være amerikansk opbakning til FN's fredsarbejde. FN-systemet er under stærk amerikansk indflydelse, ikke mindst på grund af USA's store budgetandel og vetoret i Sikkerhedsrådet.

2.3.2 Reformiver: FN, New York

FN's fredsoperationer blev sidst grundigt gennemgået i den såkaldte Brahimi-rapport fra 2000 og dermed i en markant anderledes sikkerhedspolitisk virkelighed. I 2016 fejrede FN sit 70-års jubilæum, hvilket blev brugt som anledning til overvejelser om hvordan FN fremover kunne fastholde sin relevans. Dermed var anledningen på plads for en længere række analyser af, hvordan FN gennemfører fredsoperationer. Analysearbejdet skulle munde ud i forslag til, hvordan FN kan gøres "fit for purpose". Dette afsnit giver et kort overblik over processen.

I oktober 2014 nedsatte Ban Ki-moon et uafhængigt HIPPO-panel om fredsoperationer (High-Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO)). Det såkaldte HIPPO-panels arbejde mandede ud i en rapport med titlen *Uniting Our Strengths for Peace*. Opgaven var at foretage en gennemgribende analyse af FN's fredsoperationer – som med vilje blev bredt defineret til ikke kun at omfatte de fredsbevarende operationer – og at anbefale reformer af

FN's fredsarbejde. Panelet bestod af 15 eksperter, der var nøje udvalgt til at dække perspektiver fra flere lande og fra forskellige dele af fredsarbejdet. 16. juli 2015 udkom den såkaldte HIPPO-rapport, som siden har været et centralt omdrejningspunkt for de igangværende diskussioner om fremtidens fredsoperationer.²⁴

Med udgangspunkt i HIPPO-rapporten skrev generalsekretæren en implementeringsrapport, som udkom 2. september 2015. Her beskrev Ban Ki-moon, hvilke af HIPPO-rapportens anbefalinger han ville følge og hvordan. Det er generelt accepteret, at de fleste store beslutninger blev udskudt til 2017 med indsættelsen af en ny generalsekretær.²⁵

Parallelt med Ban Ki-moons analysearbejde besluttede en række medlemsstater i form af Fredsbygningskommissionen 15. december 2014 også at udarbejde en redegørelse. Kommissionen nedsatte en ekspertgruppe, som i sin rapport fra 29. juni 2015 slog fast, at FN fremover bør tale om at skabe varig fred (sustaining peace), blandt andet ved at anse fredsbygning som en kontinuerlig proces – og altså ikke kun som en postkonfliktaktivitet.²⁶

Sammenfaldende med sekretariatets og Fredsbygningskommissionens arbejde blev UN Women i 2013 bedt om at evaluere betydningen af sikkerhedsrådsresolution 1325, som omhandler kvinder, fred og sikkerhed. Rapporten, som udkom 9. oktober 2015, beskriver, at implementeringen har været mangelfuld, ikke mindst grundet manglende incitamenter til globalt at involvere kvinder i konfliktløsning.²⁷ Rapporten indeholder en række eksempler til efterfølgelse på, hvordan kvinder kan spille en større rolle, sådan som resolutionen foreskriver.

Disse forskellige redegørelser skal blandt andet ses i lyset af det, Ban Ki-moon har kaldt sit Human Rights Up Front-initiativ. Initiativet blev første gang fremlagt officielt for FN's Generalforsamling 17. december 2013, og siden har stadig flere lande tilkendegivet deres støtte, Danmark inklusive. Initiativet beskriver menneskerettighedsovertrædelser som kilde til intra-statslig konflikt og opfordrer til, at FN-ansatte i højere grad fokuserer på menneskerettigheder for således at bidrage til at forebygge overtrædelser. Initiativet handler om at øge FN's evne til at monitorere og analysere situationer, der omfatter (potentielle) menneskerettighedskrænkelser.²⁸ Vicegeneralsekretær Jan Eliasson fik det overordnede ansvar for implementeringen af initiativet, hvilket viser, at det har høj prioritet i organisationen.

Endelig skal de forskellige redegørelser ses i lyset af et fornyet fokus på konfliktforebyggelse. Sikkerhedsrådet kunne eksempelvis i 2014 enstemmigt vedtage resolution 2171 om forebyggelse af konflikter, som blandt andet siger, at det er nødvendigt, at FN-systemet kan give tidlige advarselssignaler (early warning) og handle tidligt på grundlag af dem (early action).²⁹ Behovet for mekanismer, der kan sikre, at Sikkerhedsrådet gøres opmærksom på "nascent causes of tension" i tide til at kunne forebygge, at en konflikt eskalerer, har længe været et centralt opmærksomhedspunkt.³⁰ Forskellige mekanismer har også været afprøvet. Et eksempel var, da FN's Department of Political Affairs (DPA) i 2010 på britisk initiativ blev bedt om at holde den første såkaldte horizon-scanning-briefing med henblik på at informere Sikkerhedsrådet om potentielle konfliktsituationer. Horizon-scanning-briefinger blev imidlertid kun en fast del af programmet i knap halvandet år, fordi en række medlemsstater udtrykte bekymring dels over de emner, der blev bragt op, og dels over rådets mangel på kontrol over, hvilke emner DPA valgte at informere om. Disse bekymringer har betydet, at horizon-scanning-briefinger kun anvendes i meget begrænset omfang; den sidste fandt sted i december 2013.³¹

2.3.3 Konsensus i FN-systemet giver nyt momentum for implementering af reformer

FN's evalueringsarbejde og de rapporter, som dette arbejde i 2015 resulterede i, var udtryk for en introspektion, som har åbnet op for en række nye muligheder. Trods politisk uenighed er der nemlig bred konsensus om en række af de reformforslag, som er blevet fremsat i HIPPO-rapporten, hvilket blandt andet skyldes, at HIPPO-panelets sammensætning afspejlede en bred vifte af interesser i FN. Anbefalingerne fra panelets rapport er på mange måder udtryk for det muliges kunst, og der har derfor også været overvejende positive tilbagemeldinger på anbefalingerne i forbindelse med de efterfølgende mellemstatslige forhandlinger.

Selvom drøftelserne om reformer og en del af arbejdet hermed allerede er godt i gang, betyder dette kun, at der er udstukket en generel retning, inden for hvilken der stadig skal træffes mange store beslutninger. Ban Ki-moon har som sagt overladt en række store og vigtige beslutninger til den kommende generalsekretær.³² Det er derfor forventeligt, at den nyudnævnte generalsekretær i løbet af 2017-18 vil tage fat på nogle af de større og mere politisk sensitive spørgsmål om reorganisering og refokusering af FN's globale fredsarbejde.

De følgende kapitler bygger videre på diskussionen i dette kapitel ved at analysere, hvordan den beskrevne politiske kontekst – hvor der er splittelse mellem medlemsstaterne på nogle områder, men samtidig opbakning til reformer – har indflydelse på arbejdet med at forbedre den militære dimension og med at forny den diplomatiske dimension af FN's fredsarbejde.

3. FN's brug af militær magt

3.1 Militær magt: en utilstrækkelig nødvendighed, som kan forbedres

FN's fredsoperationer har traditionelt taget udgangspunkt i princippet om minimal magtanvendelse – til FN's tidlige missioner blev der eksempelvis kun udsendt ubevæbnede soldater. Siden afslutningen af den kolde krig har FN's Sikkerhedsråd imidlertid givet mandat til at oprette en række missioner, hvor FN-soldaters magtanvendelse er kommet til at spille en mere central rolle. Dels fordi disse missioner inkluderer opgaver, som ikke har kunnet løses uden at gøre brug af militær magt. Siden 1999 er beskyttelse af civilbefolkninger f.eks. blevet en standardopgave i forbindelse med fredsbevarende operationer. Det gælder i stadig højere grad i situationer, hvor der ikke er indgået en fredsaftale mellem konfliktens parter.

Udvidelse af en regerings legitime myndighed til områder, hvor den ikke har kontrol, er et andet eksempel på en opgavetype, hvis varetagelse kan gøre det nødvendigt for FN-soldater at anvende militær magt. FN-soldater oplever derfor i stigende grad at blive mål for fjendtlige angreb fra en part i konflikten, som ikke billiger FN's tilstedeværelse, hvilket ofte hænger sammen med, at den pågældende part ikke anser regeringens myndighed som legitim.³³

Således kan magtanvendelse også være nødvendig for at sikre FN-soldaters overlevelse på missioner, hvor deres sikkerhed er i fare. FN-missionen i Mali, MINUSMA, er et eksempel på en mission, hvor alle disse aspekter gør sig gældende: MINUSMA har mandat til at anvende magt i forbindelse med beskyttelse af civile, udvidelse af regeringens myndighed og forsvar mod fjendtlige angreb.

3.1.1 Militær magt som nødvendighed, men ikke som løsning: FN-missionen i Mali som eksempel

MINUSMA er et illustrativt eksempel på tendensen med robuste mandater og større villighed til at lade FN-soldater udøve væbnet magt, selvom et grundlæggende princip for fredsbevaring traditionelt har været at minimere brugen af militær magt. Beslutningen om at oprette MINUSMA blev vedtaget i Sikkerhedsrådet 25. april 2013 med resolution 2100, som gav missionen mandat til at bruge alle nødvendige midler. Dette blev senest understreget 29. juni 2016, da Sikkerhedsrådet vedtog resolution 2295, hvor missionen gives et "mere proaktivt og robust" mandat. Sikkerhedsrådet besluttede blandt andet at øge antallet af tropper i missionen (fra 11.200 til 13.289 soldater).³⁴ Ydermere gav Sikkerhedsrådet franske styrker mandat til at intervenere og ligeledes bruge alle nødvendige midler med henblik på at støtte missionens fredsarbejde i situationer, hvor FN står over for alvorlige trusler. Siden missionen i Mali blev indledt i april 2013, har 97 FN-soldater og 3 FN-politifolk mistet

livet,³⁵ hvilket er klart det største antal i FN's aktive missioner. I lyset af den type udfordringer, som eksempelvis FN-missionen i Mali står over for, er der blandt FN's medlemsstater bred enighed om, at brug af militær magt i visse tilfælde kan være en nødvendighed. Der er dog samtidig enighed om, at militær magt, selvom den kan være nødvendig for at løse vanskelige fredsbevarende opgaver, ikke er tilstrækkeligt; det er ikke gennem anvendelse af militær magt, at FN kan bidrage til at finde varige løsninger på de konflikter, som er årsag til, at der i første omgang er behov for FN's tilstedeværelse. Således anses anvendelse af militær magt for at være på én gang nødvendig og utilstrækkelig.

Ét er imidlertid at observere en udvikling i FN's fredsarbejde, hvor anvendelse af militær magt er blevet en mere central del af fredsarbejdet end det, der traditionelt har været tilfældet, samtidig med at det stadig anerkendes, at dette ikke kan tilvejebringe varige løsninger. Noget andet er spørgsmålet om FN's evne til at udføre denne del af fredsarbejdet. Erfaringer fra de seneste års anvendelse af militær magt i forbindelse med FN-missioner har synliggjort væsentlige udfordringer, som vi beskriver i det følgende, og som har givet anledning til stor bevågenhed over for behovet for at forbedre brugen af militær magt i beskyttelsesøjemed. Der er således ikke kun enighed om, at FN-soldater i visse tilfælde kan være nødsaget til at anvende militær magt; der er også enighed om, at FN må blive bedre til at udføre denne del af fredsarbejdet.

En række vigtige udfordringer i forbindelse med FN-soldaters brug af militær magt er allerede beskrevet og falder overordnet set i to kategorier: Nogle er praktiske, mens andre har en mere politisk karakter. Hvor de praktiske udfordringer eksempelvis handler om troppebidrag (deres uddannelses- og træningsniveau, deres udsendelsesparathed og deres anvendelighed i forbindelse med konkrete opgaver), vedrører de politiske udfordringer eksempelvis det mismatch, der kan være mellem militært fokuserede mandater og overambitiøse forventninger til missionens opgaveløsning. Nedenfor beskrives først en række praktiske udfordringer såvel som den aktuelle opbakning til forskellige forbedringsforslag, der har til hensigt at adressere disse udfordringer. Dernæst beskrives en række politiske udfordringer samt den splittelse, der kan ses blandt FN's medlemsstater med hensyn til spørgsmålet om, hvor pro- eller reaktivt FN bør være i forbindelse med anvendelse af militær magt.

3.2 Udfordringer og forbedringsforslag

En udfordring, som vanskeliggør FN's fredsarbejde, er, at ikke alle soldater har det fornødne uddannelsesniveau og/eller den udrustning, som kræves for at løse de opgaver, som missionen har fået ordre om at varetage. For så vidt angår uddannelse og træning er særligt tre forhold blevet fremhævet. For det første, at FN-soldater ikke altid er tilstrækkeligt forberedt til konfrontation med den type trusler, som de eksempelvis møder på missioner som den i Mali, og at de ikke altid i tilstrækkeligt omfang er i stand til at beskytte sig mod eksempelvis vejsidebomber. For det andet, at FN-soldater ikke altid er tilstrækkeligt uddannede inden for menneskerettigheder, den humanitære folkeret og FN-politikker. For det tredje er det blevet påpeget, at FN-missioner ofte oplever udfordringer med hensyn til interoperationalitet (f.eks. forskelle med hensyn til sprog, uddannelse og udstyr), hvilket svækker missionernes effektivitet. Det skyldes, at FN består af 193 forskellige medlemsstater, der på forskellig vis bidrager med mandskab og materiel.³⁶

Hvad angår udstyr, er det altoverskyggende problem, at missionerne oplever en mangel på det fornødne materiel. Denne mangel kan inddeles i tre typer: a) hvad der i FN-forstand ses som traditionelle militære kapaciteter, eksempelvis helikoptere, pansrede køretøjer og logistik, b) særlige kapaciteter såsom specialoperationsstyrker, efterretningsenheder og særlig teknologi (f.eks. droner)³⁷ og c) en mere lavpraktisk, men ikke ubetydelig, forsyningsudfordring: For så vidt angår forsyninger er det ikke alle styrkebidrag, der kan klare sig selv, hvilket i værste fald betyder, at deres deltagelse kan blive en byrde for missionen.³⁸ Hvor nogle bidrag kan ende med at bebyrde en mission, kan andre bidrag ende med ikke at blive anvendt fuldt ud. For droner, ligesom for anden teknologi og andet materiel, gælder det, at deres anvendelighed ikke kan betragtes isoleret fra, hvor og hvordan de rent faktisk kan bringes i anvendelse på specifikke missioner. I Mali er det blevet påpeget, at droner ikke nødvendigvis tilføjer megen værdi, hvis ikke de kan anvendes i det nordlige Mali, hvor behovet er størst.³⁹ Dette eksempel er udtryk for en mere generel pointe: Værdien af potentielt afgørende bidrag reduceres betydeligt, hvis ikke de kan bringes i anvendelse der, hvor behovet er størst. Dette synes på den ene side at være en åbenlys pointe. Men samtidig er der en række eksempler på, hvordan modstridende hensyn såsom risikominimering betyder, at efterspurgte materielbidrag fra europæiske lande ikke får den optimale effekt på missionerne, fordi deres anvendelse begrænses, eksempelvis til Bamako og Gao, selvom behovet måtte være større i det nordlige Mali.

En vigtig pointe, som eksempler fra missionen i Mali kan være med til at understrege, er, at disse udfordringer ikke altid kan isoleres til alene at handle om materiel. En række kontekstuelle faktorer har afgørende betydning for, om det materiel, der stilles til rådighed, kan anvendes optimalt. Hvad angår den militære efterretningsenhed (ASIFU), som Danmark har bidraget til (se nedenstående afsnit), er mangel på informationsdelingspraksisser med ikke-europæiske stater et eksempel på en sådan kontekstuel faktor, som har begrænset enhedens anvendelighed. Behovet for forbedring, for så vidt angår informationsdeling, gælder ikke kun for FN-missionen i Mali, men er blevet fremhævet som et mere generelt opmærksomhedspunkt.⁴⁰ Eksemplet fra Mali illustrerer også en bredere pointe med hensyn til vigtigheden af at medtænke eventuelle tilpasningsbehov i forbindelse med materielbidrag med henblik på at optimere disse bidrags anvendelighed i en specifik FN-missionskontekst.

Derudover er det vigtigt at fremhæve, at disse materieludfordringer hænger tæt sammen med troppebidragsspørgsmålet. Der er eksempler på soldater, der udsendes uden det fornødne materiel, og de kan i værste fald ende med ikke at kunne bidrage til at løse missionens opgaver. Det vil med andre ord sige, at øgede troppebidrag ikke kan stå alene, men snarere skal ses i sammenhæng med udfordringerne med hensyn til anskaffelse af materiel. En anden udfordring, som går på tværs af tropper og materiel, vedrører udsendelsesparathed.⁴¹ I det følgende afsnit beskriver vi, hvordan der p.t. er stor opmærksomhed blandt FN's medlemsstater, ikke kun over for behov for at øge troppers udsendelsesparathed, men også over for en lang række af de ovennævnte udfordringer.

3.2.1 Opbakning til forbedring: topmøde, nyt styrkeregister og rotationsordninger

Der er stort fokus på og stor opbakning til det reformarbejde, der pågår inden for det spor, der handler om at forbedre den militære del af FN's fredsarbejde, hvilket blandt andet kan ses af den betydelige opbakning blandt FN's medlemsstater til både a) Barack Obamas topmøde (2015) og ministerkonferencen i London (2016), b) oprettelsen af et nyt styrkeregister og c) udarbejdelsen af nye rotationsordninger.

a) Topmøde: nye tilsagn om tropper og materiel

I september 2015 indkaldte Obama til et topmøde om FN's fredsoperationer. Topmødet havde deltagelse af over 50 lande, selvom kravet var klart: Taletid på mødet krævede forhåndstilsagn om nye militære bidrag til FN's missioner. Den amerikanske præsident gjorde det klart, at han havde taget initiativ til mødet, fordi et stærkt og reformeret FN, som kan tage del i arbejdet med at opretholde fred og sikkerhed globalt, er i USA's interesse.

Obamas budskab var, at vores fælles sikkerhed fordrer et stærkt FN, og at FN's medlemsstater derfor må stå sammen om at reformere og derved styrke FN's fredsoperationer. Obama pointerede, at vi ikke gør dette for andre, men fordi vores kollektive sikkerhed afhænger af det.

