



FHS Krigsskolen

Bacheloroppgave

Beskyttelse av sivile

POC-sites i Sør-Sudan

av

Ida Berg, Tina Bråthe og Jenny Persen Gjervan

Lvert som en del av kravet til graden:

BACHELOR I MILITÆRE STUDIER MED FORDYPNING I LEDELSE
OG LANDMAKT

Antall ord: 9547

Innlevert:

04. April 2024

Forord

Det er med stor glede og takknemlighet at vi kan presentere denne bacheloroppgaven om beskyttelse av sivile i fredsbevarende operasjoner.

Det har vært utfordrende, men også svært givende på samme tid. Det å dypdykke ned i et tema vi mener er både interessant og relevant for vår studieretning har vært en spennende og svært lærerik prosess. Mye informasjon er prosessert og skrevet ned, noe vi garantert tar med oss videre til senere studier.

Først og fremst vil vi takke vår veileder Major Daniel Helgesen for støtte og faglige innspill. Våre formidlingsegenskaper og analytiske ferdigheter har blitt utfordret og forbedret av din veiledning. Takk.

Videre vil vi takke oss selv. En skriveprosess med gode samarbeidspartnere har vært svært gunstig. Et par kritiske øyne ekstra har vært svært givende, samt at vi har fungert som støttespillere for hverandre i en noe hektisk periode.

Vi håper denne oppgaven vil bidra med ny innsikt og kunnskap, god lesing!

Oslo, Krigsskolen, 05.04.2024

(Signaturer)

Ida Berg, Tina Bråthe og Jenny Persen Gjervan.

Innholdsfortegnelse

Innhold

1. Innledning/ introduksjon	5
1.1 Tema/bakgrunn	5
1.2 Mål og problemstilling	6
1.3 Avgrensninger	6
1.4 Struktur	6
2. Begrepsavklaring	8
2.1 FNs prinsipper om fredsbevarende operasjoner	8
2.2 FNs håndbok for beskyttelse av sivile	11
2.3 Beskyttelse av sivile mot vold.....	12
2.4 POC- SITES.....	14
3. Metode.....	16
4. Redegjørelse	18
4.0 Sør- Sudans bakgrunn	18
4.1 UNMISS ressurser	19
4.2 Upartisk.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.
4.3 Malakal hendelsen	Feil! Bokmerke er ikke definert.
5. Drøfting.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.
5.1 UNMISS ressurser	Feil! Bokmerke er ikke definert.
5.2 Upartisk.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.
5.3 Malakal hendelsen	Feil! Bokmerke er ikke definert.
6. Konklusjon	Feil! Bokmerke er ikke definert.
7. Litteraturliste	Feil! Bokmerke er ikke definert.

Forkortelser og ordforklaringer

FN: Forente Nasjoner

FPU: Force Police Unit

IDP: Internally displaced people/internt fordrevne

Kontingent: Et lands styrkebidrag til operasjonen

POC: Protection of civilians

POC-sites : Beskyttelse av sivile områder knyttet til FN baser

SPLA: Sudan People's Liberation Army

SPLM/A: Sudan People's Liberation Movement/Army

UNMISS: United Nations Mission in South Sudan

UNPOL: United Nations Police

1. Innledning/ introduksjon

1.1 Tema/bakgrunn

Temaet for oppgaven er Forente Nasjoners (FN) arbeid med fredsbevarende operasjoner. Siden 1948 har FN deltatt i 71 forskjellige operasjoner rundt om i verden som går under paraplybegrepet fredsbevarende operasjoner. I dag er det 12 ulike operasjoner som er aktive (United Nations, 2023). I takt med at verden endrer seg, må også FN tilpasse seg utviklingen, og mye har forandret seg siden første operasjon i 1948.

Sør-Sudan ble i 2011 verdens yngste stat, som følge av løsrivelse fra Sudan. Dette utløste FN-operasjonen UNMISS med mandat til å konsolidere til fred, og legge til rette for utvikling i landet. Kun knappe to år etter, oppsto det krise i den nye staten og FN så nødvendigheten av et nytt mandat og en ny resolusjon. Den nye resolusjonen trådte i kraft i mai 2014 og fokuset ble da lagt mer på beskyttelse av sivile, overvåke menneskerettigheter og bidra til levering av humanitær støtte. Den nye resolusjonen innebar et Protection of Civilian mandat, som er et mandat gitt for å beskytte sivile fra vold eller overgrep. Mandatet gir retningslinjer og autoritet til det fredsbevarende oppdraget mandatet er gitt. (UN Peacekeeping, 2023).

Sammen med det økte fokuset på beskyttelse av sivile, ble Protection of Civilian –sites (POC-Sites) tatt i bruk. POC-sites er områder knyttet til eksisterende FN baser hvor sivile kan få fysisk beskyttelse. POC-sites ble brukt for første gang i Sør-Sudan. Dette var et uprøvd initiativ for mennesker i akutt fare, og spilte en stor rolle i beskyttelsen av sivile i UNMISS. I mangel på en presis oversetting av POC-sites, vil det engelske ordet brukes.

Bakgrunnen for at oppgaven vil ta for seg FNs fredsbevarende operasjon i Sør- Sudan og beskyttelse av sivile er at man ser viktigheten av å ta lærdommer fra dette. Ingen vet hvordan verden vil se ut i fremtiden, og måten vi kan være best rustet på er ved å ha bred kunnskap om hva som kreves i forskjellige situasjoner. Denne kunnskapen kan man tilegne seg ved å se på case-studier fra operasjoner, som blant annet denne i Sør-Sudan.

1.2 Mål og problemstilling

Målet med denne oppgaven er å belyse hvordan POC-sites bidrar til beskyttelse av sivile i fredsbevarende operasjoner. Oppgaven vil bidra inn i diskusjonen om hvilke utfordringer bruken av POC-sites hadde under UNMISS 2014-2018.

Problemstillingen er som følger «Hva var de sentrale utfordringene knyttet til bruken av POC-sites i Sør-Sudan?»

1.3 Avgrensninger

Oppgaven vil ta for seg en case-studie av FNs operasjon i Sør-Sudan, UNMISS. Oppgaven vil sentrere seg rundt FNs militære og polisiære styrker, da det er mest relevant for en utdannelse i ledelse og landmakt. FNs bidrag på den sivile siden, samt andre sivile aktørers bidrag for fred og humanitær støtte, har vært meget viktig i Sør-Sudan. Likevel vil oppgaven fokusere på dette i mindre grad. Konsekvensen av dette kan være at oppgaven ikke får tatt høyde for faktoren sivile hjelpeorganisasjoner, noe som kan påvirke konklusjonen. Oppgaven er avgrenset til en spesifikk tidsperiode fra 2014-2018.

Bakgrunnen for dette er den resolusjonen som trådte i kraft mai 2014, og overgangen til en roligere periode i 2018. Oppgaven vil primært fokusere på beskyttelse av sivile gjennom bruken av POC-sites, og i mindre grad andre tiltak for beskyttelse av sivile.

Oppgaven vil ikke ta for seg andre fredsbevarende operasjoner eller andre tidsperioder enn avgrensningen sier. Ulempen med det kan være at man ikke får et sammenligningsgrunnlag. Oppgaven vil heller ikke fremstille alternative løsninger på beskyttelse av sivile, eller konkludere med en fasit på hvordan oppdraget burde blitt løst.

1.4 Struktur

Denne oppgaven er rammet inn i 6 kapitler. Innledning, begrepsavklaring, metode, redegjørelse, drøfting og deretter konklusjon. Begrepsavklaringen vil ta for seg begreper relatert til FNs fredsbevarende operasjoner og beskyttelse av sivile, inkludert teori rundt POC-sites. Kapitlet vil beskrive og gi en felles forståelse for sentrale begreper som vil være relevant for oppgaven videre. Deretter vil oppgaven ta for seg metoden som er

benyttet for å finne svar på oppgavens problemstilling. Videre vil det legges frem en redegjørelse om relevant funn, herunder bakgrunn for situasjonen i Sør-Sudan, Ressurser i form av styrkebidrag i UNMISS, prinsippet om Upartiskhet, samt konkrete hendelser og situasjoner knyttet til POC-sites. Bakgrunnen for dette er å konkretisere funnene på best mulig måte. Disse funnene vil deretter bli drøftet i kapittel 5. Avslutningsvis vil oppgaven fremstille en konklusjon i siste kapittel, der funnene som er drøftet vil sammenfattes og gi svar på problemstillingen.

2. Begrepsavklaring

Denne begrepsavklaringen vil ta for seg overordnede prinsipper om fredsbevaring, deretter FNs håndbok for beskyttelse av sivile, og til slutt viktige momenter hentet fra førsteamanuensis Stian Kjeksruds tekst om beskyttelse av sivile i FN operasjoner. Hensikten med denne begrepsavklaringen er å etablere en felles forståelse rundt det teoretiske grunnlaget for beskyttelse av sivile i fredsbevarende operasjoner.

