

10. september 2017

## Idé-papir om FN og forsvarsforliget

Folketingets partier vil i løbet af efteråret 2017 indgå et forsvarsforlig, som udstikker opgaverne og rammerne for det danske forsvar i de kommende år. En væsentlig del af grundlaget for arbejdet er den nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi. Strategien giver fortsat høj prioritet til danske militære bidrag til internationale operationer, bl.a. til De Forenede Nationers (FN's) fredsbevarende operationer.

**FN-forbundet ønsker med dette notat at belyse værdien af FN's indsats, muligheder for forbedringer, samt fremsætte konkrete forslag til danske bidrag og støttemuligheder.**

### *FN-forbundet*

FN-forbundet i Danmark er en medlemsorganisation med individuelle og kollektive medlemsskaber. Vi gennemfører en lang række oplysningsprojekter og kampagner om FN og tilknyttede emner. Vi har bl.a. en velfungerende skoletjeneste i hele landet. Arbejdet er baseret på frivillige, med undtagelse af de få ansatte ved sekretariatet i København. Målet er at formidle viden om FN, øge forståelsen for nationernes gensidige afhængighed gennem deltagelse og fremme virkeliggørelsen af de principper, som FN bygger på.

Det danske medlemsskab af FN og tilstedeværelsen af et godt forsvar med relevante kapaciteter er væsentlige elementer i Danmarks udenrigspolitiske værktøjskasse. Derfor har vi i FN-forbundet set det som en oplagt mulighed, at udarbejde en række konkrete forslag til, hvordan forsvarsforliget kan bidrage til en styrkelse af FN's indsatser. Forslagene er udviklet efter møder med og bidrag fra tidligere danske civile og militære FN-udsendte samt forskere fra Københavns Universitet, Forsvarsakademiet og Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).

### *Danmark, FN og international fred og sikkerhed.*

Danmark har betydelige interesser i en verden, hvor mennesker overalt kan uddanne sig, arbejde og leve i fred. Dette passer godt overens med Verdensmål 16, hvor Danmark sammen med de øvrige FN-medlemslande vil støtte fredelige og inkluderende samfund, samt lov og orden både på nationalt og internationalt niveau. En fredeligere verden opnås gennem et samarbejde med andre nationer i regi af specielt FN, NATO, EU og OSCE.

### *FN-indsatser og reformproces*

FN er verdens største fredsoperatør med over 100.000 udsendte soldater, politifolk, civilt ansatte og frivillige. FN yder med sine 16 fredsbevarende og ca. 24 politiske missioner en væsentlig indsats for at forhindre konflikter i at udvikle sig, samt inddæmme og stoppe igangværende konflikter, bl.a. i Mellemøsten og Nordafrika. Der er fortsat dræbte og sårede

i konflikterne, men antallet ville have været langt højere uden FN's fredsbevarende operationer og endnu flere flygtninge og internt fordrevne.

Den lavmælte, bevidst lidet synlige og altid vedholdende diplomatiske mæglingsindsats fra FN's 24 politiske missioner og "good offices" leverer ikke avisoverskrifter. Ikke desto mindre har indsatsen utvivlsomt forhindret eller begrænset et antal væbnede konflikter.

Der er missioner, som er gået skævt, eller som har taget lang tid, uden udsigt til løsning. Der er imidlertid også succeshistorier som Østtimor og Liberia, hvor FN-indsatsen har leveret store bidrag til den positive udvikling i landene.

I Mali er situationen fortsat præget af uro. Uden FN's indsats ville situationen dog givetvis være langt værre, med et tilsvarende stort antal døde og sårede civile og soldater, med flere flygtninge og internt fordrevne. En øget optrapning af konflikten ville endvidere medføre øget risiko for sikkerheden og stabiliteten i nabolandene, der allerede er under pres. FN-missionen i Mali har medvirket til, at landet er forblevet relativt stabilt, set i forhold til lande som Libyen, hvor der ikke er indsat nogen international fredsstyrke.