Resultatet af topmødet blev, at de samlede løfter løb op i mere end 40.000 mand. Den formulerede målsætning var 10.000, og således har de deltagende lande konkluderet, at mødet var en succes. Troppebidrag stod øverst på ønskelisten, men også politi, helikoptere, felthospitaler og andre støttekapaciteter blev efterspurgt og i et vist omfang lovet. De fleste nye bidrag kom fra traditionelt store troppebidragsydere som Indien, Pakistan og Bangladesh. Men også flere europæiske lande – som var Obamas primære målgruppe – gav løfte om øgede troppebidrag. Eksempelvis lovede Storbritannien at sende ekstra styrker til Somalia og Sydsudan, hvilket landet fulgte op på i 2016 ved at sende de første af i alt 300 soldater til FN-missionen i Sydsudan. Danmark har siden topmødet sendt bidrag til missionen i Mali – et specialoperationsbidrag bestående af soldater fra Jægerkorpsen og snart også et C-130-transportfly-bidrag som del af en nordisk rotationsordning. Den helt store overraskelse på topmødet var Kinas annoncering af en stående kapacitet på 8.000 mand til brug for FN. Det er kvalitativt og kvantitativt nyt. Kina er dog i forvejen det permanente medlem af FN's Sikkerhedsråd, der bidrager med mest personel (3.079 mand per 30. august 2015). Til sammenligning lovede USA at fordoble sit bidrag fra 80 til 160 mand.⁴²

Det står dog samtidig klart, at FN ikke kan forvente at være den foretrukne modtager af medlemsstaters eventuelle nye militære investeringer. Vestlige stater har også forpligtelser over for NATO og EU, som ofte vil veje tungere. Desuden truer ressourceforbruget til over 120.000 udsendte i fredsbevarende operationer i forvejen med at udhule medlemsstaternes betalingsvillighed.

b) Nyt styrkeregister

I juli 2015 erstattede FN's nye Peacekeeping Capability Readiness System (PCRS) det gamle Standby Arrangement System (UNSAS). Det nye systems erklærede formål er at opnå større udsendelsesparathed hos de indmeldte kapaciteter – dette tilstræbes blandt andet gennem tættere dialog mellem FN's hovedkvarter og de medlemsstater, der har tilmeldt kapaciteter.⁴³ En væsentlig forskel på det gamle og det nye system er nemlig, at der i det nye system er et indbygget kontrolregime, hvilket betyder, at der fra FN's side vil blive fulgt op på de kapaciteter, som tilmeldes det nye styrkeregister. Helt konkret er systemet bygget op omkring

fire niveauer. Først skal et troppebidragsydende land indgive et formelt tilsagn samt informere om den givne enheds træningsniveau, self-sustainment equipment, specialister mv. (niveau 1). De tilmeldte enheder, der opfylder FN's standarder, går videre til niveau 2. Dernæst følger det ovennævnte kontrolbesøg (assessment and advisory visit), som foretages af et team fra FN's hovedkvarter. Hvis udfaldet er tilfredsstillende, opgraderes enheden til niveau 3. Niveau 4 kaldes Rapid Deployment Level og opnås, ved at det bidragsydende land forpligter sig til at kunne deployere den tilmeldte enhed inden for 30, 60 eller 90 dage afhængigt af anmodningen fra FN. P.t. er Bangladesh det land, der er nået længst med en af sine tilmeldte enheder. Selvom hyppigheden af disse landebesøg (og dermed også den omkostning, som det vil indebære for FN) endnu ikke kan defineres, er det nye styrkeregistersystem og arbejdet med disse niveauindplaceringer allerede i fuld gang, hvilket kan ses som et illustrativt eksempel på FN's og medlemsstaternes aktuelle bestræbelser på at forbedre den militære del af FN's fredsbevarende arbejde, eksempelvis ved at tilstræbe større udsendelsesparathed.

c) Rotationsordninger

Med henblik på at øge bidraget til FN's fredsarbejde er en række vestlige lande, i forskellige konstellationer, gået sammen om ordninger, hvor de deles om at opstille et specifikt bidrag. Irland og Finland er eksempelvis gået sammen om at deployere en bataljon til FN-missionen i Libanon (UNIFIL).⁴⁴ Sådanne samarbejdsordninger kan bidrage til at håndtere en række udfordringer, som ellers kan gøre det vanskeligt for mange af FN's medlemsstater at opstille/opretholde de specialkompetencer, som FN efterspørger. Holland har ledet en samarbejdsordning om ASIFU til FN-missionen i Mali. Ud over Holland selv indgår både Danmark, Sverige, Norge og Finland i ordningen. Fra dansk side har man – i regi af Danmarks NORDEFKO-formandskab – etableret en rotationsordning vedrørende et C-130-transportfly-bidrag til missionen i Mali. I juni 2016 underskrev FN-ambassadører fra Danmark, Norge, Sverige, Belgien og Portugal således en hensigtserklæring om et rotationskoncept, hvor de fem lande på skift i en periode på seks måneder udsender et C-130 transportfly til Mali-missionen. Rotationsordninger giver de deltagende lande besparelser i forbindelse med udsendelser, blandt andet ved kun at skulle etablere baser én gang. Samtidig bliver de deltagende lande kompenseret af FN for at stille tropper og materiel til rådighed, hvilket kan gøre, at driftsomkostningerne reelt bliver meget lave.

Ovennævnte tiltag repræsenterer en række bestræbelser på at afhjælpe nogle af de mangler, som ofte påpeges med hensyn til brugen af magt i forbindelse med FN's fredsarbejde, herunder ikke mindst vigtigheden af, at FN kan stille med veluddannede og veludrustede soldater.

3.3 Politiske udfordringer og politisk uenighed

Selv hvis alle de soldater, der blev sendt ud på FN-missioner, var optimalt uddannede og udrustede, er det ikke sikkert, at brugen af militær magt i forbindelse med FN-missioner ville være uproblematisk. Dette skyldes, at også andre udfordringer har stor indvirkning på en FN-missions effektivitet.

Når der er et mismatch mellem mandater og forventninger til en FN-missions opgaveløsning, indebærer det den udfordring, at selv med tilstrækkeligt mange veluddannede/veludrustede soldater til rådighed vil det ikke i sig selv gøre det muligt for missionen at tilvejebringe varige løsninger og sikre genopbygning og opnåelse af andre ambitiøse mål, som beskrives i missionens mandat.

En anden udfordring handler ikke om de praktiske bidrag, men derimod om den politik og logik, der har betydning for, hvordan medlemsstater prioriterer deres bidrag. Her er der risiko for, at de store finansielle bidragsydere blandt FN's medlemsstater hovedsageligt fokuserer deres bidrag inden for de FN-missioner, som de ser en umiddelbar interesse i.⁴⁵ I det omfang en nationalt fokuseret prioriteringslogik er dominerende, indebærer dette en risiko for at skabe en situation, hvor visse missioner ikke prioriteres (her kan FN-missionen i Den Centralafrikanske Republik nævnes som et eksempel; blandt andet fordi den mission stadig ikke, tre år efter at den blev indledt, er fuldt bemandet). En anden udfordring, som en sådan prioriteringslogik risikerer at afføde, er, at ikke-troppebidragsydende lande ikke prioriterer at sende det materiel, som er nødvendigt for missionen, men som partnere ikke selv er i stand til at bidrage med.⁴⁶ Dette risikerer at skabe en situation, hvor de styrkebidrag, som deployeres til en mission, ikke er fuldt anvendelige, fordi de ikke har det fornødne udstyr til at løse de opgaver, som mandatet fordrer, i en kontekst, hvor de eksempelvis risikerer at skulle konfrontere fjendtlige angreb.

Endnu en udfordring, som er politisk i sin karakter, vedrører spørgsmålet om kommandostruktur. De fleste troppebidragende lande har forbehold med hensyn til, hvordan deres soldater kan handle i FN-missioner, og kræver f.eks. ofte, at deployeringer bliver

beordret nationalt i stedet for af FN's styrkechef. Disse forbehold resulterer ofte i en diskrepans mellem de ordrer, som styrkechefen på en bestemt FN-mission ønsker at udstede, og de retningslinjer, som soldaterne har fået udstukket fra deres hovedstad. Konsekvensen heraf kan være en betragtelig forringelse af disse militære kapaciteters anvendelighed i forbindelse med arbejdet med at løse centrale opgaver på en given FN-mission. Disse udfordringer er delvist udtryk for, at der, trods bred anerkendelse af at FN-soldater skal kunne beskytte sig selv og civile, eksisterer forskellige opfattelser blandt FN's medlemsstater af principperne for magtanvendelse på FN-missioner. Som allerede nævnt er der, trods overordnet konsensus om nødvendigheden af FN's brug af militær magt i beskyttelsesøjemed, en vis politisk uenighed blandt FN's medlemsstater, som ikke bør overses. På den ene side ønsker nogle medlemsstater, at FN skal bestræbe sig på så vidt muligt at begrænse sin brug af militær magt og holde sig til det oprindelige princip om, at FN's upartiskhed og samtykke fra konfliktens parter var det, der beskyttede FN's blå hjelme. På den anden side mener andre medlemsstater, at hvis FN fortsat skal være relevant med hensyn til at håndtere de globale sikkerhedsudfordringer, der udspiller sig i dag, er det ikke realistisk alene at klare sig med principper om upartiskhed og samtykke.⁴⁷ Her påpeges det eksempelvis, at det ikke er muligt for en FN-mission at være upartisk i de tilfælde, hvor der blandt konfliktens parter også er aktører, som anses for at være terrorister. Hertil kommer, at upartiskhed bliver en umulig opgave, hvis ikke der findes en entydig definition af termen "terrorist" – i sådanne tilfælde vil brugen af en sådan terminologi være uadskillelig fra politisk sensitive spørgsmål om forskellige aktørers legitimitet og forskellige holdninger til, hvor aktivt FN bør være i sin støtte til eller i sine bestræbelser på at neutralisere bestemte aktører. Sådanne kontroverser er del af en bredere uenighed mellem de medlemsstater, der ønsker, at reformer vedrørende FN's brug af militær magt munder ud i et mere proaktivt FN, og de medlemsstater, der ønsker at holde fast i de traditionelle principper for FN's fredsbevarende arbejde.

Denne uenighed kommer også til udtryk i HIPPO-panelets rapport. På denne ene side fremhæver panelet vigtigheden af, at FN-missioner yder beskyttelse til civile "irrespective of the origin of the threat"⁴⁸ – hvilket kan betyde, at FN i visse tilfælde ikke anser alle konfliktens parter for at være "moral equals".⁴⁹ Samtidig fremhæver panelet imidlertid vigtigheden af at styrke FN's "impartial posture" ud fra den betragtning, at FN-missioner oplever store vanskeligheder og har svært ved at blive konsolideret, hvis ikke de opfattes som værende upartiske.⁵⁰ Med andre ord er HIPPO-rapporten udtryk for og ikke et svar på denne

uenighed blandt FN's medlemsstater, som eksempelvis udspiller sig i den særlige komité for fredsbevarende operationer, kendt som C-34. Komitéens medlemsstater, som oftest er repræsenteret med deres militærrådgivere, bruger den til at diskutere de militærtekniske aspekter af fredsbevaring. Diskussionerne i C-34 viser, at ovennævnte skillelinje i store træk går mellem store troppebidragsydende lande – som fortalere for et reaktivt FN – og større finansielle bidragsydere, der på den anden side argumenterer for, at et mere proaktivt FN er nødvendigt. Skillelinjen fremhæves også i HIPPO-rapporten.⁵¹ Disse positioner bør imidlertid ikke tegnes alt for hårdt op, da vi samtidig ser en tendens, som i så fald ikke indfanges, nemlig at store afrikanske troppebidragsydende lande ikke nødvendigvis har samme reaktive syn på magtanvendelse, men derimod er villige til at påtage sig robuste opgaver, sådan som det var tilfældet for den Force Intervention Brigade, der blev indsat i 2013 for at styrke FN-missionen i Den Demokratiske Republik Congo, særligt med henblik på at neutralisere M23 og andre oprørsgrupper. Dette er en vigtig udvikling at holde sig for øje, men ikke en model, som har overvundet de politiske uenigheder. Med undtagelse af visse afrikanske lande, som har konflikter på meget nært hold og derfor kan have andre grunde til at bidrage med tropper, kan man altså sige, at vi i grove træk ser en tendens til, at de lande, der er villige til at sende et større antal soldater til FN-missioner, samtidig holder på de traditionelle principper, som bedst menes at kunne sikre deres soldaters sikkerhed. På den anden side er de lande, der betaler, men dog sjældent har egne folk til at deltage i de mest farlige dele af missionernes opgaver, mere villige til at påtage sig risici for at opnå FN-missionens målsætninger.

3.4 FN's fredsarbejde: to spor

Selv hvis brugen af militær magt blev forbedret på alle disse fronter, ville det dog ikke forhindre et overbebyrdet FN, fordi det ikke ville bidrage til at tilvejebringe langvarige politiske løsninger på eksisterende konflikter og kun i begrænset omfang til at forebygge nye. F.eks. er det i Mali nødvendigt med militære midler for at beskytte dels civilbefolkningen og dels egne soldater. Samtidig illustrerer denne mission, at konflikten i Mali ikke vil kunne løses alene ved at fokusere på den militære del af FN's indsats. Selvom militære midler er nødvendige i Mali i den nuværende situation, er der grænser for, hvad der kan opnås med militære midler alene. Der er bred anerkendelse af, at det er nødvendigt, at FN i højere grad bringer andre midler i spil for at adressere udfordringer såsom radikalisering, rekruttering og den utilfredshed, som ustraffede overtrædelser afføder.⁵² Derfor siger både FN's egne rapporter, medlemsstater og militærfaglige eksperter, at det diplomatiske aspekt af FN's fredsarbejde ikke har været tilstrækkeligt prioriteret. For at understrege FN's diplomatiske

arbejde handler det andet – og større – spor af den igangværende reformproces derfor om vigtigheden af et stærkere fokus på politiske løsninger frem for et snævert fokus på udsendelse af tropper.

Igen er formålet ikke at fremstille disse to spor som nødvendigvis modstridende. Snarere er det at vise, hvordan der både *inden for* hvert enkelt spor (det militære såvel som det diplomatiske) og *mellem* de to spor kan være synergi (f.eks. når truslen om at anvende militær magt gør konfliktens parter mere forhandlingsparate og/eller mere tilbøjelige til at overholde indgåede aftaler),⁵³ men også en række væsentlige udfordringer (f.eks. når magtanvendelse opfattes som partisk og derfor ikke gør det nemt for FN at have en fremtrædende rolle i forbindelse med tilvejebringelsen af politiske løsninger). I det følgende kapitel analyserer vi bestræbelserne på at opprioritere den diplomatiske del af FN's fredsarbejde med fokus på de muligheder såvel som de praktiske og politiske udfordringer, som det er vigtigt at være opmærksom på.

4. Fornyet fokus på FN's diplomatiske arbejde

Dette kapitel opsummerer retningen for de forskellige rapporters og analysers anbefalinger til, hvordan FN's fredsarbejde kan styrkes. Overordnet argumenterer de for at sætte konfliktforebyggelse, individer, partnerskaber og politik i centrum. Disse fire retninger gennemgås en for en i dette kapitel (4.1). Gennemgangen inkluderer punkter, hvor der er synergi mellem retningerne. Derefter følger en kritisk analyse af punkter, hvor der er intern modstrid (4.2 og 4.3). Afslutningsvis placeres disse rapporter og de anbefalede tiltag i en bredere politisk kontekst, som denne del af reformarbejdet ellers kun adresserer i begrænset omfang (4.4).

4.1 Enighed om retningen for FN's diplomatiske fredsarbejde: konfliktforebyggelse, partnerskaber, individer og politik i centrum

Hvor forrige kapitel hovedsageligt handlede om militære midler, er der i dette kapitel fokus på diplomatiske midler. Dette skal ikke ses som udtryk for en absolut opdeling mellem de to, men snarere som udtryk for forskellige midler, hvor balancen og forholdet mellem dem udgør et centralt tema for de igangværende reformer, i den forstand at både og generalsekretæren HIPPO-panelet understreger behovet for et fornyet fokus på FN's diplomatiske indsatser. Det betyder dog ikke, at militære midler ingen plads har med hensyn til spørgsmål, som ikke kun handler om at deeskalere voldelig konflikt og sikre civile samt egne fredsbevarere mod overgreb.

Derfor er der i dette kapitel også fokus på, hvordan de fire retninger for reform taler ind i, både hvordan militære midler skal forbedres, og hvordan diplomatiske midler skal forbedres. Samtidig ligger hovedvægten i de analyser, der ligger til grund for de foreslåede reformer, hovedsageligt på den diplomatiske indsats.

På mange måder indeholder de fire retninger ikke meget nyt, idet mange af idéerne har været præsenteret før. Det væsentlige ved den igangværende reformproces er imidlertid, at den er med til at sikre disse retninger fornyet opmærksomhed.

Retningerne fungerer desuden som et fokuseringsværktøj, hvorved vi i rapporten prioriterer netop disse aspekter af de igangværende reformdrøftelser, mens andre elementer udelades. Vi gennemgår f.eks. ikke tidligere reformer og forsøg på at forbedre FN's fredsoperationer, men har i stedet valgt at fokusere på en beskrivelse og analyse af de igangværende reformer – med vægt på HIPPO-rapporten og generalsekretærens implementeringsrapport.

Ved en gennemgang af medlemsstaternes udmeldinger på det åbne sikkerhedsrådsmøde i november 2015 bliver det klart, at der overordnet set blandt de vestlige lande er bred konsensus om de fire retninger. De nordiske lande udtalte sig samlet i Sikkerhedsrådet, og ligesom hovedparten af de øvrige medlemsstater støttede de op om alle fire retninger for reformforslagene.⁵⁴ I maj 2016 afholdt FN's Generalforsamling et særmøde arrangeret af formand Mogens Lykketoft med titlen "A new commitment to peace". Lykketoft samlede konklusioner og observationer fra mødet i et brev til alle medlemsstater, som gentager og dermed understreger en række centrale pointer fra HIPPO-rapporten, hvilket kun var muligt, fordi der var bred enighed om retningen for de reformer, som rapporten anbefaler.⁵⁵

4.1.1 Konfliktforebyggelse i centrum

Som nævnt er konfliktforebyggelse ikke en ny aspiration i FN-systemet, og der har gennem tiden været en række forsøg på at styrke FN's kapacitet på området. FN's charter indledes med en erklæring om at ville skærme fremtidige generationer mod krige, og i årtier har det været praksis at fremhæve, at dette bedst kan opnås gennem forebyggelse. Ikke desto mindre mangler FN ofte de rette redskaber og ressourcer samt den nødvendige politiske vilje til at kunne leve op til denne erklæring gennem forebyggende indsatser.⁵⁶ Det, at HIPPO-rapporten fremhæver vigtigheden af forebyggelse, skal altså forstås som en forstærket indsats og et ønske om at opnå bredere enighed om nogle af de måder, hvorpå forebyggelse kan foregå. Forebyggelse er ukontroversielt, så længe FN som organisation bibeholder en hovedsageligt faciliterende rolle og derved lader regeringerne i de konfliktruede lande beholde deres selvbestemmelse. I praksis foregår det ofte, ved at generalsekretæren udpeger en person til at mægle i en bestemt konflikt – en person, som det er afgørende vigtigt, at konfliktens parter anser for at være uafhængig og neutral.⁵⁷

I HIPPO-rapporten påpeges det, at en vigtig grund til, at FN kan påtage sig (og med tiden også har haft held til at udbygge) denne rolle, skyldes organisationens mangeårige erfaringer, dens upartiskhed og dens universelle medlemskab.⁵⁸ En væsentlig nytænkning med betydning for FN's forebyggende arbejde er, at det er blevet almindeligt anerkendt i FN-systemet at fredsbyggende arbejde skal være kontinuerligt og altså ikke begrænset til et bestemt led i en konfliktcyklus.⁵⁹ Denne tænkemåde betyder for forebyggelsen, at den ikke kun begrænses til at handle om indsatser, *før* en væbnet konflikt bryder ud, men også under og efter konflikten. Mens konflikten står på, er opgaven at forberede, at en fremtidig fred er mulig. Efter at en våbenhvile er indgået, er opgaven at undgå tilbagefald. Forebyggelse kræver altså i teorien et vedvarende fokus.

Informationsbehov

Ambitionen om at kunne handle mere forebyggende har ført til en efterspørgsel efter mere, hurtigere og mere præcis information om (potentielle) konfliktsituationer til FN-systemet. Det gælder særligt Sikkerhedsrådet og Fredsbygningskommissionen, som efterspørger information fra sekretariatet. Denne efterspørgsel er også klart formuleret i HIPPO-rapporten, hvor panelet fremhæver, at Sikkerhedsrådet bør styrke sin monitorering af begyndende stridsspørgsmål og udvide dialogen med sekretariatet om, hvordan forebyggende indsatser og mæglingsindsatser bedst kan understøttes.⁶⁰ Information, særligt til Sikkerhedsrådet, har historisk været monopoliseret af generalsekretæren, som har uddelegeret briefinger til Sikkerhedsrådet til henholdsvis DPA og Department of Peacekeeping Operations (DPKO).⁶¹ DPA har fokuseret på information om dynamikker blandt politiske aktører i de lande, man briefet om, mens DPKO har fokuseret på at rapportere om en mere snævert defineret sikkerhedssituation samt om FN's egne operationer. Det har generelt været bagudskuende briefinger, som f.eks. ikke har prioriteret analyser af sociale dynamikker eller brud på menneskerettigheder. Disse elementer er først for relativt nylig blevet anset for at være centrale aspekter af konfliktforebyggelse.⁶² De senere år er det blevet mere og mere almindeligt, at andre dele af FN, særligt Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) og Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), bliver bedt om at aflægge rapport til Sikkerhedsrådet om deres vurdering af situationen i et givent land. Særligt OHCHR har vist sig villig til at påpege faresignaler og påvise begyndende voldsspiraler, inden konflikter er blevet tydelige for alle. Denne inddragelse af andre FN-organisationer og et generelt større fokus på vigtigheden af aktuel information har givet bedre mulighed for at benytte præventivt diplomati, som det f.eks. har været tilfældet i forbindelse med krisen i Burundi (se boks om efterspørgsel på information fra Burundi).