2.1 FNs prinsipper om fredsbevarende operasjoner

Gjennom de siste tiårene har fredsbevarende operasjoner utviklet seg mye. Som følge av dette publiserte FN i 2008 «*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*». Dette tydeliggjorde prinsipper og retningslinjer for fredsbevarende operasjoner. Prinsippene og retningslinjene baserer seg på tre basis prinsipper som tidligere har fungert som verktøy i arbeidet med internasjonal fred og sikkerhet. Dokumentet peker også på utviklingen av FNs fredsbevarende operasjoner, planlegging av operasjoner og de mer konkrete og håndfaste prinsippene. FNs prinsipper er:

1. *Consent of the parties*
2. *Impartiality*
3. *Non-use of force except in self-defence and defence of the mandat*

(United Nations [UN], 2008, s. 31)

Oversettelsen av prinsippene vil være en generell oversettelse, brukt blant annet i Forsvarets høgskoles egne emnebeskrivelser.

Consent of the parties eller samtykke.

Prinsippet om samtykke er basert på at hovedpartene i en konflikt har samtykket til FN operasjoner i området, og at de selv forplikter seg til en politisk prosess for å håndtere konflikten. Dette prinsippet gir FN freedom of action, eller handlingsfrihet, både politisk og fysisk, for å kunne oppfylle mandatet de er gitt. For at FN skal kunne få samtykke av partene er det viktig at de forstår historie, kultur og skikker i operasjonsområdet. Når samtykket er gitt, står partene fritt til å trekke tilbake sitt samtykke om de ønsker. Det er derfor essensielt at man jobber med å beholde samtykket gjennom hele perioden.

Selv om hovedpartene i en konflikt har samtykket til FNs tilstedeværelse, er det ingen garanti for at andre aktører på lokalt nivå vil samtykke til dette. Væpnede grupper som ikke kontrolleres av hovedpartene i en konflikt, kan utgjøre en reell trussel for de fredsbevarende styrkene. Dette betyr at de fredsbevarende styrkene må vurdere sin situasjon kontinuerlig, spesielt i områder hvor man vet det er mangel på lokalt samtykke. I enkelte situasjoner kan dette føre til at man må benytte seg av makt som en siste utvei (*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008, s. 31–33).

Impartiality eller upartisk

FN sine operasjoner skal operere uten fordel for noen av partene i konflikten. Prinsippet om å være upartisk er viktig for å kunne beholde samtykket fra partene, men også for samarbeidet med flere aktører. Det er viktig å presisere at upartisk på ingen måte må forveksles med nøytral eller passiv. Med andre ord må FN operere upartisk i samhandling med partene, men ikke nøytral eller passiv i gjennomføringen av sitt mandat. Prinsippet om å være upartisk er en vedvarende jobb. En av metodene for å gjøre dette er tydelig og god kommunikasjon til partene om hva intensjonen med oppdragene er, og rasjonale rundt fremgangsmåten. Dette er svært viktig for å unngå misforståelser og fremstå som partisk mot en side.

Lykkes man med dette vil man kunne minimere sannsynligheten for manipulasjon av oppfatningen til partene knyttet til operasjonen. Om FN på noen måte feiler ved å opptre eller fremstå upartisk, vil dette kunne være med å undergrave fredsbevarende operasjoners kredibilitet og legitimitet. I verste fall kan det gjøre at en eller flere av partene trekker sitt samtykke (*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008, s. 33).

Non use of force except in self-defense and defense of the mandate eller ikke-bruk av makt

Ikke-bruk av makt har gjennom tiden utviklet seg fra kun selvforsvar til å inkludere forsvar av mandatet gitt fra sikkerhetsrådet. I nyere tid er det en forståelse for at FN kan bruke makt på taktisk nivå, med autorisasjon fra sikkerhetsrådet om man opptre i selvforsvar eller i forsvar av mandatet. Operasjonsområdet hvor FNs styrker opererer er ofte preget av kriminelle gjenger, militser og andre aktører som aktivt søker å undergrave fredsprosessen. Disse kan også være en trussel for sivilbefolkningen i området.

In such situations, the Security Council has given United Nations peacekeeping operations “robust” mandates authorizing them to “use all necessary means” to deter forceful attempts to disrupt the political process, protect civilians under imminent threat of physical attack, and/or assist the national authorities in maintaining law and order (United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008, s. 34).

Ved å handle på en slik måte for å beskytte mandatet kan FN lykkes med å forbedre sikkerhetssituasjonen, og danne et klima som kan drive langsiktig fredsbevaring i området de er deployert.

Selv om et robust mandat og peace enforcement kan se relativt likt ut på bakken, må de ikke forveksles. Robust fredsbevaring involverer bruk av makt på taktisk nivå med autorisasjon fra sikkerhetsrådet og samtykke av host nation og/eller hovedpartene i konflikten. Peace enforcement krever ikke det samme samtykke av partene, og kan inkludere bruk av makt på strategisk eller internasjonalt nivå.

FNs fredsbevarende operasjoner vil kunne bruke makt som siste utvei når andre midler ikke fungerer. Det er viktig at makt i disse situasjonene begrenses til det nødvendige. Maktanvendelsen må være presis, og proporsjonal. Målet med dette er å avskrekke og påvirke aktører som jobber mot fredsprosessen, eller som søker å skade sivile. Ved bruk av makt må FN alltid være klar for tidlig de-eskalering, og bruk av andre virkemidler. Når makt benyttes, må en rekke faktorer tas til betraktning. Slike faktorer er folkets oppfatning, politisk påvirkning, den humanitære situasjonen, sikkerhet for personell, og viktigst av alt, effekten det vil ha på det nasjonale og lokale samtykke til partene. Rules of engagement eller ROE brukes for å gi forståelse for hvilken type makt som kan benyttes i forskjellige situasjoner. Bruken av ROE er derfor svært viktig i fredsbevarende operasjoner (*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008, s. 34–35).

FNs prinsipper for fredsbevarende operasjoner er tett knyttet sammen. De er gjensidig avhengig av hverandre, noe som er med på å fremheve viktigheten av hvordan FN handler og opptrer. Det er essensielt å ha et bevisst forhold til at oppfatningen rundt FNs fredsbevarende operasjoner er flytende, og at alle handlinger kan påvirke aktørens oppfatning av operasjonen.

2.2 FNs håndbok for beskyttelse av sivile

I 2020 publiserte FN håndboka; “The protection of civilians in United Nations peacekeeping”, basert på tidligere og pågående fredsbevarende operasjoner, samt et økende behov for beskyttelse av sivile i FN involverte operasjoner. Dette behovet har siden konflikten i Sierra Leone i 1999 vært et pågående tema i sikkerhetsrådet for å kunne opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. (UN, 2020, s.2). Håndboken fungerer som veiledning i det strategiske, operasjonelle og taktiske nivået og bygger oppunder eksisterende mandater og retningslinjer. Kapittelet vil gå nærmere inn på hvordan håndboken forklarer beskyttelse av sivile (POC), trusselvurderinger og hvordan sørge for beskyttelse ved leire, herunder IDP-camps, flyktningleirer og andre installasjoner

Uavhengig av fredsbevarende operasjon er det nødvendig å bryte ned og fullstendig forstå POC mandatet for den enkelte operasjonen. Mandatene varierer i bindinger og begrensninger, og må sees gjennom juridiske, politiske og operasjonelle øyne. (UN, 2020, s.7). Tilnærminger som benyttes av fredsbevarende styrker endres i sammenheng med resten av verden, på bakgrunn av dette er POC i fredsbevarende operasjoner stadig en læringsprosess. POC mandatet i FN er knyttet opp til flere internasjonale lover og må ofte komplementeres med andre fredsbevarende beskyttelse mandater som; «human rights, Children and Armed Conflict, Conflict-Related Sexual Violence & Rule of Law» (UN, 2020, s.13).

Gjennom POC mandatet blir samtlige definert som sivile med mindre de er medlemmer av væpnede styrker, organiserte væpnede grupper som er deltakende i kamper eller sivile som deltar i fiendtlige aktiviteter i den tid de er deltakende (UN, 2020, s.9). Uavhengig av operasjonelt nivå bør oppdragsdokumenter ha en tydelig beskrivelse av hvem som skal beskyttes, altså hvem som kategoriseres som sivil i den spesifikke fredsbevarende operasjonen. For å kunne bedømme hvilke tiltak FN-styrker i fredsbevarende operasjoner kan benytte seg av for å beskytte sivile, er identifisering av mulige trusler en nødvendighet. POC-mandat blir iverksatt på et svært bredt spekter uavhengig av konflikt-type. I håndboka fra 2020 fremstilles ulike typer trusler og risikoer som må vurderes i FN sine fredsbevarende operasjoner som har POC mandat. All form for fysisk vold mot sivile er trusler som skal vurderes.

«Missions are not expected to prevent or intervene to stop all instances of violence. Peacekeeping missions are required to protect civilians within their capabilities in areas of responsibility. However, they may have to focus their resources on strategic threats, in particular violence that may result in mass civilian casualties or lead to broader instability.» (The protection of civilians in United Nations Peacekeeping, 2020, s.83)

En annen trussel er FN-styrker i seg selv. Selv om de har til hensikt å beskytte og styrke internasjonal fred og sikkerhet, vil muligheten for å forårsake uønsket skade være til stede, både direkte og indirekte i et operasjonsområde. Fredsbevarende styrker må identifisere de trusler og risikoer de selv utgjør, i like stor grad som andre aktører. (UN, 2020 s.111).

