

FN på ville veier?

-en kvalitativ studie av prinsippet upartiskhet i MINUSMA



KRIGSSKOLEN

Andreas Hultgren

Bachelor i militære studier; ledelse og landmakt

Emne fordypning

Krigsskolen

2017

Forord

I løpet av fordypningsperioden har jeg fått muligheten til å gjennomføre ett dypdykk innen ett av mine faglig største interesseområder. Utdanningen ved Krigsskolen har tatt kadettene gjennom utviklingen av FNs fredsoperasjoner. Pensum tar oss fra utviklingen av tradisjonelle fredsbevarende operasjoner og frem til dagens robuste multidimensjonale operasjoner. Forståelsen rundt den historiske evolusjonen av disse operasjonene er viktig selv for dagens konfliktbilde. Som offiser kan jeg stå ovenfor komplekse og utfordringene situasjoner i fremtidens operasjoner for fredsarbeid. Det er derfor essensielt å opparbeide seg gode forkunnskaper.

Jeg har spesielt blitt fascinert av de tre prinsippene for fredsbevaring, og hvordan de har «overlevd» til og med de siste FN operasjonene. Det at man må forstå prinsippene i stadig utvikling, og i kontekst av historien, har ledet meg frem til å velge Mali som utgangspunkt for studien. Mine forkunnskaper om Malis historie, likeledes Nord-Afrika som region, var begrenset. Men etter et grundig arbeid har jeg tilført ny kunnskap rundt den pågående fredsbevarende operasjonen. Arbeidet med denne oppgaven har vært krevende og utfordrerne, samtidig som utarbeidelsen av studien har vært betydningsfullt og min innsikt i dagens FN operasjoner er styrket betraktelig.

Jeg ønsker å takke min veileder Major Ola Kjørstad for god veiledning, interessante samtaler og utvikling av kadetten.

Krigsskolen, mars 2017

Andreas Hultgren

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
1.1	Bakgrunn	4
1.2	Problemstilling.....	5
1.3	Avgrensninger	6
2	Metode	7
2.1	Valg av metode og metodekritikk	7
2.2	Valg av kilder og kildekritikk.....	9
3	Upartiskhet	10
3.1	De Tre Prinsippene for Fredsbevaring.....	10
3.2	Upartisk Strategi	13
3.3	Upartisk Mandat	17
3.4	Upartiskhet på Taktisk Nivå	19
3.5	Upartiske Soldater	20
4	Upartiskhet i MINUSMA	22
4.1	Konflikten i Mali	22
4.2	Upartisk Strategi	24
4.3	Upartisk Mandat	27
4.4	Upartisk på Taktisk Nivå.....	29
4.5	Upartiske Soldater	31
5	Konklusjon.....	33
6	Ordforklaringer.....	35
7	Referanseliste.....	36

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Den 25. april 2013 opprettet de Forente Nasjoners Sikkerhetsråd «Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali» (MINUSMA) gjennom resolusjon 2100, med mandatet for å gjenopprette og bevare fred og sikkerhet (United Nations Security Council, 2013a). Det ambisiøse mandatet for Mali skal blant annet støtte valgprosesser, utvikling av godt styresett, menneskerettighetsrapportering, avvæpning og demobilisering av væpnede grupper, sikkerhetssektorreform og bevare historiske og kulturelle landemerker. (UNSC, 2015). Samtidig skal alt dette være basert på en etterlevelse av prinsippene for fredsbevaring. I de siste sivil-militære fredsbevarende operasjonene er fysisk beskyttelse av sivile noe av det viktigste på agendaen (Bellamy & Williams, 2010). Et stadig stigende ambisjonsnivå for hva FN-operasjoner skal være i stand til å oppnå, er det som har preget utviklingen de siste tjue årne mot dagens pågående operasjoner (Kjeksrud, 2015).

Fredsbevarende operasjoner som begrep oppsto innen FN-systemet på begynnelsen av 1960-tallet. Konseptet er resultatet av at «United Nations Emergency Force» (UNEF) ble etablert for å sikre og overvåke våpenhvilen mellom Israel og de arabiske nabolandene (United Nations, 1996). Måten FN begynte å anvende militært personell på, var å støtte fredsavtaler eller begrensede våpenhvileavtaler ved å gå mellom parter som hadde vært i væpnet konflikt. Dette står i motsetningen til den «Clausewitziske» tilnærmingen til hva krig er, der målet er å tvinge motstanderen til å underkaste seg egen politisk vilje ved bruk av militære midler. (Clausewitz, 1993). Tvert imot, skulle tradisjonelle fredsoperasjoner være nøytrale i forhold til utfallet av konflikten. Betingelsen var at de krigførende partene ba om FNs tilstedeværelse. Overvåkingen av allerede inngåtte avtaler skulle sikre såkalt «territoriell status quo» (Eknes, 1995, s.1). Konflikten skulle fryses med militære virkemidler slik at den kunne løses med andre virkemidler.

Tradisjonell fredsbevaring beskriver FN-operasjoner som gikk inn mellom statlige aktører hvor det var klart definert hvem som var part i konflikten. Forutsetningen var at det skulle være etablert fred mellom statene for at operasjonen iverksetter. Begrepet tradisjonell fredsbevaring beskriver i dette tilfellet i større grad karaktertrekk vedrørende typen operasjon,

enn tidsepoken. Med andre ord består en tradisjonell fredsbevarende operasjon av overvåking av stater som har kommando og kontroll over sine egne styrker, og der det som et minimum ligger en våpenhvileavtale til grunn. (Bellamy & Williams, 2010)

Utviklingen mot 1990-tallets fredsoperasjoner kommer som en følge av et nytt politisk klima etter Berlinmurens fall. Under den kalde krigen var det vanskelig å iverksette fredsbevarende operasjoner grunnet de geopolitiske forholdene mellom medlemslandene i sikkerhetsrådet. FNs evne til å intervensere var avhengig av stormaktenes nåde. Dette gjaldt spesielt i områder de anså som sine interesseområder (Findlay, 1996). Men etter katastrofale erfaringer fra Rwanda og Bosnia, åpnet FN opp for at den fredsbevarende styrken i stor grad kunne bruke makt på taktisk nivå. Resolusjon 1265 (UNSC, 1999) slår fast FNs villighet til å gå til aksjon med makt i konflikter der sivile er målet.

1.2 Problemstilling

Fredsbevaring må forstås som et konsept under utvikling i tid. Veien mot dagens pågående robuste FN-operasjoner har vært lang og utviklingen mangfoldig. Dette gjelder også for betydningen av prinsippene for fredsbevaring. Prinsippene må i likhet med konseptet fredsbevaring hele tiden sees i lys av konteksten de anvendes. Oppgaven vil derfor se nærmere på FNs tilnærming til prinsippet upartiskhet. Videre oppgaven drøfte hvordan FN forholder seg til prinsippet i den fredsbevarende operasjonen i Mali.

Studien har til hensikt å belyse FNs utfordringer i Mali vedrørende upartiskhetsbegrepet ut ifra følgende problemstilling:

Kan den fredsbevarende operasjonen MINUSMA sies å være upartisk?

1.3 Avgrensninger

Oppgaven tilstreber å ta for seg hovedpunkter og utviklingstrekk ved prinsippet upartiskhet. Komplette historisk utgreiing av hendelsesforløp og lineær utvikling begrenses av oppgavens omfang. Studien vil ikke presentere konflikten i Mali i detalj eller gi en inngående analyse av noen av aktørene i konflikten.

Det finnes flere måter å inndele konseptet fredsbevaring på. Enkelte velger å dele inn i generasjoner av fredsbevaring (Eknes, 2002; Nyhamar, 2010). Det finnes ikke et tydelig definert skille, arverekkefølge eller lineær utvikling av generasjonene for fredsbevaring i tid, ei heller noe klare linjer for utviklingen av prinsippene. Inndeling i generasjoner av fredsbevaring gir derfor ikke nødvendigvis økt forklaringsverdi, men vil være en av mange måter å kategorisere hovedtrekkene av utviklingen på. Den enkelte operasjon er i seg selv spesiell og følger for øvrig sin egen form for utvikling. Den enkelte operasjon er betinget gjeldende doktriner, hva som var politisk mulig, og hva den spesifikke situasjonen krevde.

Med hensyn til oppgavens omfang deler derfor denne oppgaven begrepet inn i to kategorier: (1) tradisjonell fredsbevaring og (2) fredsbevaring på 1990-tallet og utover. FN bruker selv «peacekeeping operations» (UN, 2008, s.17) som samlebegrep. Begrepet «fredsbevarende operasjoner» danner derfor referansepunktet for videre diskusjoner, uavhengig av hvilket kapittel i FN-charteret operasjonen hjemles av.

2 Metode

2.1 Valg av metode og metodekritikk

For å svare på problemstillingen sammenligner oppgaven prinsippet om upartiskhet i MINUSMA mot den gjeldene teorien for hva prinsippet betyr. Første del av teorikapittelet vil redegjøre for opprinnelsen av prinsippene for fredsbevaring. Deretter vil oppgaven ta for seg upartiskhet i større detalj, fordelt på forskjellige nivåer i organisasjonen FN. Prinsippet vil belyses fra strategisk nivå, mandatet, taktisk nivå og hvordan upartiskhet praktiseres på bakken. Videre vil oppgaven kort redegjøre for konflikten i Mali i den hensikt å skape et rammeverk for drøftingen. Drøftingskapittelet undersøker hvordan prinsippet gjenspeiles i den pågående fredsbevarende operasjonen i Mali. Hendelser, dokumenter og rapporter fra FN eller uttalelser fra FN-personell selv, vil bidra til å belyse og operasjonalisere hvorvidt prinsippet etterleveres eller ikke.

Opgaven omhandler forholdet mellom et teoretisk prinsipp og hvordan det anvendes, tolkes og forstås i praksis for én spesifikk operasjon. Betydningen av prinsippet upartiskhet analyseres gjennom dokumentstudier. Det vil si at offisielle FN-dokumenter, anerkjent teori og artikler til debatten er analysert for å stadfeste hva som er relevante data. Oppgaven nytter derav en samfunnsvitenskapelig kvalitativ forskningsmodell. Prinsippene for fredsbevaring er til stadighet oppe til debatt, og har vært under utvikling i takt med tiden. Den hermeneutiske sirkel dikterer at all fortolkning må forstås som sammenhengen mellom helhet, del, kontekst og egen forforståelse (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010, s.365). Det vil si at forståelsen av prinsippet upartiskhet, både teoretisk og hvordan det anvendes i praksis, må sees i sammenheng med tiden og situasjonen da det skrives om det.

Forskeren påvirkes alltid av sine egne forhåndsoppfatninger (Johannessen et al. 2010, s.38). For mitt eget vedkommende var det viktig å identifisere at egen forforståelse kan påvirke oppgavens validitet. Dokumentene som analyseres tilhører i hovedsak spesifikke situasjoner eller hendelser der forskeren må være kjent med forhistorien. Det blir derfor nødvendig å gå i dybden for hva prinsippet betyr og vise til historiske eksempler.