Boks 1. Efterspørgsel på information fra Burundi

Fra begyndelsen af krisen i april 2015 drøftede FN-systemet, hvordan eskalering kunne undgås, særligt i lyset af frygt for et nyt folkemord. Det blev hurtigt klart, at upartisk information var nødvendig. FN's repræsentanter i felten briefede jævnligt hovedkvarteret i New York, særligt via det politiske kontor, valgmissionen og menneskerettighedskontoret. Kun personer fra det sidstnævnte bevægede sig rundt i landet for at indhente information. Da Sikkerhedsrådet begyndte at mødes, var det stadig disse kilder, der lå til grund for den information, rådet modtog. Mellem november 2015 og juli 2016 vedtog rådet tre resolutioner. Allerede den første resolution illustrerer, at der blev lagt stor vægt på information, idet rådet anmodede generalsekretæren om en opdatering inden for 15 dage med fokus på sikkerhedssituationen, menneskerettigheds-overtrædelser og tilskyndelse til hadforbrydelser mellem forskellige grupper i Burundi (S/RES/2248 (2015)). Den tredje resolution fasttømmer denne informationsefterspørgsel. I modsætning til normal praksis går resolution 2303 stik imod Burundis regerings ønske ved at beslutte at udsende 228 politibetjente. Disse betjente får, hvis de kommer til at kunne arbejde, til opgave at monitorere sikkerhedssituationen og bistå OHCHR i forbindelse med monitorering af menneskerettighedskrænkelser (S/RES/2303 (2016)). Rådet har med andre ord tilsidesat Burundis suverænitet i bestræbelserne på at få adgang til information fra troværdige kilder.

Er konfliktforebyggelse kun civil eller også militær?

I HIPPO-panelets rapport er der en klar prioritering af forebyggelse som civil/politisk arbejde.⁶³ Generalsekretæren ser dog bredere på det: Ban Ki-moon fokuserer ligeledes på politiske og civile indsatser, men prioriterer også øget villighed fra militære fredsbevarere til at bruge magt præventivt, det vil sige som konfliktforebyggelse: "Hvor missioner eksplicit har mandat til at beskytte civile, må uniformerede styrker tage del heri, inklusive, om nødvendigt, gennem magtanvendelse. Dette defineres som forebyggende, foregribende og taktisk magtanvendelse med henblik på at beskytte civile, der oplever trusler om fysisk vold".⁶⁴ Generalsekretæren har det sidste ord over for panelet, og når han skriver, at fysisk magtanvendelse kan være konfliktforebyggende, er det dette signal, de fredsbevarende operationer opfanger. Han begrænser dog tilfældene markant ved kun at behandle situationer, hvor der allerede findes en FN-mission, som eksplicit har mandat til at beskytte civile. Der er altså ikke tale om, at han anser nye interventioner for konfliktforebyggende.

Disse forskellige opfattelser af forebyggende fredsarbejde betyder samtidig, at HIPPO og generalsekretæren beskriver forskellige ressourcebehov for at forbedre FN's forebyggende indsatser. HIPPO gentager flere gange, at det hovedsageligt er et spørgsmål om ressourcer. Panelet anbefaler blandt andet en markant styrkelse af og et mere stabilt arrangement for sekretariatets ressourcer til forebyggelse og mægling, inklusive monitorering og analyse.⁶⁵ Sammen med en række konkrete forslag til implementering giver det et billede af, at panelet

mener, at FN er på rette vej med sin forebyggende indsats, men stadig mangler evnen til at kunne dække mere i bredden og dybden. Generalsekretæren er enig, men tilføjer dog, at der også er udfordringer forbundet med de udsendte soldaters evner, kapaciteter og vilje.

Forebyggende arbejde er forbundet med mange udfordringer. En yderligere udfordring er, at effekten af præventivt diplomati er svær at måle. Det kan sågar være nødvendigt at give konfliktens parter æren for, at en anspændt situation ikke eskalerede. Så trods enighed om, at forebyggelse er en god investering, kan det forebyggende arbejdes usynlighed betyde, at det er mindre interessant for medlemsstater at finansiere konfliktforebyggelse – for hvorfor gøre en ekstra indsats for succesfuldt at forebygge konflikt, hvis man ikke får anerkendelse for det? Som HIPPO-rapporten påpeger, har nødvendigheden af at gå stille med dørene, når der arbejdes med forebyggende diplomati, bidraget til to tæt relaterede ting: a) mangel på forståelse af omfanget af generalsekretærens og hans særlige udsendinges arbejde og af FN's konfliktforebyggelse i bred forstand og b) kronisk underfinansiering af FN's forebyggende arbejde.⁶⁶

Boks 2. Præventivt diplomati i Burundi

Burundi har i 2015-16 været i søgelyset for en ekstraordinær diplomatisk indsats, ikke mindst fra FN's side. Sikkerhedsrådet har været på besøg to gange, FN's Fredsbygningskommission har en landekonfiguration, som har været på besøg, og som har været særdeles aktiv i New York, AU's Freds- og Sikkerhedsråd har behandlet situationen, og adskillige regionale præsidenter har været involveret. Alle har bedt parterne tale sammen, undgå vold og nedtone etnicitetsforhold i konflikten. FN vurderer, at mere end 500 er blevet dræbt i forbindelse med politisk vold i perioden fra april 2015 til april 2016. Spørgsmålet er, om man vælger at se det som en succes med hensyn til forebyggelse, fordi det ikke er gået endnu værre, eller om antallet af dræbte samt rapporter om tortur, forsvindinger og andre menneskerettighedskrænkelser i stedet illustrerer, at forebyggelsen er slået fejl. Meningerne er delte, selv internt i FN.

4.1.2 Partnerskaber i centrum

Et centralt budskab i HIPPO-panelets rapport er, at partnerskaber i højere grad skal sættes i centrum for FN's fredsarbejde. Tanken om, at regionale organisationer kan bidrage til at styrke FN's fredsarbejde, er ikke ny; den er sågar beskrevet i FN's charter. Partnerskaber havde dog ikke stort fokus under den kolde krig. Dette ændrede sig i 1990'erne – navnlig med Boutros Boutros-Ghali's rapport fra 1992, som blandt andet satte fokus på såkaldt burden-sharing og vigtigheden af partnerskaber for et FN, som allerede dengang blev bedt om at løse betydeligt flere opgaver end under den kolde krig. I HIPPO-rapporten – samt i generalsekretærens implementeringsrapport – videreføres dette fokus på partnerskaber og

burden-sharing.⁶⁷ Panelet anbefaler f.eks., at FN spiller en mere aktiv rolle med hensyn til at gøre regionale organisationer bedre i stand til at tage del i fredsoperationer.

Analyserne fremhæver tre grunde til, at partnerskaber er vigtige for FN's fredsarbejde. Disse grunde knytter sig alle til en forestilling om, at de, som er tæt på en konflikt, ofte er bedre i stand til a) at handle hurtigt, b) at forstå konfliktens dynamikker og c) at fostre samt opretholde den fornødne politiske vilje, som en intervention ofte kræver.⁶⁸ Med andre ord ses nærhed som en vigtig del af styrken ved partnerskaber.⁶⁹ Derudover kan partnerorganisationer være villige til at påtage sig håndhævelsesopgaver (peace enforcement), som FN ikke kan mønstre politisk vilje til selv at kunne gennemføre, men som det er politisk muligt at uddelegere. Partnerskaber har således på mange måder længe været i fokus, og de nævnte fordele er som sådan ikke nye. De mere markante ændringer med hensyn til FN og partnerskaber, som HIPPO-rapporten opfordrer til, kan opsummeres under tre overskrifter: fornyet international forpligtelse, FN i en støttefunktion (som enabler) og AU som central partner.

Fornyet international forpligtelse

Ifølge HIPPO-panelet bør FN arbejde for at tilvejebringe fornyet internationalt engagement og forpligtelse med hensyn til mobilisering af partnerskaber.⁷⁰ Den ad hoc-tilgang, som man har arbejdet ud fra, bør gentænkes og erstattes af en mere visionær og modig tilgang⁷¹, inklusive en langsigtet forpligtelse og bestræbelse på at samle FN og de regionale organisationers kapaciteter for derved at styrke arbejdet for global fred og sikkerhed. HIPPO-panelet kommer med nogle mere konkrete forslag til, hvem der skal gøre hvad for at skabe fornyet engagement i partnerskaber: Generalsekretæren bør fokusere på at samle opbakning til en sådan vision, Sikkerhedsrådet bør aktivt henvende sig til de regionale organisationers styrende organer, og medlemsstater bør adressere ressourcemæssige såvel som andre begrænsende forhold, særligt hvad angår såkaldte standby arrangements.⁷² Således opfordrer panelet altså FN's medlemsstater til at forpligte sig til at afsætte flere ressourcer (politiske, personalemæssige og finansielle), da dette ses som en forudsætning for styrkede partnerskaber og en mere effektiv kollektiv burden-sharing.

FN i en støttefunktion (enabler)

Som noget andet nyt fremhæver HIPPO-rapporten, at stærkere partnerskaber fordrer, at FN i højere grad påtager sig en rolle som "enabler of others".⁷³ FN skal være parat til at påtage sig en rolle, hvor organisationen mere aktivt støtter regionale organisationer i at tage del i FN's

fredsarbejde.⁷⁴ Mere konkret foreslår panelet et øget fokus på *kapacitetsopbygning og stærkere ”globale trænings-partnerskaber”* for at adressere særlige træningsbehov. Der henvises blandt andet til behovet for træning rettet mod at forbedre det uniformerede mandskabs hastighed, kapabilitet og præstation⁷⁵ samt til behovet for programmer, der støtter AU’s bestræbelser på at integrere menneskerettigheder i deres fredsarbejde. Desuden nævner HIPPO-rapporten både bilaterale og regionale træningspartnerskaber.

AU som central partner: nærhed, burden-sharing og forebyggelse

Givet, at nærhed er et væsentligt element i partnerskabslogikken, betyder det faktum, at cirka 75 procent af FN’s fredsbevarende styrker er deployeret i Afrika, at partnerskabsdiskussionen i dag særligt fokuserer på AU. Desuden udgør afrikanske kapaciteter en væsentlig ressource for FN: Afrikanske lande bidrager med cirka 50 procent af FN’s uniformerede fredsstyrker og cirka 60 procent af FN’s civile personale i forbindelse med fredsoperationer.⁷⁶ Både HIPPO-panelet og generalsekretæren fremhæver AU som en særligt vigtig strategisk partner, som FN bør udvide sit partnerskab med i en mere samarbejdsorienteret form.⁷⁷ De punkter, som HIPPO-rapporten fremhæver som afgørende med hensyn til et tættere og mere effektivt partnerskab, er dels nogle mere overordnede pointer såsom vigtigheden af, at partnerskabet udformes som et *ligeværdigt samarbejde*, dels nogle mere konkrete spørgsmål, inklusive vigtigheden af at nå til enighed om *finansielle spørgsmål* (f.eks. spørgsmålet om finansiering af og missionsstøtte til afrikanske fredsoperationer såsom AU’s mission i Somalia), dels nødvendigheden af, at AU udformer en klar politik for behørig omhu, hvad angår menneskerettigheder, og dels et praktisk hensyn, nemlig behovet for *træning*. Således er ambitionen om et styrket partnerskab med AU forbundet med en række vigtige hensyn af både principiel og praktisk karakter. Disse spørgsmål er altovervejende blevet drøftet i situationer, hvor fokus i forbindelse med FN-AU-partnerskaber har været på militære midler. Men som det fremgår af nedenstående boks, illustrerer samarbejdet mellem FN og AU i forbindelse med krisen i Burundi også, at partnerskaber kan være værdifulde i forbindelse med civile indsatser.

Partnerskaber og forebyggelse

HIPPO-rapporten betoner også en anden vigtig dimension, nemlig at partnerskaber er vigtige for FN’s konfliktforebyggende arbejde. Synergien mellem konfliktforebyggelse og partnerskaber er da også klar, som når ikke alene FN, men en lang række regionale og subregionale organisationer samt enkeltlande bidrager til præventivt diplomati. Derfor anbefaler HIPPO-panelet at FN inddrager sine partnerorganisationer mere i

beslutningsprocesser som en vigtig del af det at sætte konfliktforebyggelse i centrum.⁷⁸

Gennem sådanne konsultationer kan forebyggende tiltag vinde større politisk opbakning i den stat, hvori det forebyggende arbejde finder sted.⁷⁹ Men trods disse fordele ved partnerskaber fremhæver HIPPO-rapporten, at det er vigtigt at være opmærksom på, at regionale og subregionale aktører også har egne interesser, som eksempelvis kan betyde, at de ikke anses for at være upartiske.⁸⁰ Dette og andre dilemmaer vender vi tilbage til i rapportens kapitel 5.

Boks 3. FN-AU-partnerskab om konfliktforebyggelse i Burundi

AU-observatører har bidraget til, at FN kunne udvide sit forebyggende arbejde i Burundi. Deres tilstedeværelse anses for at øge den samlede kapacitet. Konkret arbejder AU's menneskerettighedsobservatører i Burundi tæt sammen med FN's observatører om at producere analyser til brug for præventivt diplomati, fremme af fred og stabilitet i Burundi.

4.1.3 Individer i centrum

HIPPO-rapportens forslag om at orientere fredsarbejdet mod individer handler mest om to måder, hvorpå de fredsbevarende operationer kan forbedres: beskyttelse af civile og inklusion i den politiske proces.

Beskyttelse af civile

Det ene overordnede formål med at sætte individer i centrum er at minde FN's udsendte om, at deres rolle er at beskytte civile. Det kan ifølge HIPPO-panelet bedst gøres med såkaldte ubevæbnede strategier⁸¹, som indbefatter blandt andet mægling, menneskerettighedsmonitorering og fortalervirksomhed. Men når der opstår situationer, hvor civile er i umiddelbar fare, har FN's udsendte pligt til at bruge alle nødvendige midler til at beskytte dem, inklusive væbnet magt. 98 procent af alle udsendte i fredsbevarende operationer har et sådant mandat. Det betyder, at individer skal beskyttes, også selvom andre hensyn taler imod det, som eksempelvis særregler for det ene eller det andet lands tropper.⁸² Det betyder også, at FN's tropper skal have de rette strukturer og den rette uddannelse og udrustning, og at de er forpligtede til at bruge mandatet fuldt ud.

Beskyttelse af civile er en vanskelig opgave for FN såvel som for FN's partnerorganisationer.⁸³ Siden 2007 har FN's partnerskab med AU involveret beskyttelse af civile, og på et sikkerhedsrådsmøde i maj 2016 om stærkere partnerskaber påpegede flere medlemsstater, at det ikke altid er FN, der er bedst i stand til eller har de bedste forudsætninger for at reagere i forbindelse med en konflikt. Her blev AU fremhævet som en vigtig partner, også med hensyn til beskyttelse af civile: "AU kan være en særdeles effektiv

partner i forbindelse med offensive operationer, hvor der er tale om alvorlige trusler mod civilbefolkninger.”⁸⁴ Nærhed kan i forbindelse med beskyttelse af civile betyde, at AU kan have nemmere ved at opnå den fornødne politiske vilje, der kræves i forbindelse med de udsendtes sikkerhed. En anden fordel er, at AU har nydt accept fra lokale regeringer i situationer, hvor FN’s tilstedeværelse ikke er blevet accepteret af det pågældende land. I 2007 var AU således den eneste aktør, hvis militære tilstedeværelse Sudan ville anerkende, og dermed den eneste, der kunne yde beskyttelse til civile i Darfur-regionen.⁸⁵

I maj 2015 fik beskyttelse af civile et politisk skub fremad med vedtagelsen af de såkaldte Kigali-principper. De deltagende lande aftalte 18 principper, som skal styrke deres politiske støtte og gøre dem og deres udsendte bedre i stand til at leve op til ansvaret for at beskytte civile, også i vanskelige situationer, eller hvor andre hensyn kan gøre sig gældende.⁸⁶ I september 2016 havde 37 lande underskrevet principperne, herunder alle Danmarks nabolande, men ikke Danmark.⁸⁷

Inklusion af flere synspunkter i analyse og beslutningstagning

Det andet overordnede mål med at sætte individer i centrum for FN’s fredsarbejde er, at civile såvel som uniformerede fredsbevarende tropper skal være tættere på og i højere grad engagere sig i de mennesker, som de er sendt ud for at hjælpe. Pointen er, både at dette vil give de FN-ansatte en bedre forståelse af, hvad der foregår omkring dem – inklusive lokalbefolkningens bekymringer og aspirationer – og at det vil bidrage til at gøre FN mere tilgængeligt for lokalbefolkningerne.⁸⁸ Litteraturen har kaldt dette for den lokale drejning (the local turn)⁸⁹ for at fremhæve, at løsninger skal formuleres lokalt, hvis de skal virke efter hensigten.⁹⁰ Dette fokus på vigtigheden af det lokale niveau er også en kritik af den måde, FN hidtil har arbejdet på, nemlig at have globale standarder for, hvordan konflikter skal forstås og løses. HIPPO-rapportens fokus på individer rummer således et ønske om ikke at tage udgangspunkt i færdige, universelle skabeloner for, hvordan fredsbevarende operationer skal planlægges, men derimod at skræddersy hver ny operation til den konkrete situation.

Ved at fremhæve vigtigheden af menneskerettigheder indeholder generalsekretærens implementeringsrapport en mere konkret udlægning af, hvad det kan betyde at sætte individer i centrum.⁹¹ I sin rapport understreger Ban Ki-moon, at han ønsker, at FN’s udsendte skal gøre mere end blot at interagere med lokalbefolkningerne for at forstå dem. Han ønsker, at hans ansatte skal arbejde tæt sammen med en bredere gruppe af lokale aktører og give dem

mulighed for at være med til at definere, hvordan deres rettigheder bedst kan fremmes. Denne tilgang forstås også som medvirkende til konfliktforebyggelse.

Menneskerettighedskrænkelser kan fungere som indikator på, om en konflikt er under opsejling eller er ved at eskalere. Der kan således opstå synergi mellem at sætte henholdsvis forebyggelse og individer i centrum, hvis den forebyggende information kan øges, ved at FN-ansatte på alle niveauer rapporterer om eventuelle menneskerettighedsovertrædelser. Hvis dette kommer i stand, øges FN's evne til at opsamle information og analysere tendenser med henblik på at vurdere, om der er risiko for, at en konflikt eskalerer. Ideelt vil dette give bedre forudsætninger for rettidigt at designe en forebyggelsesstrategi.

Boks 4. FN sætter individer i centrum i Burundi

OHCHR udgav i 2016 en pamflet med beskrivelser af de aktører, der på den ene eller anden måde arbejder med menneskerettigheder i Burundi. Ud over FN, diplomatiske missioner og regeringsinstitutioner inkluderer listen hele 57 NGO'er. Målet er at øge samarbejdet med civilsamfundet og at skabe netværk, der kan fremme fred og stabilitet i Burundi (OHCHR, 2016: Répertoire des Acteurs des Droits de l'Homme au Burundi).

Samtidig har FN oplevet en stærk kritik af nogle udsendtes misbrug af lokale. Det har blandt andet drejet sig om seksuelt misbrug begået i forbindelse med flere forskellige missioner. Ud over den direkte konsekvens – at de civile, som fredsbevarende operationer har mandat til at beskytte, i stedet udsættes for fare og krænkelser – har disse hændelser betydning for FN's legitimitet. I værste fald risikerer de at føre til modstand mod FN-missionen, og som minimum underminerer det den troværdighed, der er nødvendig, for at FN kan løse sine opgaver. Et første skridt i forbindelse med at sætte individer i centrum er dermed, at der skal sættes en grundig stopper for enhver form for misbrug fra organisationens udsendte. Ban Ki-moon har igangsat initiativer til formålet, men det er endnu uklart, om det er tilstrækkeligt til at løse problemet.⁹²

4.1.4 Politik i centrum

Hensigten med at sætte politik i centrum kommer i kølvandet på en række forsøg med fredshåndhævelse, det vil sige brugen af militær magt til at neutralisere væbnede grupper og stabilisere konfliktområder. Historisk set har fredsbevaring, særligt siden 1990'erne, indebåret et element af håndhævelse, men som udgangspunkt kun til at beskytte en missions mandat og tropper. Som noget radikalt nyt fik den fredsbevarende operation i Den Demokratiske Republik Congo, MONUSCO, i 2013 mandat til at nedkæmpe navngivne

grupper. Også i 2013 fik franske tropper mandat til at gå ind i det nordlige Mali og bekæmpe ekstremistiske oprørsgrupper, som truede med at overtage hele territoriet.⁹³ HIPPO-rapporten foreslår imidlertid en anden retning, hvilket kan ses som en reaktion på tendensen med mere offensive mandater.

HIPPO-panelet fremhæver tre faktorer, som sætter politik i centrum, og militære midler er ikke blandt disse. Det drejer sig om a) nødvendigheden af at finde *politiske løsninger* på de konflikter, som FN intervenerer i, b) vigtigheden af FN's *uvildighed* som præmis for succesfuldt at kunne arbejde for at tilvejebringe politiske løsninger, og c) at der i forbindelse med dette arbejde er behov for øget *politisk forpligtelse* og opbakning fra det internationale samfund. Trods vigtigheden af arbejdet med at finde politiske løsninger understreger panelet, at der hidtil har været alt for lidt fokus på dette aspekt af FN's fredsoperationer – og derfor anbefaler panelet fremover at sætte politik i centrum for FN's fredsarbejde. Panelet fremhæver, hvordan det, i forbindelse med panelets omfattende konsultationsarbejde, er blevet bekræftet i troen på, at FN har *reelle politiske styrker*, der giver FN en unik position med hensyn til arbejdet med at fremme de politiske processer, som er nødvendige for at kunne finde frem til politiske løsninger på en konflikt.

