

GEMENSAMMA PARLAMENTARISKA AVS- EG-FÖRSAMLINGEN

Plenarhandling

AVS-EG/100.291/B/08

1.7.2008

BETÄNKANDE

om skyddet av civila under fredsbevarande operationer av FN och regionala organisationer

Medföredragande: Komi Selom Klassou (Togo) och Johan Van Hecke

DEL B: MOTIVERING

MOTIVERING

1. Inledning

Frågan om personers utsatthet för konsekvenserna av krig är mer komplex än vad som ofta antas och är desto svårare att placera i sina rätta proportioner. Detta på grund av bristen på tillförlitliga uppgifter, för att inte tala om officiella uppgifter, om flyktingar, internflyktingar (IDP), kvinnor, barn, äldre och funktionshindrade, stridande och icke-stridande. Alla dessa är kategorier av personer som i olika omfattning påverkas av och utsätts för våld i samband med konflikter.

När det gäller skyddet av civila var rapporten från den internationella kommissionen om intervention och statsuveränitet (december 2001), en viktig vattendelare. Grundargumentet i rapporten var att suveränitet per definition medför ansvar för de egna medborgarnas välfärd. När en stat upphäver detta ansvar genom att inte lyckas förhindra folkmord, etnisk rensning och massdödande, faller det ansvaret i stället på världssamfundet. Det är därför pressen ökar allt mer på FN:s fredsbevarande operationer och regionala fredsunderstödjande operationer att de i sina uppdrag uttryckligen få till uppgift att skydda civila.

2. Utvärdering av fredsbevarande operationer

Fredsbevarande insatser har genomgått stora förändringar. Klassiska fredsbevarande insatser (alltså sådana operationer som genomfördes under det kalla kriget) var främst avsedda att skilja stridande åt genom att träda emellan dem.

De tre förutsättningarna för fredsbevarande insatser var: 1) upphörande av fientligheter, 2) överenskommelse mellan parterna, 3) våld används endast i självförsvar. Det är inte ovanligt att mandatet ändras under pågående uppdrag. Det var exempelvis fallet i El Salvador och senare i Moçambique, där den ”modell” som användes omfattade fyra dimensioner av en fredsbevarande operation: Politisk, militär, valmässig och humanitär.

Operationer i Somalia och f.d. Jugoslavien markerade ytterligare en förändring i mandatet för FN:s fredsbevarande operationer genom att tillåta styrkor att användas för att skydda humanitära organisationer. Mer nyligen har fredsbevarande operationer antagit en mycket bredare och ambitiösare roll som består i att återuppbygga fred och rättssäkerhet samt lägga grunden för återuppbyggandet av staten (Sierra Leone, Kosovo och Östtimor). Detta innebär en vändpunkt för komplexiteten i mandaten för de fredsbevarande operationerna och de fredsbevarande styrkornas roll samt samspelet med övriga aktörer inom området. I slutet av 1990-talet lades tyngdpunkten på statsuveränitet och de rena krigsprinciperna övergavs kanske inte helt men minskade kraftigt och fredsbevarande operationer har oåterkalleligen övergått från klassiska till att vara komplexa.

3. Den långa vägen till skydd: en utvecklingspolitik

FN:s kontor för humanitära frågor (OCHA) har gått i spetsen för utarbetandet av den politiska ramen för en skyddskultur, i nära samarbete med övriga FN-avdelningar, humanitära partnerorganisationer och intresserade medlemsstater. OCHA:s avdelning för politisk utveckling och undersökning (Policy Development and Studies Branch, PDSB) har utarbetat en *“Aide Memoire”* (antogs i mars 2002) om skyddet av civila i en konflikt som ett

diagnoshjälpmedel för definition av hot mot skyddet av civila i nationella situationer, för utarbetande av resolutioner som ger bättre skydd för civila och för granskning av fredsbevarande operationer och hot mot den internationella freden och säkerheten.

Tanken med civilskydd presenterades med framgång för en bredare publik och antagandet av "ansvaret att skydda" som en ram för insatser möttes med allmänt godtycke vid Förenta nationernas toppmöte i september 2005.

Den har även markerat vikten av att FN särskilt funderar över mandatet för fredsbevarande operationer för att skydda civila från massdödande till skillnad från mandatet att skydda civila mot mycket lägre risker.