Studien av operasjonen i Mali er en kvalitativ casestudie med mønstersammenlikning. Robert K. Yin definerer at «en casestudie er en empirisk undersøkelse som studerer et aktuelt fenomen i dets virkelige kontekst fordi grensene mellom fenomenene og konteksten er uklare.» (2007, s.31). Casestudiedesign er derfor en hensiktsmessig metode for å kunne forklare et komplekst fenomen. Mønstersammenlikningen baserer seg på å koble datamateriale fra operasjonen i Mali mot gjeldene teori om prinsippet upartiskhet. Etter å ha redegjort for hva upartiskhet betyr i dagens operasjoner, vil oppgaven undersøke om prinsippet er gjenkjennelig for MINUSMA eller ikke. Jeg vil hovedsak drøfte de funn som viser tilfeller der det er tvil om FN er upartiske eller ikke. En fallgrube vedrørende mønstersammenlikning er at enkelte datafunn kan vektlegges større viktighet enn andre, på bakgrunn av forfatterens forhåndsoppfatninger (Johannessen et al. 2010).

Forklaringskjeden for årsaksforholdene mellom prinsippet og faktiske hendelser vil basere seg på primærkilder fra FN, offisielle dokumenter, sekundærkilder og et intervju gjennomført med MINSUMAs styrkesjef. Studien forsøker å innlemme de viktigste teoretiske antakelsene for å indentifisere antatte årsaksforhold. Oppdraget i Mali er dynamisk og under utvikling. Dette er en utfordring da jeg undersøker hvordan et prinsipp anvendes i en multinasjonal organisasjon. Oppdraget i seg selv vil påvirkes av hvem som deltar og hva slags agenda de troppebærende i utgangspunktet har. Studien klarer slik sett ikke å være altomfattende for operasjonen. Likeledes anses dette ikke som en risiko for oppgavens validitet da eksemplene som trekkes fram er tilstrekkelig for å belyse flere aspekter ved prinsippet upartiskhet.

Konflikten i Mali er forankret i historiske, politiske, religiøse og kulturelle forgreininger rundt om i den nordafrikanske regionen, noe jeg i utgangspunktet ikke har full forforståelse for. Jeg er derfor klar over at mitt datamateriell og mine funn er preget av min forhåndsoppfatning av temaet (Johannessen et al. 2010, s.40). Den kvalitative tilnærmingen gjennom å studere historiske eksempler benyttes for å belyse utvalgte karakteristikk ved upartiskhetsprinsippet. Hvordan betydningen for prinsippet har utviklet seg, eller forstås i dagens operasjon i Mali, er ikke en overførbar lovmessighet eller allmenngyldighet for andre operasjoner.

2.2 Valg av kilder og kildekritikk

FNs egne dokumenter i form av rapporter, resolusjoner, artikler, retningslinjer og gjeldene doktriner danner skjelettet av teorikapittelet. “United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines” også kjent som Capstone-doktrinen fra 2008 er FN’s første omfattende og gjennomarbeidede doktriner. Den samler erfaringer fra 60 år med fredsoperasjoner. Doktrinen danner grunnlaget for å diskutere gjeldene forståelse av prinsippet upartiskhet. Oppgaven innlemmer historiske innsalg, da den teoretiske antakelsen er at gjeldene forståelse for prinsippet bygger videre på foregående forståelse.

Beretninger fra situasjonen i Mali er benyttet for å forklare de utfordringer FN selv hevder å stå ovenfor i MINUSMA. Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI), tenketanker som International Peace Institute (IPI) og ikke minst FN selv drøfter alle problemstillinger linket opp mot prinsippene for fredsbevaring og hvordan de anvendes i Mali. Offisielle dokumenter fra FN og fagfellevurderte kilder balanserer hverandre. Det kan samtidig være problematisk for oppgavens objektivitet at flere kilder er interne dokumenter fra FN selv.

Majoriteten av kildene oppgaven benytter er på engelsk. Det er en svakhet i seg selv når tekst oversettes direkte eller tolkes på norsk. Meningsinnhold, betydninger eller nøkkelord kan endres og feiltolkes. FN’s egne dokumenter er likeledes skrevet med et nøytralt språk der det tilstrebes å være begripelig og presist. Samtidig er det viktig å bemerke seg at FN beslutter i felleskap. Medlemslandenes interesser skal ivaretas, som i enkelte tilfeller kan virke kontraproduktivt. Språket kan derfor virke deskriptivt, nøkternt og uhildet. Det er derav nødvendig å vurdere FN’s egne dokumenter opp imot uavhengige og kritiske artikler for å nyansere debatten.

Oppgaven har til hensikt å eksplisitt diskutere upartiskhet. Det har ikke alltid vært like intuitivt å finne hvem som er de største autoritetene i denne debatten. Jeg har derfor undersøkt utallige meningsbærere innenfor temaet og funnet frem til de som ofte blir referert til av andre. Det kan virke som et avvik når teoretikerne primært hentet fra rammen av opprør og opprørsbekjemping nyttes. Dette nødvendig for å kunne belyse enkelte aspekter innenfor lavintensitetskonfliktspekteret. Logikken bak er likevel anvendbar for fredsbevarende operasjoner, men det må sees på som en svakhet i oppgaven.

MINUSMA er en pågående operasjon. Det er et bevisst valg fra forfatterens side og således ikke nytte dokumenter nye av året, da de anses som lite prosesserte eller gjennomarbeidet av autoriteter på fagfeltet. Tilgang på informasjon fra den militære innsatsen har vært utfordrende da de militære rapportene er graderte eller ikke tilgjengelig. Oppgaven lider slik sett av å ikke ha innsikt i primærkilder fra de graderte dokumentene. MINUSMA er en sivil-militær operasjon hvor jeg kun har nyttet de sivile rapportene. Dette må sees på som en svakhet.

3 Upartiskhet

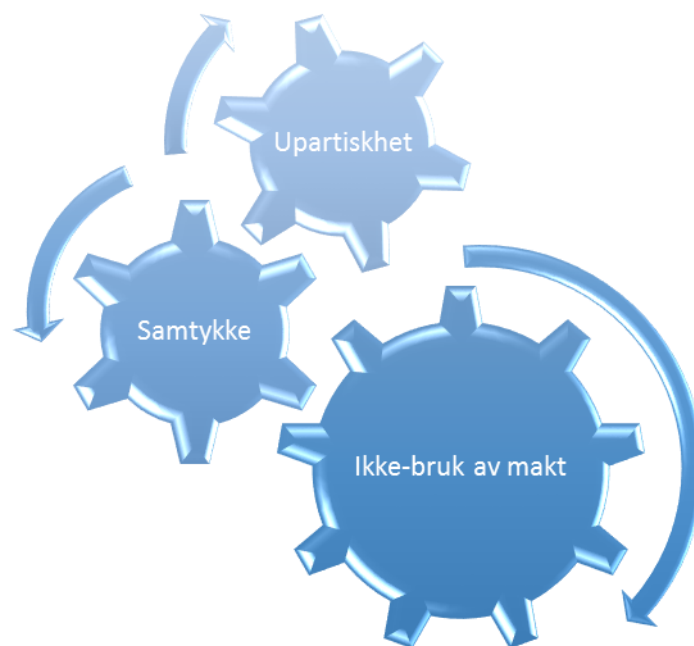
Teorikapittelet skal redegjøre for upartiskhet i lys av hvilket nivå i FN-organisasjonen prinsippet kategoriseres under. Teorigrunnlaget danner utgangspunktet for drøftingen og er avgjørende dersom vi skal forstå hva som menes med upartiskhetsprinsippet. Kjernen i teorikapittelet baserer seg på Capstone-doktrinen. Doktrinen har til hensikt å avklare hva fredsbevaring er gjennom «å definere naturen, omfanget og kjerneoppgavene til den moderne FN fredsbevarende operasjoner» (UN, 2008, s.8). Grunnleggende i doktrinen er forståelsen av at fredsbevaring må sees i kontekst av andre operasjoner, da fredsbevaring alene ikke er løsningen på problemet. Etterlevelse av de tre prinsippene skal være en «ledestjerne» (UN, 2008, s.31) for fredsarbeidet og noe man stadig tilstreber å opprettholde.

3.1 De Tre Prinsippene for Fredsbevaring

Utviklingen av konseptet og prinsippene for fredsbevaring som først ble anvendt i UNEF I, krediteres daværende generalsekretær Dag Hammarskjöld (UN, 1996, s.35). Anbefalingen for hvordan Suezkrisen skulle håndteres kommer frem gjennom rapportene Hammarskjöld leverte til Generalforsamlingen. Generalsekretæren vektlegger at krisestyrken kun var et midlertidig tiltak som kun skulle opprettholdes så lenge det var nødvendig. Da ut i fra konfliktens

situasjon og politisk utvikling (UN, 1956). Styrken skulle ikke påvirke selve situasjonen eller ha som målsetning å rokke ved den politiske balansen. Det lå heller ikke noen konkret militær målsetning til grunn, da bidraget skulle være upartisk av natur. Således skulle styrken heller ikke ha mulighet til å utvise initiativ til bruk av våpenmakt på taktisk nivå (UN, 1956, s.4). Prinsippene var igjen basert på bestemmelsene i FN-charteret samt hva som var politisk mulig å få gjennomslag for i Sikkerhetsrådet.

Fredsbevarende operasjoner baserer seg følgelig på tre grunnleggende prinsipper: (1) samtykke, (2) ikke bruk av våpenmakt, foruten fra i selvforsvar og (3) upartiskhet.



Figur 1: Egen modell for å beskrive gjensidighetsforholdet mellom prinsippene.

Oppgaven vil i større grad ta for seg prinsippet om upartiskhet. Det vil likevel være nødvendig med en kort redegjørelse av de to andre, da disse er knyttet tett sammen og gjensidig avhengig av hverandre. Forandres ett av dem, påvirkes de to andre (Boulden, 2005).

(1) Samtykke

FN-charterets artikkel 2. punkt 7. stadfester at en stat har suverenitet over eget territorium (UN, 1945). Således har den suverene staten rett til å utøve makt over eget territorium, uten fremmede staters intervensjon. Det er derfor avgjørende for en stat å gi sitt samtykke dersom en fremmed militærmakt skal intervenere. Generalsekretær Dag Hammarskjöld skriver

følgende i sin rapport til Generalforsamlingen om opprettelsen av en fredsbevarende styrke i 1956:

While the General Assembly is enabled to establish the Force with the consent of those parties which contribute units to the Force, it could not request the Force to be stationed or operate on the territory of a given country without the consent of the Government of that country (UN, 1956, s.4, pkt 9)

Prinsippet om samtykke hviler på at de krigførende partene er enige om å innstille fiendtlighetene. De må godta en fremmed styrke på eget territorium, eller som en buffer mellom de stridene. Samtykket må innhentes både fra deltakende styrke og partene i konflikten. Dersom FN blander seg inn i en konflikt uten samtykke, risikerer de å bli en part. Trekkes samtykket må FN trekke sitt bidrag (UN, 1996). FN-styrken skulle opprinnelig i UNEF I stå som en upartisk tredjepart og overvåke våpenhvilen mellom Israel og Egypt.

