

Praktisk implementering av ambisjonene i New Horizon

- begrenset av FNs evne til å generere militære styrker?

Kadett Tonje Nordengen



KRIGSSKOLEN

Bachelor i militære studier; ledelse og landmakt

Krigsskolen

Høst 2011

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	4
1.1 BAKGRUNN.....	4
1.2 PROBLEMSTILLING	5
1.3 AVGRENSNING.....	6
2. METODE.....	7
2.1 METODEBESKRIVELSE	7
2.2 METODEKRITIKK	8
2.3 KILDEKRITIKK	9
3. STYRKEGENERERINGSPROSESSEN	11
3.1 INNLEDNINGEN TIL PLANLEGGINGS- OG GENERERINGSPROSESSEN	11
3.2 KONSEPT OG KRAV	11
3.3 GENERERING	12
3.4 SAMMENDRAG	13
4. NEW HORIZON: AMBISJONEN OM ØKTE KAPABILITETER TIL DAGENS OG FREMTIDENS FREDSBEVARENDE STYRKER.....	14
4.1 KAPABILITETSDREVET TILNÆRMING	14
4.2 DEFINERE FREMTIDIGE BEHOV	15
4.3 ØKE OG UTVIDE BIDRAGSBASEN.....	16
4.4 SAMMENDRAG.....	17
5. KONSEPT OG KRAV: BASERT PÅ TILBUD ELLER ETTERSPOREL?	18
5.1 EN KAPABILITETSDREVET TILNÆRMING	18
5.2 FREMTIDIGE BEHOV	19
5.2.1 Mobilitet	19
5.2.2 Enablers.....	20
5.2.3 Informasjonsinnhenting.....	22
5.3 EN ØKT BIDRAGSBASE	23
5.4 DELKONKLUSJON	24

6. GENERERING ELLER AKSEPTERING?	26
6.1 BAKGRUNN	26
6.2 EN KAPABILITETSDREVET GENERERING?	26
6.3 FREMTIDIGE BEHOV	28
6.4 ØKE OG UTVIDE TROPPEBIDRAGSBASEN.....	29
6.5 DELKONKLUSJON	30
7. KONKLUSJON	32
REFERANSELISTE	34
VEDLEGG 1: AKRONYMER OG FORKORTELSER	39
VEDLEGG 2: ORDER OF BATTLE	40
VEDLEGG 3: OPERASJONSKART UNMISS	41
VEDLEGG 4: SKJEMATISK FREMSTILLING AV STYRKEGENERERINGSPROSESSEN	42
VEDLEGG 5: ORGANISASJONS SKISSE DPKO	43
VEDLEGG 6: INTERVJUGUIDE	44

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

I 2009 kom dokumentet *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping* som senere har blitt kalt New Horizon. Hensikten med New Horizon var å sette en ny agenda for hvordan fredsbevarende operasjoner skulle utvikles i fremtiden og skape en enighet om hvordan dette skulle gjøres blant alle bidragsytere i FN (United Nations, 2010:6). Bakgrunnen for arbeidet var å videreføre og fornye ambisjonene satt for ti år siden i Brahimi rapporten¹ med lærdommene og erfaringene som var blitt gjort i moderne fredsbevarende operasjoner. Gjennom det siste tiåret har operasjonsmiljøene forandret seg og mandatene har blitt mer komplekse. I tråd med et økende antall oppgaver kreves det nå ”more predictable, professional and adaptable capacities” (DPKO & DFS, 2009:iii). Dette for å kunne minsket gapet mellom komplekse oppgaver og få ressurser, noe som er helt avgjørende for at fredsbevarende operasjoner skal kunne lykkes (Kjølberg, 2010:59, 78). Ambisjonene og målene som er skissert skulle kunne iverksettes umiddelbart, men også implementeres på kortere og lengre sikt (DPKO & DFS, 2009:iii).

I Generalsekretærens rapport for Spesialkomiteen i 2009 (United Nations, 2009) legger han frem fire prioritetsområder basert på New Horizon dokumentet: 1) Utvikle retningslinjer for kritiske oppgaver, som for eksempel beskyttelse av sivile (PoC) og sikkerhetssektor reform (SSR). 2) Mobilisere og øke kapabilitetene² som er nødvendig for å prestere på bakken. 3) Styrke FNs logistikkssystem, og 4) styrke planlegging, helhetsoversikt og ledelse. Dette ble også reflektert i New Horizons første progresjonsrapport (DPKO & DFS, 2010:9). Disse prioriteringene har vært bakgrunn for tre pågående pilotprosjekter som har til hensikt å heve standarden på infanteribataljonene, feltsykehusene, og stabs- og ledelsesnivået i operasjonene (DPKO & DFS, 2011:13). I tillegg har det blitt utvikling trening for å styrke

¹ En panelrapport (United Nations, 2000) som ble ledet av Algeries utenriksminister Lakhdar Brahimi, og rapporten har siden vært oppkalt etter han.

² FN definerer kapabilitet som egenskaper, kapasitet, vilje til personellet og utstyr som kan levere resultatene som kreves (DPKO & DFS, 2009:29).

den menneskelige kompetansen. I desember 2011 kom den andre progresjonsrapporten som følger opp og konkretiserer ambisjonene ytterligere.

Denne høsten har det i FN vært et stor fokus på det å sette New Horizon ambisjonene ut i live. Da Sør Sudan ble selvstendig 9. juni 2011 kom også mandatet for FN misjonen United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS). Denne operasjonen ble av mange i FN miljøet og av flere medlemsland fremhevet som muligheten til å sette ambisjonene i New Horizon ut i praksis (Rønning, 2012). Med en helt ny stat og en helt ny operasjon kunne FN endelig dra alle lærdommer fra tidligere misjoner og få inn en ny, robust og moderne styrke.

1.2 Problemstilling

Jeg har høsten 2011 selv fulgt videreutviklingen av flere av ambisjonene i New Horizon fra den norske FN-delegasjonen i New York. Det er flere utfordringer med å få bedre kapabilitet på bakken i fredsbevarende operasjoner, men den politiske drivkraften fremstår som enorm hvis interessen er stor nok, enten for FN i sin helhet eller for et medlemsland. Det er likevel sterke og delte meninger blant medlemslandene om å sette en standard og faste krav for fredsbevarende styrker. For noen land kan dette innebære et mindre økonomisk utbytte i forhold til tilbakebetaling av antall soldater og utstyr³, eller det kan innebære at noen medlemsland ikke lenger kan stille styrker i fredsbevarende operasjoner fordi de faktisk ikke lever opp til kravene. Mange medlemsland har kritisert styrkegenereringssystemet i Department of Peacekeeping Operations (DPKO) for manglende evne til å generere kapabilitetsstyrker, og hevder i stedet at de kun er et støttesystem som etterspør og aksepterer styrker de får tilbud fra. Det er mye som tyder på at FNs interne prosesser om å få bra nok kapabilitet til fredsbevarende operasjoner gjør det vanskelig å sette i live mange av de nye ambisjonene. Jeg ønsket å undersøke om New Horizon blir reflektert i styrkegenereringsprosessen, og hvilke eventuelle andre faktorer som gjør implementeringen utfordrende eller umulig når en fredsbevarende styrke skal genereres.

³ Reimbursement: FNs kompensasjon til troppebidragsland for deres utgifter ifm deployering til fredsbevarende operasjoner.

Med dette som bakgrunn søker denne oppgaven å svare på følgende problemstillingen:

Er FNs evne til å generere styrker en begrensning for den praktiske implementeringen av ambisjonene i New Horizon?

1.3 Avgrensning

Denne oppgaven vil kun ta for seg militær innsats opp til bataljonsnivå. Dette fordi hensikten med oppgaven er å undersøke FNs evne til å generere styrker. Dette vil oppgaven kunne oppnå ved å fokusere på en del av styrkegenereringen, og det vil dermed ikke være nødvendig å ta for seg genereringen av alle komponenter i et operasjonsområde. Fokuset i oppgaven vil være genereringen av infanteribataljoner og kritiske *enablers*⁴ da det er disse to hovedkategoriene New Horizon fremhever innenfor militær innsats på dette nivået. Da det er styrkegenereringssystemet som skal undersøkes vil ikke oppgaven analysere oppdraget eller operasjonskonseptet i sin helhet, og det vil ikke bli presentert en analyse av alle ambisjonene i New Horizon og progresjonen frem til i dag.

⁴ Denne oppgaven vil bruke det engelske ordet *enablers* i mangel på et dekkende norsk ord. FN definerer *enablers* som alle andre komponenter innenfor de militære styrkene som ikke er infanteribataljoner og som kan levere en form for ekspertise (United Nations, 2011e).

2. Metode

2.1 Metodebeskrivelse

Denne oppgaven vil være todelt. Den første delen vil redegjøre for hvordan FN genererer styrker og hvilke ambisjoner New Horizon skisserer for militære styrker i fredsbevarende operasjoner. Deretter vil oppgaven undersøke hvorvidt styrkene i UNMISS ble generert etter ambisjonene i New Horizon. Det er naturlig å bruke operasjonen i Sør Sudan som en case da dette er den eneste militære FN fredsbevarende operasjonen som har hatt oppstart etter New Horizon ble presentert i 2009, og dermed den første muligheten til å kunne implementere ambisjonene i praksis fra start⁵. Oppgaven i sin helhet vil ha en kvalitativ tilnærming med fokus på dokumentanalyse og intervju for å kunne undersøke meningen og spesielle kjennetegn ved New Horizon og FNs styrkegenereringsprosess (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010:32).

Innledningsvis vil oppgaven redegjøre for styrkegenereringsprosessen i sin helhet, fra en sikkerhetsresolusjon blir vedtatt til styrkene blir akseptert, da det er disse prosessene som gir bakgrunn for å kunne undersøke FNs evne til å generere militære styrker. Styrkegenereringsprosessen vil på bakgrunn av dette være rammeverket for den senere drøftingen. Da det er få dokumenter som beskriver styrkegenereringsprosessen vil denne delen være basert på en orientering gitt av assisterende sjef i Force Generation Service (se også vedlegg 4). Deretter vil oppgaven redegjøre for hvilke ambisjoner i New Horizon som er av viktighet for genereringen av militære styrker. Denne redegjørelsen vil i hovedsak være basert på en dokumentanalyse av New Horizon dokumentet.