Udbyttet af FN-indsatsen i Mali er bemærkelsesværdigt højt, set i forhold til missionens størrelse. Mali er over 1,2 millioner kvadratkilometer stort, og FN-styrken er kun på godt 10.000 mand, uden tunge våben og kampfly. Til sammenligning er Kosovo ca. 11.000 kvadratkilometer, og her indsatte NATO-landene i sin tid over 50.000 soldater med tungt udstyr, artilleri og kampfly.

Der begås fejl og undladelser i FN's Sikkerhedsråd, og i FN som organisation. FN-missionerne er ofte for begrænsede i omfang, for sent ude eller fejlbehæftede, bl.a. på grund af mange dårligt trænede og disciplinerede soldater. Der er derfor iværksat en reformproces, som skal bidrage til at gøre FN's civile og militære fredsindsatser mere effektive.

Reformprocessen bygger ikke mindst på analysen og anbefalingerne i den såkaldte HIPPO-rapport (High-level Independent Panel on Peace Operations) fra 2015. Endvidere lægger FN's nye generalsekretær Antonio Guterres vægt på forebyggelse og diplomatisk indsats, så konflikterne løses, før de udfolder sig.

### *Danske FN-indsatser*

Danmarks økonomiske bidrag til FN har været rimeligt konstant, hvorimod bidraget med mandskab og andre kapaciteter har været lavt de seneste år. Det danske bidrag i forhold til fredsbevarende indsatser omfatter i øjeblikket enkelte stabsofficerer og observatører til missionerne i Mellemøsten, Sydsudan og Mali, idet der til Mali endvidere lejlighedsvis er udsendt et C-130 fly. I alt under 60 personer.

### *Danske stillinger ved FN*

I FN-hovedkvarteret i New York har enkelte danske officerer og civile på eget initiativ søgt og fået stillinger. Der er reelt ingen dansk støtte til de udsendte, og den danske tilgang til stillingsbesættelser med danske civile og militære eksperter til FN kan forekomme noget tilfældig. Dette står i kontrast til de danske udsendte til NATO-stabe, hvor vi aktivt er involveret i stillingsbesættelserne. Danmark betaler endvidere løn, bopæl og udetillæg for de udsendte danske NATO-medarbejdere

På Danmarks Faste Mission ved FN i New York har der gennem en længere årrække været udsendt en militærrådgiver og en assisterende militærrådgiver. Stillingen som assisterende militærrådgiver er under nedlæggelse, hvilket vil medføre tilsvarende mindre mulighed for at

påvirke FN-systemet. Hertil kommer en reduceret deltagelse i militære koordinationsmøder i FN-regi, rådgivning til ambassadøren og udenrigsministeriets ansatte, samt formidling af viden om FN og evt. støttebehov til politiet og forsvaret hjemme i Danmark.

Bortset fra udenrigsministeriets ansatte på de danske FN-missioner i New York og Geneve, samt unge civile "Junior Professional Officers" (JPO) til FN-organisationen, så forekommer også udsendelsen af danske civile at være ukoordineret og uden udnyttelse af potentialet.

Danmark har ikke nogen samlet strategi i forhold til FN. Det kan være en del af årsagen til de varierende og relativt beskedne bidrag til FN's fredsbevarende missioner samt de manglende forsøg på at understøtte og koordinere danske civile og militære ansatte i FN-systemet. Det er ikke tilfredsstillende, set i lyset af FN's betydning for opnåelsen af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske mål og Verdensmålene.

### *Konkrete forslag*

FN-forbundets analysearbejde har ført til en række konkrete forslag. Hovedparten har primært med forsvaret og forsvarsforliget at gøre. Der er enkelte forslag, som bør medtages i andre sammenhænge, såsom kommende politiforlig og udvikling af strategier, som også omfatter civile forhold.