4. Fredsoperationer och civilskydd

Avdelningen för fredsbevarande insatser (DPKO) ger oss en grundläggande definition av fredsbevarande: *"Fredsbevarande är ett sätt att hjälpa länder som lider under en konflikt för att skapa förutsättningar för varaktig fred. FN:s fredsbevarande styrkor, alltså soldater och officerare, polis och civil personal från många länder, övervakar och observerar fredsprocesser som kan uppstå efter konflikter och hjälper konfliktparterna att genomföra det fredsavtal de undertecknat. Sådan hjälp kan se ut på flera sätt, bl.a. främjande av människors säkerhet, förtroendeuppbyggande åtgärder, maktindelning, valstöd, förstärkning av rättssäkerheten samt ekonomisk och social utveckling."*¹

Det är slående att det inte finns någon direkt hänvisning till skydd av civila utöver ett allmänt omnämnande av "att främja mänsklig säkerhet".

Antagandet av "skyddsansvaret" markerade vikten av att FN funderar över det mandat som bör antas för att fredsbevarande operationer ska kunna skydda civila. Slutet av det "gamla fredsbevarandet" från slutet av 1990-talet kom i och med förändringen i mandaten för fredsbevarande insatser, styrkornas antal och storlek, användningen av styrkor och inriktningen för fredsbevarande operationer som oftast är placerade i Afrika.

Dessutom ökade budgeten för fredsbevarande insatser avsevärt under dessa år. Det återstår dock omfattande utmaningar och vissa operationer har helt enkelt misslyckats att skydda civila från massdödande eller till och med att stödja en varaktig fred.

5. Utmaningar för skydd

I mandaten för FN-ledda eller koalitionsledda operationer sedan 1999 hänvisas det regelbundet till skyddet av civila.

Trots detta har världssamfundet gett mycket lite vägledning till fredsbevarande styrkor om hur de ska utföra de "civilskyddsuppgifter" som förväntas av dem, särskilt i våldsamma, instabila regioner där det är sannolikt att massdödande kan förekomma.

Vissa förhållanden utmanar den fredsbevarande styrkans förmåga att skydda civila på operativ nivå:

- Oklar befogenhet att agera: Trupper som sänds till regioner opererar med förmodat samtycke från parterna på marken, motstridiga situationer, som Darfur eller

¹ <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q1.htm>

Demokratiska republiken Kongo, där regeringsstyrkor struntar i, inte lyckas förhindra, eller själva deltar i våldet mot civila.

- Brist på bistånd: Vissa länder är ovilliga att skicka ut sina trupper att förena sig med andra beväpnade grupper eftersom en stark militär operation skulle kunna leda till en djupt traumatiserad befolkning.
- Brist på tillräcklig kapacitet att agera: Områden av sådan storlek som t.ex. Darfur gör det nästan omöjligt för en operation att ha den storlek, utrustning, rörlighet, finansierings- och samordningskapacitet som behövs för att effektivt skydda de miljoner civila som hotas.
- Brist på operativ vägledning och militär förberedelse: Med tanke på deras begränsade resurser, måste de flesta uppdrag besluta vilka civila de ska skydda och vilka de ska lämna i utsatt läge, hur programresurser ska fördelas och hur verksamheten ska balanseras över ett så stort område som möjligt och på det sättet skydda så många civila som möjligt, med bibehållande av skyddet för styrkan själv.

Dessutom är diverse andra förhållanden på politisk nivå en utmaning mot den fredsbevarande styrkans förmåga att skydda civila:

- Brist på harmonisering och på sammanhang: Mängden uppgifter som mandatet för civilskydd medför drar de fredsbevarande styrkorna åt olika håll.
- Politiskt dödläge är ibland resultatet av bristen på strategiska förbindelser som kan förekomma mellan FN:s högkvarter och situationen på marken;
- Oklar åtskillnad mellan fysiskt, rättsligt och humanitärt skydd.

6. Regionala organisationer: vilja och förmåga att skydda

På senare år har det skett en ökning av antalet regionala svar på konfliktsituationer och humanitära situationer. Trots detta är det i huvudsak följande regionala och subregionala organisationer som har kapacitet att göra insatser med militära styrkor för att skydda civila från massdödande: Nato, EU, Afrikanska unionen och Ecowas.

Utnyttjandet av regionala och subregionala aktörer för insatser på en krisscen innebär viktiga fördelar såsom närhet till skådeplatsen och de inblandade aktörerna.

Det innebär även vissa viktiga nackdelar, främst med avseende på insatsens berättigande (med eller utan FN-mandat), den opartiskhet som krävs och det faktum att endast några få sådana organisationer har kapacitet att agera.

Viktiga punkter att ta i beaktande när det gäller regionala och subregionala organisationer är brett varierande utbildningsprogram och utrustning, bristande interoperabilitet ute på fältet; olika förhållningssätt till förhållandet mellan civilbefolkning och militär, brist på tydliga kommunikationsledningar mellan dem, osv.

Nato: Är avsedd för insatser och kan ingripa på instruktioner från dess medlemsstater.