Videre vil oppgaven undersøke hvorvidt det militære operasjonskonseptet og styrkekravene til UNMISS ble utviklet med bakgrunn i ambisjonene i New Horizon. Både konsept og krav spiller en avgjørende rolle for hvilket grunnlag styrkene senere blir generert etter. Deretter

⁵ Det eneste unntaket er United Nations Interim Security Force for Abyei (UNISFA) på grensen mellom Sør Sudan og Sudan, men da dette er en en-nasjons operasjon vil det gi et dårlig sammenligningsgrunnlag når det kommer til styrkegenerering.

vil oppgaven undersøke hvorvidt styrkene ble generert etter New Horizon ambisjonene. Dette vil kunne belyse hvorvidt FNs evne til å generere styrker begrenser en praktisk implementering av ambisjonene i New Horizon. Fordi det er få dokumenter som sier noe om styrkegenereringsprosessen relatert til New Horizon og UNMISS vil undersøkelsen til dels være basert på intervju som innsamling for kvalitative data. Hovedintervjuene har vært semistrukturerte da hensikten var å bruke noen av de samme spørsmålene ved alle intervjuene for å kunne gi intervjuene som en hovedkilde større troverdighet sammenlignet med forskningsbaserte kilder (se vedlegg 6). Samtidig var hensikten at informanten selv drev intervjuet fremover for å få en større forståelse og dybde om relasjonen mellom New Horizon og styrkegenereringsprosessen fra deres ståsted (Johannessen et al. 2010:138,139).

2.2 Metodekritikk

Ved å ha tjenestegjort ved den norske FN-delegasjonen under store deler av informasjonsinnhenting har det gitt meg en unik mulighet til å få innsikt i emnet som skal undersøkes. Jeg har bevisst hatt en objektiv tilnærming til problemstillingen ved at oppgaven ikke bare ser på FNs evne, men også på andre aktørers mulig påvirkning på prosessen. Både New Horizon og UNMISS er i en startfase og dette gir noen metodiske utfordringer. Det er få kilder som kan si noe om generering av styrker i UNMISS og i mindre grad forholdet mellom UNMISS og New Horizon. Bruk av kilder som intervju ble nødvendig for å kunne besvare problemstillingen, og informasjonen fra disse er mer krevende å etterprøve. Dette er informantenes subjektive oppfattelse av temaet, og min egen tolkning av innholdet vil også kunne påvirke. Likevel er det en stor styrke å kunne bruke førstehåndsinformanter på et relativt høyt nivå internt i FN som har lang erfaring i systemet og har god kjennskap til temaene.

Oppgaven tar utgangspunktet i relevante deler av New Horizon dokumentet i undersøkelsen av styrkegenereringssystemet. Fordi styrkegenerering generelt er lite omtalt i FN-dokumenter vil grunnlaget for hvilke deler oppgaven har fokusert på være basert på den bakgrunnskunnskapen jeg har opparbeidet meg ved å tjenestegjøre ved FN-delegasjonen. Dette gir noen åpenbare utfordringer; De avdelingene som genererer styrker i FN er ikke formelt forpliktet til å følge den nye reformen, og det er da min subjektive tolkning som legger grunnlag for vurderingen av systemet. Det er ingen operasjoner som er planlagt ut fra

New Horizon tidligere, og dermed finnes det ikke et sammenligningsgrunnlag. Da UNMISS er en integrert misjon hvor militæret bare er en liten del, kan innholdet bli tatt ut av kontekst når jeg kun tar for meg en snever del av New Horizon. Ved at jeg derimot er bevisst på disse faktorene og ikke generaliserer i min analyse hevder jeg at man tydelig kan peke på utfordringer med styrkegenereringsprosessen i forhold til New Horizon.

Ved å bruke styrkegenereringssystemet som et utgangspunkt for drøftingen og ved å se på New Horizon ambisjonenes oppbygning, gir dette en strukturell utfordring. Det går ikke et tydelig skille mellom ambisjonene, og siden genereringsprosessen er en parallell prosess kan det fremstå som noen av argumentene blir diskutert i feil kapitel. En slik utfordring vil være unngåelig gitt at linjene i teoriene er såpass flytende, men jeg mener denne strukturen er den mest naturlige med bakgrunn i problemstillingen.

2.3 Kildekritikk

New Horizon (DPKO & DFS, 2009) er i utgangspunktet ikke et offisielt dokument. Slik det står i forordet er det et dokument med hensikt å skape debatt og forslag til videre forming av fredsbevarende operasjoner. Sånn sett gir ikke dette dokumentet formelle oppgaver direkte til de forskjellige avdelingene i FN. Som et teoretisk rammeverk vil dette være en svakhet med kilden. På en annen side blir disse ambisjonene referert til i Generalsekretærens årlige rapport (United Nations, 2009) hvor det fremheves fire fokusområder for en fredsbevarende reform. I teorien er Generalsekretærens prioriteringer underavdelingenes mandat (Anonym, 2011). I sikkerhetsresolusjon 1996 (Security Council, 2011a) om situasjonen i Sør Sudan anerkjennes viktigheten av å dra lærdommer fra tidligere misjoner sett i lys av FNs fredsbevarende reformer, inkludert New Horizon rapporten. Både rapporten og sikkerhetsresolusjonen er offisielle uttalelser og dokument. I tillegg ble dokumentet brukt som referansepunkt for flere innlegg i FNs Spesialkomite for Fredsbevarende Operasjoner (C-34) denne høsten, blant annet av de nordiske landene (Norway, 2011). Sånn sett er det rimelig å si at både Generalsekretæren, Sikkerhetsrådet og flere medlemsland har anerkjent New Horizon som en offisiell strategisk reform.

Flere av mine hovedkilder er intervju av ansatte på et relativt høyt nivå i FN. Noen av disse har hatt hovedansvaret for utviklingen av flere av mine skiftelige hovedkilder. Alle informantene har fulgt de prosessene jeg undersøker tett og har dermed gitt meg førstehåndsinformasjon om temaet. En svakhet er at deres objektivitet er vanskelig å måle, og deres lojalitet til arbeidsgiver og deres eierforhold til prosessen kan filtrere og påvirke hvor nyanserte svar de gir. Ved å ha intervjuet ansatte ved forskjellige avdelinger uavhengig av hverandre, men med samme utgangsspørsmål, vil jeg ha grunnlag for å gjøre sammenligninger. Noen av kildene vil også være anonymisert av fortrolighetshensyn, noe som gir en plattform for frie og ærlige uttalelser der innholdet er sensitivt og ikke offentlige uttalelser fra FN. Utfordringen er at disse er vanskelig å etterprøve, men vil på en annen side kunne gi oppgaven mer substans. Selv om tilgangen til slike kilder er en styrke for oppgaven, må jeg være bevisst på at FN er en kompleks organisasjon og prosessen jeg skal analysere vil kreve omfattende forskning for å kunne gi et helt klart og helhetlig bilde. Selv om dette vil gjøre at flere konklusjoner og påstander kan fremstå som vage, vil det likevel kunne belyse klare utfordringer i systemet.

3. Styrkegenereringsprosessen

3.1 Innledningen til planleggings- og genereringsprosessen

Før en ny fredsbevarende operasjon kan starte må FNs Sikkerhetsråd utstede et mandat som definerer omfanget av styrken og hvilke oppgaver styrken skal utføre. Dette blir utarbeidet på bakgrunn av en teknisk anbefaling fra det antatte misjonsområdet og i en rapport gitt av Generalsekretæren (United Nations, 2011b). Hvis Sikkerhetsrådet avgjør at det beste alternativet i et tilfelle er å deployere en fredsbevarende styrke vil de formelt godkjenne en resolusjon som setter mandatet for operasjonen (United Nations, 2011b). Hensikten kan strekke seg fra å kun overvåke en våpenhvile avtale til å tilrettelegge for en sikkerhetssituasjon som gjør at landet kan bygges opp igjen (United Nations, 2011a). Et slik mandat må være tilstede før planleggings- og genereringsprosessen kan starte fordi det legger grunnlaget for hvilket geografisk område og med hvilke oppgaver det skal planlegges ut ifra. Dette er i utgangspunktet en parallell prosess hvor deler av planleggingen kan starte før Sikkerhetsrådet har vedtatt en endelig resolusjon.

3.2 Konsept og krav

Military Planning Service (MPS) i Department of Peacekeeping Operations (DPKO) har innledningsvis ansvaret for å utarbeide operasjonskonsept, styrkekrav og engasjementsregler (ROE) for operasjonen, parallelt med arbeidet i Sikkerhetsrådet. En utfordring er at siden planleggingen starter før man vet eksakt hva oppdraget og oppgavene, er må de planlegge etter hva som er det mest sannsynlige utfallet av resolusjonsforhandlingene (Bender, 2011). Likevel kan bakgrunn for operasjonskonseptet lett sammenlignes med planprosesser vi kjenner i Forsvaret; man må analysere situasjonen, trusselen, aktører, lende og vær, føre, lys som bakgrunn for å lage en plan eller et konsept. Dette er en integrert prosess i FN hvor flere avdelinger bidrar til utvikling av konseptet, for eksempel Department of Field Support (DFS) som i hovedsak jobber med logistikk og forsyning (United Nations, 2011b). Styrkegenereringsavdelingen i DPKO, Force Generation Service (FGS), blir rådført angående hvilke troppebidragsland som trolig eller sannsynlig kan stille med forskjellige kapasiteter i operasjonen (Bender, 2011).

I prinsippet vil DPKO legge frem tre konsept for operasjonen til Sikkerhetsrådet hvor de i utgangspunktet avgjør hvilket konsept man skal gå for i den gitte operasjonen. Med bakgrunn i konseptet og føringer gitt i mandatet vil styrkekrav bli utarbeidet, det vil si å definere hvilke type styrker som trenges, antall, kapasiteter, kapabiliteter og mer spesifiserte oppgaver. Disse legger grunnlaget for hvilke styrker som må genereres til operasjonen og hvilke kapabiliteter de må ha.

3.3 Generering

Force requirements, eller styrkekravene, er FGS sitt ”mandat” til å generere styrker (Stanciu 2011), og med bakgrunn i disse starter FGS prosessen med å søke interne databaser for ledige troppebidragsland og sende en forespørsel. Databasen heter United Nations Stand-by-Arrangement System (UNSAS) og ble utviklet på midten av 90-tallet i den hensikt å gjøre fredsbevarende operasjoner mer effektive. Konseptet er at medlemsland kan gi en betinget forpliktelse ved å registrere antall styrker de kan stille og ledig utstyr i en database. Dette for at FN enklere skal kunne se hvilke styrker som kan være aktuelle troppebidragsland i en fredsbevarende operasjon, og dermed sørge for hurtigere deployering. I følge Brahimi rapporten (United Nations, 2000) ble det skissert at troppebidragsland skulle registrere ledige styrker med mulig deployering på 7-90 dager avhengig av type bidrag. Gerard Haug (2011) som er assisterende sjef i FGS skisserer at FN skal, med tilgang til UNSAS, kunne velge bidrag som passer best i henhold til styrkekravene og sende forespørsel til de styrkene som er ledige. En annen tilnærming er å forespørre og lyse ut en gitt kapasitet, og troppebidragsland tilbyr bidrag hvis det blir politisk vedtatt. Med bakgrunn i positive tilbakemeldinger fra troppebidragsland vil FGS kunne sammenligne de tilgjengelige troppebidragene med bakgrunn i hvor hurtig de kan deployere, kvaliteten på styrken og utstyr, og kvantiteten på styrken.