(2) Ikke Bruk Av Makt

Prinsippet om ikke-bruk av makt bestod av at styrken ikke skulle påvirke situasjonen, da den skulle være er upartisk og apolitisk av natur. Trevor Findlay argumenterer at de tradisjonelle fredsbevarende styrkene ikke skulle ta initiativ til maktbruk for å skape noen avgjørelse eller endring i hverken det politiske eller militære landskapet (2002, s.5). “The basic element involved is clearly the prohibition against any initiative in the use of armed force” (UN, 1958, s.31, pkt 179).

Det er det politiske og diplomatiske arbeidet som skal være drivende for fredsprosessen. Ved å bruke våpenmakt påvirker man den militære balansen mellom partene, som igjen påvirker oppfattelsen av FN-styrken som upartisk, og samtykket kan trekkes. Prinsippet om ikke-bruk av makt ble innledningsvis sjelden utfordret, fordi konfliktene var mellom stater som sedvanligvis hadde kontroll over sine militære styrker. FN-styrken skulle stå hevet over konflikten. Findlay konkluderer med: “The real strength of a peacekeeping force lies not in its capacity to use force, but precisely in its not using force and thereby remaining above the conflict and preserving its unique position and prestige”(Findlay, 2002, s.4).

(3) Upartiskhet

Upartiskhet er en forutsetning for samtykke. Det innebærer at styrken ikke skal framtre eller provosere på en måte som kan påvirke den politiske eller militære balansen i konfliktområdet. Hammarskjöld poengterer dette i sin rapport til Generalforsamlingen: “(...) no intent in the establishment of the force to influence the military balance in the present conflict, and thereby, the political balance affecting efforts to settle the conflict” (UN, 1956, s.4, pkt 8).

I praksis innebar dette at de troppebærende landene som danner styrken, ikke kunne være blant de permanente medlemmene i sikkerhetsrådet eller ha egne politiske interesser av å delta i konflikten. Styrken kunne heller ikke aktivt samarbeide med eller motarbeide lokale myndigheter. Løsningen på sistnevnte utfordring ble å ha egne områder hvor FN har jurisdiksjon. Resultatet ble såkalte «bufferoner» mellom partene (UN, 1996).

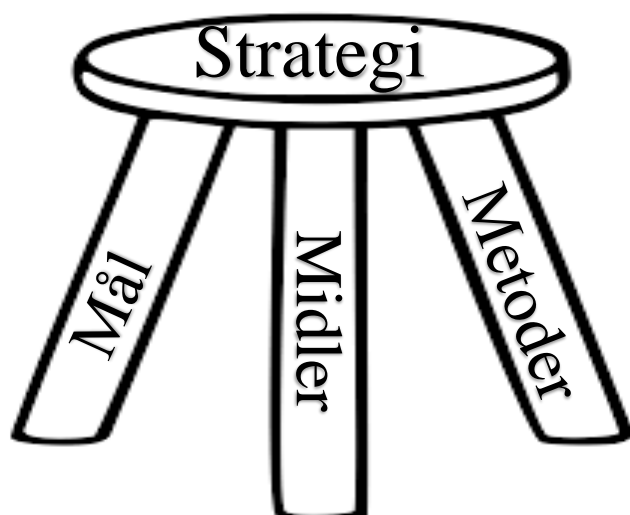
3.2 Upartisk Strategi

Upartiskhet i dagens operasjoner skiller seg fra de tidligere tradisjonelle fredsbevarende operasjonene ved at de troppebærende landene i langt større grad må være forberedt på, trent til og forventer bruk av voldsmakt. Moderne fredsbevarende operasjoner har fått robuste mandater som en konsekvens av stadig flere asymmetriske trusler og vold rettet direkte mot sivilbefolkningen. Dette gjør igjen at de enkelte operasjonene, på taktisk nivå, kan ligne på konvensjonelle operasjoner.

Hovedskille fra konvensjonelle høyintensitetsoperasjoner ligger i strategien bak (Smith, 2005, s.270). I motsetning til å nedkjempe en motstander militært, er det de politiske løsningene som skal fremmes, i områder der svake statsstrukturer har brutt sammen eller er fraværende. Den britiske offiseren Frank Kitson argumenterer at de politiske virkemidlene benyttes forskjellig avhengig av hvor man er i konfliktspekteret. I lavintensitetskonflikter skal bruk av militærkraft understøtte andre former for overtalelse (Kitson, 1991). Bruk av makt nyttes i fredsbevaring for å skape forutsetning for andre insentiver. General Sir Rupert Smith forklarer det på denne måten: “We do not intervene in order to take or hold territory; in fact, once an

intervention has occurred a main preoccupation is how to leave the territory rather than keep it” (Smith, 2005, s.270).

Strategi handler om sammenhengen mellom mål, midler og metoder (Høiback, 2012, s.383). Hew Strachan mener at begrepet ofte blir misbrukt. Strategi må ikke misforstås med politikk, politiske beslutninger eller mål, men heller beskrive sammenhengen mellom mål og midler



Figur 2: Gjengitt etter AJP-01 (NATO, 2010) med egen modell

andere ord at effekten av en militær operasjon må underbygge implementeringen av de politiske målsettingene (1984, s.88). Strategien ligger altså i paringen av politiske mål og militære virkemidler. Sikkerhetsrådets mandater gjør nettopp dette, og gjør dermed FN til en strategisk aktør.

For at FN skal kunne kalle seg en strategisk aktør må de: 1. Makte å formulere strategiske mål. 2. Ha kapasitet til å produsere relevante midler for å implementere disse målene 3. Nytte metoder som samsvarer med målene (Nyhamar, 2010, s.21). I juni 2015 kom «The High-Level Independent Panel on Peace Operations» (HIPPO) med en anbefaling som støtter dette: Operasjoner må i fremtiden i større grad få realistiske og oppnåelige mandater hvor det er et samsvar mellom mål og midler (UN, 2015, s.ix). Poenget er at en fredsbevarende operasjon ikke kan løses med militærmakt alene. Hvilken strategi FNs politiske ledelse legger, påvirker prinsippet om upartiskhet da de må definere hvem målsettingene skal gjelde for. En viktig forutsetning er at FN er i stand til å analysere seg frem til hvem som er den legitime, moralske og samarbeidsvillige part dersom operasjonen skal være effektiv og løses med militære midler (Nyhamar, 2010. s.18).

(2005, s.34). NATO-doktrinen «Allied Joint Planning» definerer mål som ønsket slutttilstand og midler som de taktiske styrkene, kapabiliteter og ressurser tilgjengelig. Metoder defineres som hvordan midlene anvendes på best mulig måte for å nå målsettingene (2010, s.62, pkt 0407). Clausewitz fremhever nødvendigheten av at det må foreligge et politisk mål dersom militærmakt skal nyttes som middel. Han forfekter med

Bruk av makt må forstås som anvendelse av «voldelige midler benyttet av et politisk kontrollert militært apparat» (Kjeksrud, 2010, s.157). For FN betyr dette på strategisk nivå tilstedeværelse av militære styrker som middel. Målet er å avskrekke partene i konflikten med bruk av makt. Bruk av makt utfordrer upartiskhet. Nettopp fordi bruk av voldelige midler rammer en eller flere parter som ikke vil se på volden som upartisk.

Capstone-doktrinen konkretiserer ytterligere et skille når det kommer til FNs maktbruk. Ikke hvor mye makt som skal anvendes i forskjellige operasjoner, men konteksten makt brukes i. Den viktigste forskjellen er mellom fredsbevaring og fredsoppretting¹ (UN, 2008). Bruk av makt på taktisk nivå er robust fredsbevaring. Robust fredsbevaring har samtykke fra vertslandet og hovedaktører. Bruk av makt på strategisk nivå er fredsoppretting. Fredsoppretting krever ikke samtykke, da eksempelvis staten selv kan være den som begår overgrep mot egen befolkning (UN, 2008).

Fredsopprettende operasjoner overskrider prinsippet om statlig suverenitet, da det ble legitimt for FN å intervenere med makt i pågående konflikter, for å beskytte sivile eller levere humanitær hjelp til befolkningen (Berdal, 2000). «Responsibility to Protect» (R2P) tilsidesetter statens beskyttelse mot ekstern innblanding, dersom staten ikke evner å beskytte egen befolkning mot «folkemord, krigsforbrytelser, etnisk rensing og forbrytelser mot menneskeheten» (United Nations General Assembly, 2005, s.30). Utfordringen med dette er at FN fort blir en militær aktør eller part i konflikten, og utfordrer Dag Hammarskjölds tre prinsipper for fredsbevaring til det ytterste.

Har ikke FN samtykke fra befolkningen som befinner seg i en tilstand av opprør eller anarki, vil det bli en stor utfordring å opprettholde de to andre prinsippene. Historikeren Michael Howard sier derav at sammenhengen mellom mål og midler kun konstruerer strategiens operasjonelle dimensjon. I tillegg har strategi et gjensidig avhengighetsforhold mellom en logistisk, teknologisk og sosial dimensjon (1979, s.978). Den sosiale dimensjonen gjør folket nærmest til en egen aktør i konflikten. Befolkningens hat, vold og følelser til konflikten er det som enten skaper drivkraft mot å avslutte eller fortsette kampen (Clausewitz, 1984, s.89).

Ser vi for eksempel til aktuelle teoretikere innenfor opprørsbekjemping, finner vi fort ut at den sosiale dimensjonen også spiller en avgjørende rolle i dagens fredsbevarende operasjoner.

¹ FN bruker «peace-keeping» og «peace-enforcement»

Opprørsbekjempelse handler forenklet om å vinne støtte hos befolkningen, gjennom å sikre og beskytte dem (Galula, 2006, s.8). Dette står i kontrast til konvensjonelle militæroperasjoner der nedkjempelse av fienden står i fokus. Strategien rettes mot å påvirke befolkningen, for å vinne dem over på opprørsbekjemperens side (Thompson, 2005). Når den sivile befolkningen føler seg sikker, ikke lenger støtter opprørerne direkte, eller deres sak, vil de gi etterretning til opprørsbekjemperne som enkelt kan bekjempe opprøret.