1. Udarbejdelse af en egentlig strategi for Danmark's FN-indsats indeholdende bl.a. de overordnede målsætninger samt mål for
  - a. Udsendelse af dansk militært personel og civile, inkl. politifolk,
  - b. Bidrag til deployeringer,
  - c. Besættelse af militære og civile FN-stillinger,
  - d. Understøttelse af samtænkte FN-indsatser, så militære deployeringer kan fokusere på sikkerhed,
  - e. Nordisk samarbejde i forhold til FN-indsatser.
2. En særlig satsning på at styrke kvaliteten af troppebidrag fra de dårligst uddannede troppebidragydende nationer (TCC'er). Dette kunne foregå gennem udsendelse af dansk-nordiske mobile træningshold i kortere perioder af typisk 1-4 uger. Uddannelsen bør være rettet mod instruktører ("train-the-trainer"-princippet), og i hovedsagen foregå uden for konfliktområderne i TCC-landene eller på centre som FN-centeret i Brindisi i Italien, Entebbe i Uganda eller på Kofi Annan-centeret i Ghana. Instruktørerne kan med fordel være nordiske, idet de nordiske lande gennem en længere årrække har udviklet et fint samarbejde på kursus-området. Træningsemnerne skal i givet fald fastlægges i samarbejde med FN-hovedkvarteret og de enkelte FN-missioner. Ud over de mere fag-specifikke emner som minerydning m.v., så bør der endvidere lægges vægt på emner som adfærd og etik, beskyttelse af civile samt krigens love.
3. Oprettelse af et egentligt FN-specialist element/kontor på et passende niveau i forsvaret. Elementet/kontoret skal formå at besvare henvendelser fra FN og sammen med øvrige nationer sikre, at forsvaret bidrager til udvikling af FN-doktriner for indsættelser, etik og adfærd m.v. Elementet/kontoret bør endvidere kunne formidle viden om FN og FN-doktriner til forsvarets myndigheder og enheder samt bidrage til en øget samtænkning af militære og civile indsatser i konfliktramte områder, så den militære indsats ikke står alene og evt. spildes.
4. Øget og mere langsigtet støtte i form af ressourcer (penge, logistik m.v.) og civile eksperter fra bl.a. Udenrigsministeriet til FN's politiske missioner (primært Udenrigsministeriet, men "grå-zone").

5. Støtte eller initiativ til etablering af en nordisk planlægningskapacitet til deltagelse i nye FN-missioner og til forstærkning af eksisterende missioner, når særlige behov opstår. Kapaciteten er efterspurgt, og den kan med fordel oprettes med inddragelse af erfaringer fra planlægningsselementet ved den nu nedlagte internationale hurtige udrykningsstyrke til FN (SHIRBRIG).
6. Udsendelse af større danske hærenheder vil formentlig være undtagelsen. Derimod bør forsvaret og forsvarsforliget forsøge at imødekomme FN's væsentligste behov for særlige kapaciteter. Behovet vil ændre sig over tid, men omfatter p.t. transport-helikoptere, transportfly, minerydning og IOD (Improved Explosive Ordnance Disposal), felthospitaller, droner og efterretningsenheder/-elementer.
7. Støtte til FN's reformproces i form af eksperter og økonomi, f.eks. ved udarbejdelse af koncepter og manualer, bidrag til finansiering af udviklingsprocesser m.v.
8. Fastholdelse af forsvarets to medarbejdere ved FN-missionen i New York.
9. Fastholdelse af forsvarets evne til at bidrage med ekspertise ift. våbenkontrol, deltagelse i og modtagelse af våbeninspektioner m.v.
10. Udvidelse af de nordiske kursustilbud i de nordiske lande med øget adgang til FN og vanskeligt stillede TCC'er til at sende kommende udsendte og instruktører på kurserne.

### *Afslutning*

FN-forbundet håber gennem dette notat med dets konkrete anbefalinger at kunne medvirke til, at det kommende forsvarsforlig vil indtænke FN i opfyldelsen af Danmarks uden- og sikkerhedspolitiske mål. Dette vil medvirke til at opnå målsætningen med den nye danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi og styrke den samlede FN-indsats for fremme af international fred og sikkerhed. FN-forbundet ser frem til en åben og konstruktiv dialog med forsvarsordførerne og andre interesserede.

**FN-forbundet, september 2017**