Department of Peacekeeping Operations (DPKO) aksepterer og forplikter seg til et gitt tilbud med forbehold om at troppebidragslandet kan deployere med de kapasitetene de tilbyr. Skjematisk sett vil dette være punktet der troppebidragslandet formelt er godkjent, men de påfølgende stegene vil kunne i spesielle tilfeller endre dette. Etter FNs godkjenning vil troppebidragslandene dra til misjonen og foreta en rekognosering, for deretter å levere en rapport i forhold til eventuelle endringer av utstyr og endelig gjøre en liste av hvilket utstyr

de faktisk trenger. Dette resulterer i et *memorandum of understanding* (MOU) som i dette tilfellet er en ren finansiell avtale mellom DPKO og troppebidragslandet om hva som skal betales og kjøpes inn av utstyr (Bender, 2011). Denne blir, ifølge Haug, kontinuerlig oppdatert parallelt som prosessene pågår, og mange land har allerede signert den første MOU med deres tilbud i UNSAS (United Nations, 2000). Dette gjør at når forhandlingene iverksettes er det lite endringer som gjøres og prosessen er ofte ferdig i løpet av få dager. Etter forhandlingene er godkjent vil planleggingen av deployeringen starte, og det siste avgjørende punktet for en endelig godkjenning er inspeksjon. Her vil et team fra FN besøke troppebidragslandet for å se at de har alt på bakken av det de faktisk har tilbudt, og at alt utstyr eksisterer med forventet kvalitet og i antall. Deretter vil landet få klarsignal til å deployere.

3.4 Sammendrag

Operasjonskonsept og styrkekrav vil bli forhåndsplanlagt i den grad det er mulig, parallelt med forhandlinger og prosesser i Sikkerhetsrådet. Når mandatet er vedtatt vil operasjonskonsept og styrkekrav kunne ferdigstilles. Planleggingen er en integrert prosess med flere deler av FN, blant annet FGS som gir råd om hvilke trolige kapasiteter og troppebidragsland operasjonen kan generere. Rundt tre konsept blir lagt frem for Sikkerhetsrådet, og styrkekravene videreutvikles på bakgrunn av valgt konsept. FGS etterspør troppebidragsland gjennom UNSAS eller forespør kapasiteter, og sammenligner deres kapabilitet og deployeringstid. Deretter aksepterer og forplikter DPKO seg til et tilbud, MOU forhandlinger blir signert og FN utfører en siste inspeksjon av troppebidragslandets styrke.

4. New Horizon: ambisjonen om økte kapabiliteter til dagens og fremtidens fredsbevarende styrker

4.1 Kapabilitetsdrevet tilnærming

En kapabilitetsdrevet tilnærming går fra tidligere ”soldat-intensiv” strategi med fokus på kvantitet til nå å fokusere på *egenskaper, kapasitet og vilje* til personellet, i tillegg til *utstyr* som kan levere resultat i henhold til kravene (DPKO & DFS, 2009:29). Dette innebærer et større fokus på å definere *operasjonsstandarder* og identifisere nødvendig personell og materiell for å kunne løse oppdragene på bakken. Ambisjonene om økte kapabiliteter stiller krav til Sekretariatet, som må kunne sette krav til misjonen og treningsstandarder, og medlemslandene, som må bidra med kapable styrker og utstyr, finansiering og bidra til kapasitets bygging (DPKO & DFS, 2009:27). Det å øke kvaliteten på de menneskelige ressursene gjennom forbedret trening, standarder og planlegging vil være avgjørende for å kunne drive fredsbevarende operasjoner med få ressurser (Breidlid, Coning, Jovin & Singh, 2011: 19). New Horizon erkjenner at dette er en transformasjon som vil ta tid (DPKO & DFS, 2009:29). Likevel er et *Infantry Battalion Pilot Project* allerede godt i gang, og ble først skissert i den første progresjonsrapporten (DPKO & DFS, 2010:16). Her utvikles en generisk manual som skal sette standarder på typiske fredsbevarende oppgaver, organisering og krav til utstyr (Breidlid et al. 2011:29). Utvikling av retningslinjer og kapabilitetskrav for beskyttelse av sivile ble fremhevet i samme rapport, og ble ferdig i år (DPKO & DFS, 2010:13; 2011:7). Mange treningssenter, både FN-godkjente og selvstendige, har utviklet mange forskjellige typer trening for personell som skal til fredsbevarende operasjoner. Et eksempel er *Joint Mission Analysis Centre* (JMAC), FNs etterretningskonsept, som ble holdt i Oslo for andre gang høsten 2011⁶. Likevel er dette tiltak for å øke kapabiliteten som enten er under utvikling eller i startfasen, og New Horizon erkjenner at uforberedt personell fortsatt deployerer til misjonene (DPKO & DFS, 2009:31). En annen utfordring er kostnadene av mer sofistikert og nytt utstyr som følge av mer komplekse oppgaver (DPKO & DFS, 2009:28), noe som innebærer at troppebidragslandene må ha ressursene og

⁶ Norwegian Defence International Centre (NODEFIC) ved Forsvarets Høyskole holder kurs i FNs etterretningskonsept JMAC.

insentivene til å levere det. Noen troppebidragsland har ikke muligheten til å hurtig anskaffe moderne utstyr eller dekke investeringskostnadene (DPKO & DFS, 2009:32).

4.2 Definere fremtidige behov

Konseptet bak de definerte behovene er å kunne endre fredsbevaring mot det moderne stridsfeltet og manøverkrigføring. Fleksibilitet, situasjonsbevissthet og effektiv utnyttelse av styrkene er tenkte nøkkelegenskaper for å kunne lykkes med å få mer effekt ut av mindre ressurser, noe som var bakgrunnen for denne delen av New Horizon (Anonym, 2011).

Flere av dagens fredsbevarende operasjoner er lokalisert i store geografiske områder med vanskelig terreng, og ofte er infrastrukturen og standarden på veiene dårlig. I FNs operasjon i Kongo⁷ er den militære styrken på nesten 17 000 soldater (United Nations, 2011c), mens arealet av landet er større enn hele vest Europa. I denne operasjonen, som i mange andre FN operasjoner, er hovedoppgaven å beskytte de sivile. Kraftige regnperioder i flere misjonsområder gjør det også tidvis umulig å forflytte seg med kjøretøy flere måneder i året. Disse faktorene gjør at høy *mobilitet* ofte er avgjørende for at de militære styrkene skal kunne løse sine oppgaver. Ofte vil allerede knappe ressurser som strategiske fly og taktiske helikopter (DPKO & DFS, 2009:27) vil være kritisk for å kunne nå ut i operasjonsområdet og til sivil befolkningen.

Enablers er ofte kritiske mangler i FN operasjoner. Ingeniører, logistikk og transportavdelinger er avgjørende for å sikre etterforsyning til infanteribataljonene, og for å kunne bygge bedre veier og annen nødvendig infrastruktur (United Nations, 2011e). Sistnevnte er et ledd for å kunne bidra til å bygge opp igjen landet og øke FNs legitimitet (DPKO & DFS, 2009:27; United Nations, 2011e). Som nevnt over er også helikopter en avgjørende *enabler*, ikke bare for å kunne vise mer tilstedeværelse og reagere hurtigere, men også som en ressurs til overvåkning og innhenting av informasjon om operasjonsområdet. En økende etterspørsel etter mer mobile kapabiliteter og teknologi vil nødvendigvis ikke minske kostnadene selv om det kan kreve et mindre antall personell.

⁷ United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)

Etterretning er et sensitivt begrep og har vært nærmest ikke eksisterende i FN sammenheng, mye på grunn av vertsnasjonenes samtykke. Det forbindes med hemmelighold og spionasje, og dermed har det blitt sett på som en trussel av enkelte medlemsland (Ravndal, 2010:103, 106; Stanciu, 2011). Likevel har erfaringer fra for eksempel FNs misjon på Haiti⁸ vist at etterretning er et effektivt middel for å kunne innhente informasjon som videre har ledet til pågripelsen av brutale gjengledere og lokalisering av våpenlager, opprørsbaser og andre viktige instanser i deres oppdrag for å bedre sikkerhetssituasjonen (Dorn, 2009). Flere i FN har erkjent at man må drive en form for *informasjonsinnhenting* for å kunne drive effektive operasjoner, og forhindre og være proaktive mot trusler spesielt mot sivil befolkningen. Tilgang på informasjon eller etterretning er i så måte også viktig for egen styrkebeskyttelse (Ravndal, 2010:103). New Horizon poengterer observasjons- og overvåkningskapasiteter som kritiske mangler, både det å drive effektivt innhenting i mørke samt analysere og prosessere data (DPKO & DFS, 2009:27).

4.3 Øke og utvide bidragsbasen

New Horizon skriver at en global miks av bidragsytere er viktig for å styrke legitimiteten og samarbeidet til fredsbevarende styrker. En bredere bidragsbase vil gi mer fleksibilitet for å kunne levere riktig sammensetning av kapabiliteter og styrker i en misjon (DPKO & DFS, 2009:33). Haug (2011) sier at DPKO vil favorisere nye bidragsland for å ekspandere bidragsbasen. Det er også naturlig å påpeke at med en mer kapabilitetsdrevet tilnærming vil det i større grad være viktig med bidragsland som allerede har ressurser for å kunne levere best- og hurtigst mulig i en operasjon. En økt bidragsbase kan også innebære bilateral støtte og donering av utstyr og trening (DPKO & DFS, 2009:34). I den første progresjonsrapporten er et av tre definerte fokus områder det å generere og forsørge kritiske ressurser gjennom en ekspert- og bærekraftig bidragsbase (DPKO & DFS, 2010:16). Dette er skisser som et ledd for å bidra til en sterkere prestasjonskultur i FNs fredsbevaring. I samme rapport blir det påpekt en ambisjon om tettere koordinering mellom Sekretariatet og medlemslandene for å

⁸ United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)

kunne kartlegge bidragslandenes vilje og kapasitet til å bidra, samt forbedre Sekretariatets tilnærming til bidragsland. (DPKO & DFS, 2010:17).

4.4 Sammendrag

For å kunne implementere New Horizon i praksis må det være definerte operasjonsstandarder og FN må kunne generere militære styrker som er trent for og har kapabiliteten til å løse gitte oppdrag. Dette kan innebære økte kostander i form av mer moderne utstyr og sofistikert teknologi. For å kunne få en fredsbevarende styrke som reflekterer New Horizon er det viktig at de har høy mobilitet og kan forflytte seg over store avstander og i alt slags type klima for å løse sine oppdrag. Informasjonsinnhenting som et konsept må være tatt i betraktning for å bedre ivareta egen styrkebeskyttelse og være proaktive mot trusler mot sivile. Her er det nødvendig med utstyr til å drive effektiv observasjon og overvåkning. FN må kunne generere kritiske ressurser som ingeniører som kan utbedre infrastrukturen i landet, og helikopter som kan sikre hurtig reaksjon og innhenting av informasjon. Ambisjonen er at dette skal genereres gjennom en ekspert- og bærekraftig bidragsbase. En global miks av bidragsyttere vil også kunne gi bedre legitimitet til operasjonen i sin helhet.