Kjeksrud argumenter at kompleksiteten som FN- styrker står ovenfor på taktisk nivå har endret organisasjonens rolle som strategisk aktør (2010). Med det mener han at grensene mellom krig og fred i stor grad er hvasket ut. Dette kompliserer forholdet til upartiskhet. Det blir stadig vanskeligere å skille mellom hvem som er den legitime part der samtykket skal hentes fra, og således hvem som er «venn eller fiende» (Kjeksrud, 2010, s.158). Særlig er dette gjeldene i operasjoner som bærer preg av opprørsgrupper, terrorister og krigsherrer som lever på en svak sentralmakt. Ved å trekke inn opprørsbekjempelse som eksempel er understreket den sosiale dimensjonen som en betydelig faktor. Relevansen til fredsbevaring er den samme i mange av de pågående konfliktene som i Mali og Kongo. Dersom man ikke tar høyde for, planlegger med eller legger en strategi for hvordan man skal håndtere befolkningen vil styrken mislykkes.

Den sosiale dimensjonen påvirker også hvor upartisk de troppebærende lands bidrag egentlig er. Folkets følelser styrer statens oppslutning på hjemmebane, som igjen dikterer politikken som føres utad (Howard, 1979). Deltakelse i en fredsoperasjon må i utgangspunktet derfor tilfredsstille innenrikspolitiske krav. Utenriks- og sikkerhetspolitiske målsettinger påvirkes igjen av statens innenrikspolitikk (Fermann, 2013). Sikkerhetspolitikk «er innrettet mot å forebygge, begrense og håndtere trusler mot rikets territoriale sikkerhet og politiske uavhengighet» (Fermann, 2013, s.13). Sikkerhetspolitikk er med andre ord å sikre statens eksistens og politisk handlefrihet. Bidrag til i en fredsbevarende operasjon kan derfor ikke sies å være upartisk, dersom deltakelsen utelukkende er basert på sikkerhetspolitiske målsetninger. Deltakelse fra regionale aktører sågar som grensende naboland, som til stadighet skjer i dagens fredsbevarende operasjoner, kan tyde på at det er realpolitiske målsetninger som setter agendaen for statenes engasjementspolitikk (Nyhamar, 2010, s.17).

3.3 Upartisk Mandat

FNs bakenforliggende strategi uttrykkes formelt gjennom Sikkerhetsrådets resolusjoner. Sikkerhetsrådets resolusjoner er styrende vedtak som dikterer oppdragets mandat og oppgaver. Mandatet er derfor bindeleddet mellom strategisk og taktisk nivå. Capstone-doktrinen danner grunnlaget for hvordan dagens fredsbevarende operasjoner skal implementere sitt mandat på taktisk nivå, da den understreker:

Impartiality is crucial to maintaining the consent and cooperation of the main parties, but should not be confused with neutrality or inactivity. United Nations peacekeepers should be impartial in their dealings with the parties to the conflict, but not neutral in the execution of their mandate. (UN, 2008, s.33)

FN erklærer seg dermed upartisk, så lenge styrken handler i pakt med implementeringen av mandatet. Capstone understreker at dette må gjennomføres uten å hverken favorisere eller dømme noen av partene. Lik og rettfærdig håndtering av konfliktens parter skal ikke være en unnskyldning for inaktivitet i møte med spoilere² eller andre aktører som med overlegg motvirker fredsprosessen.

Jane Boulden, professor ved Royal Military College of Canada, sier at en FN-styrke kun kan sies å være upartisk dersom upartiskheten er gjennomgående på flere nivåer (2005). Hvorvidt FN handler upartisk på taktisk nivå må utledes av hvordan upartiskhet gjenspeiles i mandatet. På den ene siden må det finnes upartiskhet i Sikkerhetsrådets mandat. På den andre siden må det være upartiskhet i utførelsen av selve mandatet. En forutsetning for fullbyrdet upartiskhet, helt ned til den enkelte soldat, er derfor et upartisk mandat (2005, s.150). Boulden stiller videre spørsmålsteget ved FNs evne til å forbli upartisk. Formålet med organisasjonen er forankret i politiske målsetninger, nemlig å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Robuste, politiske mandat med kun samtykke fra en av partene, er partiske fordi FNs avgjørelser rammer nettopp én part. Upartiske mandat er i sin reneste form de som overvåker en eksisterende våpenhvile i prosessen mot fred (2005, s.149).

² Spoilere er individer eller grupper som bevisst undergraver fredsprosessen. De anser fredsprosessen som noe som svekker deres maktposisjon, verdensbilde, eller egeninteresse. (UN, 2008, s.43)

I en annen retning hevder Nicholas Tsagourias at upartiskhet må skilles fra nøytralitet. Sammen beskriver de forskjellige nivåer av fredsbevaring. «Nøytralitet refererer til fredsbevarende operasjoners karakter, mens upartiskhet er et operasjonelt begrep som beskriver utførelsen av selve operasjonen.» (Tsagourias 2006, s.12). Tsagourias nyanserer påstanden til Boulden ved å si at upartiskhet beskriver selve utførelsen i praksis. På taktisk nivå skal man behandle partene likt. Styrken skal stå hevet over de politiske spørsmålene relatert til utfallet av konflikten. Nøytralitet beskriver strategisk nivå der FN ikke tar en politisk side i konflikten (Tsagourias, 2006). Nyere fredsbevarende operasjonene med kapittel-VII mandat kan således ikke være nøytrale.

Definisjonsforskjellen mellom upartiskhet og nøytralitet må, i form av handling, ilegges den nøytrale er som passiv og den upartiske som aktiv. Det vil si at den nøytrale lar sitt handlingsrom bli begrenset av konfliktenes parter, og er således reaktiv, med et fravær av standpunkt. Den upartiske handler uavhengig av konfliktenes parter, men behandler begge sider rettferdig basert på et likt grunnlag og standpunkt. Donald buker denne analogien for å beskrive forholdet ytterligere: «en upartisk enhet kan stå imot vinden, mens den nøytrale kan kun pekes dit det blåser» (Donald, 2002, s.22). I følge Donald er derfor nøytralitet en falsk sannhet når begrepet nyttes for å beskrive den fredsbevarende styrken. En nøytral FN-styrke kun kan eksistere dersom det finnes absolutt samtykke fra alle parter. Dersom samtykket forsvinner, som UNEF i 1967, må FN trekke ut og er dermed åpenbart ikke uavhengig av konfliktenes parter (2002, s.23).

Richard Betts argumenterer at prinsippet om upartiskhet kun gir mening dersom det finnes en fred å bevare i tradisjonell forstand, der to stater med kontroll over aktørene blir enige om å innstille fiendtlighetene (1994). Den taktiske FN-styrken vil fort befinne seg i skuddlinjen mellom de stridende partene dersom de ikke er villige til å stanse kampene. Det er derfor en feiltolkning at det er mulig å være upartisk når det ikke foreligger en våpenhvile eller fredsavtale. Betts tilbyr videre to alternativer for hvordan fredsoperasjoner kan gjennomføres. I FN sitt tilfelle kan Sikkerhetsrådets mandat på den ene siden autorisere en partisk intervensjon for å avslutte en konflikt eller krig. FN kan løse konflikten ved å aktivt velg én side, endre maktbalansen, for så å hjelpe denne ene siden vinne. På den andre siden kan et upartisk mandat avslutte en konflikt dersom FN styrken tar total kontroll over situasjonen. FN kan velte alle aktører med makt, for så å iverksette en fredsprosess (Betts, 1994, s.21).

3.4 Upartiskhet på Taktisk Nivå

Clausewitz definerer taktikk som bruken av væpnede styrker i et salg eller trefning. (Clausewitz, 1984, s.128). Bruk av makt på taktisk nivå er derav anvendelsen av militære FN-styrker som et middel. Taktiske seire må følgelig støtte oppunder strategiske målsettinger. For å være effektiv er taktikken avhengig av strategien. Uten en bakenforliggende strategi har den taktiske seieren i seg selv ingen nytteverdi. FNs fredsbevarende styrker skal i utgangpunktet være apolitisk av natur. Likevel blir det vanskelig for en styrke å forbli upartisk på taktisk nivå når det foreligger politiske målsetninger som støtter oppunder et statsapparatet internt i en stat, eller som definerer illegitime aktører.

Ser vi tilbake til utviklingen utover 1990-tallet økte ambisjonene for hva den taktiske FN-styrken kunne oppnå (Nyahamar, 2010). Den taktiske enheten fikk robusthet i mandater og større aksept for maktbruk da FN gjennomførte operasjoner også internt i stater. Disse betegnes som multidimensjonale fordi de også hadde sivile og politiske oppgaver, og med flere ikke-statlige aktører involvert. (Hansen, 2009). Dette kompliserer forholdet til de tre prinsippene, da forutsetningen tidligere var samtykke fra mellomstatlige aktører som kom til uttrykk i form av aksept og samspill på bakken. Aksept var igjen en viktig forutsetning for at styrkebidragene fra FN kunne utføre sine oppgaver uten hindringer (Hillen, 2000).

Capstone fremhever at FN-styrken, om mulig, skal etablere og opprettholde gode relasjoner med alle partene i konflikten. Aktiviteter som kan kompromittere inntrykket av upartiskhet må «samvittighetsfullt unngås» (UN, 2008, s.33). Styrken skal altså ha en prinsipiell og forutinntatt formening om hva en mener er rett eller galt. Samtidig skal man ikke unngå å være upartisk i frykt for represalier eller å bli sett på som partisk. Parallelt er det viktig å forsikre seg om at grunnlaget FN-styrken handler på er tydelig kommunisert til alle aktører, i den hensikt å være transparent. Da unngår man misforståelser med fatale konsekvenser, samtidig som man styrker påliteligheten og bygger opp under FN-styrken som en legitim aktør.

Kofi Annan ledet i 1994 FNs avdeling for fredsbevarende operasjoner når UNAMIR ikke evnet å forhindre det verste folkemordet siden 2. verdenskrig i Rwanda. De fleste troppebærende landene evakuerte sine styrker rett før folkemordet begynte. Styrkens mandat

var forankret fredelige oppgaver kun hjemlet i kapittel VI av FN-charteret. Dette skapte tvil rundt hva de hadde tillatelse til å gjøre (Bellamy & Williams, 2010, s.205). Lærepengen var at FN-styrkene i fremtiden trengte robuste mandat for å bruke makt.

Annan gir et grunnleggende forsvar for humanitære intervensjoner, selv på bekostning av en stats suverenitet (Annan, 1999a). Samfunnskontrakten mellom borger og stat brytes dersom staten ikke kan garantere sikkerheten ovenfor egen befolkning, eller sågar er den som begår overgrep mot den (Hobbes, 1981). Argumentet til Annan er at individuell suverenitet er likeverdig med stater suverenitet (1999a). Klarer ikke staten å beskytte sin befolkning, må FN gjøre det for den. Den taktiske styrken autoriseres bruk av “alle nødvendige midler” (UN, 2008, s.34) for å beskytte sivile, forhindre de som motvirker den politiske prosessen, og støtte nasjonale autoriteter i å opprettholde lov og orden. Upartiskhet står i forhold til å slå ned på de som bryter med dette. For å unngå nøytralitet på taktisk nivå må den enkelte soldat være trent, forberedt og klar over konsekvensene av å ikke handle i tide (Donald, 2002).