Når det kommer til beskyttelse av sivile i installasjoner som POC-sites og lignende, legger håndboka frem viktigheten med å inkludere sivile, militære og politi styrker i planleggingen av sikkerhet, samt etablering av ulike planverk for å beskytte samfunnet som dannes innenfor installasjonen. (UN, 2020 s. 169) Den trekker også frem sammenhengen mellom et gitt POC-mandat og kapasitetene som trengs for å kunne utføre dette. Hvis det oppdages hull i forholdet mellom POC-strategi og tilgjengelige ressurser skal dette bli formidlet videre til blant annet sikkerhetsrådet, ettersom sånne hull kan indikere på at oppdraget ikke kan utføres. Dette er en gjennomgående prosess som identifiserer feil, mangler og mulige omrokkinger i de ressursene et fredsbevarende oppdrag allerede har. (UN, 2020 s. 117).

2.3 Beskyttelse av sivile mot vold

Beskyttelse av sivile kan bli gitt i et mandat ved fredsbevarende operasjoner. Beskyttelse av sivile kan fremgå gjennom en trusselbasert tilnærming (Kjeksrud, 2016, s. 6) der man ser på hva slags trussel de sivile står overfor og hvordan man som militære styrker kan motvirke og forhindre at disse truslene påvirker de sivile. Årsaken til denne volden bunner ut i overlevelse for den motstridende parten. Det er et komplekst scenario der flere ulike typer aktører lever sammen innenfor det samme operasjonsområdet, men har hvert sitt rasjonale for å handle på måten de gjør. Aktørene kan være bevæpnede grupper,

regjeringer eller autoriteter som utgjør en trussel for sivilbefolkningen. Aktørene setter målskive på befolkningen med viten og vilje for å enten tjene på noe økonomisk eller for å undergrave politisk opposisjon.

I følge Kjeksrud finnes det åtte ulike trusler mot sivile. Disse er opptøyer, post-konflikt hevn, insurgencies, rovvold, samfunnskonflikter, undertrykkelse fra regjeringen, etnisk rensning og folkemord. De forskjellige truslene kan plasseres på en skala hvor folkemord er det absolutt mest alvorlige. Truslene er ikke noe som er permanent eller gjensidig utelukkende. Dette betyr at den trusselen sivile står ovenfor kan utvikle seg, og eskalere. Det er derfor viktig å ha kjennskap til flere forskjellige typer trusler. Videre vil oppgaven forklare mer i dybden hva rovvold, samfunnskonflikter, og etnisk rensning er.

Den første trusselen er **rovvold eller predatory violence**. Dette er væpnede grupper som angriper sivile for å sikre sin egen overlevelse eller for personlig vinning. Gruppen består av opprørere eller andre væpnede grupper som har tapt sine politiske målsettinger, men som samtidig ikke vil gi opp kamphandlingene. Dette kan også være løsrevne militære styrker som trenger ressurser (Kjeksrud et al., 2016, s. 9). I disse scenarioene er befolkningen utsatt for angrep som lemlestelse eller tortur i den hensikt å skape frykt blant befolkningen. Angrepene i seg selv er basert på muligheter, og er rettet mot enkle ofre, gjerne barn og kvinner. Til tross for dette er det fortsatt få personer som blir drept, men man ser en økning i antall bortføringer og antallet fordrevne. Denne typen trussel ser sjelden et geografisk mønster utover at angrepene skjer der belønningen er høy og motstanden er lav (Kjeksrud et al., 2016, s. 9).

Den andre trusselen, **samfunnskonflikt eller communal conflict** er der to eller flere samfunnsgrupper kjemper mot hverandre i voldelig sirkel av hevn og selvforsvar. I disse konfliktene er sivilbefolkningen både offer og gjerningsmenn på grunn av at de vekselvis angriper hverandre. Disse konfliktene mangler midlene til å kunne avgjøre konflikten permanent fordi gruppene kun er løst organiserte med tilnærmet like kapasiteter (Kjeksrud et al., 2016, s. 9). Siden ressursene til partene ikke er spesielt gode, tyr de ofte til det enkleste og billigste. Eksempler på dette er drap av fanger, boligbranner og forsøk på å tvinge folk ut av geografiske områder. Dersom en av partene skulle stanse med angrepene vil dette muligens bare føre til flere angrep fra den andre parten. Partene vil vekselvis vise deres styrke gjennom vold, da de oppfatter dette som nødvendig for å opprettholde sitt

selvforsvar. Slike konflikter kan gjerne vare i flere tiår, med periodiske eskaleringer ofte knyttet til livsnødvendige ressurser som vann og mat, land eller noe annet av politisk betydning. Dersom det ene parten skulle få overhånd på det andre kan dette i verste fall føre til etnisk rensning eller folkemord (Kjeksrud et al., 2016, s. 9–10).

Den tredje trusselen er **ethnic cleansing eller etnisk rensning**, som flere av de andre truslene kan lede opp til. Etnisk rensning har som mål å fjerne en folkegruppe fra et område. Det er gjerne en militært overlegen aktør som beslutter iverksettelsen av dette. Etnisk rensning kan kjennes igjen på de vage kunngjøringene politiske og militære ledere sender ut om å måtte omplassere et folkeslag, eller at de øker vold mot et bestemt folk. I tillegg kan det kjennes igjen på at det gjøres forberedelser på å permanent fjerne et folkeslag, opprusting av militæret eller sette inn paramilitære grupper. Etnisk rensning har et høyt antall fordrevne mennesker og i utgangspunktet et svært lavt antall drepte. Det kan derimot oppstå lokale folkemord i områder hvor befolkningen ikke flykter (Kjeksrud et al., 2016, s. 10).

2.4 POC- SITES

Departementet for FNs fredsoperasjoner (DPKO)¹ kom i 2015 med retningslinjer om at alle FN - oppdrag med et POC mandat skal være forberedt på å ta imot og beskytte internt fordrevne flyktninger i FNs egne baser, hvis situasjonen er såpass ekstrem og/eller når sivile er i umiddelbar fare (Briggs, 2017 s.12). POC-sites har ikke en direkte definisjon, men kan forklares med dette;

“The most fundamental characteristic of a POC-site is that they are situated within UN mission bases. Unlike the safe areas of Bosnia or the majority of the protected sites in Rwanda, the POC sites that emerged in South Sudan are defined by the fact that IDPs have sought refuge “within existing UN mission premises””. (Briggs 2017(2) s. 22).

For at en annen internasjonal eller nasjonal sikkerhet/militær styrke skal kunne operere i et annet land skriver partene under på en avtale kalt SOFA (status of forces agreement). Dette

¹ Department of Peacekeeping Operations

gjelder også for fredsbevarende oppdrag i regi av FN. Denne avtalen innebefatter de rettigheter og myndigheter FN har i den bestemte nasjonen. I tillegg inneholder SOFA rettigheter til landområder i vertsnasjonen. Selv om de dedikerte områdene fortsatt tilhører nasjonen, vil det i dette tilfellet være FN-oppdraget som har overordnet autorisasjon så lenge de benytter seg av det. På bakgrunn av dette vil ikke den regjerende staten ha tilgang eller mulighet til å utøve makt innenfor oppdragets landområder uten spesifikk tillatelse fra FN. Dette tilsvarer at de som befinner seg innenfor POC-sites i FN baser, både får fysisk beskyttelse og kan ei heller bli fjernet fra basen av andre aktører. (Briggs 2017 (2), s.23).

3. Metode

Dette metodekapittelet presenterer den valgte tilnærmingen for å besvare vår problemstilling.

Oppgaven tar for seg FNs fredsbevarende arbeid, noe som relativt tett opp mot vår egen tid, da vi opplever at det er det vi kan ta mest læring ut ifra. Metoden vi valgte ble derfor en litteraturstudie, knyttet opp mot en case.

Innledningsvis i prosessen startet vi kunnskapsinnhenting gjennom plattformer som Google Scholar og Ebsco, og brukte søkeord som “peacekeeping” og satt avgrensning i tid fra starten av 2000-tallet til i dag. Vi fikk tidlig interesse for Sør-Sudan, da landet er relativt nytt, har siden starten vært preget av konflikt, og FN har vært i landet siden opprettelsen i 2011. Ved å lese mer om FNs oppdrag i Sør-Sudan fikk vi forståelse for mandatet, og prioriteten for beskyttelse av sivile. Ved å bruke de samme søkemotorene med søkeord som “Protection of civilians in South Sudan” og “United nations in South Sudan”, kom vi over noe relativt unikt ved FNs operasjon, bruken av POC-sites. Ut ifra dette snudde oppgaven seg til å sette lys på hvordan FN brukte POC-sites i Sør-Sudan og hvordan dette så ut i praksis. Videre har vi også brukt United Nations digital library for å hente ut offisielle FN dokumenter, i tillegg til tekster fra de nevnte søkemotorene. Mange av tekstene er hentet fra Jstor.