5. Konsept og krav: basert på tilbud eller etterspørsel?

5.1 En kapabilitetsdrevet tilnærming

De største troppebidragslandene til fredsbevarende operasjoner er utviklingsland, hvorav 85% kommer fra G77-landene⁹. I mai 2011 diskuterte FN en revidering av tilbakebetalingen til troppebidragsland. Dette er en problemstilling som ble påpekt i New Horizon (DPKO & DFS, 2009:32) og som videre ble anbefalt forsterket i samsvar med nye standarder i den første progresjonsrapporten (DPKO & DFS, 2010: 16). Under dette møtet påpekte representanten fra G77 at det må iverksettes seriøse tiltak for å kunne tilføre tilstrekkelig med midler til operasjonene og til troppebidragslandene. Hvis ikke kan konsekvensen være at de ikke lenger kan bidra i fredsbevarende operasjoner (United Nations, 2011f). I følge kilder i DPKO (Anonym, 2011) har det i nesten et år vært spenning med tanke på finansielle spørsmål og tilbakebetalinger for UNMISS. Allerede i planleggingsfasen i mars var de som håndterte finans inne og signaliserte ”don’t let it get too big” (Anonym, 2011). Denne uttalelsen kan tolkes som et signal på at operasjonen ikke vil bli tilført mer midler enn andre operasjonen. Selv om uttalelsen fra G77 er mer generell understreker dette en utfordring FN har i forhold til finanseringen av fredsbevarende operasjoner med krav om bedre utstyr og mer sofistikert teknologi. I UNMISS er seks av troppebidragslandene medlem av G77¹⁰. Selv om dette er en gruppe utviklende land skal eksempelet selvfølgelig ikke generaliseres da India og Kina for eksempel er to av verdens hurtigst voksende økonomier¹¹. Likevel kommer det frem at India som et eksempel ikke har samme kvalitets utstyr som mange rike, vestlige land (Adebayo, 2011:241). Mange av de største troppebidragslandene har få ressurser, og ser man problemstillingen opp imot en kapabilitetsdrevet tilnærming kan man stille spørsmål til hvorvidt konsept og krav blir påvirket av at ressursansvaret i stor grad ser ut til å falle på FN selv.

⁹ En interesse gruppe i FN som består av utviklingsland og Kina. Gruppen hadde innledningsvis 77 medlemmer, og derav navnet. I dag består gruppen av 132 land (Group of 77, 2012a)

¹⁰ Kambodsja, Kina, India, Kenya, Nepal og Rwanda (Group of 77, 2012b)

¹¹ <http://www.investopedia.com/terms/b/brics.asp#axzz1igIzbJgy> (06.01.2012)

Operasjonskonseptet viser en kapabilitetsdrevet tilnærming, men det fremstår også som om at det er mangel på vilje og forståelse internt i FN for å implementere de nye konseptene. I følge operasjonskonseptet ville infanteribataljonene kunne ivareta fleksibilitet i operasjonen ved bruk av Temporary Operating Bases (TOBs) i områder med høyere trussel for uroligheter og vold (DPKO, 2011:3). Operasjonskonseptet har tydelig en mer fleksibel bruk av styrkene (Rønning, 2012). Utfordringen er nødvendigvis ikke troppebidragslandene når det kommer til å få kapabilitetene og utstyret de er ute etter (Bender, 2011). Når det ble lagt frem at FN burde finansiere ekspedisjonstelt til infanteribataljonene som kunne brukes som TOBs, var det interne krefter i FN systemet som ikke så grunnen til å kjøpe disse fordi de ikke skulle nyttes hele tiden (Bender, 2011). Selv om det til slutt ble en enighet om innkjøp signaliserer dette eksempelet to ting: Når troppebidragslandene ikke har ressursene selv må FN bidra til å muliggjøre konseptet. Og eksempelet viser tegn til mangler på en helhetlig forståelse internt i FN for å få implementert ambisjonene i praksis.

5.2 Fremtidige behov

5.2.1 Mobilitet

Planen for de militære styrkene i UNMISS er å drive mobile og fleksible operasjoner for å kunne utvide områdene hvor de kan bedre sikkerheten, samtidig som de skal streve etter tilstedeværelse over lengre tid i områder utenfor deres definerte ansvarsområde. Hensikten er å avskrekke, opprettholde situasjonsbevissthet og få kontroll over flere områder (DPKO, 2011:3). I følge Christian Bender (2011), som jobbet med utviklingen av operasjonskonseptet, skulle mobilitet bli ivaretatt ved enten å spre infanteribataljonene i hele misjonsområdet eller ved flere og mer mobile kjøretøy, flere helikopter og færre soldater. Kostnadene ble estimert tilsvarende det samme, men da sistnevnte kapasiteter var mer urealistisk å få på grunn av allerede lite tilbud, planla de med spredte infanteribataljoner. Andre kilder i DPKO hevder at UNMISS hadde fem alternative konsept, men kun et alternativ ble lagt frem for Sikkerhetsrådet (Anonym, 2011). Selv om det kan tolkes som om at konseptet til dels ble basert på hvilke kapabiliteter de realistisk kunne få, fremstår det likevel som om konseptet ble utviklet med mobilitet som en viktig faktor.

Operasjonskonseptet nevner terrenget og krav til mobilitet som to avgjørende faktorer for kravene til både de vanlige infanteribataljonene og styrkereserven, men det er kun styrkereserven som fikk krav om pansrede taktiske kjøretøy (ATV) og luftmobil kapasitet (Military Planning Service, 2011a; c). Konseptet skisserer at hele eller deler av styrkereserven er planlagt som en luftmobil ressurs. Her kan det tyde på at DPKO allerede fraskriver en luftmobil reservebataljon ved å sette et krav om minimum et redusert mekanisert eller motorisert kompani som luftmobil, avhengig av tilgjengelig luft transport (Military Planning Service, 2011c:7). På en annen side skisserer konseptet en løsning ved å kunne deployere ut et forparti på bakken til områder hvor det er høy sannsynlighet for stridigheter. Styrkereserven vil da være mer spredt og helikopter transporten vil være mer tidkrevende, men styrkene vil på en annen side allerede være i området (Stanciu, 2011). Det kan likevel allerede her hevdes at operasjonen ikke har nok helikopter ressurser, noe som ser ut til å svekke konseptet om en luftmobil styrkereservebataljon. Ifølge interne kilder i DPKO var det egentlig nødvendig at alle infanteribataljonene hadde bedre kjøretøy og var luftmobile for å kunne ha tilstrekkelig mobilitet. I tillegg burde operasjonen ha elveressurser som for eksempel båter (Anonym, 2011). Dette er et land hvor regntiden gjør det ekstremt vanskelig å forflytte seg på grunn av oversvømte veier og vassdrag. Sistnevnte er tatt i betraktning for infanteribataljonene som skulle deployere til Bentiu, Bor og Malakal (Military Planning Service, 2011a:7). Selv om styrkekravene tydelig belyser behovet for visse mobilitetsressurser, fremstår de i for stor grad basert på hva operasjonen kan få og ikke hva som vil være nødvendig for å løse operasjonskonseptet effektivt.

5.2.2 Enablers

Det tyder på at kravene som er skissert av MPS i for stor grad er farget av antallet *enablers* det er realistisk å få tilbud fra, og ikke hva som faktisk trengs. I UNMISS skisseres det med kommando og kontroll fra styrkehovedkvarteret over *enablers* som stridshelikopter og andre luftstyrker som kan nyttes til rekognosering og overvåkning, og feltingeniører med hurtig reaksjonstid (DPKO, 2011:4). At dette blir fremhevet innledningsvis kan tyde på deres viktighet for operasjonen. Operasjonskonseptet skisserer seks + to helikoptre (DPKO, 2011:annex C), mens styrkekravet endte opp med å sette seks helikopter som krav i operasjonen (Stanciu, 2011). Likevel stilte Russland med åtte helikoptre fra start fordi dette passet deres struktur, men trekker allerede ut to av sine helikoptre ved nyttårsskiftet. Dette

kan tyde på at antallet er som det er fordi DPKO sliter med å få troppebidragsland til å stille helikoptre til fredsbevarende operasjoner. Stanciu hevder at det er mangel på helikopterressurser selv om de har antallet skissert i styrkekravene. At dette kan være en trend fremgår også i et intervju med tidligere sjef for DPKO, Alan Le Roy (United Nations, 2010:7). Under konsolideringsprosessen av *enablers* forteller Bender (2011) at hvis noen argumenterer bra for en løsning på en utfordring eller oppgave med bruk av ressurser de allerede har i operasjonen, vil ikke en ny ressurs settes som krav, noe som betyr at de sparer penger. Dette ble blant annet gjort i vurdering av ekstra transport- og eskortekjøretøy. I den andre progresjonsrapporten (DPKO & DFS, 2011:15) beskrives nødvendigheten av å vurdere alternative tilnærminger når styrkekravene blir utarbeidet for å kunne operere kosteffektivt og tette behovet som er på bakken. MPS ser ut til å ha gjort dette, men det fremgår som om at det valgte mobilitetskonseptet reduserte antall helikopter i stedet for å sette et krav om det antallet som ideelt sett burde ha vært i operasjonen. Det kan dermed være rimelig å hevde at de har utarbeidet krav basert på hva de kunne få. Ved at det i tillegg nå blir omdisponert helikopter fra tre nabomisjoner til UNMISS på grunn av Russlands uttrekning (Rønning, 2012), signaliserer igjen at de har et større behov for ressursen enn hva kravene tilsier.

Et eksempel som underbygger denne påstanden, men med motsatt utfall, var generering av ingeniørkompaniene. Operasjonskonseptet og styrkekravene definerer et behov for tre ingeniør kompani i operasjonen. To kompani fra UNMIS ble overført til operasjonen (se vedlegg 3) og det var i utgangspunktet bare behov for å generere et ingeniørkompani. FN fikk tilbud fra både Japan, Korea og Kambodsja, og endte opp med å akseptere et fjerde ingeniør kompani som ble underlagt misjonen. Dette fremstår som meget positivt fordi det gir UNMISS en kapasitet som kan gjøre oppgaver som er synlig for befolkningen og dermed styrker FN's legitimitet (Stanciu, 2011). Likevel hevder Stanciu at det alltid er rom for bedre *enablers*, selv om de har generert styrker som lever opp til styrkekravene. Utviklede land med nok ressurser og bra utstyr har en kultur for å prestere, og resultatet i enden kan være levering av produkt med bedre kvalitet og lengre levetid (Stanciu, 2011). Disse uttalelsene kan tolkes dithen at antall ingeniørkompani og kravet til deres kapabiliteter burde ha vært høyere for å kunne levere ønskelige resultater på bakken.