3.5 Upartiske Soldater

Det fremstår som utfordrerne for soldatene på bakken når man ikke har mulighet til å velge en side i konflikten. Folkemordene i Bosnia og Rwanda var en smertelig erfaring for FNs begrensninger og utfordringene ved bruk av våpenmakt. Det var heller ikke alltid slik at det fantes et klart skille mellom parter eller definerte aktører. Et uoversiktlig aktør- og konfliktbilde preger også dagens pågående operasjoner (UN Secretary General, 2016). Kombineres dette med at sivile og militære elementer skal samvirke internt i stater politiske prosesser øker kompleksiteten i operasjonene. I pakt med operasjonene skal soldatene implementere politiske mandater. Dette presenterer igjen nye utfordringer på bakken for prinsippet om upartiskhet.

Charles Moskos betegner upartiskheten hos den enkelte fredsbevarende soldat som avgjørende for suksess. Det er imperativt at soldaten ikke med overlegg påvirker situasjonen eller utfallet av konflikten. Soldaten kan hverken av moralske årsaker, egen materiell vinning eller annen overbevisning ha en egen agenda. Slik må det være dersom den enkelte soldat

ikke skal favorisere en av partene i konflikten (Moskos, 1976, s.3). Den fredsbevarende styrken må ha tillitt fra de stridende parter. Dette oppnås gjennom «(...) total likegyldighet med hensyn til stridsspørsmålet som tvisten gjelder.» (Rikhye, Harbotte & Egge, 1975, s.20). Begrunnelsen lander på at respekt fra konflikts parter kommer av at den fredsbevarende operasjonen ikke har til hensikt å påvirke utfallet av konflikten. Respekt er avgjørende for at FN styrken skal kunne oppfylle sitt mandat, som tradisjonelt var å kontinuerlig løse en slutttilstand der ingen eskalerte konflikten. Gjennom å opptre forutsigbart og være transparent i sine handlinger vil man minimere friksjon i en ellers usikker konflikt. Dette vil igjen bidra til at samtykket opprettholdes og muliggjøre kommunikasjon og forhandlinger med begge parter. (Tharoor, 1996, s.58).

Lakhdar Brahimi, tidligere utenriksminister i Algerie, ledet panelet som utarbeidet et av de mest innflytelsesrike dokumentene for utviklingen mot robust fredsbevaring. Brahimi-rapporten kommer med spesifikke råd for planlegging og gjennomføring av FNs fredsoperasjoner (UN, 2000). Dokumentet diskuterer blant annet “Behovet for en robust doktrine og realistiske mandat” (UN, 2000, s. ix). Erkjennelsen av at ikke alle parter i en konflikt er moralsk likeverdige dikterer den påfølgende nødvendigheten for mer robuste engasjementsregler. Soldatene må både ha kapasitet og evne til å bruke makt. De må ha evne til å forsvare seg selv og den sivile befolkningen på en troverdig måte. Den relativt harde kritikken Brahimi-rapporten fører rettet mot daværende praksis er tydelig fra og med første paragraf:

There are many tasks which the United Nations peacekeeping forces should not be asked to undertake, and many places they should not go. But when the United Nations does send its forces to uphold the peace, they must be prepared to confront the lingering forces of war and violence with the ability and determination to defeat them (United Nations, 2000, s. viii).

Rapporten gjentar videre grunnprinsippene, men er også tydelig på at prinsippet om samtykke ikke er absolutt. FN må da også erkjenne at det påvirker prinsippet om upartiskhet. Dersom FN kun har samtykke fra den moralske part, rokker man ved upartiskheten ovenfor alle andre aktører. Da må FN også erkjenne at man i praksis gjennomfører operasjoner som beveger seg over mot å aktivt støtte en part, på bekostning av en annen. For den enkelte soldat må upartiskhet i slike sammenhenger må forstås som etterlevelse av FN-charterets prinsipper og mandatet (UN, 2008). Dagens tolkning av prinsippet tydeliggjøres gjennom Capstone-

doktrinen som bruker sammenlikningen med en upartisk idrettsdommer. Dommeren skal straffe brudd på spillereglene og dømme begge lag på likt grunnlag. På samme måte må den fredsbevarende soldaten håndheve prinsippet om upartiskhet (UN, 2008, s.33).

4 Upartiskhet i MINUSMA

4.1 Konflikten i Mali

Over flere tiår har det vært ustabilitet i Mali. Kriser og væpnet kamp mellom folkegrupper har preget konfliktbildet. Dette har fått fatale følger for den sivile befolkningen. Roten for konflikten har sin bakgrunn i det FN kaller en ineffektiv og svak sentralmakt kombinert med sosial uro (UN, 2017b). Det er en iboende følelse av neglisjering og vannskjøting fra befolkningen i nord. De opplever seg selv som marginalisert og urettferdig behandlet av styresmaktene i hovedstaden Bamako. Tidlig i 2012 kastet offiserer fra det maliske forsvaret den sittende regjeringen i et statskupp. Samtidig øyner væpnede grupper og islamistiske organisasjoner muligheten og tar kontroll over den nordre delen av landet.

Både “African Union” (AU) og “The Economic Community of West African States” (ECOWAS) fordømmer både statskuppet og opprørstendensene i nord. Videre tar Frankrike initiativ i FNs sikkerhetsråd for å bistå AU og ECOWAS med militær planlegging (Weiss & Welz, 2014, s. 896). Sikkerhetsrådets resolusjon 2071 ble vedtatt i oktober 2012. Der ble det lagt press på når AU, ECOWAS og FNs Generalsekretær skulle presentere en konkret og realistisk anbefaling for en eventuell militær operasjon (UNSC, 2012). ECOWAS og AU ser nødvendigheten av å intervenere da overgrep mot sivilbefolkningen og overskridelse av menneskerettigheter øker betraktelig. Prosessen mot å opprette «African-led International Support Mission to Mali» (AFISMA) under ledelse av ECOWAS skjer parallelt med at Frankrike hurtig iverksetter Operasjon Serval. Serval kommer som et tiltak for å hurtig demme opp mot de islamistiske og andre militante grupperinger, som stadig tar kontroll over flere viktige befolkningsentra i nord (Lotze, 2015).

25. april 2013 ble sikkerhetsrådets resolusjon 2100 vedtatt og FNs Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali etableres (2013a). Store deler av styrkebidraget til AFISMA blir værende igjen, og bytter således kun navn til MINUSMA. Utfordringene de neste årene er mangfoldige da MINUSMA sliter med å gjenoppta kontroll i hele landet. Ser vi på aktørene i nord alene kommer kompleksiteten tydelig fram. “Al-Qaida in the Islamic Maghreb” (AQIM), “Al-Murabitoun” (AMB), “The Movement for Unity and Jihad in West Africa” (MUJAO), “The Macina Liberation Front” (MLF) og “Ansar Al-Dine” (AAD) er de mest fremtredende gruppene, som nytter asymmetriske metoder mot både MINUSMA og sivilbefolkningen.



Figur 3: Illustrerer kompleksiteten i situasjonen i Mali. Hovedskille mellom nord og sør kommer tydelig frem, men hvilke grupperinger som kontrollerer hva er ikke lenger representativt for dagens bilde. (Wikipedia, 2014)

30. desember 2016 orienteres Sikkerhetsrådet av FNs Generalsekretær om situasjonen i Mali. I rapporten fremheves det at militante grupperinger fortsatt utgjør en signifikant trussel ovenfor de politiske prosessene for å stabilisere konflikten i Mali (UNSG, 2016). I dag har statlig kontroll i stor grad blitt gjenopprettet i søndre del av Mali. Både gjennom MINUSMA

sitt arbeid men også franskmennenes operasjoner for å motvirke det de definerer som terroristorganisasjoner. Riktig nok er Operasjon Serval autorisert av Sikkerhetsrådet som en parallell styrke til MINUSMA, og utgjør en nisjekapasitet som FN i utgangspunktet selv ikke har. Men disse kontraterror-opdragene foregår utenfor MINUSMA sitt omfang og kapabiliteter (Lotze, 2015, s.860).

Før opprettelsen av MINUSMA bekrefter Sikkerhetsrådet eksplisitt de tre prinsippene for fredsbevaring på nytt i resolusjon 2086 (2013c). MINUSMAs etterlevelse av prinsippet upartiskhet står som et motstykke til tradisjonell fredsbevaring. MINUSMA utfordres daglig da de både skal oppfylle prinsippet om upartiskhet samtidig som de ikke har samtykke fra flere aktuelle parter. Resolusjon 2086 stadfester denne utviklingen: “Noting that peacekeeping ranges from traditional peacekeeping missions, which primarily monitor ceasefire to complex multidimensional operations, which seek to undertake peacebuilding tasks and address root causes of conflict” (UNSC, 2013c). De neste kapitlene ser nærmere på denne utfordringen spesifikt for Mali. Målet er å identifisere og drøfte begrensninger i FNs tilnærming til upartiskhetsprinsippet på forskjellige nivåer i organisasjonen.

4.2 Upartisk Strategi

Clausewitz slår fast at krig er en fortsettelse av politikken med andre midler. I tillegg poengterer han at politikken må ha innsikt og kontroll over militære saker (1989, s.88). Når Sikkerhetsrådet så utsender MINUSMAs mandat, med klare politiske målsetninger, setter dette prinsippet om upartiskhet under press. Sikkerhetsrådet har bestemt at MINUSMAs strategiske prioritet skal være å styrke staten og statlig autoritet. MINUSMA skal støtte de partene som har signert og godtatt å implementere fredsavtalen fra 2015 (UNSC, 2016a). Mandatet definerer derfor de som har signert avtalen som legitime aktører, men diskriminerer og ekskluderer derav alle andre aktører.

FNs strategi påvirker mandatet da strategien er broen mellom mål, midler og metoder (Høiback, 2012). Strategien forgrener seg derfor nedover der andre nivåene i organisasjonen. Sikkerhetsrådets resolusjoner er formelle vedtak som dikterer oppdragets mandat og

oppgaver. Disse blir igjen rammeverket for militær styrkesjef og den sivile ledelsen. Resolusjon 2295 godkjenner at MINUSMA skal ha det de kaller en «proaktiv og robust holdning» (UN, 2016a, s.7). Dette inkluderer en økning av militært personell og fokus på å beskytte sivile mot asymmetriske trusler. Ser vi på møtereferatet fra Sikkerhetsrådets møte nummer 7727 (2016b) som drøfter implementeringen av resolusjon 2295 (2016a) finner vi en interessant debatt vedrørende prinsippet upartiskhet.