En av inklusjonskriteriene for oppgavens teori er at teorien skal være skrevet i løpet av de siste 20 årene. For redegjørelse har vi kun hentet materialet som er publisert etter 2015 da perioden vi har valgt er fra 2014-2018. Drøftingsdelen bruker både kilder fra begrepskapittelet og redegjørelsen. Noen av kriteriene vi har brukt i drøftingen for å velge ut tekster, er at de spesifikt snakker om Sør-Sudan, og at de tar for seg FNs arbeid generelt. Vi har kun hentet tekster som er publisert på norsk eller engelsk, og av forfattere knyttet opp mot vestlige organisasjoner. Vi har vært kritiske til kildene vi har brukt, og sett på både forfatter og publiseringssted for å bekrefte troverdigheten til materialet.

Eksklusjonskriterier her har vært om vi ikke har funnet noe bakgrunnsinformasjon om forfatter, eller informasjonen har tydet på at forfatteren har et tydelig bias.

Vi har valgt å bruke publisert litteratur som data til studien, da vi ikke har ressursene, i form av tid, som kreves for annen type datainnsamling, som intervju, spørreundersøkelse

eller felt studier. Litteratur vil gi oss den helheten vi trenger for å kunne svare på problemstillingen. Case studien gir en dybdeundersøkelse i en spesifikk kontekst relatert til beskyttelse av sivile (Coombs, 2022, s. 1). Metoden gir oss mulighet til å analysere en situasjon som har utspilt seg i naturlige omgivelser, og legger vekt på en kvalitativ tilnærming for å belyse en enkelthendelse, avgrenset i tid og rom. (Coombs, 2022, s.1)

Målet med oppgaven er å utforske og beskrive. For å oppnå dette har vi valgt å benytte begrepsdelen til å etablere en felles forståelse rundt fredsbevarende operasjoner og beskyttelse av sivile. Dette er basert på FN sine offisielle dokumenter, og innsikt fra førsteamanuensis Stian Kjeksrud ved Stabsskolen. Videre har vi sett på offisielle rapporter og mandater knyttet til operasjonsområdet og den relevante tidsperioden. Selv om de offisielle dokumentene gir oss en helhetlig forståelse, peker de ikke alltid på spesifikke hendelser. Derfor har vi supplementert med artikler og tekster som presenterer ulike perspektiver ved problemstillingen, og som gir oss et litt mer differensiert syn på valgt hendelse. Tekstene vi har hentet følger våre inkluderingskriterier som står beskrevet over. Primærkildene vi har brukt har i hovedsak vært FNs offisielle dokumenter i begrepsdelen, og resolusjoner i diskusjonsdelen. FNs offisielle rapporter kan det argumenteres for at er sekundærkilder, da det er kilder som er behandlet av andre og deretter fremstilt som en rapport. Andre sekundærkilder som er brukt er faglige artikler som både forklarer forholdene og drøfter situasjonen. En av svakhetene med å ha få primærkilder er at informasjonen vi har er bearbeidet av noen andre og vi har få muligheter til å kontrollere original kildene. En annen svakhet er mulige bias forfatteren av teksten har. For å redusere risikoen for feilinformasjon har vi sett på diverse tekster i sammenheng med hverandre og sett dem opp mot FNs offisielle dokumenter.

Vi erkjenner imidlertid at metoden vi har valgt gir oss begrensninger. Fokuset på en spesifikk case gjør det utfordrende å generalisere. Det er mulig å trekke paralleller til andre fredsbevarende operasjoner, men det er utfordrende tatt i betraktning at det er en rekke faktorer som utgjør det spesielle ved enhver operasjon. En annen begrensning ved å bruke litteraturstudie er at oppgaven baserer seg i stor grad på vår evne til å finne og bruke relevante og riktige tekster. Utfordringen til oppgaven kan derfor være om vi overser viktige fagtekster som burde ha påvirket vår konklusjon. Samtidig er vi flere som arbeider sammen på oppgaven, dette er med på å minske risikoen for at vi overser relevante og viktige tekste

4. Redegjørelse

Denne redegjørelsen vil ta for seg fire underkapitler. Det første er en redegjørelse av Sør-Sudans bakgrunn. Neste vil se på ressurser og styrkedesponering kalt UNMISS resurser. Her vil det redegjøres for hvilke ressurser UNMISS var tildelt, og hvordan disse ble benyttet. Videre vil kapitlet se på hvordan FN har forholdt seg til prinsippet om å være upartisk. Dette vil tydeliggjøre hvordan UNMISS har opptrådd i sammenheng med i dette prinsippet. Til slutt vil kapitlet se på Malakal hendelsen i 2016, og de konkrete faktaene fra denne hendelsen.

4.0 Sør-Sudans bakgrunn

I 2011 ble Sør-Sudan en selvstendig stat, da de løsrev seg fra Sudan. Denne løsrivelsen skjedde på bakgrunn av det som kalles for “den andre sudanske borgerkrigen”, som varte fra 1983 til 2005, der partene var myndigheter fra nord og en frigjøringsbevegelse i sør (Iversen, 2023). Det ble i 2011 gjennomført et valg der 99% stemte for løsrivelsen og Afrikas yngste stat ble til. Tross høy oppslutning rundt opprettelse av det nye landet, hadde Sør-Sudan få midler til å bli en levedyktig stat. Samtidig består befolkningen i landet av mennesker fra opptil 60 forskjellige etniske grupper, som har hatt flere interne konflikter som strekker seg flere tiår tilbake i tid. (Iversen, 2023).

Da den tidligere frigjøringsbevegelsen ikke lengre hadde en felles fiende å krige mot, slik de hadde hatt mot myndighetene i nord ble det åpnet opp for en maktpolitisk kamp innad og frigjøringsbevegelsen som hadde fungert som en form for statlig struktur ble splittet (Iversen, 2023). I 2013 avsatte den sittende presidenten hele regjeringen. Dette gjorde at konflikter som tidligere har preget befolkningen blusset opp, blant annet konfliktene mellom etnisiteter. Sør-Sudans første president Salva Kiir ble under splittelsen værende som leder for den sittende regjeringen, denne gruppen kaller seg for Sudan People's Liberation Army (*SPLM/A*). På den andre siden står motstanderen av regjeringen ledet av tidligere vise-presidenten Riek Machar og går under navnet SPLM/A-i-opposisjon. Disse to motstanderne har flere tilhengere fra ulike etniske grupper, men det er hovedsakelig mellom gruppene Dinka-folket og Nuer-folket at gnisningene er sterkest. Dinka-folket står sterkest i SPLM/A, og da Salva Kiir avsatte vise-president Machar, som tilhører Nuer-folket ble den maktpolitiske konflikten påvirket av etnisk gruppetilhørighet, hovedsakelig

mellom disse to gruppene (Iversen, 2023). Borgerkrigen i Sør-Sudan, som fra opprettelsen har vært en ustabil stat preget av fattigdom og korrupsjon, har blitt en omfattende humanitær krise, der FN og andre humanitære organisasjoner har vært involvert siden start (Iversen, 2023).

4.1 UNMISS ressurser

Da det i 2011 ble bestemt av sikkerhetsrådet å gå inn i Sør-Sudan for å bidra med nasjonsbygging i det nye landet, ble det deployert en fredsbevarende styrke bestående av 7000 militære styrker, samt 900 politistyrker. Da borgerkrigen brøt ut to år senere endret sikkerhetsrådet prioriteringsrekkefølge og POC mandatet ble hovedprioritet. (Day, et.al, 2019 s. 48).

I FN - resolusjon 2155 fra 2014 ble det vedtatt at de fredsbevarende styrkene skulle benytte alle nødvendige midler for å beskytte sivile, med blant annet følgende oppgaver; trusselen for fysisk vold mot sivile, opprette en strategi for tidlig varsling av eventuelle oppdukkende trusler og angrep mot FN personell og fasiliteter, og sørge for sikkerheten til de som befinner seg i de opprettede POC-sites (Resolution 2155, 2014). Resolusjonen innebar fordømmelse av alle angrep mot FN's personell og fasiliteter. Sikkerhetsrådet stemte enstemmig om å innføre dette mandatet og ga FN-styrkene det sterkeste mandat til å beskytte sivile (Murphy, 2017, s. 374).

UNMISS gikk med dette helt bort ifra mandatet om nasjonsbygging, og sendte flere styrker til Sør-Sudan i den hensikt å utøve POC-mandatet. Maksimalt antall styrker ble økt til 12500 i desember 2013. Siden da har antallet militære styrker sendt av FN eskalert, og i 2016 var antall personell hevet til 17000. (Day, et.al, 2019 s. 48). Store andeler av disse styrkene ble brukt for å opprettholde trygghet og sikkerhet i og rundt POC-sites, hvor rundt 50% av ressursene som UNMISS innehadde i 2017 ble benyttet til dette. På samme tidspunkt befant kun 10% av den internt fordrevde befolkningen seg i POC-sites (Berdal & Shearer, 2021 s. 75). FN sine politistyrker, UNPOL, er også en ressurs som er med på å utøve mandatet. 70% av UNPOL-styrker er direkte involvert i opprettholdelsen av lov og orden inne i leirene, noe som har hatt stor effekt på kriminaliteten i POC-sites. I Malakal gikk kriminelle hendelser fra 2016 til 2018 ned fra 275 til mindre enn 170 hendelser på grunn av den konstante tilstedeværelsen av FN politi (Day, et.al, 2019 s. 61).