Som HIPPO-panelet beskriver det, er det en forudsætning for de øvrige tre reformretninger, at man sætter politik i centrum. Uden politisk vilje er det ikke muligt for FN at udføre forebyggende arbejde, at beskytte civile eller at indgå meningsfulde partnerskaber. Dette ræsonnement står centralt i anbefalingen om, at både politiske løsninger og politisk vilje bør opprioriteres, hvis FN fortsat skal kunne fungere som et effektivt værktøj i arbejdet for international fred og sikkerhed.

Politiske løsninger

HIPPO-panelets rapport fremhæver, at politiske løsninger er vigtige for FN's arbejde for fred og sikkerhed, ikke mindst fordi ”varig fred kun kan vindes gennem politiske løsninger”⁹⁴ og altså ikke alene gennem hverken militære eller tekniske midler.⁹⁵

FN er kendetegnet ved en ”exceptionel global rækkevidde” og et ”universelt medlemskab”, hvilket giver organisationen en særlig ”evne til at samle forskellige interesser omkring fælles målsætninger”.⁹⁶ Dette er en særegen styrke ved FN, som er afgørende for organisationens evne til at bistå konfliktramte lande med at finde politiske løsninger, som kan gøre en ende på voldelige konflikter. Ved ”politikken i centrum” skal man altså ikke forstå, at FN skal være politisk eller bedrive politik. Det, der menes, er, at FN skal styrke sin rolle med hensyn til

arbejdet med at ”identificere og implementere uvildige strategier, som kan føre til politiske løsninger”.⁹⁷

Argumentet for at styrke denne rolle er blandt andet, at FN’s rolle som facilitator er en af organisationens primære styrker. Således foreslår panelet, at FN i forbindelse med enhver fredsoperation ”bør lede eller spille en ledende rolle i det politiske arbejde, der ligger forud for og under en fredsproces, såvel som i det politiske arbejde, efter at en fredsaftale er forhandlet på plads.”⁹⁸ Denne ledende rolle kan styrkes ved at lade generalsekretæren udpege en særlig mægler, som f.eks. kan være hans særlige repræsentant, og som kan bemyndiges til at lede eller spille en central rolle i forbindelse med fredsforhandlinger.⁹⁹

Desuden gør panelet opmærksom på, at dets anbefaling om at opprioritere FN’s politiske arbejde er i tråd med en tendens, som vi allerede nu kan se i FN’s arbejde i form af et stigende antal politiske missioner – det vil sige hovedsageligt civile missioner, herunder monitoreringsteams og mæglingsindsatser. FN har per oktober 2016 26 politiske missioner og såkaldte good offices-engagementer.¹⁰⁰ ”Good offices” er FN-sprog for organisationens rolle i forbindelse med diplomatiske processer og dækker alt fra at give parterne i en konflikt et neutralt sted at mødes over at mægle mere aktivt til aktivt at komme med løsningsforslag. Panelet gør også opmærksom på et behov blandt FN’s politiske missioner for forbedret støtte fra hovedkvarteret og styrket opbakning fra medlemsstaterne, ikke mindst Sikkerhedsrådet. FN’s arbejde for at tilvejebringe politiske løsninger påvirkes med andre ord i høj grad af niveauet af enighed og opbakning fra Sikkerhedsrådets permanente medlemmer.

Uvildighed

HIPPO-panelet fremhæver FN’s uvildighed som en anden faktor med afgørende betydning for ”FN’s kapacitet til at lede politiske processer og forhandlinger”¹⁰¹ og pointerer samtidig, at denne uvildighed har været sat på prøve, hvilket forskning på området også har fremhævet.¹⁰² Et blandt flere eksempler på, at FN’s uvildighed er blevet sat på prøve, er missionen i Mali. Overordnet er der tre typer af væbnede aktører i Mali: regeringen, oprørsgrupper og terrorgrupper. Oprørsgrupperne er defineret som de grupper, der indgår i fredsprocessen, og FN indleder ikke mæglingsforsøg med terrorgrupperne. En af missionens opgaver er at støtte regeringens bestræbelser på at genetablere statens autoritet og evne til at opretholde retsorden på hele Malis territorium.¹⁰³ Blandt oprørsgrupperne opfattes det at støtte regeringen ikke som uvildigt, hvilket påvirker FN’s evne til at fremme arbejdet med at finde politiske løsninger.

Missionen i Mali er dog også et eksempel på, hvordan det, at FN's uvildighed sættes på prøve, ikke kan isoleres fra tendensen til, at FN oftere og oftere bliver bedt om at engagere sig i komplekse situationer, hvor der i visse tilfælde stadig er igangværende kamphandlinger. I sådanne situationer ligger der både en betragtelig udfordring i, at konfliktens parter ikke kan antages at være "let modtagelige over for politiske løsninger"¹⁰⁴, og i, at militære midler, ifølge panelet, i værste tilfælde kan forværre konflikten og dermed stå i vejen for FN's politiske arbejde.

Et afgørende vigtigt spørgsmål bliver derfor, hvordan FN fremover både kan engageres militært med henblik på at mindske de menneskelige omkostninger ved igangværende konflikter og kan formå at opprioritere arbejdet for politiske løsninger i sådanne situationer, hvilket ifølge panelet kræver, at FN's rolle som uvildig aktør bevares og i visse tilfælde genetableres. Uden dog at præcisere, hvad løsningen er, fremhæver HIPPO-panelet i relation til denne udfordring, at det er vigtigt, at FN-missioner arbejder ud fra "realistiske politiske strategier".¹⁰⁵

Endelig påpeges det, at et vigtigt parameter for holdbarheden af de politiske løsninger, som man gennem dialog og forhandlinger måtte nå frem til, er, at så mange af konfliktens parter som muligt har deltaget i processen. Panelet fremhæver f.eks., at man i situationer, hvor det ikke er lykkedes at formulere inklusive politiske aftaler, ofte har set, at uroligheder og vold igen er brudt frem¹⁰⁶. Hvad angår opprioritering af FN's rolle i arbejdet med at finde politiske løsninger på konflikter og det samtidige fokus på at sætte individer i centrum, er der en klar synergi i form af inddragelse i politiske processer, hvor befolkningens diversitet og derved individer således i højere grad sættes i centrum for politisk dialog og politiske aftaler. Denne logik er blandt andet baggrunden for projektet Women, Peace and Security, som har til formål at inddrage kvinder i beslutninger om fred og sikkerhed. Teorien er, at en inkluderende politisk dialog fører til inkluderende politiske aftaler, som adresserer de underliggende årsager til konflikt og dermed øger chancen for, at de inkluderede parter efterfølgende har en interesse i at overholde aftalen. Men, som det f.eks. har vist sig med de igangværende forhandlinger i Burundi, er det ikke altid let at nå til enighed om, hvem der skal inkluderes – det vil sige, hvem der konkret skal sidde med ved forhandlingsbordet. Dette dilemma kan føre til modstrid mellem ønsket om inklusion og ønsket om at kunne nå til en politisk løsning, hvilket vi vil diskutere senere.

4.2 Politisk uenighed: forebyggelse, mægling eller unødigt indblanding

Hvad angår *politisk enighed og opbakning i det internationale samfund*, fremhæver panelet, at FN-missioner ofte har vist sig at været et effektivt redskab i de situationer, hvor en FN-mission har været ledsaget af bred politisk opbakning til arbejdet med at identificere og implementere fredelige løsninger.¹⁰⁷ I den forbindelse påpeger panelet desuden, at en sådan stærk international enighed og forpligtelse imidlertid ofte har været mangelfuld og i visse tilfælde helt fraværende. FN's mæglere har f.eks. ikke altid fået den nødvendige politiske opbakning fra et samlet internationalt samfund, hvilket har begrænset, eller sågar undermineret, FN's fredsarbejde. Med henvisning til dette anbefaler HIPPO-panelet, at det, hvis FN's fredsarbejde skal kunne fungere som et effektivt værktøj i bestræbelserne på at sikre international fred og sikkerhed, er en forudsætning, at dette arbejde ledsages af støtte fra et samlet internationalt samfund.

Der er dog også lande, som er skeptiske over for delelementer af reformforslagene. Det drejer sig om lande, der traditionelt er mere FN-skeptiske, hovedsageligt kræfter i the Non-Aligned Movement (Cuba, Venezuela, Nordkorea, Iran og Pakistan), som foretrækker et mindre proaktivt FN. Den samme tendens findes blandt de såkaldte BRICS-lande: Her er Rusland tydeligst i sin kritik, mens Kina er mest afdæmpet. Disse landes skepsis bunder i en mistanke om, at reformerne vil give Sikkerhedsrådet anledning til at behandle stadig flere situationer (lande) og på tidligere tidspunkter – en udvikling, som ifølge dem kan risikere at underminere suveræniteten for lande i det globale syd.¹⁰⁸

De lande, som ønsker et proaktivt FN, taler om early warning og early action som nødvendige handlinger for at forebygge konflikter, ikke mindst i lyset af FN's uheldige rolle i Srebrenica og i forbindelse med folkemordet i Rwanda og krigen i Sri Lanka.

Reformprocessen går meget klart i retning af tidligere involvering i krisesituationer. Men ingen lande ønsker at blive betragtet som et sted, hvor early action er nødvendigt, og mange lande i det globale syd anser tankegangen som udelukkende henvendt mod udviklingslande. De mener derfor, at det snarere handler om at give Vesten endnu en mulighed for at bestemme over udviklingslandes indre anliggender. Burundi er et eksempel med sin klare afvisning af først AU- og siden FN-deployeringer, som under forfatterens interviews blandt andet blev kaldt early aggression, fordi informanterne ikke mente, at situationen havde nået et punkt, hvor FN's indblanding var nødvendig eller ønskværdig.

Boks 5. Burundi – et splittet Sikkerhedsråd

Manglen på stærk opbakning fra et samlet internationalt samfund – og det forhold, at denne mangel har stor betydning for FN's fredsarbejde – kan også ses i Burundi: I slutningen af april 2015, hvor der var voldsomme protester over Pierre Nkurunzizas annoncering af sit kandidatur til præsidentposten, skrev Frankrig eksempelvis et udkast til en officiel udtalelse fra Sikkerhedsrådet om situationen i Burundi, som Rusland og Kina blokerede for. Ruslands FN-ambassadør har blandt andet udtalt, at FN's Sikkerhedsråd ikke bør blande sig i en suveræn stats konstitutionelle anliggender. Denne splittelse i FN's Sikkerhedsråd har været begrænsende for FN's politiske arbejde, blandt andet ved at gøre det nemmere for Burundis regering at overhøre FN's opfordringer til en fredelig løsning på konflikten.

4.3 Praktiske udfordringer: selvmodsigelser i reformprocessen

FN-systemet – og de tænketanke, der beskæftiger sig med FN-reformer – har tendens til at fokusere på synergi mellem de fire retninger i reformprocessen.¹⁰⁹ Dette er naturligvis vigtigt, men der er flere risici ved at overse, hvordan der også kan opstå uoverensstemmelser og modstrid, når det, der foreslås under hver af de fire retninger, tilstræbes samtidig. I det store billede er det nemlig ikke kun sammenhænge, der tegner sig, men også en række vigtige spørgsmål om, hvordan FN kan sætte både forebyggelse, individer, partnerskaber og politiske løsninger i centrum. Kan det lade sig gøre at opprioritere alle fire retninger samtidig? Hvilke udfordringer må det forventes at resultere i?

I dette afsnit analyserer vi de risici, der opstår i relationerne mellem forebyggelse, individer i centrum, partnerskaber og politiske løsninger. For ét er at forholde sig til reforminitiativerne enkeltvis, noget andet er at undersøge, hvordan de spiller sammen. En sådan tværgående sammenholdelse er vigtig, for selvom reformforslagene er formuleret i de samme dokumenter og af de samme aktører, trækker de til tider i forskellige retninger. Kapitlet afrundes med en overordnet vurdering af, hvordan indbygget idealisme i FN-systemet har givet plads til de identificerede interne spændinger i reformprocessen.

4.3.1 Forebyggelse i centrum vs. individer i centrum

Repressalier mod informanter: Øget fokus på forebyggelsesarbejde i form af menneskerettighedsmonitorering, som kræver inddragelse af vidner og ofre, kan også indebære konkrete risici for de involverede mennesker. Hvis det eksempelvis lykkes regeringen i Burundi at tvinge AU's menneskerettighedsobservatører til at give regeringen adgang til følsomme oplysninger i observatørernes rapporter, kan dette indebære en risiko for vidnerne. De personer, som har talt med AU's observatører om hændelser, som regeringen ikke ønsker blotlagt, risikerer ifølge vores kilder at blive udsat for repressalier fra regeringen.

4.3.2 Forebyggelse i centrum vs. partnerskaber i centrum

Anvendelige kapaciteter: Risikoen for modstrid mellem ambitionen om at sætte partnerskaber og forebyggelse i centrum afhænger blandt andet af typen af partnerskab. De kapaciteter, som FN og nogle lande hjælper med at opbygge hos partnere gennem programmer som rapid deployment capacity-træning, er ikke nødvendigvis kapaciteter, som er anvendelige i forebyggelsesøjemed. Hvad angår det internationale samfunds bestræbelser på at forebygge en optrapning af konflikten i Burundi, viste det sig, at militære kapaciteter, som er blevet opbygget gennem forskellige partnerskabsprogrammer, ikke var anvendelige i forebyggelsesøjemed. Burundis regering var kun parat til at acceptere civile observatører og nogle få politi-rådgivere. AU's forslag om at sende 5.000 fredsbevarende soldater fra den vestligt støttede stand-by force til Burundi for at forebygge, at konflikten eskalerede, blev mødt med stor modstand af regeringen i Bujumbura, som betragtede en sådan styrke som en invasionsstyrke og en krænkelse af landets suverænitet. Forslaget blev lagt på hylden, og AU endte med ikke at deployere militære styrker. Dette og andre eksempler fik under et interview en af vores informanter til at konkludere, at "selvom Blå Hjelme er et stærkt brand, er der scenarier, hvor stater modsætter sig, at der deployeres militære styrker" – uanset om der er tale om FN- eller AU-styrker.

4.3.3 Forebyggelse i centrum vs. politik i centrum

Forebyggelse kan opfattes som partisk: FN's forebyggelsesindsatser kan betyde, at organisationen opfattes som partisk, hvilket hæmmer FN's rolle som mægler. I Burundi medførte FN's forebyggende menneskerettighedsmonitorering en kritik af regeringens behandling af befolkningen – en kritik, som havde konsekvenser for regeringens opfattelse af FN og for selvsamme regerings modvilje mod at lade FN spille en central rolle i forbindelse med de politiske forhandlinger. På den ene side risikerer FN altså at blive en "silent accomplice"¹¹⁰ (at blive medskyldig på grund af tavshed), hvis ikke overgreb, tortur, forsvindinger, drab etc. rapporteres. På den anden side kan FN's rapportering om sådanne forhold påvirke, hvordan FN opfattes af konfliktens parter, med konsekvenser for FN's mulighed for at spille en ledende rolle i forbindelse med efterfølgende mæglingsprocesser og politiske forhandlinger. Spørgsmålet er derfor, hvorvidt og hvordan FN kan gøre begge dele. Blandt regeringskilder, såvel som internt i FN, skelnes der til tider mellem FN's forskellige kontorer og opgaver. I Burundis udenrigsministerium har man tiltro til visse FN-kontorer, mens man er skeptisk over for andre: FN's politiske kontor opfattes som neutralt, fordi det ikke kritiserer regeringen, mens andre FN-kontorer beskyldes for at arbejde sammen med

oppositionen. For FN-ansatte er det uklart, hvordan de skal navigere på baggrund af denne tvetydighed.

4.3.4 Individer i centrum vs. partnerskaber i centrum

Ansvar for utilsigtede konsekvenser: I de tilfælde, hvor partnerskab betyder udlicitering af brugen af magt til regionale organisationer, oftest AU, fører det til tilføjelse af et organisatorisk lag og en yderligere afstand mellem FN som opdragsgiver og den egentlige implementering. Dermed er der et tab af kontrol og sanktionsmuligheder (principal-agent-problemet). F.eks. bliver det sværere at overholde FN-politikker om at udføre missioner i overensstemmelse med beskyttelse af civile, menneskerettighederne og den humanitære folkeret samt at sikre de udsendtes sikkerhed. Dette gælder naturligvis ikke kun for AU-styrker, men for alle de partnere, som FN samarbejder med om fred og sikkerhed, ikke mindst de regionale organisationer og bilaterale partnere, der har militære kapaciteter, som FN har brug for at dele byrden med. Med andre ord er det vigtigt at være opmærksom på, hvordan risikoen for utilsigtede konsekvenser øges for hvert ekstra led, der tilføjes.¹¹¹ Der er en klar politik om, at FN har ansvar for at sikre sig mod, at organisationens partnere gøre mere skade end gavn ved f.eks. at krænke den civilbefolkning, man er udsendt for at beskytte. Derfor foretager FN en såkaldt vetting af partnerlande, partnerorganisationer og deres tropper. Dette er utrolig vigtigt for beskyttelse af civile og for FN's legitimitet. Men det kan gøre det sværere at finde tilstrækkeligt mange risikovillige partnere til at påtage sig svære missioner. De burundiske soldater i AU's mission i Somalia (AMISOM) er f.eks. blevet sendt hjem, fordi de ikke blev godkendt i vetting-processen. Et andet eksempel er Tchads styrkebidrag til FN-missionen i Mali, hvor rekruttering af børnesoldater blev et omdiskuteret emne i vetting-processen i forbindelse med dette bidrag.¹¹²

4.3.5 Individer i centrum vs. politik i centrum

Uklarhed om, hvem der skal inkluderes: Det er sjældent uproblematisk at nå til enighed om, hvem der skal inkluderes i en politisk dialog om konfliktløsning. Hvem får lov at tælle som folkets repræsentanter og får dermed adgang til forhandlinger, fordi individer skal i centrum? Denne udfordring ses tydeligt i Burundi, hvor der ikke var enighed om, hvem der havde ret til at deltage i Arusha II-forhandlingerne. Burundis siddende regering ønsker ikke at forhandle med dem, som stod bag kupforsøget i maj 2015. Dele af oppositionen mener, at det handler om at udelukke dem som legitime repræsentanter. Således opstår et dilemma mellem enten at forhandle med kupmagere eller at gå på kompromis med princippet om inklusion. FN plejer da også i andre situationer at stå fast på princippet om, at personer skal holdes ansvarlige,

f.eks. for den vold, der foregik i forbindelse med kuppet, hvilket komplicerer spørgsmålet yderligere. Samtidig er der en risiko for, at de, som ikke inkluderes, heller ikke vil være interesserede i at støtte op om – eller ligefrem ønsker at spolere – en fredsaftale, som de har været udelukket fra indflydelse på.

Upartiskhed som hæmsko for beskyttelse: Vigtigheden af upartiskhed – som præmis for FN's rolle i politisk dialog – hæmmer FN's indblanding i konkrete situationer for at beskytte civile. FN-principper om parternes billigelse, minimal brug af vold og upartiskhed¹¹³ er nødvendige for, at FN kan accepteres som mægler. Disse principper kan dog risikere at blive misforstået sådan, at FN-ansatte ikke blander sig i, hvad der foregår i et land, af frygt for, at det opfattes som partisk. Det kan være både civile, som ikke siger fra over for regeringens politikker, og soldater, som ikke yder fysisk beskyttelse af civile.¹¹⁴ Selvom Ban Ki-moon har gjort det klart, at FN-ansatte har pligt til at beskytte civile, bliver billedet alligevel uklart, når FN samtidig lægger stor vægt på upartiskhed og statssuverænitet. Dette problem med modsatrettede effekter af henholdsvis beskyttelse af civile og politisk upartiskhed er størst, når der er uenighed internt i et land om konfliktens årsag. I Burundi er regeringen og oppositionen, inklusive det internationale samfund, uenige om situationen i landet. Regeringen mener, at det går fremad, og at befolkningen føler sig tryk og ikke ønsker indblanding udefra. Oppositionen mener, at befolkningen er kuert og føler sig truet af regeringen og dens sikkerhedsstyrker. Denne uenighed betyder, at upartiskhed er umulig, hvis man samtidig vil beskytte civile mod overgreb begået med regeringens involvering. For at kunne gribe ind, når der er behov for beskyttelse, er FN som minimum nødt til at foretage en analyse af, hvem der har ret, og dette er umuligt uden at tage stilling til regeringens og oppositionens konkurrerende udlægninger. Dette er naturligvis stærkt upopulært hos den part, hvis udlægning af situationen FN er uenig i. Når den part, som i Burundi, er regeringen, bliver det endnu sværere at gribe ind.