5.2.3 Informasjonsinnhenting

Konsept og krav gjenspeiler New Horizons ambisjon om informasjonsinnhenting. Det er skissert i operasjonskonseptet at infanteribataljonene skal skaffe ”accurate situation awareness” med bruk av robust patruljering (DPKO, 2011:4). Dette blir også reflektert i deres styrkekrav hvor en strategisk oppgave er å observere og rapportere aktivitet fra andre væpnede grupper (Military Planning Service, 2011a: 8). Et spesielt krav er at de skal kunne utføre taktiske operasjoner om natten og i all type vær. Her er det også spesifiserte krav til nattobservasjon (Military Planning Service, 2011a:9, 15). Dette er helt i tråd med hva New Horizon skisserer. Bender forteller at det var et helt klart konsept at det skulle være en tidligvarslingsmekanisme noe som er reflektert i oppgavene i operasjonskonseptet (DPKO, 2011:5). Dette er også skissert som et middel for krisehåndtering i New Horizon (DPKO & DFS, 2009:24). Det ble vurdert ekstra rekognoseringsressurser, men konklusjonen ble å delegere dette til helikopterenheten som ville få rekognoseringsoppdrag foruten om logistikk og transport av styrkereserven for å få flere flytimer¹² (Bender, 2011).

I forbindelse med utviklingen av en generisk manual for infanteribataljonene er droner, heretter kalt UAV, skissert som et eksempel på en fremtidig kapabilitet. Bender hevder at det er til operasjonelt bruk en slik ressurs ville være mest nyttig. Dette fordi det kan gi militær informasjon som vil kunne styrke situasjonsforståelsen og være nødvendig for sikkerheten til personell og sivile (Ravndal, 2010:112). Det er likevel to hovedutfordringer. For det første er det ingen land som tilbyr en slik kapasitet, og det er veldig kostbart både i bruk og for analysepersonell. For det andre hevder Bender at det trolig aldri vil bli akseptert med operasjonelt bruk av UAVer av verts nasjonen på grunn av fare for overvåkning av nasjonale styrker og etterretning. Taktisk bruk av UAVer tror han ikke vil være noe problem, verken kostnadmessig eller å få vertsnasjonens aksept, og Bender sier troppebidragslandene gjerne må nytte slike ressurser hvis de har. Disse kan da nyttes for å kunne identifisere trusler mot mandatet (Ravndal, 2010:112). Det blir likevel ikke satt som et spesifikt krav da de fleste troppebidragslandene ikke har ressursen, og den taktiske fordelene av UAVer ikke er definert som stor nok (Bender, 2011). Mer sofistikert teknologi kan uansett bidra til å gi bedre

¹² Da flykapasitet i fredsbevarende operasjoner kun får tilbakebetalt per flytime ville denne ressursen bli utnyttet maksimalt (Bender 2011)

etterretning og en større situasjonsoversikt (Nyhamar, 2010:18). Hvorvidt den taktiske fordelingen er stor nok eller ikke i UNMISS gir ikke denne oppgaven bakgrunn for å si, men eksempelet viser igjen tegn til at styrkekravene ikke setter krav til kapabiliteter de høyst sannsynlig ikke kan få.

5.3 En økt bidragsbase

I UNMISS var det innforstått i DPKO at det var nødvendig med styrker på bakken så fort som mulig, et signal som også ble gitt av sjefen for misjonen (SRSG)¹³. Intensjonen med hurtig deployering er reflektert i New Horizon hvor en tidlig og robust tilstedeværelse er kritisk for en troverdig ny fredsbevarende operasjon (DPKO & DFS, 2009: 18). Med FNs tilnærming i UNMISS la ikke dette opp til en økt bidragsbase. I følge Bender (2011) ønsket han å tidlig sende ut et Note Verbal¹⁴ til alle medlemsland med styrkekravene og etterspørre kapasiteter for å kunne få et bredere tilbud, noe han mente kunne ha vært realistisk innenfor tidsrammen de hadde. Bakgrunnen for dette er at mange utradisjonelle, og ofte vestlige styrker, må ha en godkjennelse om å tilby styrker opp på parlamentsnivå, noe som tar lengre tid. I følge han selv ble forslaget nedstemt fordi det var ”udiplomatisk” (Bender, 2011). Det som i stedet ble gjort var å sende ut forespørsel til troppebidragsland som hadde gitt signal om ledige styrker, enten via UNSAS eller styrker som nylig hadde deltatt i MINURCAT¹⁵. Selv om FGS fulgte SRSGs forslag om å henvende seg til utradisjonelle troppebidragsland, blant annet Norge, var responsen dårlig. ”Hadde vi bare forespurt utradisjonelle styrker kunne vi ha endt opp med en forsinkelse på minst 3 mnd”, hevder Stanciu i FGS.

Sikkerhetsrådets tilnærming til prosessen legger heller ikke opp til en økt bidragsbase. Mandatet for operasjonen ble vedtatt 8. juli 2011 med etablering av operasjonen 9. juli (Security Council, 2011a:1, 3). Operasjonskonsept og de fleste av styrkekravene som denne oppgaven baserer seg på er datert i september 2011 (med unntak av ingeniør). Her er det en

¹³ Special Representative of the Secretary General, overordnet sjef for hele misjonen. I UNMISS er dette norske Hilde Frafjord Johnson.

¹⁴ Et usignert diplomatisk skriv utformet i tredje person ofte sendt som en slags påmidlelse eller erkjennelse om en sak. <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Verbal+note> (03.01.2012)

¹⁵ United Nations Mission in the Central African Republic and Chad ble avsluttet 31. desember 2010. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minurcat/> (03.01.2012)

åpenlys utfordring å kunne etablere en hurtig og robust tilstedeværelse med bakgrunn i skisserte krav. Det kan rettes kritikk mot Sikkerhetsrådet i dette tilfellet for å ikke tilrettelegge for effektiv forhåndsplanlegging. Selv om New Horizon skisserer utsteding av operasjonsmandater seks måneder før en overføring av allerede eksisterende operasjoner (DPKO & DFS, 2009:10), gir dette et signal om at operasjonsmandater må komme i forkant av operasjonen for å kunne sikre forhåndplanlegging og effektiv deployering. På en annen side var ikke Sør Sudan ukjent for DPKO med bakgrunn i UNMIS¹⁶. Operasjonen kom heller ikke som en overraskelse, og kilder i DPKO hevder at de burde ha hatt bedre informasjon om terrenget og hvilke *enablers* de trengte (Anonym, 2011). Likevel kan ikke MPS ferdigstille operasjonskonsept og styrkekrav før mandatet er vedtatt, selv om MPS drev forhåndsplanlegging med bakgrunn i lende, antatte oppgaver og tidligere utfordringer (Bender, 2011). En allerede forsinkelse i denne delen av prosessen vil kunne gi et endra større tidspress under den faktiske genereringen, noe som igjen ikke legger til rette for utradisjonelle bidrag.

5.4 Delkonklusjon

Flere hevder at FN og DPKO mangler en sammenhengende tilnærming for å kunne oppnå og stille de riktige styrkekravene til fredsbevarende styrker (Anonym, 2011). Da operasjonskonseptet legger grunnlaget for hvilke krav som stilles er det oppsiktsvekkende at Sikkerhetsrådet ikke blir gitt noen valgmuligheter og får en realitetssjekk for hva operasjonen faktisk krever av kapabiliteter. Samtidig planlegger MPS ut fra hva FGS hevder er realistisk å få av troppebidragsland, noe som kan ekskludere kapabiliteter de trolig burde ha inkludert i styrkekravene, som for eksempel mer luftressurser. Hvorvidt finansieringen av operasjonen også påvirker dette i tillegg er vanskelig å si.

Det fremgår som en begrensning for ambisjonene at FN ikke tilrettelegger for utradisjonelle styrker ved å ikke tilnærme seg flere troppebidragsland. Det kan tyde på at noen interne krefter i FN enten mangler forståelse eller vilje for å implementere ambisjonene ved å ikke godkjenne en annen form for forespørrende tilnærming til medlemslandene, noe som trolig kan gi mer tid til nasjonale prosesser. Prosessen i Sikkerhetsrådet fremstår også som en

¹⁶ United Nations Mission in the Sudan

begrensning ved å ikke tilrettelegge for en mer effektiv planlegging. Selv om FN har tatt ambisjonene i betraktning i operasjonskonseptet og styrkekravene, spesielt hvis man ser på fleksibilitet og effektiv utnyttelse av ressurser ved mobilitet og informasjons innhenting, ser det ut til at implementeringen av New Horizon vil være begrenset allerede før genereringen har startet.

6. Generering eller akseptering?

”Man ønsker å følge boka, men det er ikke alltid den raskeste måten å gjøre det på.”

Florin Narcis Stanciu i FGS på spørsmål om UNMISS ble generert etter New Horizon (Stanciu, 2011).

6.1 Bakgrunn

Da UNMIS fikk mandat til å trekke ut og avvikle rett etter at UNMISS ble opprettet (Security Council, 2011b), ble deler av styrkene fra tidligere UNMIS godtatt overført til den nye misjonen av Sør Sudanske myndigheter. Bangladesh fikk godkjenning til å stå i en overgangsperiode til resten av den totale militære styrken var operasjonell. Andre troppebidragsland fra UNMIS fikk ikke stå på bakken i det hele tatt. Dette gjorde at den nye misjonen hadde oppimot 5000 av maksimalt 7000 soldater på bakken relativt hurtig, og færre styrker trengte å bli generert (Stanciu, 2011). Likevel var det nå muligheter for nye troppebidragsland inn i operasjonen.

6.2 En kapabilitetsdrevet generering?

Hensikten med genereringsprosessen er i kort å generere kvalifiserte styrker og personell innenfor en viss tid. I følge FGS fungerer ikke UNSAS effektivt fordi den ikke inneholder nok bidragsvillige land til å gi gode nok valgmuligheter, og den blir ikke tilstrekkelig oppdatert av troppebidragslandene (Hauy, 2011; Stanciu, 2011). I tillegg kan registrerte troppebidragsland alltid si nei til en forespørsel fra FN (United Nations, 2000). Et eksempel her er Chile og Argentina som for et år siden signerte MOU for en brigade til fredsbevarende operasjoner, men da FGS etterspurte styrker til UNMISS kunne de verken stille med helikopter eller infanteribataljoner (Stanciu, 2011). En slik problematikk resulterer i at FN ofte må akseptere hva som blir tilbud i stedet for å søke etter nøkkelkapasiteter (Breidlid et al. 2011:20). I UNMISS var det noen medlemsland som ivrig tilbydde styrker og medlemsland som ikke responderte på forespørsler. ”Vi måtte ta det som var mulig, vi kan ikke velge hvem som ønsker å være troppebidragsland” (Stanciu, 2011). Likevel hevder både Stanciu og Bender at alle de militære styrkene som ble akseptert oppfylte styrkekravene. I

følge Bender (2011) var det ikke akseptabelt å akseptere styrker i denne misjonen som ikke var innenfor kravene. Dette vises blant annet ved at India ikke fikk stille en av sine infanteribataljoner fra UNMIS som styrkereserve da de ikke hadde tilfredsstillende kjøretøy (Bender, 2011). Påstanden om at FGS aksepterer flere styrker enn de generere fremgår på mange måter som riktig, men på tross av dette består alle styrkene i UNMISS styrkekravene.