Samtidig kommer det frem at det er stor differens mellom FN-styrker og internt fordrevde i leirene. I POC-siten i Bentiu var det kun en FPU (Force police unit, 140 stk) fra FN som var satt til å opprettholde lov og orden i leiren som huset opptil 115 000 mennesker. Dette tilsier at styrken jobbet utover de retningslinjer som var satt med tanke på arbeidstid og områdene som måtte kontrolleres. (Day et.al, 2019 s. 61).

Det kommer også frem at både de militære FN og – politistyrkene har begrensede kapasiteter til å utøve POC mandatet utenfor POC-sites med tanke på tilgjengelig personell og at det er dårlig standard på utstyret. Spesielt vaktårn og gjerder er blitt kritisert for å ikke være i god nok stand til å møte eventuelle trusler utenfra (Wells, 2017). Dette gjør at de fredsbevarende styrkene har vanskeligheter med å forsvare den gjeldene POC-siten de opererer i. (Briggs, 2017). I tillegg trekkes det frem at den delen av befolkningen som befinner seg innenfor POC-sites sine grenser ikke nødvendigvis er de som har størst behov for beskyttelse, men oppholder seg der ettersom tilgangen til hjelp og tjenester er mer tilgjengelig enn andre steder i landet. (Day, et.al, 2019 s. 62).

4.2 Upartisk

Samtidig som FN jobbet med å bygge opp institusjoner som skulle lede og støtte overgangen til selvstyre (Security Council, 2011, s. 2) klarte de ikke å se at det bygde seg opp spenninger i landet (Murphy, 2017, s. 376). I desember 2013 brøt det derfor ut i en ny borgerkrig som raskt utviklet seg til å bli en kamp mellom etnisiteter. Dette førte med seg et behov for beskyttelse av de sivile som var mest utsatt. Derfor bestemte FN seg for å åpne leirene sine for sivile i akutt fare, som en korttidsløsning. Dette ble etter hvert en permanent løsning som krevde store ressurser fra FN. (Murphy, 2017, s. 368).

POC-sites ble ofte plassert i nærheten av urbane områder, og derav økt mulighet for voldelige utbrudd. På grunn av POC-sitene sin nærhet til disse områdene satte det også leiren i en viss fare (Murphy, 2017, s. 377). POC-sitene var ment å være et beskyttelsestiltak for mennesker under umiddelbar trussel (Murphy, 2017, s. 370) Derfor var også de humanitære organisasjonene til stede for å hjelpe sivile i tilknytning til POC-sitene. Å arbeide så nærme FN gjorde at de humanitære organisasjonene ble oppfattet som partiske, spesielt av regjeringen og deres styrker (Murphy, 2017, s. 378). Særlig fordi flere

av de opprettede POC-sitene var i områder kontrollert av regjeringen, og majoriteten av de som befant seg på innsiden var tilknyttet opposisjonen (Briggs, 2017(2) s,56).

Det er svært viktig for de humanitære organisasjonene å ikke bli oppfattet som partiske da det er nettopp deres upartiskhet som hindrer aktørene i å angripe dem. FN fikk etter hvert ansvaret for den humanitære støtten da de humanitære organisasjonene så seg nødt til å trekke seg tilbake på grunn av egensikkerhet (Murphy, 2017, s. 378). Dermed falt ansvaret for den humanitære hjelpen over på FN. Dette innebar vann, mat, sanitærfasiliteter og minimal sanitets støtte. (Murphy, 2017, s. 378).

4.3 Malakal hendelsen

Nordøst i Sør-Sudan ligger byen Malakal. I 2013 åpnet FN portene for sivile i akutt fare, noe som senere utviklet seg til å bli en POC-site. I 2016 ble det anslått at POC- siten var hjem til rundt 40.000 internt fordrevne, hovedsakelig fra Dinka, Nuer og Shilluk stammer (Murphy, 2017, s. 379). Kvelden 17 februar 2016 brøt det ut konflikt i FNs POC-site i Malakal (Security Council report, 2016, s.17). Det ble rapportert om bevæpnet personell med SPLM/A uniform, regjeringsstyrkenes uniform, som hadde tatt seg inn i leiren. Styrkene skal angivelig ha skutt mot sivile, og satt fyr på husstander. (Security Council report, 2016, s.17). Regjeringen nektet for å ha vært deltakende i angrepet. (Kilroy, 2018, s.139). Situasjonen eskalerte, og det ble rapportert at både internt fordrevne inne i leiren, og angripere utenfra, brukte skytevåpen. Det var en blanding av mennesker i SPLM/A uniform og sivile fra forskjellige grupperinger som deltok i hendelsen (Center for civilians in conflict («A Refuge in Flames», u.å., s. 22). På ettermiddagen 18. februar trakk FN inn i området hvor hovedkonflikten utspilte seg og det ble skuddveksling mellom FN og væpnede grupperinger, inkludert uniformert SPLM/A personell. Etter om lag 15 minutter presset FN SPLM/A styrker ut av området («A Refuge in Flames», u.å., s. 32). FNs reaksjon var for sen til å ha noe definert påvirkning på angrepet (Murphy, 2017, s.379)

Resultatet av hendelsen i Malakal var ifølge Sikkerhetsrådet 25 døde, og minst 50 skadde (Security Council report, 2016, s.17), mens Center for Civilians in Conflict (CIVIC) estimerte 30 drepte og 120 skadde («A Refuge in Flames», u.å., s. 4). En tredjedel av området ble brent til grunne. Omtrent alle Nuer boplasser ble brent, sammen med mesteparten av Shillukenes boplasser, mens Dinka området var så godt som urørt (Kilroy,

2018, s. 139). Denne hendelsen førte også til at flere tusen fra forskjellige grupperinger flyktet fra POC-siten (Security Council report, 2016, s.17).

FNs reaksjon på denne hendelsen ble kritisert både innad og utenfor FN. Kontingenten fra Etiopia ble anklaget for å ha forlatt sine poster og i etterkant forsøkt å skjule sin respons på angrepet. Rwandas kontingent fikk autorisasjon til å bruke dødelig makt, men nektet på bakgrunn av faren for utilsiktet skade på sivile. Kontingenten krevde skriftlig autorisasjon før de handlet. Da de fikk denne autorisasjonen, var angrepet nesten oppløst. Mangelen på handling førte til anklager om FNs deltakelse i angrepet av aktører utenfra. Tilstanden på gjerder rundt perimeteret ble også kritisert, da det hadde blitt oppdaget hull flere steder i forkant av hendelsen. Hullene hadde blitt laget av beboere i POC-siten for en enklere og tryggere inn- og utpassering av området. FN hadde kun kapasitet til å bemanne en hovedport. Denne hovedporten var det ofte farlig å benytte ettersom FN ikke hadde ressurser til å opprettholde sikkerhet utenfor området. Hullene i gjerdet ble rapportert, men var ikke en prioritet å reparere. FNs Peacekeeping Operations Chief, Herve´ Ladsous innrømte at mangel på respons fra FN styrker og misforståelser rundt ROE var noe av det som ledet til den dårlige responsen som utspilte seg (Murphy, 2017, s. 380).

5. Drøfting

Dette kapittelet vil se nærmere på redegjørelsen og drøfte de funnene som er gjort. Første underkapittel vil se på bruken av ressursene og diskutere utfordringer knyttet til dette. Andre underkapittel vil se på de handlingene som ble gjort av FN og sette de i sammenheng med prinsippet om å opptre og bli oppfattet som upartisk. Siste underkapittel vil diskutere hva som skjedde i Malakal, og hvilke utfordringer som oppsto. Malakal hendelsen er med på å konkretisere funnene som er gjort knyttet opp mot en spesifikk hendelse.

5.1 UNMISS ressurser

Det ble et tydelig behov for å endre prioriteringen av mandatet da volden og truslene mot sivile i Sør-Sudan eskalerte kraftig ved utbruddet av krigen. En viktig del av det å kunne utøve et POC-mandat er å ha de nødvendige kapasitetene og ressursene, samt forståelse og trening hos personellet som skal utøve det. (POC Handbook, 2020 s.116). Sikkerhetsrådet økte, i samsvar med endringen av mandatet, antallet fredsbevarende styrker i UNMISS.