Frankrikes representant François Delattre, rådets president for måneden, påpekte at resolusjonen tillater MINUSMA å tilpasse seg det unike miljøet i Mali. Han mener at den nyeste resolusjonen gir oppdraget et så robust mandat som mulig, slik at MINUSMA er i stand til å møte asymmetriske trusler:

Through resolution 2295 (2016a) the Security Council has given MINUSMA the most robust mandate possible in a terrorist environment. It authorizes MINUSMA to use all necessary means to prevent and counter asymmetric threats to civilians and peacekeepers themselves (UN, 2016b, s.7).

David Pressman, USAs representant, støtter det franske utsagnet og viser til at både MINUSMA og sivile i stadig økende grad blir angrepet fra asymmetriske trusler. Dette krever en bestemt respons og likefremt klarhet i hva Sikkerhetsrådet ønsker å oppnå med mandatet. Han poengterer ettertrykkelig at MINUSMA må kunne forvente, motvirke og avskrekke asymmetriske trusler for å kunne beskytte de sivile (UN, 2016b, s.5).

Ikke alle representantene sier seg enig med Frankrike og USA, og nyanserer således debatten. Russlands representant, Peter Iliichev, påpeker at en svak referanse til hva «asymmetriske trusler» er, kun er et skalkeskjul for å legitimere mer bruk av makt. Han mener at MINUSMA i større grad må handle i tråd med prinsippene for fredsbevaring ettersom bruk av makt burde baseres på en nøye analyse av hva og hvem trusselen er (UN, 2016b, s. 3). Uruguays representant, Elibo Roselli, advarer mot at fredsbevarende operasjoner ikke burde delta i oppdrag som konfronterer terrorisme. Slike oppdrag er med på å endre naturen til hva fredsbevaring er og hensikten med operasjonen. (UN, 2016b, s.3)

Høynivåpanelet anbefaler i 2015 at FN ikke burde engasjere seg i militære kontraterror operasjoner. Høynivåpanelet understreker nok en gang at prinsippene for fredsbevaring forblir en avgjørende faktor for suksess, men kommer samtidig ikke med noen konkret anbefaling for

hvordan de skal tolkes. Svaret rapporten kommer med er at «de må fortolkes fleksibelt i lys av de endrede forutsetningene, og ikke bli brukt som et skalkeskjul for innaktivitet.» (UN, 2015, s.2). Det kan tolkes dit hen at det er her Sikkerhetsrådet henter inspirasjon når de justerer opp robustheten til MINUSMAs mandat.

Fra strategisk nivå viser møtereferatet at problemstillinger rundt upartiskhet også drøftes internt i Sikkerhetsrådet. Hva som blir praksis på taktisk nivå baserer seg derfor på hva som er gjennomførbart og overkommelig etter at alle hensyn er tatt i det geopolitiske landskapet. Løsningen er ikke perfekt, men det er bedre å komme frem til en god nok løsning enn inaktivitet. På strategisk nivå er dette i samsvar med hva Capstone-doktrinen understreker: “Impartiality is crucial to maintaining the consent and cooperation of the main parties, but should not be confused with neutrality or inactivity” (UN, 2008, s.33).

Tsagourias mener at ordet nøytralitet beskriver strategisk nivå der FN ikke tar en side i en konflikt (2006). MINUSMA er slik sett ikke nøytral på strategisk nivå siden operasjonen håndterer en intra-statlig konflikt. Situasjonen for MINUSMA illustrerer derfor hvilke dilemmaer en fredsbevarende styrke stilles overfor. Statsbygging og utvidelse av statsautoritet er en viktig del av innsatsen. Det innebærer et samarbeid med myndighetene for å gjøre statsapparatet selvstendig og funksjonelt (UNSC, 2016a). Samtidig er ikke dette statsapparatet ønsket av store deler av grupperingene i nord. MINUSMA blir således sett på som partisk, og innfrir ikke sin rolle som en global forsvarer av fred, ifølge grupperingene i nord sitt narrativ.

For deler av befolkningen er det et problem at MINUSMAs mandat dikterer støtte til styresmaktene i Bamako og hjelp til utvidelse av autoritet og statsadministrasjon i ukontrollerte områder (UN, 2013a, pkt 16 a ii, s.7). MINUSMA blir derfor ikke sett på som en upartisk aktør av spoilere og andre grupperinger som er i opprør mot staten. Arbeidet med å styrke staten virker dermed ekskluderende mot sivilbefolkningen som står utenfor statlig kontroll. Det setter FN i kryssilden mellom styresmaktene og de væpnede gruppene som kjemper en politisk kamp for selvstyre i nord, eller som har en annen motivasjon for å drive konflikten videre.

Mangel på upartiskhet tvinger FN til å konsentrere innsatsen om beskyttelse av, og bistand til sivilbefolkningen som stadig blir utsatt for overgrep av de som ser både FN og Malis styresmakter som deres fiende. Strategien for Mali har slik sett ikke tatt tilstrekkelig høyde for

den sosiale dimensjonen. Howard understreker: “Management of, or compliance with, public opinion became an essential element in the conduct of war” (Howard, 1979, s.977).

Militærmakt blir innlemmet som middel for å nå de strategiske målsetningene. Mandatet er samtidig sterkt fokusert på hvordan de militære virkemidlene skal beskytte sivile og sikre oppnåelsen av de politiske målsetningene (UNSC, 2016a). Strategien er derimot ikke i stor nok grad vinklet mot å adressere folkets følelser. Sir Rupert Smith poengterer at dette er noe som til stadighet blir glemt når man skal løse en konflikt: «Capturing the will of the people is a very clear and basic concept, yet one that is either misunderstood or ignored by political and military establishments around the world» (Smith, 2005, s.277).

4.3 Upartisk Mandat

I følge logikken til Boulden er MINUSMAs mandat partisk, fordi målet er å gjenoppbygge en sterkt svekket statsmakt. Mandatet støtter i hovedsak en av konfliktens parter og er slik sett politisk av natur. Prinsippet om å opptre upartisk forsvinner derfor i misforholdet mellom FN som fredsorganisasjon og FNs stadig økende bruk av makt i sine operasjoner mot utpekte grupperinger. (Boulden, 2005). Det utfordrer FN sin legitimitet som «fredsbevarer» når robustheten i mandatet øker. Grunnlaget for at FN til tross for dette oppfordres til å bruke mer makt fremstår som legitimt. Operasjonelle krav dikterer robuste operasjoner som er nødvendig for å kunne sikre befolkningen i styringsløse områder. Dog er gapet mellom organisasjonens ambisjoner, den faktiske kapasiteten og viljen den besitter til å handle robust i den pågående operasjoner så stort at den kan føre konflikten i Mali mot en ny krise (Kjeksrud, 2010, s.176).

Ifølge logikken til Betts burde MINUSMAs mandat diktere enda mer bestemt støtte til styresmaktens side (Betts, 1996). Dersom FN anser staten som den moralske part, burde de fullhjetet bekjempe andre aktører og gjøre et fullhjetet forsøk for å vinne befolkningen i nord sin støtte. Skal vi fortsette å følge denne logikken begynner vi fort å bevege oss over i opprørsbekjempelse, noe oppgaven i seg selv ikke tar sikte på. Hovedpoenget til Betts er

likeledes å unngå det de «naturlige instinktene til politikere og byråkrater som forteller dem: ta middelveien» (Betts, 1996, s.31).

Dissekerer vi mandatet for MINUSMA ser vi at Sikkerhetsrådet ønsker å bruke militærmakt for å “avskrekke” (UNSC, 2016a, s.3) terroristgrupper fra å ta seg inn i befolkningsentra nord i landet. Det kan antyde at strategien lagt for MINUSMA fokuserer på fiendtlige aktører og ikke har tatt tilstrekkelig høyde for den sosiale dimensjonen (Howard, 1979). I konfrontasjonen mellom væpnede ikke-statlige aktører med nasjonale politiske agendaer, og terrororganisasjoner med regionale og globale målsetninger, har MINUSMA mer eller mindre blitt en part i konflikten. I de nordlige delene av landet er MINUSMA i praksis den eneste sikkerhetsaktøren. MINUSMA er som et resultat stadig utsatt for direkte væpnede angrep og terroristhandlinger i dette området.

Mottiltaket later til å være Sikkerhetsrådets autorisering av franske styrkers tilstedeværelse i Mali. På nytt, med resolusjon 2295 (2016a), tillates franskmennene bruk av alle nødvendige midler for å intervenere til støtte for MINUSMA. Forutsatt at MINUSMA eller sivile er under en nært forestående trussel: “Welcoming the continued action by the French forces, at the request and in support of the Malian authorities, to deter the terrorist threat in the North of Mali.” (UNSC, 2016a, s.3).

Terrorisme er bruk av vold som med overlegg rammer sivile for å skape frykt som har en effekt på andre grupper (Schmid & Graaf, 1982). Terrorister kan derfor enkelt defineres av FN som en umoralsk og illegitim part. Utfordringen er å skille terrorisme fra andre tilstøtende former for voldsbruk og ikke minst hvilke mål terroristene har med bruken av vold.

Arthur Boutellis poengterer gjennom en rekke intervjuer, gjennomført på ledere i nyere FN misjoner i Libya og Mali, at fraværet av å konkret definere hvem som er terrororganisasjoner eller voldelig ekstremistiske grupper i et oppdrags mandat begrenser initiativet og tverretatlig samarbeid. Det blir i tillegg spesielt utfordrende dersom det er vertsnasjonen selv som har definert hvem som er terrorister og hvem som er legitime aktører (Boutellis & Fink, 2016, s.12). Selv om tiltak mot terrorisme ikke er en sak på Sikkerhetsrådets agenda finnes det heller ingen tiltak som eksplisitt nevner forebyggende tiltak mot terrorisme eller voldelig ekstremisme i mandatet til MINUSMA (UNSC,2016a).

Tett samarbeid mellom MINUSMA og franske oppdrag som bedriver kontraterrorisme vil undergrave upartiskheten praktisert fysisk på bakken. Kontraterrorisme er tiltak for å bekjempe de som er definert som terrorister. Kontraterrorisme er derfor synonymt med «ta en side» i en konflikt. MINUSMA er avhengig av å bli sett på, av alle aktører, som upartisk for å kunne gjennomføre avtaler, humanitært arbeid, politiske reformer og sikkerhetsarbeid. Ett av FNs mest fundamentale kjennetegn for å kunne gjennomføre politisk arbeid, er at de har evnen til å snakke med «alle». MINUSMA utfordres derfor av paradokset mellom å støtte kontraterrorisme-operasjoner, sågar som noe som likner opprørsbekjempelse, på vegne av en stat, samtidig som man på taktisk nivå ønsker å opprettholde dialog med de samme væpnede gruppene.