En kapabilitetsdrevet tilnærming fremstår som en stor utfordring å implementere fordi det er vanskelig å måle og følge opp, og fordi det er mangel på generelle operasjonsstandarder. Standarden på treningen, viljen og evnen til troppebidragslandene vil ikke denne oppgaven kunne analysere, men i følge Bender (2011) har alle styrker en form for trening før de deployeres. I tillegg drar et team fra FN til troppebidragslandet for å sjekke utstyr og standarder, også til en viss grad soldatenes evne til å løse oppdrag, før deployering. Utfordringen er at FN ikke utfører slike inspeksjoner ved rotasjoner, noe som gjør at de ikke får fulgt opp standarden (Bender, 2011). I tillegg fremstår det som om det ikke er noen standard bortsett fra hva som blir skissert i styrkekravene, men disse sier ikke noe om trening. Den generiske manualen som utvikles for infanteribataljonene vil trolig sette en form for standard, noe som også er en ambisjon i den andre progresjonsrapporten (DPKO & DFS, 2011:18). Bender sier selv at han tviler på at det noen gang vil bli vedtatt en full aksept for slike standarder. Bakgrunnen for dette er at kreves enighet i FN om en slik sak. Vestlige land ønsker å heve kvaliteten, men stiller ikke selv med ønskede kapabiliteter. På en annen side ser mindre utviklede land at slike standarder vil kunne bety en stor utfordring for dem, og sjansen for at de ikke kan delta er stor (Bender, 2011).

Daniella Kroslak i DPKO (2011) hevder at det er "ingen" som sender sine beste soldater til fredsbevaring. Dette understøttes også av Bender (2011) som forklarer at de store troppebidragslandene ofte har en reel nasjonal trussel, og prioriterer sine beste kapasiteter nasjonalt. Om dette er tilfellet i UNMISS er vanskelig si, men det belyser at FN har en stor utfordring med å kunne generere etter denne ambisjonen. Likevel forteller Stanciu (2011) at de hadde en liste over ledige troppebidragsland og så på faktorer som disiplin, erfaring fra fredsbevaring, kapabiliteter og tidligste tid for deployering som noen faktorer. Han hevder selv at tid til deployering ikke ble prioritert foran kvalitet og bruker Nepal, Mongolia og Kambodsja som et eksempel som etter geografi har betydelig lengre deployeringstid sammenlignet med Afrikanske land. Han påpeker at Nepal har lange tradisjoner med

fredsbevarende operasjoner og at Mongolia har fremstått som en seriøs aktør, og dette var faktorer som ble vektlagt (Stanciu, 2011). Likevel er oppfattelsen av hva som ikke er en god nok soldat, god nok disiplin og hvem som fremstår som en seriøs aktør være subjektivt. Uten standardiserte krav vil en kapabilitetsdrevet generering være basert på den subjektiv oppfattelsen til de som genererer.

6.3 Fremtidige behov

Det fremstår som om at medlemslandene har en manglende vilje til levere ressurser som vil minske de kritiske behovene. Den første progresjonsrapporten refererer til to lister med militære kapabilitetsgap som ble distribuert til medlemslandene både i 2009 og 2010 hvor det er blitt påpekt nødvendigheten av medlemslandenes støtte og bidrag for å kunne generere disse til fredsbevarende operasjoner (DPKO & DFS, 2010:17). Videre står det at slike lister nå skal distribueres kvartalsvis for å sikre kritiske ressurser, og her blir militære helikoptre spesielt trukket frem. Konsekvensen av manglene er mindre operasjonell effektivitet i de mest komplekse operasjonene. Gapene ble reflektert i den første progresjonsrapporten, med spesielt fokus på kritisk mangel på helikopter. Senest 20. September 2011 ble mangelen på helikopter referert til i Generalsekretærens brev til Sikkerhetsrådet hvorav medlemslandene oppfordres til å bidra for å tette det kritiske gapet i flere fredsbevarende operasjoner som nå står i fare for å ikke kunne løse sine mandat (DPKO & DFS, 2011:15). Selv om det spesielt refereres til operasjonen i Kongo, bør den generelle etterspørselen i så måte være rimelig kjent for medlemslandene. Likevel sliter FN med å generere disse nøkkelkapasitetene. Flere medlemsland har anerkjent en reform av fredsbevaring mot et mer moderne stridsfelt, men det er fortsatt tydelige gap mellom ambisjonen i New Horizon, midlene FN har til disposisjon for å generere de og viljen medlemslandene har til å fremvise disse midlene for å nå målet (Kjeksrud, 2010:156). Til syvende og sist blir ikke FN bedre enn hva medlemslandene ønsker (Kjeksrud, 2010:169). Selv om det kan hevdes at FN ikke klarer å stille realistiske nok styrkekrav, har de likevel tydeliggjort hvilke kritiske mangler operasjonene har. Det fremstår som om medlemslandenes vilje til å levere er med på å begrense en ambisjon om å få de kritiske behovene i operasjonen.

6.4 Øke og utvide troppebidragsbasen

Europeiske og andre utviklede land er ønsket i fredsbevarende operasjoner i Afrika for å kunne sende et politisk signal (United Nations, 2010:7). Etter å ha studert 15 forskjellige fredsbevarende operasjoner i Afrika er en av Adekeye Adebajos konklusjoner at rike vestlige land, som har mer ressurser og bedre utstyr, må bidra med styrker i fredsbevaring for å kunne sikre fred i Afrika (Adebajo, 2011:234, 235). Det politiske signalet som må sendes for å kunne styrke FNs legitimitet i Afrika og bidra til en bærekraftig bidragsbase som New Horizon skisserer, er å ikke gjøre Afrika til en ”poor man’s war” (Adebajo, 2011:234, 235). En slik legitimitet underbygges også av Forsvarsdepartementets Strategiske konsept (Kjeksrud, 2010:173). Flere vestlige land har hatt en politisk interesse for Sør Sudan, og det er få operasjoner som har samme interesse blant stormaktene (Anonym, 2011), som for eksempel Sør Sudan Troikaen USA, Storbritannia og Norge. Likevel er det ingen vestlige styrker i operasjonen foruten i stabs- og observatør stillinger. Det er tydelig at ambisjonen om en økt bidragsbase også betyr en økt andel vestlige land. På spørsmålet om UNMISS ville være sjansen til å implementere New Horizon i praksis forteller Bender (2011) at ja, man kunne sette ambisjonene i praksis, men nei fordi de ikke hadde tilbud fra de landene med optimale kapabiliteter. ”We had the chance and blew it,” uttalte en av informantene i DPKO hvor FN ikke klarte å utnytte den sjansen de hadde til å knytte disse stormaktene politisk til UNMISS (Anonym, 2011).

I stedet for en tettere koordinering og forbedret tilnærming til mulige bidragsland fra Sekretariatet, oppfattes det som om genereringsprosessen er mer lukket. I UNMISS begrenset dette trolig et økt bidrag av vestlige land. Da Bangladesh ble godkjent av Sør Sudans regjering til å stå i operasjonen i en overgangsfase, ga dette tid for å kunne generere *nøkkelenablers* med gode kapabiliteter, også fra nye troppebidragsland som trenger parlamentarisk godkjennelse. Tidslinjen som ble skissert ovenfor flere medlemsland i september var at disse skulle være operasjonelle innen slutten av 2012 (Rønning, 2012). Da Bangladesh fikk melding om å trekke seg ut ved nyttår måtte FGS handle for å ikke spolere operasjonen (Stanciu, 2011). At Kambodsja hadde tilbudt et feltsykehus tidlig var kjent for flere, men uten andre tilbud ville ikke FGS ha andre alternativer enn å godkjenne, noe få medlemsland var kjent med. Dette gjorde at løpet tidlig var kjørt for mulig nye vestlige

troppebidragsland, som for eksempel et Serbisk-Norsk feltsykehus, som ble slått allerede på startstreken av et godkjent Kambodsjansk tilbud (Rønning, 2012).

Dette eksempelet viser en av svakhetene i styrkegenereringen, der en beslutning om å akseptere tilbudet fra Kambodsja ikke blir offentliggjort og kortene holdt tett til brystet. Prosessen er svært lukket, med liten mulighet for innsyn og skaper unødige mye frustrasjon fra medlemslandene. (Rønning, 2012)

Selv om Bangladesh sin tidligere uttrekning trolig ikke kunne forutsees, har ikke FN en strategi for å generere nøkkelressurser. Fordi man aldri vet eksakt hva mandatet vil si før det er besluttet er forhåndplanlegging når det kommer til styrker veldig vanskelig (Anonym, 2011). En slik strategi ser nå ut til å bli skissert som en ambisjon for 2012 (DPKO & DFS, 2011:19). Office of Military Affairs (OMA) har jobbet med å forbedre planleggingen med troppebidragsland (Bredlid et al. 2011:20), men dette hjelper lite når det er få eller ingen nye troppebidragsland som viser interesse. Det er forståelse for at mange vestlige land har prioritert allianser som NATO og EU (Stanciu, 2011), men det begrenser også en økt bidragsbase i FN ledede moderne fredsbevarende operasjoner. Så vil det være rimelig å hevde at en tilnærming som Bender skisserte (se 5.3) trolig ville ha muliggjort bidrag fra nye troppebidragsland? Et argument for dette er at tidsfaktoren fremstår som helt avgjørende for å kunne få et tilbud og faktisk generere styrker som trenger parlamentarisk godkjennelse. På en annen side sier Stanciu at europeiske land har vist seg å kunne sende styrker hurtig til fredsbevarende operasjoner tidligere hvis det har vært nok politisk interesse. ”FGS baserer seg på muligheter, og det er vår fleksibilitet. Men mulighetene er det troppebidragslandene som tilbyr oss!” (Stanciu, 2011).