4.3.6 Partnerskaber i centrum vs. politik i centrum

Partnerskaber som magtanvendelse hæmmer muligheden for at sætte politik i centrum: I praksis er det ikke kun af konsultationshensyn, at partnere inddrages tidligt i processen. Ofte, og særligt i svære konfliktsituationer, har Sikkerhedsrådet givet mandat til, at partnere kan anvende magt for derved at stabilisere en konfliktsituation i så tilstrækkelig grad, at FN derefter kan indlede en politisk proces. Hvis magtanvendelse udliciteres til partnere for at stabilisere en situation, inden FN rykker ind, kan det altså ikke siges at være i tråd med anbefalingen om at sætte politik i centrum. Konkret sættes magtanvendelse før politisk

dialog. Dette kan synes nødvendigt i tilfælde, hvor sikkerhedssituationen betyder, at det ikke umiddelbart er muligt at indlede en politisk proces, sådan som vi har diskuteret det i forbindelse med missionen i Mali, men det svækker troværdigheden af ambitionen om at sætte politikken i centrum.

Partiskhed hos partnerorganisation: Den nærhed, som på den ene side kan være en styrke for regionale aktørers involvering i fredsprocesser, kan samtidig være en akilleshæl med hensyn til den pågældende partners upartiskhed. Det at være tæt på en konflikt kan betyde, at en partner har særlige interesser og derfor af nogle af konfliktens parter anses for at være partisk og dermed en uønsket faktor. Hvad angår East African Communitys (EAC's) rolle i forbindelse med forhandlingerne om Burundis politiske fremtid, er der f.eks. blevet sat spørgsmålstejn ved EAC's uvildighed: "If key actors in the region (Kenya, Rwanda, Uganda and – to a lesser extent – Tanzania) have vested interests, are they then 'honest brokers'?"¹¹⁵ Spørger man repræsentanter fra Burundis regering, hvorfor de er mere venligt stemte over for EAC end over for FN i forbindelse med forhandlingerne, er svaret da også, at "i EAC er alle landene, på nær Rwanda, på Burundis side."¹¹⁶ Hvor FN, delvist på grund af organisationens regeringskritiske menneskerettighedsrapporter, anses for at være på oppositions side¹¹⁷, anses EAC for at være på regeringens side – blandt andet fordi EAC's statsoverhoveder ikke har lagt synderligt pres på Burundis regering.¹¹⁸ Hvis man fremover tilstræber øget inddragelse af partnere i mæglings- og forhandlingsprocesser, er det vigtigt at være opmærksom på risikoen for, at den valgte partner kan være partisk og muligvis mindske incitamentet for at finde en fredelig løsning. Regeringer, som ikke ønsker at følge FN's linje, kan forsøge at finde opbakning til deres position blandt FN's partnere og dermed sætte FN på sidelinjen som følge af FN's egen insisteren på at inddrage så mange partnere som muligt.

Tabel 1. Eksempler på synergi og modstrid, når forebyggelse, individer, partnerskaber og politiske løsninger sættes i centrum for FN's fredsarbejde

	Forebyggelse	Individer	Partnerskaber	Politiske løsninger
Forebyggelse		Repressalier mod informanter	Anvendelige kapaciteter?	Forebyggelse kan opfattes som partisk
Individer	Hvis FN-ansattes rapportering om menneskerettighedskrænkelser øges, kan det styrke det forebyggende informationsbehov		Ansvar for utilsigtede konsekvenser	Uklarhed om, hvem der skal inkluderes Upartiskhed som hæmsko for beskyttelse
Partnerskaber	AU-observatører har bidraget til at udvide FN's forebyggelsesarbejde i Burundi Øget konsultation med regionale partnere med henblik på at udforme tidlige, forebyggende tiltag	Regionale partnerorganisationer har nogle gange bedre forudsætninger for at beskytte civile		Partnerskaber som magtanvendelse hæmmer muligheden for at sætte politik i centrum Partiskhed hos partnerorganisation
Politiske løsninger	Inkluderende politiske processer forebygger optrapning af konflikt ved at mindske risiko for spoilers	Inddragelse i den politiske dialog og i politiske aftaler bidrager til varige løsninger i forbindelse med fredsforhandlinger	Partneres indsigt i konflikt-dynamikker kan bidrage positivt til at identificere politiske løsninger	

4.4 Fra indbygget idealisme til intern modstrid

Reformprocessen synes altså at være baseret på en idylliseret politisk analyse. Det er gennemgående i redegørelserne, at de ikke tackler problematiske situationer, hvor der er reel uenighed om, hvad den bedste løsning er. Redegørelserne opfordrer til, at det internationale samfund, ikke mindst Sikkerhedsrådet, står samlet om at skabe varig fred. Men de siger ikke, hvordan det skal ske. HIPPO-rapporten forholder sig eksempelvis ikke til, at suverænitetsbegrebet kan sætte en stopper for FN's evne til at sætte både forebyggelse, partnerskaber, individer og politik i centrum. Så længe et enigt Sikkerhedsråd ikke er klar til at bruge sin autoritet under kapitel 7 i FN's charter, kan lokale regeringer påkalde sig

suverænitet og nægte FN adgang. Dette ligger til grund for mange af de mulige selvmodsigelser, der er nævnt ovenfor.

HIPPO-rapporten kan desuden kritiseres for ikke i tilstrækkeligt omfang at forholde sig til den virkelighed, hvor robusthed og store tabstal er noget, som Sikkerhedsrådet – og FN's medlemsstater – sandsynligvis ikke kan se sig fri for at skulle tage stilling til i den nærmeste fremtid.¹¹⁹ HIPPO-panelet fremhæver eksempelvis, at FN's fredsoperationer, grundet deres komposition og karakter, ikke er egnede til at engagere sig i militære antiterroroperationer,¹²⁰ men samtidig er det ikke altid muligt for FN-missioner at isolere sig fra terroraktiviteter, som visse steder rammer missionens styrker.

Ved kun at diskutere fredelige midler sætter HIPPO-rapporten sig således uden for en væsentlig del af debatten om, hvilket fremtidigt FN medlemsstaterne ser for sig. Rapporterne, som reforminitiativerne er baseret på, begår med andre ord den fejl at se bort fra, at FN's medlemsstater handler ud fra deres egne interesser og ikke altid organisationens interesser. Dermed begår de den samme fejl, som andre har identificeret i tidligere skelsættende rapporter om FN's rolle med hensyn til fred og sikkerhed, ikke mindst *An Agenda for Peace*¹²¹. Denne på overfladen naive forståelse af politiske dynamikker i FN bunder høj grad i, at sekretariatet stadig siger det, som medlemsstaterne vil høre, og ikke det, som landene har behov for at høre – sådan som allerede Brahimi-rapporten opfordrede til.¹²² Resultatet er de spændinger, vi har beskrevet ovenfor.

5. Danmark, FN og reformarbejdet: hvilken vej frem?

I dette kapitel opsummerer vi rapportens indhold og konkluderer med hensyn til, hvilke muligheder og udfordringer reformerne medfører. Vi diskuterer dernæst reformerne som værende motiverede af en række tragiske hændelser, som FN er blevet stærkt kritiseret for at have håndteret dårligt, med store tab af menneskeliv til følge. Til sidst kommer vi med en række anbefalinger til, hvad Danmark kan gøre for at styrke FN som redskab i dansk sikkerhedspolitik.

5.1 Reformagendaen: muligheder og udfordringer

Den igangværende reformproces er på den ene side udtryk for stigende ambitioner for FN's fredsarbejde, jævnfør bestræbelserne på at styrke FN's forebyggelses- og konfliktløsningskompetencer samt at forbedre FN's evne til at beskytte civile. På den anden side er der en række politiske og praktiske udfordringer, som står i vejen for at øge ambitionsniveauet. På baggrund af de analyser, som vi har præsenteret i denne rapport, sammenfatter vi to overordnede opmærksomhedspunkter med hensyn til Danmarks engagement i FN's fredsoperationer.

For det første beskriver vi i rapporten, hvordan der er generel opbakning til reformarbejdet og FN's fredsarbejde, men at der samtidig er uenighed blandt FN's medlemsstater om, hvor pro- eller reaktivt FN skal være i forbindelse med varetagelsen af dette fredsarbejde. Denne politiske uenighed har betydning for, hvilken retning det igangværende reformarbejde vil tage, og ikke mindst for, hvilket FN det vil resultere i. Ét opmærksomhedspunkt handler derfor om at tage stilling til, hvordan man som medlemsstat ønsker at placere sig i forhold til disse politiske uenigheder, hvor nogle medlemsstater tilstræber et mere proaktivt FN, mens andre ønsker et mere reaktivt FN, som ligger tættere på status quo.

For det andet beskriver rapporten, at reformarbejdet handler om en række mere praktiske spørgsmål om, hvordan FN kan forbedre sine evner til at forebygge nye samt deeskalere og løse igangværende konflikter. Her er både militære og diplomatiske indsatser nødvendige, men hver for sig utilstrækkelige. Den militære del af FN's fredsarbejde kan ikke stå alene, for uden politiske indsatser vil en konflikt ikke kunne afsluttes. Samtidig er der situationer, hvor det politiske ikke kan stå alene. Det drejer sig ikke mindst om, at anvendelse af militære midler kan være nødvendig i en periode, hvis FN skal have mandat til at intervenere i forbindelse med igangværende konflikter. Derfor er relationen mellem disse to spor (inklusive spørgsmålet om, under hvilke forudsætninger militære indsatser skaber plads til

politiske processer) og vægtningen mellem dem (inklusive, hvor højt man prioriterer støtten til henholdsvis FN's militære og FN's politiske indsatser) vigtige at tage stilling til. Det andet opmærksomhedspunkt handler derfor om forholdet og vægtningen mellem militære og diplomatiske indsatser.

Rapporten analyserer desuden en række muligheder og udfordringer i både det militære og det diplomatiske spor – muligheder og udfordringer, som det er nødvendigt at være opmærksom på i forbindelse med bestræbelserne på at forbedre FN's fredsarbejde (henholdsvis kapitel 3 og kapitel 4). Disse muligheder og udfordringer er opsummeret i tabellerne nedenfor. Litteraturen rummer talrige analyser af de muligheder og udfordringer, som det giver anledning til, når FN anvender militær magt i forbindelse med fredsbevarende indsatser (tabel 2).

Tabel 2. Brug af militære midler

	Synergi	Udfordringer
Politik	Når brug af militær magt skaber plads til politiske processer, forhandlinger og arbejdet med at tilvejebringe varige politiske løsninger på konflikten.	Når måden, hvorpå militær magt anvendes, bevirker, at FN ses som partisk, hvilket står i vejen for FN's mulighed for at bistå med at tilvejebringe politiske løsninger. Når magtanvendelse med henblik på at stabilisere en situation, inden FN rykker ind, indebærer, at arbejdet med at tilvejebringe politiske løsninger tilsidesættes.
Individer	Når militær magt bruges på en måde, der medfører øget beskyttelse af civile (og af egne FN-fredsbevarere).	Når brug af militær magt til at beskytte civile svækkes på grund af forbehold fra de troppebidragende landes regering eller utilstrækkeligt materiel. Når dårligt uddannede soldater begår overgreb på i stedet for at beskytte civile.
Partnerskaber	Når en partner hjælper FN til at deeskalere en situation og derved muliggøre FN-tilstedeværelse Når FN bidrager til at opbygge fredsbevaringskapacitet hos partnere.	Når uddelegering til partnere medfører tab af kontrol og sanktionsmuligheder, og det dermed bliver sværere at overholde FN-politik om beskyttelse af civile. Når partnerskaber ses som den billige løsning med det resultat, at soldater er dårligt udrustede.
Forebyggelse	Når militære midler har positiv indflydelse på aktørers villighed til at deltage og sikre fremdrift i politiske processer/til at overholde fredsaftaler mv.	Når forebyggende initiativer ikke lykkes, fordi militære midler viser sig ikke at være anvendelige i forebyggelsesøjemed (som eksempelvis i Burundi).

Hvad angår FN's diplomatiske arbejde, har der ikke på samme måde været fokus på udfordringerne. Centrale reformdokumenter er bygget op omkring idealscenarier og optimistiske antagelser, som forskellige tænketanksrapporter stiltiende accepterer, med det resultat, at reformerne altovervejende fokuserer på synergi mellem de fire retninger, som reformerne anbefaler at sætte i centrum (individer, forebyggelse, partnerskaber og politik). Men som vi påpeger i denne rapport (kapitel 4), er der også risiko for modstrid, når alle disse reformretninger søges opprioriteret – en modstrid, som der imidlertid ikke bliver taget tilstrækkeligt højde for (tabel 3).

Tabel 3. Brug af diplomatiske midler

	Synergi	Udfordringer
Politik	Når øget fokus på og opprioritering af FN's politiske arbejde bidrager til at sikre, at flere konflikter løses.	Når udbredt vold og usikkerhed gør det vanskeligt at sætte politik i centrum for FN's arbejde. Når uenighed om, hvem der skal inkluderes i politiske forhandlinger, gør, at processen stagnerer eller opfattes som illegitim (af dem, der ikke inkluderes).
Individer	Når fokus på inklusion af forskellige befolkningsgrupper i den politiske proces øger sandsynligheden for at finde frem til varige politiske løsninger (mindsker risikoen for såkaldte spoilers)	Når fokus på menneskerettighedskrænkelser og rapportering herom gør, at FN anses som partisk med betydning for FN's mæglingsarbejde. Når ønsket om upartiskhed medfører inaktivitet med hensyn til beskyttelse af civile.
Partnerskaber	Når partneres indsigt i konfliktdynamikker bidrager positivt til arbejdet med at udforme forebyggelsestiltag/identificere politiske løsninger.	Når forhandlinger kører ud på et sidespor, fordi regeringen spiller forskellige mæglingsaktører ud mod hinanden Når regionale aktører ikke er de bedste mæglere, fordi der er egeninteresser på spil, som gør dem partiske
Forebyggelse	Når FN-ansattes rapportering om menneskerettighedskrænkelser bidrager til det forebyggende informationsbehov. Når AU-observatører bidrager til at udvide FN's forebyggende arbejde/tilstedeværelse (Burundi).	Når forebyggende informationsindhentning indebærer en risiko for, at vidner udsættes for repressalier. Når forsøg på forebyggelse bruges til at legitimere konfliktens fortsættelse (Sikkerhedsrådets besøg i Burundi blev brugt af regeringen til at signalere, at alt var vel).

Selvom reformarbejdet således – jævnfør rapportens analyser og ovenstående tabeller – er forbundet med en række udfordringer, er det imidlertid vigtigt at huske på, hvilke mulige konsekvenser det kan indebære, hvis reformerne slår fejl.

Hvis ikke FN kan være med til at forebygge voldelig konflikt, risikerer man en stigning i antallet af igangværende konflikter. Dette vil øge presset på verdenssamfundet og dermed på FN for, med begrænset evne og kapacitet, at håndtere endnu flere konflikter. Hvis ikke FN's evne til at deeskalere og løse konflikter bliver styrket, er der ikke umiddelbart andre

redskaber til at nå dette mål. Alt i alt betyder dette, at reformarbejdet har stor betydning for FN's fortsatte relevans som redskab i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, idet et svækket FN kun i begrænset omfang vil kunne bidrage til at forebygge, deeskalere og løse konflikter og dermed kun i begrænset omfang vil kunne mindske den negative indvirkning, som selv fjerne konflikter kan have på Danmarks sikkerhed.

5.2 Reforme motiveret af historiske fejltagelser

Ambitionen om et FN med forbedrede evner til at forebygge konflikt samt til at deeskalere voldelig konflikt, beskytte civile og finde politiske løsninger, når konflikter er brudt ud, bunder også i en række historiske erfaringer. Reformagendaen kan med andre ord ikke forstås alene med henvisning til tabstal og udfordringer i forbindelse med de nuværende missioner. Ambitionen om at styrke FN's fredsoperationer skal også ses i lyset af tragiske begivenheder, som har resulteret i dybe ar i FN-systemet såvel som hos medlemsstater. Bestræbelserne på at forbedre FN's mæglingskompetencer hænger således sammen med en ambition om at give FN bedre muligheder for at mindske risikoen for situationer som den i Syrien, hvor Sikkerhedsrådet har været ude af stand til at handle konstruktivt med katastrofale konsekvenser for civile syrere og med voldsomme migrationsstrømme til følge. Bestræbelserne på at forbedre FN-soldaters brug af militær magt for bedre at kunne beskytte civile hænger sammen med en ambition om ikke at ville se et nyt Srebrenica, hvor der blev begået massakrer for øjnene af FN's soldater, som ikke mente, at de havde mandat eller kapacitet til at forhindre det. Ønsket om, at FN-systemet skal kunne tage bladet fra munden og arbejde med konfliktløsning, hvor regeringer ikke er villige til det, følger efter FN's fiasko i Sri Lanka i 2006-09. Endelig hænger bestræbelserne om at forbedre FN's forebyggelseskompetencer såvel som bestræbelserne om en mere optimal brug af militær magt i beskyttelsesøjemed sammen med en bred anerkendelse af behovet for at sikre, at vi ikke bliver vidne til et nyt folkemord som det, der blev begået i Rwanda.

Hvis FN's kapaciteter ikke forbedres på disse punkter, risikerer vi at stå med en organisation, hvis unikke globale legitimitet bliver sat over styr. I så fald kan kapaciteterne ikke anvendes i bestræbelserne på at håndtere nogle af de mest centrale sikkerhedspolitiske udfordringer i det nuværende globale politiske landskab.

5.3 Anbefalinger: Danmark i FN

2017 og de kommende år repræsenterer ikke kun en sjælden mulighed for at reformere FN's fredsarbejde, men også en mulighed for, at man fra dansk side kan definere og søge at

realisere de visioner, som Danmark har for fremtidens FN. Arbejdet med at forbedre og forny FN's fredsoperationer forventes at stå højt på den nye generalsekretærs agenda, og trods uenighed om, hvor pro- eller reaktivt FN's fredarbejde bør være, er der netop nu stort fokus på reformarbejdet.

På baggrund af rapportens analyser udleder vi i det følgende en række anbefalinger til, hvordan Danmark kan spille en konstruktiv rolle i forbindelse med reformerne på to niveauer, nemlig henholdsvis policyniveauet og missionsniveauet i FN's fredsarbejde. Overordnet er fokus for anbefalingerne at sikre, at Danmarks bidrag styrker FN på en måde, der understøtter dansk sikkerhedspolitik.

5.3.1 Policyniveau

a) Hvilken vision for FN? Danmark bør definere FN's rolle i sikkerhedspolitikken

Der bør være en klar vision for, i hvilken retning man ønsker, at FN skal udvikle sig på sikkerhedsområdet. På politisk niveau bør Danmark tage stilling til det overordnede spørgsmål om, hvilket FN man ønsker, samt hvilke reformforslag man derfor prioriterer at støtte. Alternativet er, at Danmark er med til at forstærke de interne selvmodsigelser i reformprocessen, som denne rapport fremhæver. En sådan vision vil medvirke til at sikre, at danske bidrag i højere grad samles omkring en centralt defineret politik i stedet for at blive defineret *ad hoc* af forskellige myndigheder. Afhængigt af hvordan det danske ambitionsniveau defineres, vil en sådan stillingtagen kunne sende et vigtigt politisk signal om dansk støtte til de lande (inkl. USA, Storbritannien og Frankrig), som er centrale fortalere for et mere proaktivt FN.

En sådan politik vil skulle afklare, både hvilken overordnet retning og hvilket ambitionsniveau man fra dansk side har for FN's fredsoperationer, og hvordan Danmark vægter balancen mellem arbejdet for at forbedre brugen af militær magt i missioner med robuste mandater og at øge reformernes fokus på at forny og styrke FN's arbejde med forebyggelse og konfliktløsning. Dette er ikke et enten-eller-valg, men snarere to spor i FN's fredsarbejde, som det er vigtigt at tage stilling til forholdet og vægtningen mellem. Uanset hvilken retning Danmark prioriterer at støtte, vil FN i den nærmeste fremtid både komme til at bruge væbnet magt og forsøge at løse konflikter med fredelige midler.