For å best kunne beskytte de sivile som faktisk oppsøker beskyttelse, er det å ha nok kapasiteter og ressurser viktig, iallfall i de tilfeller der det ofte kommer store folkemasser samtidig, som ved POC-sites. Selv om store deler av UNMISS sine fredsbevarende styrker har blitt brukt til å beskytte en minimal del av befolkningen vil det ikke si at denne styrkedisponeringen er feil. Siden etableringen av POC-sites har tusenvis søkt tilflukt og tilgang av umiddelbar beskyttelse av FN-styrker (Day, et.al, 2019 s.58). Ved å sette av ressurser i POC-sites har UNMISS kunne hatt større mulighet til å gi beskyttelse, hjelp, og vurdere effektiviteten av POC-mandatet, ettersom alt skjer innenfor FN-kontrollerte områder. Likevel er det nødvendig å nevne at fordelingen av ressurser i UNMISS er blitt sterkt kritisert av flere aktører, ettersom POC-mandatet som UNMISS er tildelt gjelder for hele landet og ikke bare i POC-sites (Briggs (1), 2017).

POC-sites har vært svært preget av høy kriminalitet rate, og hendelser i leirene gjenspeiler ofte den helhetlige konflikten (Day & Hunt, 2022). UNPOL er en ressurs som blir benyttet for å minimere risikoen for uønskede hendelser inne i POC-sites , da de har ansvar for lov og orden i leirene. Deres tilstedeværelse og kontinuerlige arbeid i POC-sites har hatt dokumentert effekt og antall voldelige hendelser i flere leirer har blitt minimert på

bakgrunn av dette (Day, et.al, 2019 s. 61). I tillegg har UNPOL fult ansvar for blant annet patruljering, vedlikehold og samarbeid med lokale aktører som befinner seg i POC-sites (UN 2020, s. 169). Dette er ganske omfattende for en mindre styrke. Konsekvensen av dette er at trusselvurderinger og planleggingsarbeid blir påvirket i negativ grad, særlig grunnet lite fokus på det som skjer utenfor. Nedprioritering av patruljering og tilstedeværelse utenfor gjør at det helhetlige situasjonsbilde blir mindre og muligheten for å fange opp eventuelle oppblussinger blir vanskelig. Grunnet økt behov for tilstedeværelse i POC-sites, er det lettere å miste kontroll på utsiden noe som senere kan gå utover kontrollen innsiden. Likevel kan opplevelsen av mindre styrker virke positivt på de sivile, da normaltilstanden blir enklere å opprettholde inne i leirene.

Selv om FNs styrkebidrag i perioden 2014-2018 stadig økte på grunn av bestemmelser fra sikkerhetsrådet, var de ikke tilstrekkelig hvis voldelige hendelser brøt ut inne i POC-sites. Hendelsen i Malakal 2016 er et eksempel på dette. Det er også kommet frem at det har vært situasjoner der soldater har forlatt postene sine og unngått å forsvare POC-sitene ved voldelige hendelser (Briggs (1), 2017). En stor del av dette kan også være manglende ressurser og kapasiteter til å bekjempe volden, samt en følelse av frykt og usikkerhet hos de fredsbevarende styrkene. Spørsmålet er derfor om beskyttelsen i POC-sites egentlig er effektiv og om UNMISS burde ha etterspurt mer ressurser ettersom de til tider ikke har kunne utføre oppdraget i henhold til POC-mandatet som er gitt.

Problemet som oppsto i 2013 og utover i konflikten var at flere mennesker søkte tilflukt enn antatt, og oppdraget til de fredsbevarende styrkene inne i POC-sites ble mer omfattende. POC-sites vil spesielt ha risiko for voldelige angrep, og sivile i disse områdene er svært sårbare. Dette må tas i betraktning i trusselvurderingen for den enkelte operasjon (UN, 2020, s.111). Behovet for beskyttelse blir større, jo flere sårbare mennesker man samler på en plass. De som søker tilflukt gjenspeiler ofte resten av befolkningen, og kriminalitet, vold og andre uønskede situasjoner oppstår uansett. Tilstedeværelse av styrker, i form av UNPOL eller FNs militær styrker vil minimere dette. Likevel vil den overordnede mangelen på kapasiteter og ressurser gjøre det mer utfordrende å vurdere og handle når situasjonen først oppstår.

5.2 Upartisk

Når det kommer til UNMISS sitt oppdrag og hvordan oppdraget oppfattes som partisk eller upartisk, vil det være knyttet tett opp mot tolkningen aktørene gjør seg, om FNs handlinger. Tolkningene kommer ut ifra hvilke kodete signaler og budskap FN sender ut til aktørene og hvordan aktørene klarer å dekode disse signalene. Kommunikasjon er ifølge Wilbur Schramm å skape fellesforståelse mellom avsender og mottaker (Baker, 2001, s. 357). Kommunikasjon består av tre delelementer. Disse er en kilde, et budskap og en destinasjon, eller avsender, budskap og mottaker om en vil. Kommunikasjon skjer ved at kilden koder et budskap på en måte det kan overføres på. Dette kan være via snakk, skrift eller gestikulering/kroppsspråk. Til slutt når budskapet destinasjonen eller mottakeren og da må mottakeren dekode budskapet som ble kodet av kilden (Baker, 2001, s. 358). Det er svært viktig at både avsender og mottaker er forent på en måte som gjør at de forstår hverandre, de må altså ha en felles erfaring (Baker, 2001, s. 360). Uten denne felles erfaringen vil kommunikasjonen bli umulig eller i beste fall vanskelig. Dermed er FNs upartiskhet avhengig av hvordan aktørene oppfatter FNs handlinger. Det vil alltid være en viss sjans for at en handling FN foretar seg vil oppfattes som partisk av en eller annen aktør på grunn av aktørens erfaringsbakgrunn. Det er ikke dermed gitt at FN bevisst har handlet partisk, men FN bør være mer bevisst på hvilke signaler de sender ut til aktørene og veie dette opp mot deres oppdragsløsning og egensikkerhet. Ifølge de opplysningene gitt i oppgaven har ikke FN foretatt seg noen valg som med viten og vilje har vært partiske, men enkelte valg kan kritiseres for uadekvat gjennomføring.

Plasseringen av FNs POC-sites er noe av grunnen for at FN kan ha fremstått partisk mot en av sidene i konflikten. Som beskrevet i redegjørelsen var flertallet av de internt fordrevne som befant seg i POC-sites av opposisjonens etnisitet. Dette, i hovedsak på bakgrunn av at POC-sitene var lokalisert i regjerings kontrollerte områder (Briggs, 2017(2) s, 56).

Grunnen for at regjeringsstyrkene så på FN som partiske i denne situasjonen var at POC-sitene i hovedsak huset flest av opposisjonen sin etnisitet. POC-sitene er åpent for alle sivile som trenger beskyttelse, men i disse områdene er det opposisjonens etnisitet som trengte det mest. Selv om POC-sitene er åpne for alle, var det ikke alle som hadde muligheten til å nå frem til POC-sitene. På landsbygda var det opposisjonen som hadde kontrollen. Dette betød for mange mennesker at det ville være lange avstander for dem

dersom de skulle trenge beskyttelse innenfor FN. En slik lang reise for internt fordrevne mennesker kan mulig by på mange utfordringer. Man ser at det har vært en utfordring for FN å beskytte menneskene utenfor POC-sitene på grunn av ressursmangelen. Dette kan føre til at mange kan oppleve FN som partiske fordi de nesten utelukkende setter opp leirer i tilknytting til urbane områder og slik at én type aktør/etnisitet får lett tilgang. Sett opp mot FNs prinsipp om å opptre upartisk er det tydelig at de gjorde det, men problemet oppstod i oppfattelsen og tolkningen til aktørene. Risikoen med dette kan være at FNs arbeid mister sin kredibilitet og sin legitimitet. (*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008, s. 33).

En av oppgavene satt i mandatet til UNMISS fra 2014 var å tilrettelegge for at humanitær bistand skulle kunne utøve sitt arbeid i landet (Day, et.al 2019 s 48). Dette, som alle andre oppgaver, skal ikke gå utover de fredsbevarende prinsippene FN arbeider for. Da de humanitære organisasjonene valgte å trekke nærmere POC-sites på grunn av fare for egen sikkerhet, er det mulig å tenke seg til at de og tilhørende POC-sites kunne bli oppfattet som partisk av de ulike aktørene i konflikten (Murphy, 378). Dette er på bakgrunn av at befolkningen inne i POC-sites ikke tilhører majoriteten på utsiden. At motstanderen får bedre tilgang på denne hjelpen, skaper fort misnøye og følelse av urettferdighet.

Å opptre og fremstå upartisk kan være meget vanskelig i forbindelse med voldelige episoder. Et eksempel på dette er Malakal hendelsen. Hendelser som dette er med på å demonstrere at mange av aktørene i Sør-Sudan ser på sivile og sivil infrastruktur som legitime mål. SPLM/As antatte deltakelse fremhever regjeringens mangel på respekt for FNs oppdrag, og SOFA. Gjennom å ha åpnet portene for mange sivile har FN reddet mange liv og bygd tillit blant befolkningen. Hendelser som denne i Malakal har dessverre ført til å redusere denne tilliten, spesielt hos Shilluk og Nuer grupperinger. Forståelsen av at POC-sitene var trygge områder, hvor FN ville gripe inn, har blitt betydelig svekket som følge av Malakal-hendelsen. (*A refuge in flames*, 2016, s. 38). Håndteringen av slike hendelser har demonstrert at FNs respons vil bli sett på og vurdert, både uten ifra, og av de som oppholder seg i POC-sites. Derav vil det danne seg en oppfatning av hvordan FN håndterer voldelige hendelser i POC-sites. Malakal hendelsen er et eksempel på hvordan FN kan oppfattes som partisk. Mesteparten av Shilluk og Nuer boplassene ble brent til grunne før FN agerte på angrepet, mens Dinkaenes boplass var så godt som urørt. Dette

kan tolkes som at FN var partiske, med tanke på den sene responsen, og at de ikke gjorde nok for å beskytte alle.