6.5 Delkonklusjon

Min analyse svekker ikke den generelle påstanden om at FN aksepterer styrker og ikke genererer de da mye tyder på at tilnærmingen de har valgt for å finne troppebidragsland gir begrensende valgmuligheter. På en annen side viser oppgaven at FN genererte styrker til UNMISS som har de forventede kapabilitetene i henhold til styrkekravene. Jeg mener det likevel er rimelig å sette spørsmålstegn ved hvilke alternativ de egentlig hadde i noen tilfeller når kilder, både eksterne og interne i FN, selv sier at FN ofte bare må ta det de får.

Det fremstår som at en kapabilitetsdrevet tilnærming har ligget bak vurderingen av tilbud fra troppebidragsland, og sånn sett har blitt de blitt generert etter New Horizon ambisjonene. Likevel fremgår det at flere påpekte utfordringer, som for eksempel treningsstandarder og strategi mot nye troppebidragsland, er satt som konkrete ambisjoner i den siste progresjonsrapporten. Dette er positivt, men det viser igjen at selv om FN har kommet et stykke med implementeringen er det fortsatt mye igjen. FN sliter med å generere kritiske nøkkelressurser selv om de kritiske behovene bør være kjent for medlemslandene, og FN klarer ikke å øke bidragsbase med vestlige land som fremstår som en meget viktig brikke for å kunne nå ambisjonene. Mye tyder på at FN mangler en helhetlig og åpen strategi og at medlemslandene enten mangler politisk interesse eller vilje til å bidra med nøkkelkapabiliteter. Begge disse faktorene ser ut til å begrense en implementering av New Horizon på bakken i UNMISS.

7. Konklusjon

”The past year has witnessed a clear shift towards **operationalising** and **implementing** the key elements of the New Horizon initiative.” (DPKO & DFS, 2011:26) Min undersøkelse viser at FN planlegger, og sånn sett legger et grunnlag for at militære styrker skal genereres, etter en ambisjon om økt kapabilitet på bakken. Dette viser operasjonskonseptet hvor spesielt mobilitet og informasjonsinnhenting legger grunnlaget for å kunne generere styrker som har forutsetninger for å kunne levere fremtidige behov. Selv om FN viser at de har kommet et stykke på vei er det likevel to fremtredende faktorer som allerede tidlig i prosessen kan hevdes å begrense en implementering av New Horizon før genereringen har startet. For det første er det flere eksempler som tyder på at styrkekravene blir delvis basert på hvilke ressurser og styrker som er realistisk å generere. Ved å ikke stille krav til hva som trolig er nødvendig for å drive effektive operasjoner vil Sikkerhetsrådet få et urealistisk bilde av hvilke ressurser som faktisk trengs. Samtidig vil det svekke FNs evne til å sette de nødvendige kravene til troppebidragslandene. For det andre fremstår det som om Sikkerhetsrådet har en manglende evne til å tilrettelegge for forhåndplanlegging av operasjoner som kan sikre grunnlaget for hurtigere deployering. Ved å vedta en operasjon dagen før den skal iverksettes begrenser tiden til å kunne godkjenne konsept og krav, som igjen gir begrenset med tid til å generere styrker.

Det er sider ved analysen som kan tyde på at konsekvensene av konsept og krav påvirket genereringen av styrker til UNMISS. Det går tydelig frem at det er stor mangel på nøkkelressurser som helikopter selv om de er generert etter kravene, og det tyder på at tidspresset for å få styrker på bakken i stor grad påvirker hvilke styrker som ble generert. I tillegg fremstår det som om styrkegenereringen er en tidvis lukket prosess som gjør det utfordrende for vestlige medlemsland å kunne tilby styrkebidrag. Et genereringssystem som belager seg på UNSAS resulterer i at FN ofte ender opp med å akseptere det de får. Selv om FN ser ut til å ha tatt New Horizon til etterretning når de har generert til UNMISS så hevder Stanciu i FGS at enablerene kunne ha vært bedre og helikoptrene flere.

Oppgaven viser to eksterne faktorer som ser ut til å bidra til en svekkelse av ambisjonene i praksis. Det fremstår som det er en mangel på en sammenhengende tilnærming fra

Sikkerhetsrådet for å bedre tilrettelegge for en god planleggings og genereringsprosess. I tillegg tyder det på en manglende vilje blant medlemslandene til å tilby FN de kritiske ressursene som er nødvendig for faktisk å kunne lykkes med å minske gapet mellom komplekse oppgaver og få ressurser. Oppgaven viser også svakheter i FNs evne til å generere styrker som igjen begrenser implementeringen av New Horizon ambisjonene om økt kapabilitet på bakken. Det fremstår som det er en mangel på en helhetlig og åpen strategi, både for å generere nøkkelressurser og å sikre bidrag fra mer ressurssterke vestlige land.

Referanseliste

Adebajo, Adekeye (2011). *UN Peacekeeping in Africa: From the Suez Crisis to the Sudan conflicts*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Anonym (2011). *Uttalelser under semistrukturert intervju 12. Desember 2011*. Alle tre informanter er ansatte i DPKO, jobber tett med New Horizon og har alle god kjennskap til prosessen i UNMISS.

Bender, Christian (2011). *Uttalelser under semistrukturert intervju 2. desember 2011*. Bender jobber i Military Planning Service i DPKO og var med å skrev operasjonskonseptet og styrkekravene for UNMISS. New York.

Breidlid, Ingrid Marie, Cedric de Coning, Rebecca Jovin & PK Singh (2011). *Conference Proceedings: Report of the Conference on Peacekeeping Vision 2015 – Capabilities for Future Mandates*. Norwegian Institute of International Affairs, Department of Security and Conflict Management. URL: <http://english.nupi.no/Publications/Books-and-reports/2011/Conference-Proceedings-Report-of-the-Conference-on-Peacekeeping-Vision-2015-Capabilities-for-Future-Mandates> (29.09.2011)

Dorn, Walter A (2009). *Intelligence-led Peacekeeping: The United Nations Stabilization Mission on Haiti (MINUSTHA)*. URL: <http://walterdorn.org/pub/53> (29.12.2011)

DPKO (2011). *Military Strategic Concept of Operations for the United Nations Mission in South Sudan (UNMISS)*. DPKO/OMA/MPS. New York: DPKO

DPKO & DFS (2009). *A new partnership agenda, charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. New York: DPKO. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/policy.shtml> (14.01.2012)

DPKO & DFS (2010). *The New Horizon initiative: progress report No. 1*. New York: DPKO. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/policy.shtml> (14.01.2012)

DPKO & DFS (2011). *The New Horizon initiative: progress report No. 2*. New York: DPKO. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/policy.shtml> (14.01.2012)

Group of 77 (2012a). *About the Group of 77*. URL: <http://www.g77.org/doc/index.html> (06.01.2012)

Group of 77 (2012b). *The Member States of the Group of 77*. URL: <http://www.g77.org/doc/members.html> (06.01.2012)

Hauy, Gerard (2011). *Uttalelser under en uformelt orientering om styrkegenereringsprosessen i FN 28. September 2011*. Gerard er assisterende sjef for Force Generation Service i DPKO. New York.

Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen (2010). *Introduksjon til Samfunnsvitenskapelig metode*. 4. Utgave. Oslo: Abstrakt forlag.

Kjeksrud, Stian (2010). FNs strategiske dilemma: Bruk av makt for fred. I Tore Nyhamar (red.). *Utfordringer og strategi i freds- og stabiliseringsoperasjoner*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Kjølberg, Anders (2010). Ambisjoner og illusjoner i stabiliseringsoperasjoner. I Tore Nyhamar (red.). *Utfordringer og strategi i freds- og stabiliseringsoperasjoner*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Kroslak, Danielle (2011). *Uttalelser under ustrukturert intervju 1. desember 2011*. Kroslak er seniorrådgiver i Department of Political Affairs i DPKO, og jobber i avdelingen for Sudan og Sør Sudan. New York.

Military Planning Service (2011a). *UNMISS Force Requirement: Composite Infantry Battalion, Rev. 1*. Datert 9. September 2011. DPKO/OMA/MPS. New York: DPKO

Military Planning Service (2011b). *UNMISS Force Requirement: Horizontal Military Engineer Company (HMEC)*. Datert 13. Juli 2011. DPKO/OMA/MPS. New York: DPKO

Military Planning Service (2011c). *UNMISS Force Requirement: Reserve Air Mobile Mechanized Infantry Battalion, Rev. 1*. Datert 09. September 2011. DPKO/OMA/MPS. New York: DPKO

Norway, Mission to the UN (2011). *Comprehensive review of Peacekeeping Operations*. Nordisk innlegg holdt av assisterende Ambassadør ved den norske FN delegasjonen Tine Mørch Smith i Fjerde Komite 27. Oktober 2011. New York. URL: <http://www.norway-un.org/Statements/Committee-Meetings/C4-Comprehensive-review-of-peacekeeping-operations/> (02.01.2012)

Nyhamar, Tore (2010). *Stabiliseringsoperasjoner: Utfordringer og realiteter*. I Tore Nyhamar (red.). *Utfordringer og strategi i freds- og stabiliseringsoperasjoner*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Ravndal, Jacob Aasland (2010). *Etterretning i FN: Hvordan det umulige ble mulig*. I Tore Nyhamar (red.). *Utfordringer og strategi i freds- og stabiliseringsoperasjoner*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Rønning, Per (2012). *Mail utveksling og uformelle samtaler ved den norske FN-delegasjonen*. Oberst Rønning er militærrådgiver ved den norske FN-delegasjonen i New York.

Security Council (2011a). *Security Resolution 1996: Reports of the Secretary-General on the Sudan*. S/RES/1996. New York: United Nations

Security Council (2011b). *Security Resolution 1997: Reports of the Secretary-General on the Sudan*. S/RES/1997. New York: United Nations

Stanciu, Florin Narcis (2011). *Uttalelser under semistrukturert intervju 7. desember 2011*. Stanciu jobber som planoffiser i Force Generation Service i DPKO og har jobbet direkte med styrkegenerering i UNMISS fra operasjonens start. New York.