I tillæg hertil anbefaler vi, at Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet – helst i koordination og gerne sammen med Værnsfælles Forsvarskommando og andre relevante myndigheder – overvejer følgende tiltag:

b) Oprethold politisk momentum for reformarbejdet

Støt aktivt op om Fredsbygningskommissionens arbejde for at fremme og opretholde det nuværende momentum med hensyn til reformdialogen. Priorité desuden deltagelse (gennem nordisk rotation) i alle åbne debatter i Sikkerhedsrådet, dels for at følge udviklingen i de aktuelle reformdrøftelser og dels for at vise opbakning.

c) Lad danske troppebidrag være drevet af efterspørgsel fra FN

Vi anbefaler, at man fra dansk side fokuserer på at styrke FN som global aktør, herunder at man lader danske bidrag være drevet af efterspørgsel fra FN. De aktuelle reformdrøftelser kan med andre ord ses som en anledning til at genoverveje, hvordan man fra dansk side kan optimere bestræbelserne på at sikre, at de kapaciteter, man ønsker at bidrage med, tilknyttes de FN-missioner, hvor de kan gøre mest mulig nytte. Her kan man eksempelvis skele til Canadas erfaringer: I april 2016 besluttede Canada at bidrage med 600 mand til FN's fredsmissioner. Først efterfølgende besøgte canadiske repræsentanter en lang række missioner for at identificere, hvor dette bidrag kunne gøre mest nytte.¹²³ En sådan tilgang fordrer politisk vilje til at bidrage til FN-missioner, også hvis de udspiller sig i lande/regioner, som ikke nødvendigvis er danske prioritetslande. Prioriteten bør imidlertid være at sikre et effektivt FN med global rækkevidde.

5.3.2 Missionsniveau: militære midler, fredelige midler og tværgående tiltag

Hvad angår danske bidrag til FN-missioner, falder vores anbefalinger inden for tre overordnede kategorier, som afspejler rapportens analyse og konklusioner. Vægtningen mellem anbefalingerne inden for de tre kategorier vil i høj grad afhænge af ovennævnte politiske valg og spørgsmålet om, hvilket FN man fra dansk side ønsker at støtte op om.

Militære midler

Bedre beskyttelse af civile og af egne fredsbevarere: Hvis man ønsker et FN med kapacitet til at sætte ind over for igangværende konflikter, anbefaler vi, at man fra dansk side overvejer følgende:

a) Gå forrest med hensyn til beskyttelse af civile

Danmark bør give danske udsendte så frie mandater som muligt, inklusive tilladelse til at følge missionsledelsens ordrer og til aktivt at beskytte civile. Danmark bør tilkendegive og synliggøre opbakning til Kigali-principperne om beskyttelse af civile og opfordre andre troppebidragsydende lande til ligeledes at støtte op om disse principper. Endelig kan

Danmark bruge sit medlemskab af C-34 til at fremhæve den danske militærmanual om folkeret i forbindelse med internationale operationer. Ved at følge disse anbefalinger kan Danmark være et eksempel til efterfølgelse for så vidt angår det politiske fokus på arbejdet med at styrke FN's evne til at beskytte civile.

b) Støt kapacitetsopbygning for at øge FN-soldaters evne til at udføre beskyttelsesopgaver

Danmark bør gøre det til en fast bestanddel af udsendte soldaters opgave at bidrage med oplæring af andre kontingenter på missionerne. Når danske soldater træner andre, bør træningen altid inkludere normative aspekter vedrørende brugen af militære kapaciteter – dette kan med fordel ske med udgangspunkt i den danske militærmanual om folkeret i forbindelse med internationale operationer.

c) Undersøg, om nye rotationsordninger kan medvirke til, at missioner har det fornødne udstyr

I lyset af gode erfaringer og potentielle besparelser anbefaler vi, at man undersøger muligheden for yderligere rotationsordninger for specialiserede kapaciteter. For at undgå, at udsendte styrkers anvendelighed begrænses af utilstrækkeligt materiel, bør Danmark afdække mulige rotationsordninger for efterspurgte enablers såsom helikopterkapacitet eller specialoperationsstyrker. Rotationsordninger udgør også en mulighed for at bidrage til FN's fredsarbejde på en måde, hvor omkostningerne minimeres. Rotationsordninger kan desuden gøre det muligt for Danmark at bidrage med specialkompetencer, som FN efterspørger, men som Danmark ikke vil kunne opstille/opretholde alene.

Ikke-militære midler

Fornytt fokus på FN's diplomatiske arbejde: Danske bidrag til FN har gjort en positiv forskel, og et øget bidrag vil kunne styrke FN's fredsarbejde. Det betyder imidlertid ikke, at mere af det samme er den eneste mulighed. Nedenfor anbefaler vi en række måder, som Danmark kan fokusere sine bidrag på, og som tager højde for de udfordringer, denne rapport identificerer.

a) Støt FN's analysekapacitet

Danmark bør i højere grad udsende eller finansiere civile eksperter – f.eks. mæglere, analytikere og menneskerettighedseksperter – til FN-missioner. Dette kan være både til fredsbevarende operationer og i forbindelse med en planlagt opprioritering af personel til generalsekretærens særlige udsendinge og FN's regionale politiske kontorer. I forlængelse

heraf anbefaler vi, at man fra dansk side overvejer, hvordan man kan støtte arbejdet med at finde frem til en bedre finansieringsmodel for de politiske missioner.

Danmark bør styrke sekretariatets analysekapacitet mere direkte. Eksempelvis kan politisk og finansiel støtte til oprettelsen af en dedikeret analyseenhed i generalsekretærens kontor give ham bedre muligheder for at udføre fredsarbejde. På samme måde vil en beskeden støtte til generalsekretærens Human Rights Up Front-initiativ være med til at forankre det i organisationen, så det kan udfolde sit potentiale i forbindelse med forebyggelse af konflikter. Sidst, men ikke mindst, bør Danmark fortsat bidrage til det forebyggende analysearbejde gennem støtte til DPA – herunder kan øremærket støtte til mæglingsenheden overvejes. Med relativt små investeringer er det muligt at gøre en reel forskel og samtidig få medindflydelse i centrale dele af FN-systemet.

b) Opbyg kapaciteter med fokus på forebyggelsesopgaver

Danmark bør overveje, hvordan man vil prioritere støtten til opbygning af partnerlandes og regioners militære kapaciteter. Vi anbefaler at fortsætte med kapacitetsopbygning af AU som institution og af AU's fredsbevarende styrker, men at man samtidig overvejer, præcis hvilke soldater Danmark træner, så det kun er dem, det er politisk muligt at indsætte i forebyggende indsatser. I den sammenhæng bør Danmark bidrage til opbygningen af kapaciteter, som kan styrke partneres forebyggelses- og mæglingskompetencer.

Tværgående anbefalinger

a) Skab ligeværdige og respektfulde partnerskaber

Meget kan opnås gennem styrkede partnerskaber, men for at partnerskaber kan tjene deres formål, kræver det ikke kun, at der uddannes tropper. Det kræver også, at man er villig til at bidrage med materiel, medicinske enheder og andre såkaldte key enablers. Ellers risikerer man en situation, hvor partnerlandes tropper ikke kan leve op til deres mandat. Det er med andre ord vigtigt, at partnerskaber ikke ses som den nemme eller den billige løsning. Er man ikke opmærksom på dette, risikerer man at bruge ressourcer på at opbygge kapaciteter, der ikke er fuldt anvendelige.

b) Brug dansk ekspertise til at opnå førerposition i forbindelse med implementering af ny teknologi

I tillæg til ovennævnte rotationsordninger for traditionelle militære kapaciteter anbefaler vi, at man tager stilling til, hvordan man ønsker at positionere sig med hensyn til den nye kategori af såkaldte Technology Contributing Countries.¹²⁴ Danmark har allerede bidraget til en

rapport om anvendelse af ny teknologi i forbindelse med FN's fredsarbejde, og i HIPPO-rapporten pointeres det, at teknologi til støtte for FN's fredsarbejde spiller en vigtig rolle i forbindelse med bestræbelserne på at omsætte FN's politik til praksis. Da anvendeligheden af ny teknologi ikke er begrænset til opgaver, der vedrører brug af militær magt, er dette en tværgående anbefaling.

6. Appendiks 1: FN's freds- og sikkerhedsarkitektur – hvem gør hvad?

FN har indrettet et væld af institutioner til at arbejde med dele af freds- og sikkerhedspolitikken. Nogle er mellemstatslige, hvilket vil sige, at de består af medlemsstaterne, repræsenteret af nationale diplomater. Disse er placeret i FN's hovedkvarterer, hovedsageligt i New York. Andre består af FN-organisationens egne ansatte, enten i sekretariatet eller i diverse fonde og agenturer. Disse har hovedkvarter i New York, mens nogle af dem har feltmissioner, som er placeret rundt om i verdens brændpunkter. I FN siger man, at dette er den samlede arkitektur for fredsbygning og sikkerhed.

6.1 Hovedkvarterniveau

Mellemstatslige strukturer

- Sikkerhedsrådet: Den vigtigste organisation i FN's freds- og sikkerhedsarkitektur er Sikkerhedsrådet. Rådets opgave er, på vegne af alle FN's medlemmer, at bevare international fred og sikkerhed. For at kunne løse denne opgave giver FN's charter blandt andet rådet mulighed for at indføre sanktioner eller autorisere væbnet magt. Sikkerhedsrådet består af 15 medlemmer – 5 permanente og 10, som er valgt for to år ad gangen. De fem permanente medlemmer er USA, Storbritannien, Frankrig, Rusland og Kina. Danmark var senest medlem i 2005-06 og stiller op til genvalg i 2025-26. Indtil da har Danmark blandt andet mulighed for at deltage i såkaldte åbne debatter, hvor de nordiske lande har tradition for at skiftes til at tale på vegne af de øvrige lande. Rådet holder også uformelle konsultationer med de troppebidragende lande i forbindelse med diskussion af de enkelte fredsbevarende operationer.
- Fredsbygningskommissionen: I 2005 blev Fredsbygningskommissionen oprettet. Den har til opgave at bygge bro mellem Sikkerhedsrådet og FN's Generalforsamling (det vil sige alle 193 medlemsstater). Fredsbygningskommissionens 31 medlemsstater er valgt af Generalforsamlingen, Sikkerhedsrådet og FN's økonomiske og sociale råd og består desuden af de lande, der bidrager med henholdsvis flest tropper og flest støttekroner. Kommissionen beskriver sin opgave som at sammenbringe donorer, finansielle institutioner, regeringer og troppebidragsydere. Kommissionen har en rådgivende rolle over for Sikkerhedsrådet med hensyn til fredsbygning. Ud over det generelle arbejde har kommissionen p.t. nedsat seks landespecifikke grupper, som behandler situationen i henholdsvis Burundi, Sierra Leone, Guinea, Guinea-Bissau,

Liberia og Den Centralafrikanske Republik.¹²⁵ Kommissionens rapport om FN's fredsarkitektur er en væsentlig del af de igangværende reforminitiativer. Ikke mindst er det i denne rapport, at visionen om at gøre fredsbygning til en kontinuerlig proces er formuleret.¹²⁶

- Den særlige komité for fredsbevarende operationer (C-34): C-34 samler 147 nuværende og tidligere troppebidragende lande og har 14 andre medlemsstater og internationale organisationer som observatører. Komitéen har til opgave at analysere FN's fredsbevarende operationer.¹²⁷ C-34 deler kun ganske lidt af sine interne diskussioner med offentligheden. Det er i C-34, at nogle de mest militærtekniske forhandlinger kan finde sted.

6.2 FN-organisationer

Sekretariatet er den største og mest kendte del af FN og ledes af generalsekretæren. FN's charter giver særstatus til sekretariatet og udstikker generalsekretærens råderum. Man kan delvist sammenligne generalsekretæren med en statsminister, som har en række ressortministre under sig. De vigtigste afdelinger i sekretariatet – relateret til sikkerhed – er Department of Political Affairs (DPA), Department of Peacekeeping Operations (DPKO), Peacebuilding Support Office (PBSO) og Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)¹²⁸. Disse bliver ledet af undergeneralsekretærer eller i PBSO's tilfælde af en assisterende generalsekretær, som altså refererer direkte til generalsekretæren.

- Department of Political Affairs (DPA): DPA rådgiver generalsekretæren med politiske analyser af udviklinger i FN-systemet og globalt. De ansatte i DPA planlægger og udfører FN's såkaldte good offices-arbejde og det præventive diplomati. Som en del af dette fungerer DPA som sekretariat for Sikkerhedsrådet. Derudover har DPA ansvar for at implementere FN's assistance i forbindelse med valgprocesser.¹²⁹
- Department of Peacekeeping Operations (DPKO): DPKO varetager hovedkontorfunktioner for FN's fredsbevarende operationer i felten. Operationskontoret udstikker den overordnede strategiske og operationelle retning for missionerne, og en enhed for evaluering og træning formulerer de retningslinjer, der ligger til grund. Kontoret for militære anliggender arbejder på at forbedre missionernes kapabiliteter, mens et andet kontor støtter missionernes arbejde med hensyn til sikkerhedssektorreform, politi, retslige institutioner m.m.¹³⁰

- Peacebuilding Support Office (PBSO): PBSO har til opgave at koordinere og vejlede i forbindelse med FN's fredsbygning. Sammenlignet med de øvrige er det et relativt lille og nyt kontor. Det fungerer som sekretariat for PBC og administrerer desuden Fredsbygningsfonden¹³¹, som er FN's interne fond til hurtigt at kunne allokere midler til forskellige fredsbygningsprojekter og til at kunne facilitere opnåelse af politiske løsninger på konflikter.¹³² Fonden har haft et beskedent budget, men en række lande – herunder Storbritannien, Norge, Sverige og Holland – har en ambition om, at fonden årligt skal kunne uddele 300 mio. dollars¹³³.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR): Menneskerettighedskontoret har til opgave at fremme menneskerettigheder globalt, også i FN's eget arbejde.¹³⁴ Efterhånden som det er blevet accepteret i FN-systemet, at fred og sikkerhed hænger sammen med både udvikling og menneskerettigheder, har kontoret fået en mere central rolle i sikkerhedspolitikken.¹³⁵ Det betyder blandt andet, at der er formuleret politikker for, hvordan menneskerettigheder skal indgå i FN fredsbevarende opgaver.¹³⁶ Desuden er menneskerettighedsekspertes involveret i de fleste fredsbevarende operationer.¹³⁷

6.3 I felten

FN's feltmissioner er opdelt i henholdsvis fredsbevarende operationer og politiske og fredsbyggende missioner. Samlet set kaldes de FN's fredsoperationer, og det er her, man finder de kendetegnende blå hjelme. Derudover kan forskellige dele af FN tage på kortere missionsrejser for at opnå specifikke resultater.

Fredsbevarende operationer

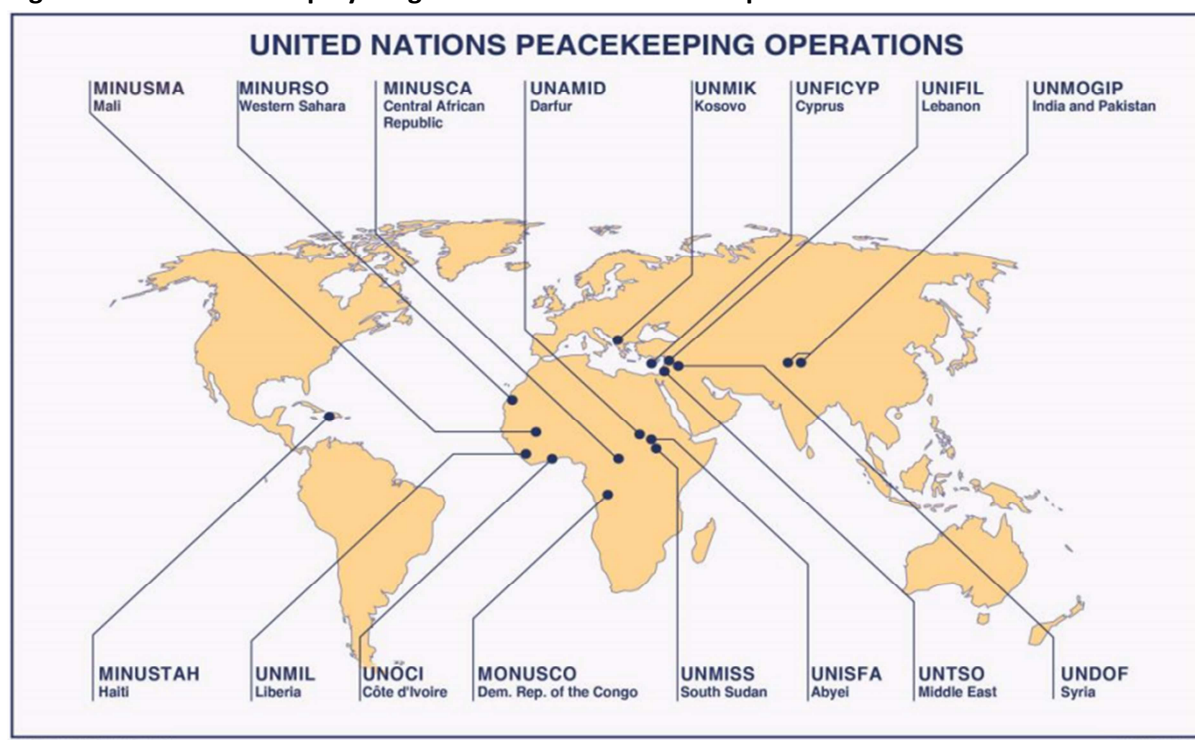
I 2016 var status, at FN havde 16 aktive fredsbevarende operationer, ledet af Department of Peacekeeping Operations (DPKO). Disse 16 operationer havde i alt 118.792 ansatte. 110.746 af disse var uniformerede: 85.808 soldater, 13.200 politifolk og 1.738 militærobservatører. De kom fra 121 lande, men opererede alle under FN-flag. Danmark bidrog med 56 soldater, 13 militærekspertes og 6 politifolk. For alle 16 operationer var prisen samlet set 8,27 mia. dollars om året¹³⁸, hvilket svarer til 0,47 procent af verdens samlede militærudgifter.¹³⁹

Det er ikke første gang, FN's fredsarbejde har været under forandring. Siden FN blev oprettet, har organisationens arbejde gennemgået en betydelig udvikling fra klassiske fredsbevarende operationer, hvor FN-soldater observerer overholdelse af en våbenhvile eller tilbagetrækningsaftale, over operationer, hvor konfliktens parter er enige om at lade FN

assistere i forbindelse med tilvejebringelsen og implementeringen af politiske løsninger på en konflikt *internt* i en stat, til missioner, hvor FN påtager sig at udføre fredsarbejde i situationer, hvor FN's tilstedeværelse ikke sker med samtykke fra alle konfliktens parter. Desuden ser vi i dag, at FN-soldater på bestemte missioner har fået mandat til at udføre offensive operationer – en udvikling, der har fået meget opmærksomhed, også i forbindelse med de reformprocesser, som vi beskæftiger os med i denne rapport.

I dag opererer langt hovedparten af FN's missioner i Afrika. Her finder man også de største operationer med de bredeste mandater. Derudover er der tre, relativt små, operationer i Mellemøsten, som alle hører til blandt de klassiske operationer. Kortet herunder indeholder en samlet oversigt over deployeringen af fredsbevarende FN-operationer.

Figur 1: Overblik over deployeringen af fredsbevarende FN-operationer¹⁴⁰



Politiske og fredsbyggende operationer

FN opererer med 11 politiske missioner, og adskillige nye er planlagt i de kommende år. Deres opgaver er hovedsageligt at fungere som bindeled mellem FN's hovedkvarter i New York og de lande/regioner, de arbejder i. Politiske missioner kan til dels sammenlignes med ambassader, idet de repræsenterer FN i en række lande og regioner, hvis udvikling Sikkerhedsrådet ønsker at følge, men hvor FN ikke har en fredsbevarende operation. Disse missioner ledes af særlige udsendinge for generalsekretæren, som på vegne af generalsekretæren kan udføre såkaldt good offices-arbejde, som indebærer at arbejde for at

skabe rum for fredsforhandlinger og mere eller mindre aktivt at mægle, hvor konflikter synes at være under opsejling.

Ifølge den seneste opgørelse (november 2015) har FN 11 politiske missioner med 3.701 ansatte, fordelt på 838 uniformerede, 950 internationale civilt ansatte og 1.819 lokale civile samt 94 FN-frivillige. Geografisk dækker missionerne Afrika med landespecifikke missioner i Burundi, Guinea-Bissau, Somalia og Libyen samt regionale kontorer for Vestafrika og Centralafrika. De øvrige missioner dækker Mellemøsten og Centralasien. Kortet herunder giver et fuldt overblik over placeringen af politiske missioner.