Sett opp mot FNs prinsipp om å opptre upartisk er åpenhet og god kommunikasjon viktig (*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008, s. 33). Dette kan også kobles sammen med tilstedeværelsen av styrker inne leirene. Hvis FN-styrker samarbeider godt på tvers med sivile av ulike etnisiteter vil misforståelser og usanne narrativ minske. Samtidig er det viktig å peke på at den sene responsen kan oppfattes som nøytralitet eller passivitet. FNs prinsipper nevner at upartiskhet ikke må forveksles med dette (*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008, s. 33). Ut ifra redegjørelsen om Malakal hendelsen fremstår det som at den sene responsen ikke var på bakgrunn av frykt for å fremstå partisk, men mer som et resultat av andre utfordringer. Det er ikke intensjonen å opptre partisk, men risikoen for å bli forstått som det er alltid til stede ved enhver handling FN gjør eller ikke gjør.

Noen av utfordringene FN har med å opptre upartisk ligger i de interaksjonene mellom mennesker, men også de strategiske valgene FN har gjort og derunder den geografiske plasseringen av POC-sites. Utfordringene kommer frem gjennom en uoverensstemmelse mellom hensikten bak det FN gjør, hvordan det gjøres og hvordan dette blir tolket av de ulike partene. På grunn av den jevne kampkraften mellom aktørene i landet er FN avhengig av å oppfattes som upartiske for å hjelpe aktørene med å nå fred. FN har antagelig vis satt opp leirer i nærheten av urbane områder på grunn av strategiske byer eller tettsteder, og ikke i den hensikt å kun beskytte en aktør eller en folkegruppe (Murphy, 2017, s. 381).

5.3 Malakal hendelsen

Malakal hendelsen er med på å demonstrere og konkretisere noen av de største utfordringene knyttet til POC-sites. Denne hendelsen har fått mye oppmerksomhet, og har vist seg som en sentral hendelse i UNMISS sitt arbeid. Å drøfte denne hendelsen vil være med på å belyse de utfordringene som oppsto, og hvordan de ble håndtert.

Mangelen på kunnskap og forståelsen av POC-sites kan ha vært noe av bakgrunnen for at situasjonen var så vanskelig som den var. I sikkerhetsrådets månedlige rapport fra april 2016, fremkommer det at Malakal hendelsen understreker vanskeligheten av å etablere

tilstrekkelig sikkerhet. Dette kommer frem gjennom utfordringene UNMISS hadde ved å holde et tusentalls mennesker trygge på et område som ikke er beregnet for det, og med dårlig utstyr (*South Sudan, April 2016 Monthly Forecast : Security Council Report*, u.å., s. 19). Det kan virke enklere å beskytte mennesker som er samlet på ett sted, i motsetning til mennesker som er spredd, med tanke på ressurser. Sannheten er at å samle mennesker kan by på andre risikoer, og virkeligheten er at mange har mistet livet på slike POC-sites (Kilroy, 2018, s. 138). Professor Ray Murphy fra det Irske instituttet for menneskerettigheter peker også på at utfordringene knyttet til bruken av POC-sites kan ligge i at det var et uprøvd initiativ som skulle forbedre beskyttelsen av sivile. Plasseringen av mange POC-sites inkludert den i Malakal er ofte tilknyttet strategiske områder. Dette er med på å utgjøre en fare for de sivile, da aktører fra flere sider ønsker å utvide områdene de kontrollerer (Murphy, 2017, s. 381). Plasseringene var trolig knyttet opp til hvor FN så det mest hensiktsmessig å ha sine baser, for å innledningsvis kunne løse sitt oppdrag. Likevel, da det utviklet seg til å bli POC-sites, ville det trolig være mer hensiktsmessig å forsøke å endre plassering. Det er fordi plasseringen er en av faktorene som gjør oppdraget om å beskytte sivile mer utfordrende. Mangelen på kunnskap og forståelse kan være bakgrunnen for nettopp dette.

Betydningen av å beskytte sivile innebærer en rekke ting, blant annet fysisk beskyttelse av et ytre perimeter. Gjerdene som strakk seg rundt POC-siten i Malakal var ikke tilfredsstillende når det kom til sikkerhet. Det ble gjentatte ganger oppdaget hull i gjerdet. Her ble det blant annet smuglet inn våpen, og andre former for ulovlige gjenstander. Reparasjon av hullene ble ikke en prioritet. En av grunnene for dette var trolig frustrasjon rundt at det oppsto nye hull, så fort andre ble tettet («A Refuge in Flames», u.å., s. 25–26). Da det voldelige utbruddet oppsto ble det gjort en bevisst handling fra FN om å ikke stenge igjen hullene som hadde blitt oppdaget. Bakgrunnen for dette var at FN ønsket at sivile skulle ha mulighet til å flykte ut av området om de ikke følte seg trygge. Samtidig er resultatet at FN ikke hadde kontroll over hvem som tok seg inn i leiren under angrepet. FNs sikkerhetsekspertene pekte på muligheten for å plassere Armoured Personnel Carrier (APCs) ved de oppdukkende hullene, i den hensikt å avskrekke mennesker fra å trekke inn i området, men samtidig tillate mennesker å trekke ut. Dette ble av ukjente grunner ikke gjort («A Refuge in Flames», u.å., s. 29). Resultatet av å ikke ha et tilstrekkelig gjerde førte til at våpen og personer kunne ta seg skjult inn, noe som førte til at FN ikke klarte å beskytte de sivile i Malakal. Samtidig, da situasjonen først oppsto, og hullene eksisterte, var det trolig

riktig beslutningen å la de være åpne, da det kan ha vært med på å redde mennesker. Å stenge åpninger i gjerdet kunne raskt skapt mer trengsel, og kaos inne i POC-siten. Noe som igjen kunne forårsake flere skadde.

Å beskytte sivile er ekstremt vanskelig i situasjoner hvor det nesten er umulig å skille på hvem som er sivile og deltakende. Rapporten fra CIVIC peker på at det var et bevisst valg å ikke bruke makt. Mange av de deltakende i konflikten brukte sivile klær, og var rask til å kaste fra seg våpenet for å beholde sin status som sivil («A Refuge in Flames», u.å., s. 32). Sett opp mot FNs håndbok for beskyttelse av sivile står det at sivile som deltar i fiendtlige aktiviteter i den tid de er deltakende, ikke har krav på beskyttelse. Når de ikke deltar i fiendtlige aktiviteter skal de behandles som sivile og skal beskyttes deretter (*South Sudan, april 2016 Monthly Forecast: Security Council Report*, u.å., s. 9). Dette betydde at FN hadde store vanskeligheter med å skille hvem som var en trussel, og hvem som var uskyldige sivile. Dette peker på vanskelighet rundt distinksjon. En annen utfordring knyttet til bruk av makt var mangelen på nattoptikk. Store deler av konflikten utspilte seg i mørket, og flere av FNs styrker hadde ikke dette, derfor kunne de ikke fungere optimalt. CIVIC peker også på at dette burde ha vært forutsett, og det burde eksistert en alternativ løsning til problemet («A Refuge in Flames», u.å., s. 28). FNs beslutning om å ikke bruke makt når de så situasjonen som for risikabel, er en vurdering som i stor grad er riktig. Sjansen for å skape utilsiktet skade på sivile er svært stor i en situasjon hvor deltakende styrker blander seg inn med sivile, i den hensikt å ikke skille seg ut i mengden. Når man i tillegg legger på faktoren mørke, uten nattoptikk, kan det ha opplevdes som umulig å skille sivile og deltakende. Dette er med på å demonstrere viktigheten av riktig utstyr i rett mengde, og utfordring knyttet til bruk av makt i områder hvor sivile befinner seg.

Når slike voldelige utbrudd oppstår skaper det naturligvis kaos, trengsel, og panikk, noe som igjen er med på å forsterke utfordringen med å opprettholde mandatet uten å risikere utilsiktet skade. Sett opp mot prinsipper for fredsbevarende operasjoner var FN i sin fulle rett til å bruke makt for å forsvare mandatet (*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008, s. 34). Samtidig vurderes det at risikoen for å skade sivile var for høy («A Refuge in Flames», u.å., s. 28). Som nevnt i redegjørelsen innrømmer FNs Peacekeeping Operations Chief, Hervé Ladsous at misforståelse rundt ROE var en av grunnene for FNs dårlige respons på angrepet. Prinsippene presiserer at ROE er svært viktig for å forstå og anvende makt på rett tid (*United Nations Peacekeeping Operations:*

Principles and Guidelines, 2008, s. 34–35). Spørsmålet som da må stilles er i hvilken grad ROE var forstått av UNMISS styrkene og om vurderingen av situasjonen stemte med de faktiske forholdene, slik at ROE kunne fungere best mulig. Det er essensielt at ROE tilpasses situasjonen. Uten å ha innsikt i gjeldende ROE for de forskjellige nasjonenes styrkebidrag, kan det fremstå som at de ikke hadde riktige verktøy for å håndtere situasjonen, blant annet verktøy som mindre-dødelige våpen.