4.4 Upartisk på Taktisk Nivå

I henhold til Capstone-doktrinen skal militær maktbruk, utover rent selvforsvar, i all hovedsak knyttes til oppgaven med å beskytte sivile fra fysisk vold (UN, 2008, s.41). På en side begrenser FN i teorien derfor sin militære rolle ved kun å bruke makt på taktisk nivå.

Utviklingen i Mali derimot viser at Sikkerhetsrådet ønsker at militærmakt også skal brukes for å «avskrekke» (UNSC, 2016a, s.8) væpnede grupper, «stabilisere» (s.4) konflikten og samtidig gjennomføre et «aktivt forsvar» (s.9) mot asymmetriske trusler. Det er dermed et gap mellom hva MINUSMA er forventet å gjøre på taktisk nivå, den offisielle doktrinen og prinsippet om upartiskhet. Det er rom for forvirring hos den taktiske lederen når han både skal være upartisk samtidig som han skal bruke militær makt mot enkelte grupper.

På en annen side stadfester Capstone-doktrinen at upartiskhet ikke må forvirres med nøytralitet eller innaktivitet (UN, 2008, s.33). Slik sett gjennomfører MINUSMA med full rett operasjoner mot de grupperingene som er definert som den umoralske eller illegitime part (Annan, 1999b). Annan var i 1999 opptatt av å komme frem til en ny fortolkning av prinsippet upartiskhet i de situasjonene der FN sto ovenfor folkemord, utdrivelse eller overgrep mot sivilbefolkningen. Hans vidkjente utsagn støtter sistnevnte påstand: «upartiskhet betyr ikke - og må ikke bety - nøytralitet i møte med ondskap» (Annan, 1999b, s.1).

I robust fredsbevaring er det legitimt å bruke makt på taktisk nivå etter autorisasjon fra Sikkerhetsrådet og med samtykke fra de som er definert som konfliktens legitime hovedaktører (UN, 2008, s.19).

Likevel er vanskelig for FNs taktiske enheter å være upartisk dersom fåtallet av partene samtykker til FNs tilstedeværelse. Under punkt G. i konklusjonen av Srebrenica-rapporten finner vi tittelen «Lessons for the future» (UNGA, 1999). Rapporten påpeker noen av de samme utfordringene med fredsbevaring dersom samtykket er fraværende. Ett av de viktigste poengene rapporten konkluderer med er at fredsbevarende operasjoner ikke må iverksettes der den ikke har forutsetning for å lykkes. Det er ikke alltid slik at fredsbevaring er løsningen på problemet i konflikter som kan likne en konvensjonell krig eller opprør. Til sammenlikning med Mali ble de sivile i Srebrenica gjort til et mål i seg selv. UNPROFOR sin viktigste rolle var å beskytte sivile, til tross for begrensede ressurser til å lykkes med oppgaven. FN ble derfor en aktør i konflikten da de stod i veien for de stridende partene. Rapporten belyser at FN i slike tilfeller må tørre å bruke andre konsepter, eller stå inne for konsekvensene av å la være å intervenere (UNGA, 1999, s.107).

MINUSAMAs mandat er besluttet av Sikkerhetsrådet, en organisasjon som skaper enighet kollektivt. Rådet deler således på det overordnede politiske ansvaret. Rådets medlemsland er, med unntak av Frankrikes parallelle operasjoner, ikke en del av det militære styrkebidraget. Med andre ord er FNs strategiske ledelse, som autoriserer ambisiøse og risikofylte mandater, ikke blant de statene som faktisk må gjøre jobben. Derav finnes det heller ikke noe direkte ansvar hos Sikkerhetsrådet dersom noe uheldig skjer på taktisk nivå, da det er den troppebærende statene som bærer byrden.

Stian Kjeksrud argumenterer at er det logisk at de troppebærende statene ønsker mer kontroll over egne bidrag jo mer robuste operasjonen blir (2010, s.171). Capstone på sin side sier at FN-doktrinen ikke søker å overstyre nasjonale militære doktriner (UN, 2008, s.9).

MINUSMA har som et resultat av dette blitt anklaget for det International Peace Institute kaller for «bunkerization» (Boutellis & Fink, 2016, s.12). Uttrykket beskriver tilfeller der de troppebærende statene anser sikkerhetsrisikoen større enn viljen til å gjennomføre operasjoner. Løsningen blir å beskytte seg selv bak tungt befestede baser. I tillegg påpeker høynivåpanelet (HIPPO) gapet mellom enkelte oppdrags mandater og ressursene tilgjengelig for å implementere dem (UN, 2015). Resultatet blir naturlig nok inaktivitet, som kan virke

kontraproduktivt for arbeidet mot å implementere mandatet. Uten å gjennomføre operasjoner som interagerer med samfunnet, mister MINUSMA evnen til å bygge en relasjon med befolkningen. Dette reduserer igjen tillitten til FN-stryken.

4.5 Upartiske Soldater

Det kan også stilles spørsmålstegn angående soldatenes upartiskhet på bakken. Store deler av AFISMA ble til MINUSMA ved et enkelt «bytte av hatter». Store regionale aktører og grenseland til Mali sender fortsatt store styrkebidrag til MINUSMA (UN, 2016). Dersom det er sikkerhetspolitiske målsetninger alene som dikterer de troppebærende lands bidrag, er dette problematisk for hvor upartiske de faktisk blir. Styrkebidrag til MINUSMA kan være en legitim, men selvsentrert og kynisk måte å utføre realpolitikk på. Naboland kan sende soldater som tiltak for egen vinning, da opprettholdelsen av territoriell sikkerhet kan sikres gjennom å hindre spredning av terrorisme, religiøs ekstremisme, kriminalitet og innvandring fra Mali. Statens sikkerhetspolitiske målsetninger vil påvirke utførelsen på taktisk nivå, dersom den taktiske styrken handler i samsvar med statens sikkerhetspolitiske strategi (Fermann, 2013). Den enkelte soldat kan påvirke maktbalansen ved å favorisere en av partene i konflikten til sin egen stats fordel. Soldaten vil i så måte påvirke upartiskheten praktisert på bakken (Moskos, 1976, s.3).

Videre har FN sitt bidrag til Mali har så langt utviklet seg til en av de mest dødelige operasjonene på flere tiår. Konfliktbildet i Mali har vært i kontinuerlig endring og med økende kompleksitet siden de første fredsforhandlingene med FN i 2013. Den 29. juni 2016 gjennomfører FNs Nyhetssenter et intervju med Generalssektærens Spesialutsending til Mali, Mahamat Annadif, som er sjef for MINUSMA. utfordringene han trekker fram vedrørende trusselen mot FN soldatene på bakken kan knyttes tett opp mot prinsippet upartiskhet.

For det første har konflikten blitt mer blodig. Operasjonene har krevd stadig flere ofre. Selv om antall hendelser har gått ned, har antall drepte steget. Tall fra 31 januar 2017 viser at oppdraget har krevd 72 menneskeliv grunnet angrep fra voldelige opposisjonsgrupper, siden MINUSMAs opprettelse i 2013 (UN, 2017). Annadif påpeker at dette skyldes asymmetriske

terroristangrep, bevisst rettet mot FN-soldater (Annadif, 2016). Dette kan skyldes at soldatene ikke lenger kan stille seg likegyldig til utfallet av konflikten (Rikhye et al. 1975). Respekt fra flere av konfliktens parter er fraværende, da MINUSMA faktisk har til hensikt å påvirke utfallet av konflikten ved å styrke statlig autoritet.

For det andre er ikke konflikten mellom to stridende grupper, hvor det er oversiktlig å vite hvem man skal forholde seg til. Annadif påpeker det «tredje elementet» (Annadif, 2016) i konflikten. Elementet består av folkeopprør, terrorisme og voldelig ekstremisme, bandekrig, vold som omfatter overgrep mot kvinner og barnerov. Fra å ha vært en uskyldig tredjepart har de sivile en påvirkning på konflikten i begge ender av skalaen. På den ene siden har enkelte sivile grupper tatt til våpen og blitt en regelrett aktør. På den andre siden har uskyldige sivile blitt et direkte angrepsmål (Beadle 2014). Videre sier Annadif at de allerede begrensede ressursene er vanskelig å avse for å drive tiltak mot terrorisme eller voldelig ekstremisme. MINUSMA er heller ikke villige til dette. Rasjonale er at dersom FN går aktivt inn for å nedkjempe enkelte grupper vil man også risikere å sette FN-personell eller utsatte folkegrupper i unødvendig stor fare for represalier.

For det tredje utgjør terrororganisasjoner en stor del av både det politiske og militære konfliktbildet i nord. Enkelte med egne nettverk og ressurstilgang på tvers av landegrensener, som gir dem tilgang på militært materiell og dekning for personell. De utgjør en potent militær trussel med vilje og evne til å utfordre både MINUSMA og regjeringens styrker. Det å «finne en jevn distanse mellom de væpnede gruppene og styresmaktene» (Annadif, 2016) er en av de største utfordringene MINUSMA sliter med. Konflikten drives videre av at fredsavtalen ikke er anerkjent eller godtatt av befolkningen i nordre del av landet. Det foreligger ingen våpenhvile mellom konfliktens aktører. MINUSMA settes derfor inn i områder hvor de ikke har forutsetning for å lykkes da samtykket er fraværende.

5 Konklusjon

Konflikten i Mali er et eksempel på at den tradisjonelle betydningen av fredsbevaring og de bakenforliggende prinsippene har utviklet seg forbi opprinnelig betydning. Denne oppgaven har derfor undersøkt hvorvidt MINUSMA kan sies å være upartisk. Dette er gjort gjennom å sammenlikne fredsoperasjonen med gjeldene teori for upartiskhetsprinsippet. MINUSMA forholder seg til prinsippet om upartiskhet i henhold til gjeldene doktriner og retningslinjer (UN, 2008). Likevel argumenterer studien for at MINUSMA ikke kan sies å være upartisk på forskjellige nivåer i organisasjonen. Oppgaven har forsøkt å identifisere tilfeller der MINUSMA's upartiskhet kan settes i tvil.

MINUSMA er en operasjon som håndterer en intra-statlig konflikt. På strategisk nivå tar FN derav et klart politisk standpunkt i Mali. De støtter én part i konflikten da operasjonen er autorisert til å bruke makt for å hevde autoritet på vegne av staten. MINUSMA utfordres derfor daglig da de både skal oppfylle prinsippet om upartiskhet samtidig som de ikke har samtykke fra flere aktuelle parter. Med denne tilnærmingen blir FN oppfattet som en part i konflikten og et mål verdt å angripe. Dette utfordrer den tradisjonelle tolkningen av upartiskhet da spoilere ødelegger og undergraver fredsprosessen.