Figur 2: Overblik over placeringen af FN's politiske missioner¹⁴¹



7. Appendiks 2: FN's forebyggelsesindsatser og situationen i Burundi

I rapporten bruger vi løbende FN's arbejde i Burundi i 2015-16 til at eksemplificere, hvordan reformerne bliver implementeret i forbindelse med konkrete indsatser. Dette appendiks indeholder derfor en kort gennemgang af den politiske krise, som Burundi har gennemgået i perioden, og som er grunden til, at FN har engageret sig. De enkelte nedslag er ikke fyldestgørende, men udvalgt med henblik på at give tilstrækkelig baggrundsviden til at kunne sætte eksemplerne ind i deres rette kontekst. At Burundi er et relevant eksempel i relation til denne rapport om reformer af FN's fredsarbejde, skyldes til dels en vis vekselvirkning mellem nogle af de fremsatte reformmuligheder og de erfaringer, man har gjort i løbet af Burundi-krisen. Krisen blussede op på et tidspunkt, hvor anbefalingen om at opprioritere forebyggelse og arbejdet med at tilvejebringe politiske løsninger netop var fremsat og drøftet. Således repræsenterede situationen i Burundi også en mulighed for, at forskellige FN-organisationer kunne teste nogle af disse ideer i praksis. Burundi er med andre ord både eksempel og eksperiment, når det kommer til muligheden for at reformere FN's fredsoperationer.

1. januar 2015 afsluttedes FN's politiske mission i Burundi, BNUB. I stedet oprettedes et mindre menneskerettighedskontor (OHCHR) samt en mission med mandat til at bistå Burundi med teknisk støtte i forbindelse med det forestående valg (MENUB). Resultatet er, at FN's tilstedeværelse reduceredes markant. 25. april 2015 offentliggjorde præsident Pierre Nkurunziza, at han ville genopstille ved valget 26. juni 2015 (blev udskudt til 15. juli 2015). Oppositionen mente, at dette var i strid med Burundis forfatning, da Nkurunziza allerede havde siddet som præsident i to perioder. Nkurunziza pointerede, at han var blevet udpeget og ikke valgt i sin første periode. Denne uenighed gav anledning til protester og demonstrationer i Bujumburas gader. Protesterne startede fredeligt, men blev håndteret hårdhændet og udviklede sig voldeligt. Givet Burundis historie opstod der frygt for, at konflikten ville antage en etnisk dimension, hvilket stadig vækker dystre minder om den borgerkrig, der hærgede landet i ti år, samt om tidligere folkemord. Situationen i Burundi er siden blevet monitoreret tæt af det internationale samfund. 13. maj 2015 forsøgte den del af hæren, som opponerer mod præsidentens tredje periode, at gennemføre et militærkup. Kuppet fejlede, og regeringshæren genvandt kontrollen allerede dagen efter. Kun få dage inden valget meddelte FN, at organisationen ville trække sin støtte til valget, fordi situationen ikke var

gunstig for afholdelse af et åbent, inkluderende og troværdigt valg. Valget blev gennemført uanset, og Nkurunziza blev genvalgt. FN's valgobservationsmission konkluderede, at valget ikke havde de nødvendige forudsætninger og missionen afsluttede senere sit mandat 18. november 2015.

Protesterne fortsatte efter valget. I oktober 2015 kom Sikkerhedsrådet med en udtalelse, hvori det udtrykte dyb bekymring over udviklingen i landet med henvisning til menneskerettighedskrænkelser såsom henrettelser uden dom, vilkårlige arrestationer m.m. Mellem valget og sommeren 2016 er mere end 450 personer blevet dræbt, og 300.000 er flygtet. Rådsudtalelsen blev fulgt op af sikkerhedsrådsresolution 2248 (november 2015), hvor generalsekretæren blev anmodet om at opdatere Sikkerhedsrådet og præsentere forskellige muligheder for FN's fremtidige tilstedeværelse i Burundi. Generalsekretæren fremlagde tre muligheder: 1) en 'light footprint'-politistyrke på 20-50 mand, 2) øget monitoreringstilstedeværelse med 228 politibetjente og 3) en beskyttelses- og monitoreringsdeployering på op mod 3.000 politibetjente. Burundis regering ville kun acceptere, at FN kunne sende 50 politirådgivere, og påpegede, at deres funktion skulle være at støtte Burundis nationale politi. I månederne herefter rapporteredes der fortsat om voldsomme uroligheder, og i januar 2016 aflagde Sikkerhedsrådet sit andet besøg i Burundi. Den seneste udvikling er, at Sikkerhedsrådet, helt uden fortilfælde, har valgt at overhøre regeringens modstand. Med resolution 2303 besluttede Sikkerhedsrådet i juli 2016 at sende en politistyrke på 228 mand. Burundis regering har afvist at lade den komme til landet.¹ Sideløbende med diskussioner om FN's tilstedeværelse har ikke kun FN, men også AU og EAC forsøgt at få konfliktens parter til at mødes om forhandlingsbordet i Arusha, Tanzania. Som vi kommer ind på i rapporten, har denne proces været præget af stejle positioner kombineret med uenighed om, hvem der skal inviteres. Regeringen ønsker eksempelvis ikke at forhandle med dem, som stod bag kupforsøget i maj 2015.

8. Noter

¹ Peter Taksøe-Jensen, *Dansk diplomati i en brydningstid – vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030. Udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik* (København: Udenrigsministeriet, 2016), IV.

² Taksøe-Jensen, *Dansk diplomati i en brydningstid*, 30.

³ Sebastian von Einsiedel, David M. Malone og Bruno Stagno Ugarte (red.), "Conclusion" i *The UN Security Council in the 21st Century* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2016), 829.

⁴ Senest i oktober 2016 blev den militære leder af FN-missionen i Sydsudan (UNMISS), den kenyanske generalløjtnant Johnson Mogoia Kimani Ondieki, fyret, efter at en usædvanligt kritisk undersøgelsesrapport havde konkluderet, at UNMISS havde fejlet med hensyn til sin pligt til at beskytte civile: "South Sudan Peacekeeping Commandor sacked over Serious Shortcomings," *The Guardian*, 2. november 2016, tilgået 6. december 2016, <https://www.theguardian.com/global-development/2016/nov/02/south-sudan-peacekeeping-chief-sacked-alarm-serious-shortcomings-ondieki>.

⁵ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people* (New York: United Nations, 2015); Ban Ki-moon, *The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations* (New York: United Nations, 2015); Peacebuilding Commission Advisory Group of Experts, *The challenge of sustaining peace* (New York: United Nations, 2015).

Se også von Einsiedel et al., "Conclusion", 850: "Indeed, reliance on the use of force often detracts from the importance of nurturing the political processes that are ultimately required to solve deep-seated political problems."

⁶ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*; Ki-moon, *The future of United Nations peace operations*.

⁷ Forfatterens interviews.

⁸ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*; Ki-moon, *The future of United Nations peace operations*.

⁹ Arthur Boutellis, "From HIPPO to SG legacy: What prospects for UN peace operations reform?," *IPI Global Observatory*, 24. september 2015, tilgået 21. oktober 2016, <https://theglobalobservatory.org/2015/09/hippo-peacekeeping-peacebuilding-united-nations>.

¹⁰ International Peace Institute, "Etats des lieux des opérations de paix de l'ONU: Un an après la sortie du rapport du HIPPO", juli 2016, tilgået 21. oktober 2016, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2016/07/IPI-E-RPT-Etat-des-lieuxFrench.pdf>.

¹¹ Taksøe-Jensen, *Dansk diplomati i en brydningstid*.

¹² Idealer, som blandt andet er defineret i den såkaldte Capstone-doktrin fra 2008, som beskriver principper og retningslinjer for FN's fredsbevarende operationer; United Nations, *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and guidelines* (New York: United Nations, 2008).

¹³ Forfatterens interviews.

¹⁴ Eli Stamnes og Kari M. Osland, *Synthesis Report: Reviewing UN Peace Operations, the UN Peace-building Architecture and the Implementation of UNSCR 1325* (Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2016); Arthur Boutellis og Andrea Ó Súilleabháin, *Working Together for Peace: Synergies and Connectors for Implementing the 2015 UN Reviews* (New York: International Peace Institute, 2015).

¹⁵ The Non-Aligned Movement (på dansk: Den Alliancefri Bevægelse) består af 115 medlemsstater og repræsenterer primært udviklingslandes interesser. Bevægelsen udspringer af et afroasiatisk møde afholdt i Badung, Indonesien, i 1955. Læs mere her: The Non-Alignment Movement. "Non-aligned Movement: Description and History", tilgået 6. december 2016, <http://www.nam.gov.za/background/history.htm>.

¹⁶ Dimitri Trenin, "Russia in the Security Council" i von Einsiedel et al. (red.), *The UN Security Council in the 21st Century* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2016), 105-120.

¹⁷ Zhu Wenqi og Leng Xinyu, "China in the Security Council" i von Einsiedel et al. (red.), *The UN Security Council in the 21st Century* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2016), 83-104.

¹⁸ Grupper, der i FN hedder henholdsvis Vesteuropa og andre og JUSCANZ (Canada, New Zealand, Australien, Japan m.fl.).

¹⁹ Von Einsiedel et al., "Conclusion", 832.

²⁰ Forfatterens interviews.

²¹ Denne afhængighed af politisk vilje bliver anset som en kontrast til kollektive sikkerhedssystemer eller for den sags skyld en egentlig alliance som f.eks. NATO.

²² Adam Roberts, "The use of force: A system of selective security" i von Einsiedel et al. (red.), *The UN Security Council in the 21st Century* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2016), 349-372.

²³ Se f.eks. Einsiedel et al., "Conclusion", 843.

²⁴ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*.

²⁵ Ban Ki-moon, *The future of United Nations peace operations*.

²⁶ Peacebuilding Commission Advisory Group of Experts, *The challenge of sustaining peace*.

²⁷ UN Women, *Global study on the implementation of United Nations Security Council resolution 1325* (New York: United Nations, 2015).

²⁸ United Nations, "Deputy Secretary-General's remarks at briefing of the General Assembly on Rights Up Front [As prepared for delivery]", 17. december 2013, tilgået 21. oktober 2016, <https://www.un.org/sg/en/content/dsg/statement/2013-12-17/deputy-secretary-generals-remarks-briefing-general-assembly-rights>.

²⁹ Sikkerhedsrådet, S/RES/2171, 21. august 2014, tilgået 26. oktober 2016, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SRES2171-SystApproachConflictPrev-en.pdf>.

³⁰ Allerede i 1985, og muligvis tidligere, talte man i FN om at være opmærksom på såkaldte nascent causes. Se f.eks. en briefing til Sikkerhedsrådet af daværende generalsekretær Javier Pérez de Cuéllar: Sikkerhedsrådet, S/PV.2608, 26. september 1985, tilgået 26. oktober 2016, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_2608.pdf

³¹ Security Council Report, "UN Security Working Methods - Horizon-Scanning Briefings", 1. november 2016, tilgået 2. december 2016, <http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/horizon-scanning-briefings.php>.

³² International Peace Institute : "Etats des lieux des opérations de paix de l'ONU", 2.

³³ I tillæg til en bevægelse væk fra princippet om et minimum af magtanvendelse er dette endnu en afvigelse fra tidligere praksis, hvor FN opererede med samtykke fra konfliktparter og derfor ikke på samme måde oplevede at være direkte mål for fjendtlige angreb.

³⁴ United Nations, "MINUSMA Fact and Figures", tilgået 21. oktober 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/facts.shtml>.

³⁵ United Nations, "United Nations peacekeeping – Fatalities by Mission and Appointment Type", tilgået 21. oktober 2016, http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_3.pdf.

³⁶ Forfatterens interviews; se også The Challenges Project, *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination* (Stockholm: Elanders Gotab, 2005); Katharina Coleman, "Token Troop Contributions to United Nations Peacekeeping Operations" i Alex J. Bellamy og Paul D. Williams (red.), *Providing Peacekeepers* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

³⁷ For droner som for anden teknologi og andet materiel gælder det, at deres anvendelighed ikke kan ses isoleret fra, hvor og hvordan de rent faktisk kan bruges på specifikke missioner. I Mali har det været påpeget, at droner ikke nødvendigvis tilføjer megen værdi, hvis ikke de kan anvendes i de nordlige regioner, hvor behovet er størst. Dette gælder ikke kun for droner, men for bidrag mere generelt; værdien er afgørende, og værdsatte bidrag kan reduceres betydeligt, hvis ikke de deployeres dertil, hvor behovet er størst. Dette synes på den ene side åbenlyst, men samtidig er der imidlertid en række eksempler på, hvordan modstridende hensyn (f.eks. risikominimering over for optimal anvendelighed) munder ud i en praksis, hvor dette ikke er tilfældet; det vil sige, hvor værdsatte bidrag fra europæiske lande ikke har den optimale effekt, fordi deres anvendelse begrænses til Bamako og Gao, til trods for at behovet er større i det nordlige Mali.

³⁸ Forfatterens interviews.

³⁹ Mange tak til den anonyme eksterne reviewer for at fremhæve denne pointe.

⁴⁰ Olga Abilova og Alexandra Novosseloff, *Demystifying Intelligence in UN Peace Operations: Toward an Organizational Doctrine* (New York: International Peace Institute, 2016), 3.

⁴¹ Medlemsstaterne "recognized the need to improve the preparedness of troops", se International Peace Institute, "Fourth Ministerial Dinner on Peace Operations", 21. september 2016, tilgået 7. december 2016, <https://www.ipinst.org/2016/09/fourth-ministerial-dinner-on-peace-operations#5>

⁴² Kina er desuden FN's næststørste finansielle bidragsyder til fredsbevaring. Det skal dog ikke ses som udtryk for politisk vilje, da det finansielle bidrag bliver beregnet af Generalforsamlingen som en procentsats af udgifterne til fredsbevaring og altså ikke bliver fastlagt af det enkelte land.

⁴³ United Nations, "United Nations Peacekeeping Capability Readiness System, Overview", 2015, tilgået 21. oktober 2016, <https://www.cc.unlb.org/UNSAS%20Documents/PCRS%20Overview%20Aug%202015.pdf>

⁴⁴ Donald C.F. Daniel, Paul D. Williams og Adam C. Smith, *Deploying Combined Teams: Lessons Learned from Operational Partnerships in UN Peace keeping* (New York: International Peace Institute, 2015).

⁴⁵ Forfatterne interviews.

⁴⁶ Forfatterne interviews.

⁴⁷ Forfatterne interviews.

⁴⁸ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 32.

⁴⁹ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 32.

⁵⁰ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 33.

⁵¹ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 32.

⁵² Arthur Boutellis og Naureen Chowdhury Fink, *Waging Peace: UN Peace Operations Confronting Terrorism and Violent Extremism*. New York, (New York: International Peace Institute, 2016).

⁵³ Virginia Page Fortna, *Does Peacekeeping Work?* (Princeton: Princeton University Press, 2008).

⁵⁴ Se den norske tale på vegne af de nordiske lande ved den åbne debat i Sikkerhedsrådet: Sikkerhedsrådet, S/PV.7561, 17. november 2015, tilgået 26. oktober 2016, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/spv_7561.pdf.

⁵⁵ Mogens Lykketoft, "Conclusions and Observations by the President of the seventieth session of the UN General Assembly", 20. maj 2016, tilgået 7. december 2016: <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/Thematic-Debate-on-UN-Peace-and-Security-Conclusions-Observations-20-May-2016-1.compressed.pdf>

⁵⁶ Se f.eks. daværende generalsekretær Boutros Boutros-Ghalis tale til Sikkerhedsrådet: Sikkerhedsrådet, S/PV.2608.

⁵⁷ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 17.

⁵⁸ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 20.

⁵⁹ Peacebuilding Commission Advisory Group of Experts, *The challenge of sustaining peace*, 14.

⁶⁰ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 18.

⁶¹ Connie Peck, "Special Representatives of the Secretary-General" i von Einsiedel et al. (red.), *The UN Security Council in the 21st Century* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2016), 457-475.

⁶² Se f.eks. Sikkerhedsrådet, S/RES/2171.

⁶³ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 31.

⁶⁴ Ban, *The future of United Nations peace operations*, 5.

⁶⁵ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 21.

⁶⁶ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 17.

⁶⁷ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, xii; Ki-moon, *The future of United Nations peace operations*, 7.

⁶⁸ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 10.

⁶⁹ "There are several reasons in theory why the latter [regional organizations] have a comparative advantage in such operations. Members of regional organizations are closer to the crisis" (Thomas Weiss og Martin Welz, "The UN and the African Union in Mali and beyond: a shotgun wedding?", i *International Affairs* 90 (2014): 889-905.)

⁷⁰ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, ix.

⁷¹ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 13.

⁷² HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 13.

⁷³ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 15

⁷⁴ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, xii.

⁷⁵ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 21.

⁷⁶ Cedric de Coning (2015). The Need for a Strong UN-African Union Partnership for Peace in Africa. *MUNPlanet*. 18. december 2015, tilgået 7. december 2016, <https://www.munplanet.com/articles/international-security/the-need-for-a-strong-un-african-union-partnership-for-peace-in-africa>

⁷⁷ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, xii.

⁷⁸ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 9.

⁷⁹ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 18; 21.

⁸⁰ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 14.

⁸¹ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 23.

⁸² HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 23.

⁸³ "Performing such a role is among the most contested and inherently difficult for the UN itself as well as for non-UN actors" (Linnea Bergholm, *The African Union, the United Nations and civilian protection challenges in Darfur* (Oxford: Refugee Studies Centre, 2010), 3.

⁸⁴ "The UN would not always be able or best-positioned to respond to crises and the AU could be a particularly effective partner in conducting offensive operations where there were grave threats against civilians" (Samantha Power i Sikkerhedsrådet, *Stronger United Nations Partnership with African Union Possible Due to Revamped Regional Arrangements, Security Council Presidential Statement Says*, SC/12370, 24. maj 2016, tilgået 26. Oktober 2016, <http://www.un.org/press/en/2016/sc12370.doc.htm>).

⁸⁵ Linnea Bergholm, *The African Union*.

⁸⁶ International Conference on the Protection of Civilians, "International Conference on the Protection of Civilians – The Kigali Principles on the Protection of Civilians", 28.-29. maj 2015, tilgået 21. oktober 2016, http://civilianprotection.rw/wp-content/uploads/2015/09/REPORT_PoC_conference_Long-version.pdf

⁸⁷ Global Centre for the Responsibility to Protect. "The Kigali Principles on the Protection of Civilians – Member State Endorsements", tilgået 21. oktober 2016, www.globalr2p.org/media/files/kigali-signatories1.pdf

⁸⁸ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 15.

⁸⁹ Herunder vigtigheden af at engagere det lokale civilsamfund, at styrke forholdet mellem staten og civilsamfundet og at forstå lokalbefolkningens perspektiver (se f.eks. Cedric De Coning, Chiyuki Aoi, John Karlsrud (red.). *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era – Adapting to Stabilisation, Protection & New Threats*. Oxford: Routledge, 2017, 18; de Coning et al. *Towards More People-Centric Peace Operations*, 4; Niels Nagelhus Schia, Ingvild Magnæs Gjelsvik og John Karlsrud. *What people think does matter: Understanding and integrating local perceptions into UN peacekeeping*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2013, 2.)

⁹⁰ Se f.eks. Roger MacGinty og Oliver P. Richmond, "The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace", *Third World Quarterly* 34 (2013), 763-783.

⁹¹ Ban, *The future of United Nations peace operations*, 5.

⁹² UN News Centre, "UN chief presents Security Council with special measures to curb sexual exploitation", 10. marts 2016, tilgået 21. oktober 2016, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53409#.V9hj3k3r3mQ>.

⁹³ John Karlsrud, "The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali", *Third World Quarterly*, 36:1 (2015), 40-54.

⁹⁴ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*.

⁹⁵ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*.

⁹⁶ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 8.

⁹⁷ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 8.

⁹⁸ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 12.

⁹⁹ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 12.

¹⁰⁰ United Nations, "UNDPA Special Political Missions – Overview", 2014, tilgået 21. oktober 2016, <https://www.un.org/undpa/en/in-the-field/overview>.

¹⁰¹ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 9.

¹⁰² Emily Paddon Rhoads, *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

¹⁰³ Sikkerhedsrådet, *Security Council Adopts Resolution 2295 (2016), Authorizing 'More Proactive and Robust' Mandate for United Nations Mission in Mali*, SC/12426, 29. juni 2016, tilgået 26. oktober 2016, <http://www.un.org/press/en/2016/sc12426.doc.htm>.

¹⁰⁴ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*.

¹⁰⁵ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 9.

¹⁰⁶ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 19.

¹⁰⁷ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 4.

¹⁰⁸ Se den åbne debat i Sikkerhedsrådet 17. november 2015: Sikkerhedsrådet, S/PV.7561.