United Nations (2010). *United Nations Peace Operations – Year in Review 2010*. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf> (28.12.2011)

United Nations (2009). *Report of the Secretary General: Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations*. A/64/573. New York: United Nations. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/573 (25.11.2011)

United Nations (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations: III. United Nations capacities to deploy operations rapidly and effectively*. A/55/676. New York: United Nations. URL: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/part3.htm (27.12.2011)

United Nations (2011a). *United Nations Security Council: Background*. URL: http://www.un.org/Docs/sc/unsc_background.html (28.12.2011)

United Nations (2011b) *United Nations Peacekeeping: Forming a new operation*. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/newoperation.shtml> (28.12.2011)

United Nations (2011c). *United Nations Peacekeeping: MONUSCO*. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/> (28.12.2011)

United Nations (2011d). *United Nations Peacekeeping: UNMISS*. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/> (28.12.2011)

United Nations (2011e). *United Nations Peacekeeping: Military*. URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/military.shtml> (29.12.2011)

United Nations (2011f). *Fifth Committee Consider Financing Needs of Special Political Missions, Revision in Reimbursement for Troop-Contributing Countries*. New York: United Nations. URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/gaab3992.doc.htm> (06.01.2012)

Vedlegg 1: Akronymmer og forkortelser

CONOPS – Concept of operations

DFS – Department of Field Support

DPKO – Department of Peacekeeping Operations

FGS - Force Generation Service

JMAC – Joint Mission Analysis Centre

NODEFIC – Norwegian Defence International Centre

MINURCAT – United Nations Mission in the Central African Republic and Chad

MINUSTAH – United Nations Stabilization Mission in Haiti

MONUSCO – United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo

MOU – Memorandum of Understanding

MPS – Military Planning Service

OMA – Office of Military Affairs

PoC – Protection of Civilians

ROE – Rules of Engagement

SSR – Security Sector Reform

SRSR – Special Representative of the Secretary General

TCC – Troop Contributing Country

UAV – Unmanned Aerial Vehicle

UNISFA – United Nations Interim Security Force for Abyei

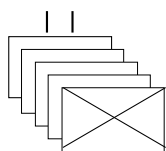
UNMIS – United Nations Mission in the Sudan

UNMISS – United Nations Mission in the Republic of South Sudan

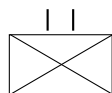
UNSAS – United Nations Stand-by-Arrangement System

Vedlegg 2: Order of battle

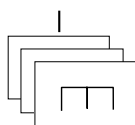
Order of Battle UNMISS



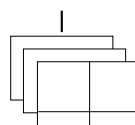
Infanteri bataljoner
India x 2
Kenya x 1
Mongolia x1
Rwanda x1



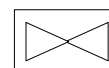
Styrke reserve bataljon
Nepal x 1



Ingeniør kompani
India x1
Kina x 1
Japan x 1
Korea x 1



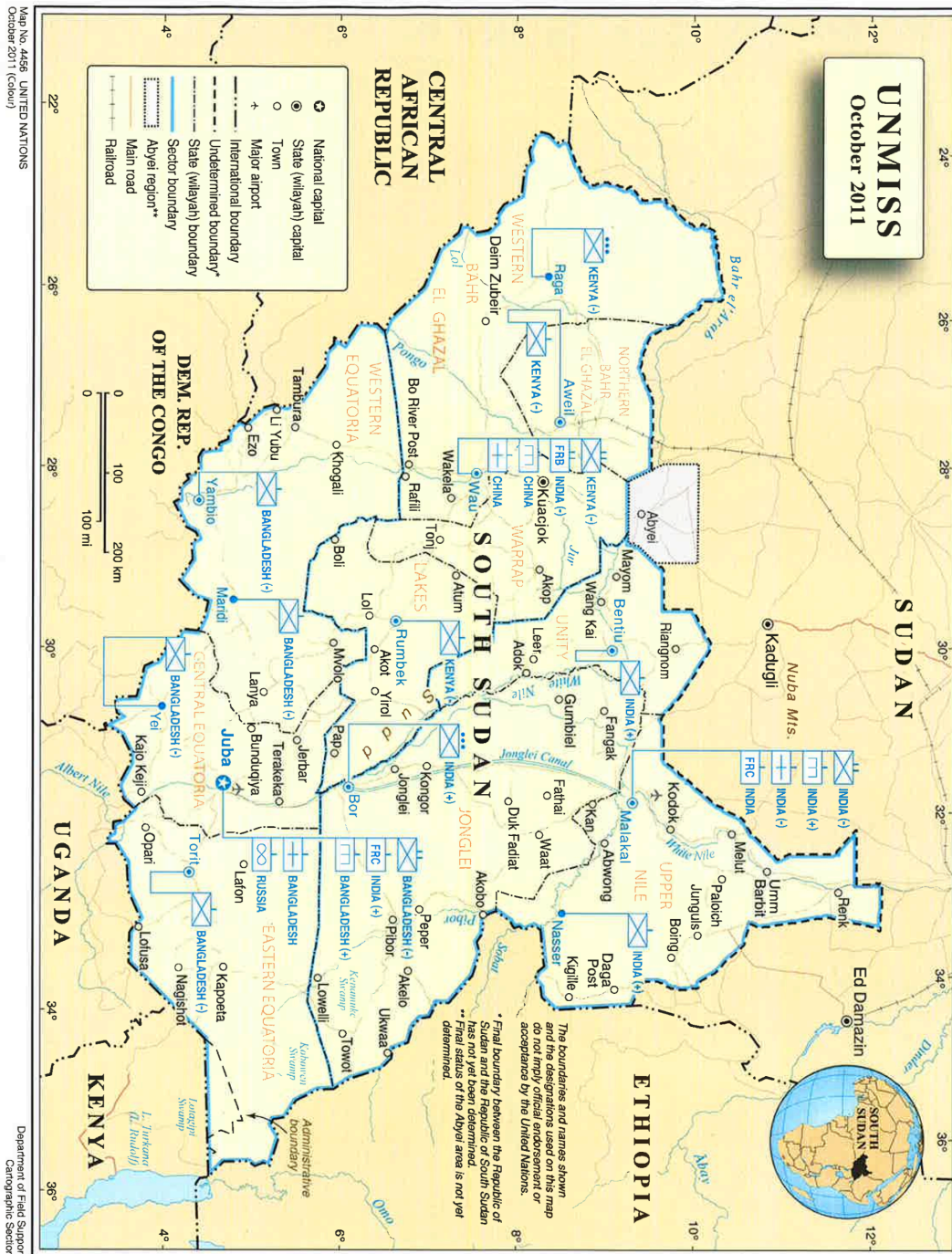
Feltsykehus ROLE II
India x 1
Kina x 1
Kambodsja x 1



Helikopter
Russland x 6
Regionale operasjoner

Basert på informasjonen fra den norske FN-delegasjonen/Military Planning Service
(Rønning, 2012; Bender, 2011)

Vedlegg 3: Operasjonskart UNMISS



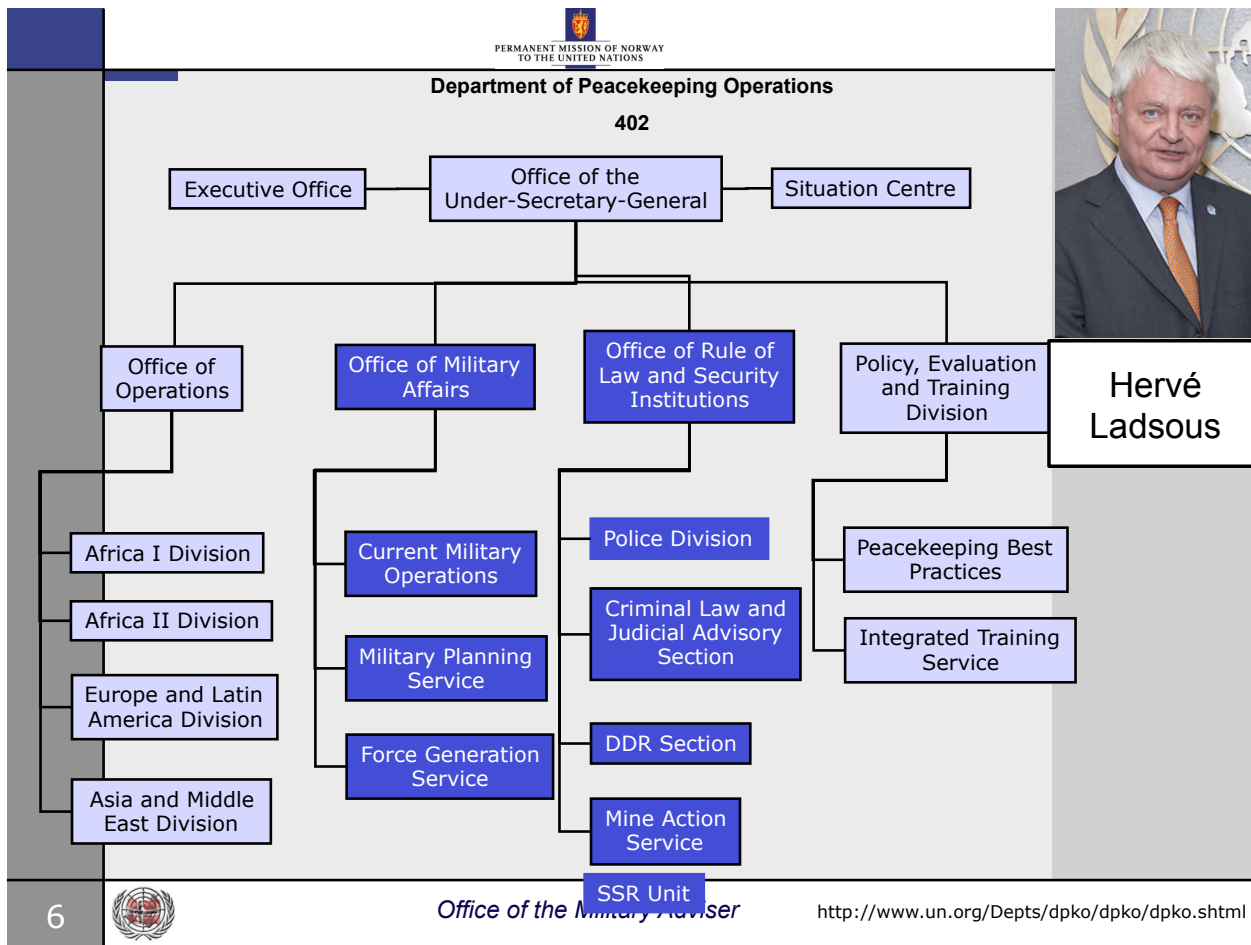
United Nations (2011). *Mission map UNMISS (South Sudan)*. Department of Field Support: Cartographic Section. URL: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm> (04.01.2012)

Vedlegg 4: Skjematisk fremstilling av styrkegenereringsprosessen



Force Generation Service (Hauy, 2011)

Vedlegg 5: Organisasjons skisse DPKO



Organisasjonsskisse over DPKO hentet fra militærrådgiverens standard brief ved den Norske FN delegasjonen (Rønning, 2012).

Vedlegg 6: Intervjuguide

Her er de felles spørsmålene som ble brukt under intervjuene med Christian Bender, Florin Stanciu og tre anonyme informanter i DPKO. Disse ble tilpasset intervjuene, men la grunnlaget for hovedtemaene.

- *How was the New Horizon taken into account in the planning- and generating process?*
 - *Mobility, enablers and information gathering*
 - *Capability driven approach*
 - *Expanding the contribution base*
- *Many has said that UNMISS would be the first chance to take New Horizon into practice. Do you agree with that statement?*
- *Would you say that UN is able to deploy military personnel (infantry battalions and enablers) that have the required and wanted capability into UNMISS?*