Det kan virke som at FN omgår det faktum at de har valgt side i Mali, ved å si at de forholder seg upartisk til implementeringen av mandatet. Dette er legitimt i henhold til gjeldene retningslinjer (UN, 2008), men så lenge MINUSMA's mandat definerer en mostander kan ikke operasjonen sies å være upartisk (UNSC, 2016a). Fordi de som har signert fredsavtalen blir anerkjent som en del av fredsprosessen, mens aktører utenfor blir et mål for de robuste operasjonene. Operasjonen i Mali viser derfor gapet mellom ambisjonen om å være upartisk, og den faktiske gjennomføringen av operasjonene. Det vises et misforhold mellom mandatets mål om å være upartisk, de midler MINUSMA har til rådighet og den viljen de troppebærende landene har for å nå FN's overordnede mål.

Den taktiske styrken anser seg selv hevet over politikk, samtidig skal de utvise dømmekraft over hvem som er overgriper og hvem som er offer. En av de viktigste oppgavene soldatene på bakken løser er å beskytte sivile. Det er riktig nok legitimt å intervensere for å beskytte sivile (UN, 2005), da enkelte aktører bevisst angriper sivilbefolkningen. Spørsmålet er om

man kan være upartisk samtidig som disse aktørene er definert som terrorister. For å fjerne tvil og usikkerhet må det derfor ligge en klar føring mellom hva som er målet, og hvilke midler den taktiske styrken skal nytte for å oppnå målene.

En paradoksal avveining FN må ta stilling til i Mali, er den kortsiktige beskyttelsen av befolkningen mot den langsiktige. På den ene siden brukes FN-soldater for å forsvare de sivile og deres menneskerettigheter. Robust bruk av våpenmakt nyttes mot å bekjempe bestemte grupperinger (UNSC, 2016a). På den andre siden står nødvendigheten av å iverksette langsiktige tiltak som bygger tillitt og aksept hos befolkningen, som viser at MINUSMA er der for de fredelige politiske løsningene. Dersom MINUSMA på en effektivt måte skal løse konflikten, må de adressere roten for konflikten. I dagens konfliktbilde kan det argumenteres å være den sosiale uroen hos befolkningen i nord (Lotze, 2015, s.862). I det lange løp er det derfor arbeidet mot å påvirke befolkningens holdninger strategien bør legges for (Smith, 2005).

6 Ordforklaringer

AAD	Ansar Al-Dine
AFISMA	African-led International Support Mission to Mali
AMB	Al-Murabitoun
AQIM	Al-Qaida in the Islamic Maghreb
AU	African Union
ECOWAS	The Economic Community of West African States
FFI	Forsvarets Forskningsinstitutt
FN	Forente Nasjoner
HIPPO	Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations
IPI	International Peace Institute
MINUSMA	Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MLF	The Macina Liberation Front
MUJAO	The Movement for Unity and Jihad in West Africa
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
POC	Protection of Civilians / Beskyttelse av sivile
R2P	Responsibility to Protect
UN	United Nations
UNCR	United Nations Security Council / Forente Nasjoners Sikkerhetsråd
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda

7 Referanseliste

- Annadif, Mahamat. S. (2016, Juni 29). *Conversation with top UN official on security and peace efforts in Mali*. New York: U. N. Center
- Annan, Kofi. (1999a). *Two Concept of Sovereignty* London: The Economist: London.
- Annan, Kofi. (1999b). *Walking the International Tightrope*. New York: The New York Times.
- Beadle, Alexander. (2014). *Protection of Civilians – Military Planning Scenarios and Implications*. Oslo: Forsvarets Forskningsinstitutt
- Bellamy, Alex J. & Williams, Paul D. (2010) *Understanding peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.
- Betts, Richard K. (1994, Desember). *The Delusion of Impartial Intervention*. Foreign Affair. S.20-33
- Berdal, Mats. (2000) *Lessons Not Learned: The Use of Force in 'Peace Operations' in the 1990s*. Oslo: Institutt for Forsvarsstudier.
- Boulden, Jane. (2005). *Mandates Matter: An Exploration of Impartiality in United Nations Operations*. Global Governance 11 (2), 147-160.
- Clausewitz, Carl von (1984) [1832] *On War*. Redigert og oversatt av Howard, Michael & Paret, Peter. New Jersey: Princeton University Press
- Donald, Dominick. (2002). *Neutrality, Impartiality and UN Peacekeeping at the beginning of the 21st Century*. International Peacekeeping: 9:4, s. 21-38
- Eknes, Åge. (1995). *FNs fredsbevarende operasjoner*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt
- Fermann, Gunnar (red.). (2013) *Utenrikspolitikk og Norsk Krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Findlay, Trevor. (1996). *Challenges for the New Peacekeepers*. New York: Oxford University Press.
- Findlay, Trevor. (2002). *The Use of Force in UN Peace Operations*. New York: Oxford University Press.
- Galula, David. (2006)[1964]. *Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice*. Westport: Praeger Security International.
- Hansen, Annika S. (2009) *Fredsnasjonen Norge og de nye FN-operasjonene*. I Lange, Even, Pharo, Helge & Østerud, Øyvind (red.) *Vendepunkter I Norsk Utenrikspolitikk*. Oslo: Unipub.

- Hillen, John. (2000). *Blue Helmets. The Strategy of UN Military Operations*. Washington D.C.: Brassey's
- Hobbes, Thomas. (1981) [1651]. *Leviathan*. London: Penguin Books.
- Høiback, Harald. (2012). *Hva er militærteori?* I Høiback, Harald og Ydstebø, Palle (red.) *Krigens Vitenskap – En innføring i militærteori* (s 31-78). Oslo: Abstrakt forlag AS
- Howard, Michael. (1979). *The Forgotten Dimensions of Strategy*. Foreign Affairs Vol 57, No. 5: 975-986
- Johannessen, Asbjørn, Tufte, Per Arne & Christoffersen, Line. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenkapelig metode*. (4.utg.) Oslo: Abstrakt Forlag
- Kaldor, Mary. (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Kitson, Frank. (1991). *Low Intensity Operations: subversion, insurgency, peace-keeping*. London: Faber and Faber
- Kjeksrud, Stian. (2010) *FNs strategiske dilemma: bruk av makt for fred*, i Nyhamar, T (red.) *Utfordringer og Strategi i Freds- og Stabiliseringsoperasjoner* (s.154-176). Oslo: Abstrakt forlag.
- Kjeksrud, Stian. (2015, Oktober). *Fremtidens FN-operasjoner*. Oslo: Norsk Militær Tidsskrift, s.14-21.
- Lotze, Walter (2015) *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)* i Koops, Joachim A., Macqueen, Norrie., Tardy, Thierry & Williams, Paul D. (2015) *United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press.
- Moskos, Charles. C., Jr. (1976). *Peace Soldiers: The Sociology of a United Nations Military Force*. Chicago: University of Chicago Press.
- North Atlantic Treaty Organization. (2010). AJP-01(D) Allied Joint Doctrine. NATO Standardization Agency. Hentet 18.03.2017 fra URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33694/AJP01D.pdf
- Nyhamar, T (red). (2010). *Utfordringer og Strategi i Freds- og Stabiliseringsoperasjoner* Oslo: Abstrakt forlag.
- Rikhye, Indar J., Harbotte, Michael og Egge, Bjørn. (1975). *Den tynne blå linjen*. Oslo: Grøndahl og Søn Forlag.
- Schmid, Alex P. & de Graaf, Janny (1982). *Violence as communication: Insurgent Terrorism and the Western News Media*. London: Sage.
- Smith, Rupert. (2005). *The utility of force : the art of war in the modern world*. London: Allen Lane

Stephen, John S. (1996). *Negotiation and Mediation in Internal Conflicts* i Brown, Michael E. ed. *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Strachan, Hew. (2005). *The Lost Meaning of Strategy*. Survival volume, 47, nr. 3: 33-54.

Tharoor, Shashi. (1995/1996). *Should UN Peacekeeping Go "Back to Basics"?* Survival, Vol.37, no.4.

Thompson, Sir Robert. (2005)[1966]. *Defeating Communist Insurgency*. St. Petersburg Florida: Hailer Publishing.

Tsagourias, Nicholas. (2006) *Consent, neutrality/impartiality and the use of force in peacekeeping: Their constitutional dimension*. Journal of Conflict and Security Law, 11(3), 465-482.

United Nations (1945). *Charter of the United Nations*. New York: UN Department of Public Information.

United Nations. (1956). *Second and final report of the Secretary-General on the plan for an emergency international United Nations force requested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 November 1956*. UN Official Document Search System: dokument A/3302.

United Nations. (1958). *Summary study of the experience derived from the establishment and operation of the Force: report of the Secretary-General*. UN Official Document Search System, dokument A/3943.

United Nations. (1996). *UNEF I i The Blue Helmets*. New York: UN Department of Public Information.

United Nations. (2000). *Comprehensive Review of the whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects (The Brahimi Report)*. A/55/305. New York: United Nations.

United Nations. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations - Principles and Guidelines*. New York: Department of Peacekeeping Operations.

United Nations. (2015). *Uniting Our Strengths for Peace – Politics, Partnerships, and People: Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*. New York: High-Level Independent Panel on Peace Operations.

United Nations. (2016). *UN Mission's Contributions by Country*. Hentet 24.02.2017 fra URL: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2016/dec16_5.pdf

United Nations. (2017a). *Fatalities by Mission and Incident Type*. Hentet 24.02.2017 fra URL: http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_4ajan.pdf

United Nations. (2017b). *United Nations Stabilization Mission in Mali*. Hentet 24.02.2017 fra URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/background.shtml>

United Nations General Assembly. (1999). *Report of the Secretary General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The Fall of Srebrenica*. New York: United Nations General Assembly.

United Nations General Assembly. (2005). *2005 World Summit Outcome*. New York: United Nations General Assembly.

United Nations Secretary General. (2016). *Report of the Secretary-General on the situation in Mali*. New York: United Nations Security Council

United Nations Security Council. (1999). S/RES/1265. New York: United Nations

United Nations Security Council. (2012). S/RES/2071. New York: United Nations

United Nations Security Council. (2013a). S/RES/2100. New York: United Nations

United Nations Security Council. (2013b). S/RES/2086. New York: United Nations

United Nations Security Council. (2013c). S/RES/2098. New York: United Nations

United Nations Security Council. (2015). S/RES/2227. New York: United Nations

United Nations Security Council. (2016a). S/RES/2295. New York: United Nations

United Nations Security Council. (2016b). *The situation in Mali - SC/12426*. New York: United Nations

Weiss, Tamara. G., & Welz, Matthew. (2014). *The UN and the African Union in Mali and beyond: a shotgun wedding?* *International Affairs*, 90(4), s.889-905.

Yin, Robert K. (2007). *Fallstudier: Design och genomförande*. Malmö: Liber.

Bilde:

Wikipedia. (2017) *Northern Mali conflict*. Hentet 20.03.2017 fra URL:
https://en.wikipedia.org/wiki/Northern_Mali_conflict