¹⁰⁹ Sikkerhedsrådet, *Statement by the President of the Security Council*, S/PRST/2015/22, 25. november 2015, 3; Stamnes og Osland, *Synthesis report*; Alexander Ilitchev, "Implementing the HIPPO report: Sustaining peace as a new imperative" i *International forum for the challenges of peace operations, Policy Brief 5* (2015); Aditi Gorur og Lisa Sharland, *Prioritizing the protection of civilians: Analyzing the recommendations of the HIPPO report* (Washington: Stimson Center, 2016); Boutellis, "From HIPPO to SG legacy" i *Security Council Report: The Security Council and UN peace operations: Reform and deliver* (New York: SCR, 2016).

¹¹⁰ Ban, *The future of United Nations peace operations*, 5.

¹¹¹ Desuden risiko for udvanding af Sikkerhedsrådets rolle som "the principal body responsible for maintaining international peace and security".

¹¹² Sikkerhedsrådet, *Children and armed conflict, report for the Secretary-General*, A/67/845-S/2013/245, 15. maj 2013, tilgået 2. december 2016, <http://www.watchlist.org/wordpress/wp-content/uploads/CAAC-Annual-Report-2013.pdf>; Lydia Lim, "Doubts Linger Over U.N. Troops' Preparedness to Enter Mali," *IPS News*, 5. juli 2013, tilgået 2. december 2016, <http://www.ipsnews.net/2013/07/doubts-linger-over-u-n-troops-preparedness-to-enter-mali/>.

¹¹³ Se f.eks. United Nations, *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and guidelines*, 31 (Capstone-doktrinen).

¹¹⁴ Denne problematik er yderligere beskrevet som en generel udfordring af FN's interne kontrolinstitution: Office of Internal Oversight Services, *Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations*, A/68/787, 7. marts 2014, tilgået 26. oktober 2016, https://www.oios.un.org/resources/ga_report/a-68-787-dpko.pdf.

¹¹⁵ Forfatterne interviews. Påstanden byggede blandt andet på det eksempel, at EAC valgte Ugandas præsident, Yoweri Museveni (som har været ved magten i 30 år) til at lede forhandlingerne, hvilket Museveni selv så det ironiske i, da han ved forhandlingerne udtalte, at Burundis politikere skulle "gøre, som han sagde, og ikke, som han gjorde".

¹¹⁶ Forfatterne interviews.

¹¹⁷ 11. oktober 2016 besluttede Burundi at indstille samarbejdet med OHCHR på baggrund af kritisk rapportering. Samtidig erklærede landet tre menneskerettighedseksperter for persona non grata: Pierre Emmanuel Ngendakumana, "Bujumbura continues its crusade ...", *IWACU English News*, 17. oktober 2016, tilgået 21. oktober 2016, <http://www.iwacu-burundi.org/englishnews/bujumbura-continues-its-crusade/>

¹¹⁸ Forfatterne interviews.

¹¹⁹ HIPPO-panelet er klar i sin udmelding om, at FN ikke bør gennemføre antiterroraktiviteter, og at militær magtanvendelse ikke er blandt de mange styrker ved FN, som HIPPO-rapporten anbefaler bør øges og sættes i centrum; brugen af magt risikerer snarere at stå i kontrast til de styrker, som panelet ser ved FN. Således beror HIPPO-rapporten på en indbygget idealisme, som gør, at rapporten og dens anbefalinger ikke tager højde for, at både noget, der minder om antiterror, og brugen af magt p.t. er en del af FN's fredsarbejde – og et aspekt, som ikke kan forventes at forsvinde.

¹²⁰ HIPPO, *Report of the High-level Independent Panel*, 31.

¹²¹ Om denne kritik af Agenda for Peace, se: Mats Berdal, "The Security Council and Peacekeeping" i Vaughan Lowe et al. (red.), *The United Nations Security Council and war – the evolution of thought and practice since 1945* (Oxford: Oxford University Press, 2008), 187-188.

¹²² Panel on United Nations Peace Operations, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (Brahimi-rapporten), 21. august 2000, tilgået 20. oktober 2016, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305.

¹²³ Canada bliver vært for ministertopmødet om FN's fredsarbejde i 2017. Dette kan betyde, at spørgsmålet om match mellem medlemsstaternes bidrag og FN's globale fredsarbejde sættes på dagsordenen.

¹²⁴ Walter Dorn, "Smart Peacekeeping: Toward Tech-Enabled UN Operations", IPI (2016).

¹²⁵ United Nations, "United Nations Peacebuilding Commission," tilgået 2. december 2016, <http://www.un.org/en/peacebuilding/>.

¹²⁶ PBC Advisory Group of Experts, *Challenge of sustaining peace*, 43

¹²⁷ United Nations, "General Assembly and Peacekeeping, Special Political and Decolonization (Fourth) Committee", tilgaaet 2. december 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/ctte/CTTEE.htm>

¹²⁸ Her er Office for Disarmament Affairs, Department of Field Support, og Department of Safety and Security bevidst udeladt, da de falder uden for rapportens fokus. Det samme gælder FNs øvrige Fonde og Agenturer, som kun indirekte tager del i fredsoperationer.

¹²⁹ United Nations, "United Nations Department of Political Affairs," tilgaaet 2. december 2016, <http://www.un.org/undpa/en/overview>.

¹³⁰ United Nations, "United Nations Department of Peacekeeping Operations," tilgaaet 2. december 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>

¹³¹ United Nations, "United Nations Peacebuilding Support Office," tilgaaet 2. december 2016, <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/about.shtml>.

¹³² United Nations, "The Secretary General's Peacebuilding Fund" tilgaaet 2. december 2016, <http://www.unpbf.org/wp-content/uploads/PBF-Brochure-Niche-with-examples-final-May-2016.pdf>.

¹³³ Pledging Conference, "Pledging Conference for the Secretary General's Peacebuilding Fund," tilgaaet 2. december 2016, <http://www.pbfp pledging conference.org/>.

¹³⁴ OHCHR, "OCHHR Management Plan 2014-2017", 2

¹³⁵ Se fx Kofi Annans berømte rapport fra 2005: *In Larger Freedom*, 55, hvor han skriver at udvikling og sikkerhed afhænger af hinanden, og at begge afhænger af respekt for menneskerettighederne: *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General, A/59/2005*, 21. marts 2005, tilgaaet 2. december 2016, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005

¹³⁶ Politikken er ikke offentlig, men et resumé kan findes på FN's officielle hjemmeside: United Nations, "United Nations Dag Hammerskjöld Library," tilgaaet 2. december 2016, <http://repository.un.org/handle/11176/387432>

¹³⁷ OHCHR, "OCHHR Management Plan 2014-2017," 16, tilgaaet 2. december 2016, http://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2014_2017/OMP_Web_version/media/pdf/0_THE_WHOLE_REPORT.pdf

¹³⁸ Tal fra DPKOs hjemmeside: United Nations, "United Nations Peacekeeping Fact Sheet," tilgaaet 2. december 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

Tal for uniformeret personale var opdateret per 31. juli 2016, mens tal for civilt personale var opdateret per 31. juli 2015. Antallet af danske udsendte i uniform ligeledes fra DPKOs hjemmeside: United Nations, "United Nations Peacekeeping Troop and Policy Contributors," tilgaaet 2. december 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>

¹³⁹ Global Peace Operations Review, "Top 10 Financial Contributors to UN Peacekeeping Budget (AUG 2016)," tilgaaet 2. december 2016, <http://peaceoperationsreview.org/infographic/top-10-financial-contributors-to-un-peacekeeping-budget-aug-2016/>

¹⁴⁰ United Nations, "United Nations Peacekeeping Operations," tilgået 2. december 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote0716.pdf>.

¹⁴¹ United Nations, "United Nations Peacekeeping Operations map," tilgået 2. december 2016, http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/dpko/D_P_A.pdf.

9. Litteraturliste

Abilova, Olga og Alexandra Novosseloff. *Demystifying Intelligence in UN Peace Operations: Toward an Organizational Doctrine*. New York: International Peace Institute, juli 2016.

Berdal, Mats. "The Security Council and Peacekeeping" i Vaughan Lowe et al. (red.). *The United Nations Security Council and war – the evolution of thought and practice since 1945*, 187-188. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Bergholm, Linnea. *The African Union, the United Nations and civilian protection challenges in Darfur*. Oxford: Refugee Studies Centre, 2010.

Boutellis, Arthur og Andrea Ó Súilleabháin. *Working Together for Peace: Synergies and Connectors for Implementing the 2015 UN Reviews*. New York: International Peace Institute, 2015.

Boutellis, Arthur og Naureen Fink. *Waging Peace: UN Peace Operations Confronting Terrorism and Violent Extremism*. New York: International Peace Institute, 2016.

Boutellis, Arthur. "From HIPPO to SG legacy: What prospects for UN peace operations reform?" *IPI Global Observatory*, 24. september 2015, tilgået 21. oktober 2016, <https://www.theglobalobservatory.org/2015/09/hippo-peacekeeping-peacebuilding-united-nations>.

Coleman, Katharina. "Token Troop Contributions to United Nations Peacekeeping Operations" I Alex J. Bellamy og Paul D. Williams (red.): *Providing Peacekeepers*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Daniel, Donald C.F., Paul D. Williams og Adam C. Smith. *Deploying Combined Teams: Lessons Learned from Operational Partnerships in UN Peace keeping*. New York: International Peace Institute, 2015.

De Coning, Cedric, Chiyuki Aoi og John Karlsrud (red.). *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era – Adapting to Stabilisation, Protection & New Threats*. Oxford: Routledge, 2017.

De Coning, Cedric, John Karlsrud og Paul Troost. "Towards More People-Centric Peace Operations: From 'Extension of State Authority' to 'Strengthening Inclusive State-Society Relations', " *Stability: International Journal of Security & Development*, 4(1) (2015): art. 49, 1-13.

De Coning, Cedric. The Need for a Strong UN-African Union Partnership for Peace in Africa. *MUNPlanet*. 18. december 2015, tilgået 7. december 2016, <https://www.munplanet.com/articles/international-security/the-need-for-a-strong-un-african-union-partnership-for-peace-in-africa>

Dorn, Walter. "Smart Peacekeeping: Toward Tech-Enabled UN Operations", for International Peace Institute, *Providing for Peacekeeping* (2016), No. 13.

Fortna, Virginia Page. *Does Peacekeeping Work?*. Princeton: Princeton University Press, 2008

Generalforsamlingen. *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General, A/59/2005*, 21. marts 2005, tilgået 2. december 2016, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005.

Global Centre for the Responsibility to Protect. "The Kigali Principles on the Protection of Civilians – Member State Endorsements", tilgået 21. oktober 2016, <http://www.globalr2p.org/media/files/kigali-signatories1.pdf>.

Global Peace Operations Review. "Top 10 Financial Contributors to UN Peacekeeping Budget (AUG 2016)," tilgået 2. December 2016, <http://peaceoperationsreview.org/infographic/top-10-financial-contributors-to-un-peacekeeping-budget-aug-2016/>.

Gorur, Aditi og Lisa Sharland. *Prioritizing the protection of civilians: Analyzing the recommendations of the HIPPO report*. Washington: Stimson Center, 2016.

Security Council Report. *The Security Council and UN peace operations: Reform and deliver*. New York: SCR, 2016.

HIPPO. *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people*. New York: United Nations, 2016. <http://www.ipsnews.net/2013/07/doubts-linger-over-u-n-troops-preparedness-to-enter-mali/>.

Ilitchev, Alexander. "Implementing the HIPPO report: Sustaining peace as a new imperative". *International forum for the challenges of peace operations, Policy Brief 5* (2015).

International Conference on the Protection of Civilians. "International Conference on the Protection of Civilians – The Kigali Principles on the Protection of Civilians", 28.-29. maj 2015, tilgået 21. oktober 2016, http://civilianprotection.rw/wp-content/uploads/2015/09/REPORT_PoC_conference_Long-version.pdf.

International Peace Institute, "Fourth Ministerial Dinner on Peace Operations", 21. september 2016, tilgået 7. december 2016, <https://www.ipinst.org/2016/09/fourth-ministerial-dinner-on-peace-operations#5>

International Peace Institute. "Etats des lieux des opérations de paix de l'ONU: Un an après la sortie du rapport du HIPPO", juli 2016, tilgået 21. oktober 2016, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2016/07/IPI-E-RPT-Etat-des-lieuxFrench.pdf>.

Karlsrud, John. "The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali" i *Third World Quarterly* (2015), 36(1): 40-54.

Ki-moon, Ban. *The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations*. New York: United Nations, 2015.

Lim, Lydi.a "Doubts Linger Over U.N. Troops' Preparedness to Enter Mali," *IPS News*, 5. juli 2013, tilgået 2. december 2016,

Lykketoft, Mogens. "Conclusions and Observations by the President of the seventieth session of the UN General Assembly", 20. maj 2016, tilgået 7. december 2016: <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/Thematic-Debate-on-UN-Peace-and-Security-Conclusions-Observations-20-May-2016-1.compressed.pdf>

MacGinty, Roger og Oliver P. Richmond. "The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace" i *Third World Quarterly* (2013) 34(5), 763-83.

Ngendakumana, Pierre Emmanuel. "Bujumbura continues its crusade ...", *IWACU English News*, 17. oktober 2016, tilgået 21. oktober 2016, <http://www.iwacu-burundi.org/englishnews/bujumbura-continues-its-crusade/>.

Office of Internal Oversight Services. *Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations, A/68/787*, 7. marts 2014, tilgået 26. oktober 2016, https://oios.un.org/resources/ga_report/a-68-787-dpko.pdf.

OHCHR. "OCHHR Management Plan 2014-2017," 16, tilgået 2. December 2016, http://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2014_2017/OMP_Web_version/media/pdf/0_THE_WHOLE_REPORT.pdf.

Panel on United Nations Peace Operations. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (Brahimi-rapporten), 21. august 2000, tilgået 20. oktober 2016, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305.

Peacebuilding Commission Advisory Group of Experts. *The challenge of sustaining peace*. New York: United Nations, 2015.

Peck, Connie. "Special Representatives of the Secretary-General" i von Einsiedel et al. (red.): *The UN Security Council in the 21st Century*, 457-475. Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2016.

Pledging Conference. "Pledging Conference for the Secretary General's Peacebuilding Fund," tilgået 2. December 2016, <http://pbfpledgingconference.org/>.

Quinn, Ben og Agence France-Presse. "South Sudan Peacekeeping Commandor sacked over Serious Shortcomings," *The Guardian*, 2. november 2016, tilgået 6. december 2016, <https://www.theguardian.com/global-development/2016/nov/02/south-sudan-peacekeeping-chief-sacked-alarm-serious-shortcomings-ondieki>

Rhoads, Emily Paddon. *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Roberts, Adam. "The use of force: A system of selective security" i von Einsiedel et al. (red.): *The UN Security Council in the 21st Century*, 349-372. Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2016.

Schia, Niels Nagelhu, Ingvild Magnæs Gjelsvik og John Karlsrud. *What people think does matter: Understanding and integrating local perceptions into UN peacekeeping*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2013.

Security Council Report, "UN Security Working Methods - Horizon-Scanning Briefings", 1. november 2016, tilgået 2. december 2016, <http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/horizon-scanning-briefings.php>.

Sikkerhedsrådet. *Children and armed conflict, report for the Secretary-General, A/67/845–S/2013/245*, 15. maj 2013, tilgået 2. december 2016, <http://www.watchlist.org/wordpress/wp-content/uploads/CAAC-Annual-Report-2013.pdf>;

Sikkerhedsrådet. *S/PV.2608*, 26. september 1985, tilgået 26. oktober 2016, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_2608.pdf.

Sikkerhedsrådet. *S/PV.7561*, 17. november 2015, tilgået 26. oktober 2016, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/spv_7561.pdf.

Sikkerhedsrådet. *S/RES/2171*, 21. august 2014, tilgået 26. oktober 2016, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SRES2171-SystApproachConflictPrev-en.pdf>

Sikkerhedsrådet. *Security Council Adopts Resolution 2295 (2016), Authorizing 'More Proactive and Robust' Mandate for United Nations Mission in Mali, SC/12426*, 29. juni 2016, tilgået 26. oktober 2016, <http://www.un.org/press/en/2016/sc12426.doc.htm>.

Sikkerhedsrådet. *Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2015/22*, 25. november 2015, tilgået 26. oktober 2016, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2015/22.

Sikkerhedsrådet. *Stronger United Nations Partnership with African Union Possible Due to Revamped Regional Arrangements, Security Council Presidential Statement Says, SC/12370*, 24. maj 2016, tilgået 26. oktober 2016, <http://www.un.org/press/en/2016/sc12370.doc.htm>.

Stamnes, Eli og Kari M. Osland. *Synthesis Report: Reviewing UN Peace Operations, the UN Peace-building Architecture and the Implementation of UNSCR 1325*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2016.

Taksøe-Jensen, Peter. *Dansk diplomati i en brydningstid – vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030. Udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik*. København: Udenrigsministeriet, 2016.

The Challenges Project. *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*. Stockholm: Elanders Gotab., 2005

The Non-Aligned Movement. “Non-aligned Movement: Description and History”, tilgået 6. december 2016, <http://www.nam.gov.za/background/history.htm>.

Trenin, Dimitri. ”Russia in the Security Council” i von Einsiedel et al. (red.): *The UN Security Council in the 21st Century*, 105-120. Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2016.

UN News Centre. “UN chief presents Security Council with special measures to curb sexual exploitation”, 20. marts 2016, tilgået 21. oktober 2016, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53409#.WEa0vbLhC71>

UN Women. *Global study on the implementation of United Nations Security Council resolution 1325*. New York: United Nations, 2015.

UNDP. “UNDP Special Political Missions – Overview”, 2014, tilgået 21. oktober 2016, <https://www.un.org/undpa/en/in-the-field/overview>.

United Nations. “Deputy Secretary-General’s remarks at briefing of the General Assembly on Rights Up Front [As prepared for delivery]”, 17. december 2013, tilgået 21. oktober 2016, <https://www.un.org/sg/en/content/dsg/statement/2013-12-17/deputy-secretary-generals-remarks-briefing-general-assembly-rights>.

United Nations. “General Assembly and Peacekeeping, Special Political and Decolonization (Fourth) Committee”, tilgået 2. december 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/ctte/CTTEE.htm>.

United Nations. “MINUSMA Fact and Figures,” tilgået 21. oktober 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/facts.shtml>.

United Nations. "The Secretary General's Peacebuilding Fund" tilgået 2. december 2016, <http://www.unpbf.org/wp-content/uploads/PBF-Brochure-Niche-with-examples-final-May-2016.pdf>.

United Nations. "United Nations Department of Peacekeeping Operations" tilgået 2. December 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>.

United Nations. "United Nations Peacebuilding Commission", tilgået 2. december 2016, <http://www.un.org/en/peacebuilding/>.

United Nations. "United Nations Peacebuilding Support Office", tilgået 2. december 2016, <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/about.shtml>

United Nations. "United Nations Peacekeeping – Fatalities by Mission and Appointment Type", tilgået 21. oktober 2016, http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_3.pdf.

United Nations. "United Nations Peacekeeping Capability Readiness System, Overview", 2015, tilgået 21. oktober 2016, <https://cc.unlb.org/UNSAS%20Documents/PCRS%20Overview%20Aug%202015.pdf>.

United Nations. "United Nations Dag Hammarskjöld Library," tilgået 2. December 2016, <http://repository.un.org/handle/11176/387432>.

United Nations. "United Nations Department of Political Affairs" tilgået 2. December 2016, <http://www.un.org/undpa/en/overview>.

United Nations. "United Nations Peacekeeping Fact Sheet," tilgået 2. december 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

United Nations. "United Nations Peacekeeping Operations map," tilgået 2. december 2016, http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/dpko/D_P_A.pdf.

United Nations. "United Nations Peacekeeping Operations," tilgået 2. december 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote0716.pdf>.

United Nations. "United Nations Peacekeeping Troop and Policy Contributors," tilgået 2. december 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>.

United Nations. *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and guidelines*. New York: United Nations, 2008.

Von Einsiedel, Sebastian, David M. Malone og Bruno Stagno Ugarte (red.). "Conclusion" i von Einsiedel et al. (red.): *The UN Security Council in the 21st Century*, 83-104. Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2016.

Weiss, Thomas og Martin Welz. "The UN and the African Union in Mali and beyond: a shotgun wedding?", i *International Affairs* (2014) 90(4), 889-905.

Wenqi, Zhu og Leng Xinyu. "China in the Security Council" i von Einsiedel et al. (red.): *The UN Security Council in the 21st Century*, 83-104. Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2016.