Alle handlingene som FN gjorde denne dagen, var svært vanskelige. Mye usikkerhet kan ha vært en av kildene til dette. Usikkerhet rundt ROE, trusselsituasjonen og samarbeid mellom nasjonenes styrkebidrag har vært med på å demonstrere kritiske kompetansehull blant UNMISS styrkene. Bakgrunnen for denne antagelsen er basert på CIVICs rapport *A Refuge in Flames* («A Refuge in Flames», u.å., s. 30). Dette peker igjen blant annet på mangelen av kunnskap om POC-sites, da dette var et utprøvd konsept. Samtidig hadde mennesker søkt tilflukt i POC-siten i Malakal allerede siden 2013. Spørsmålet man da sitter igjen med er; klarte ikke FN å forutse slike hendelser som en mulig trussel for sivile? Og om de forutså denne risikoen, hvorfor klarte de ikke å lage en handlingsplan for å minske trusselen på en tilstrekkelig måte? Det er tydelig at selv om mandatet tillater bruk av makt for å beskytte sivile, er dette ikke nok. Bruken av makt må sees i sammenheng med situasjonen man står i. Utfordringene som preget denne hendelsen handler ikke om hvorvidt man kunne bruke makt eller ei, men hvordan makten skal brukes for å ikke skape utilsiktet skade og beskytte de sivile.

6. Konklusjon

I 2011 ble Sør-Sudan verdens yngste stat. Helt siden frigjøringen fra Sudan har FN hatt styrker i landet. Noe av det mest spesielle med FNs oppdrag har vært opprettelsen og drift av POC-sites. UNMISS fikk et mandat som tilsa at sivile skulle beskyttes, og om nødvendig skulle FN åpne portene for sivile i akutt fare. Dette ble en realitet, og det som skulle være en midlertidig løsning utviklet seg til å bli en permanent løsning for mange. Disse POC-sitene har uten tvil hjulpet mange og har trolig i flere situasjoner reddet liv. Samtidig er det viktig å peke på utfordringer knyttet til dette. Hensikten med å belyse disse utfordringene er for å ha mulighet til å lære av dem.

Noen av utfordringene som har vist seg relevant er bruken av POC-sites knyttet opp mot FNs egne prinsipper for fredsbevaring. Prinsippet om å opptre og fremstå upartisk er noe av det som har vært en utfordring. Malakal hendelsen eksemplifiserer at ved utbrudd av vold, vil aktører se FNs reaksjon, og tolke den som en partisk handling. En annen utfordring er plasseringen av POC-sites. Plasseringen fremsto for flere aktører som partisk. Sannheten er trolig at plasseringen var basert på hvor FN først kunne løse sitt initiale oppdrag.

En annen utfordring knyttet opp mot prinsipper for fredsbevaring, er bruken av makt. FN skal unngå å bruke makt, med unntak av selvforsvar og forsvar av mandatet. UNMISS hadde rett til å bruke makt til å forsvare mandatet og beskytte sivile. Utfordringen med dette er ikke rundt lovligheten av bruken av makt, men hvordan det skal gjøres. POC-sites er ofte preget av mange mennesker som lever tett sammen. Når voldelige hendelser oppstår blir distinksjon vanskelig, og bruk av makt uten å risikere utilsiktet skade har nesten vært umulig.

En av de andre store utfordringene var resurser. UNMISS fikk stadig tilført flere resurser, men på flere måter var ikke dette nok. Det fremstår som at UNMISS ikke hadde nok resurser for å opprettholde sitt mandat ved utbrudd av konflikt eller voldeligheter i POC-sites. Det fremstår som at mangelen på resurser gikk på bekostning av trusselvurdering, patruljering og planarbeid for å forhindre vold i POC-sites.

For å oppsummere bruken av POC-sites i Sør-Sudan i perioden 2014-2018 har de største utfordringene vært mangelen på resurser, bruken av makt for å forsvare mandatet og oppfattelse av FN som partisk være de mest sentrale å ta med seg. (Murphy, 2017 s.373-376)

7. Litteraturliste

Berdal, Mads & Shearer, David (2021). Hard Lessons from South Sudan, *Survival* (63:5). 69-96 <https://doi.org/10.1080/00396338.2021.1982200>

Briggs, Caelin (1) (2017). Protection of civilian sites and their impact on the broader protection environment in South Sudan. *Humanitarian Exchange* (68).17-20.
<https://odihpn.org/wp-content/uploads/2017/01/HE-68-web.pdf>

Briggs, Caelin (2) (2017). *Protection of Civilian Sites – Lessons from South Sudan for future operations*. Norwegian Refugee Council. [poc-sites lessons-from-south-sudan-copy.pdf \(nrc.no\)](https://nrc.no/poc-sites-lessons-from-south-sudan-copy.pdf)

Center for civilians in conflict (2016), *A refuge in flames – The February 17-18 violence in Malakal POC*. [A Refuge in Flames: The February 17-18 Violence in Malakal POC | Center for Civilians in Conflict](https://www.civiliansinconflict.org/publications/a-refuge-in-flames-the-february-17-18-violence-in-malakal-poc)

Coombs, H. (2022). Case study research: single or multiple [White paper]. Southern Utah University. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7604301>.

Day, A & Hunt, C. (2021). *Distraction, distortions and Dilemmas: The Externalities of Protecting Civilians in United Nations Peacekeeping*. *Civil Wars* (2022), Vol.24, no1, 97-116. Routledge. <https://doi.org/10.1080/13698249.2022.1995680>

Day, A., Hunt, C.T., Yin,H & Kumalo, L. (2019). *Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in South Sudan. Report (2/2019)*. Norwegian Institute of International Affairs. Oslo

Donais, T & Solomon, A. (2021) *Protection through peacebuilding in South Sudan*. *African Security review* (2022), Vol.31, no.1, 51-56. Routledge.
<https://doi.org/10.1080/10246029.2021.1968916>

Iversen, Jonas (2023). *Sør-Sudan*. FN-sambandet. <https://fn.no/konflikter/soer-sudan>

Johnson, Hilde F. (2011) *South Sudan: The Untold Story from Independence to Civil War*. Bloomsbury Publishing. [South Sudan : The Untold Story From Independence to Civil War \(ebSCOhost.com\)](#)

Kilroy, Walt (2018) *The Evolution of Civilian Protection in Peacekeeping Mandates: the Reality of UNMISS Operations in South Sudan*. Irish Studies in International Affairs (s.133-143). <https://doi.org/10.3318/isia.2018.29.12>

Kjeksrud, S., Ravndal, J. A., Stensland, A. Ø., de Coning, C., Lotze, W. & Weir, E. A. (2016). *Protection of civilians in armed conflict – comparing organisational approaches*. [Protecting Civilians from Violence - A Threat-Based Approach to POC in U....pdf \(unit.no\)](#)

Murphy, Ray (2017) *The United Nations Mission in South Sudan and the Protection of Civilians*. *Journal of Conflict and Security Law* (s.367-394) Oxford university press. [The United Nations Mission in South Sudan and the Protection of Civilians \(jstor.org\)](#)

Schramm, Wilbur (2001) *How Communication Work. I Marketing: Critical Perspectives on Business and Management* (s. 357-373). Taylor & Francis. [Marketing: Critical Perspectives on Business and Management - Google Bøker](#)

Security Council, U. N. (2011). *United Nations S/RES/1996 (2011) Security Council*. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unmis/documents/sres1996_2011.pdf

Security Council, UN. (2014) *United Nations S/RES/2155 (2014)*. Security Council.

Security Council report (2016) *Monthly Forecast – April 2016*. Security council. [South Sudan, April 2016 Monthly Forecast : Security Council Report](#)

Stamnes, Eli (2015). *The United Nations Mission in the republic of South Sudan (UNMISS): Protecting Civilians in a Volatile Environment. Policy Brief (24/2015)*. Norwegian Institute of International Affairs. Oslo [The United Nations Mission in the Republic of South Sudan \(UNMISS\) \(ethz.ch\)](#)

United Nations (2008) *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and guidelines*. Department of Peacekeeping operations. [capstone_eng.pdf \(un.org\)](#)

United Nations (2020). *The protection of civilians in united Nations Peacekeeping Handbook*. United Nations Department of Peace Operations.

United Nation peacekeeping (31.deseember 2023) *Peacekeeping Operations Fact Sheet*.

United nations

https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping_fact_sheet_december_2023_english.pdf

Wells, Matt (2017). The mixed record of UN peacekeeping in South Sudan. *Humanitarian Exchange* (68)13-17. <https://odihpn.org/wp-content/uploads/2017/01/HE-68-web.pdf>