Organisationen har kapacitet att organisera och leda militära insatser, den är också villig att operera utan mandat från FN:s säkerhetsråd.

Trots självklar vilja och kapacitet nämns inte "civilskydd" uttryckligen i Nato-doktrinen. Det hänvisas dock till skyddsutrustningar såsom införandet av flygförbudszoner, åtskiljande av stridande, inrättande av skyddade områden och skapande av "säkra korridorer".

EU: Sedan den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna infördes har EU ökat sina ansträngningar att höja kapaciteten att reagera vid kriser. I enlighet med Petersberguppgiften har EU befogenhet att genomföra ett begränsat utbud av militära uppgifter, bland annat humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande uppgifter och uppgifter för stridskrafter i krishantering, inbegripet fredsbevarande. EU:s säkerhetsstrategi har också angett insatsområden såsom gemensamma avvärningsoperationer, stöd till tredjeländer i kampen mot terrorism och reformering av säkerhetssektorn.

EU:s förhållningssätt i Demokratiska republiken Kongo har, jämfört med FN:s, uppskattats för dess klara och otvetydiga kommunikation till befolkningen angående orsaken till dess närvaro i landet och dess "arbetsmetoder". Trupperna har gjort sig kända för vänskapen med befolkningen, att de inte undviker utan snarare uppmuntrar kontakt med den lokala befolkningen under uppdraget.

En viktig del av denna strategi var att framhålla tydlig information till allmänheten och främjandet av en positiv syn på operationen. De flesta EU-trupper talade franska och kunde kommunicera på ett effektivt sätt med den kongolesiska befolkningen och samla in upplysningar och detta bidrog till att de blev uppskattade för sin synlighet, sitt professionella beteende, sin professionella framtoning, sin utrustning och framför allt för deras uppvisande av lösningar som fick människor att *känna sig* skyddade.

Afrikanska unionen: Dess stiftelseakt fastställer principen om icke-ingripande och förbjuder användningen av styrkor mot andra medlemsstater, men sedan den antogs har afrikanska ledare visat ett ökat engagemang för ansvaret att skydda och särskilt accepterat att principen om icke-ingripande inte ska leda till likgiltighet. AU litar till stor del på stöd från FN och EU för att sätta in sina trupper i krisområden och i praktiken har resultaten varit blandade när det gäller skyddsuppgiften.

Ecowas: Säkerhetsuppgifterna för Ecowas fastställdes 1999 i dess protokoll om mekanismer för konfliktförebyggande, konflikthantering, konfliktlösning, fredsbevarande och säkerhet ("*Protocol Relating to the Mechanisms for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*"). Meningen med den här mekanismen är att lösa interna konflikter och konflikter mellan stater, att förstärka konfliktförebyggandet och att stödja användningen av fredsbevarande operationer och humanitära räddningsuppdrag. Enligt protokollet har Ecowas befogenhet att ingripa med militära styrkor vid flera olika scenarier, bl.a. sådana som kräver lagupprätthållande åtgärder.

7. Humanitära aktörer och skydd

Humanitära aktörer såsom icke-statliga organisationer och även FN-organ som t.ex. UNHCR, OCHA, Echo osv. har en annan syn på skyddet än deras militära motparter. För vissa är skydd liktydigt med att upprätthålla internationella humanitära lagar och har ett formalistiskt synsätt. För andra innebär det mer en försvarsinställning medan andra strikt förknippar skyddet med biståndsprogram.

Skyddet är alltså inte bara begränsat till rättsliga insatser utan hänger även samman med fysisk säkerhet och materiell välfärd. Humanitärt skydd kan inte, även om det är avgörande och mycket värdefullt i tider av våld, ersätta kraftfulla politiska åtgärder som kan krävas för att skapa fred och säkerhet och garantera säkerheten för civila.

Kraven på opartiskhet, oberoende och neutralitet står högst på listan för humanitära aktörer. Detta är inte minst på grund av att deras egen säkerhet skulle kunna äventyras om de anses favorisera behövande civila som förknippas mer med en grupp än en annan eller om de är aktiva i en viss region mer än någon annanstans eller om de nära förknippas med de fredsbevarande styrkornas arbete och själva blir en måltavla. Humanitära organisationer skyddar alltså envist sin neutrala hållning i konfliktsituationer medan militära operationer sätts igång som stöd för vissa politiska mål. Det betyder att om de har allas förtroende, och den tillhörande säkerheten som förväntas bli resultatet, så är associering med militära aktörer ett stort problem.

Utöver neutralitetsöverväganden är även det sammanhang i vilket de humanitära aktörerna är engagerade viktigt. Humanitära aktiviteter var tidigare placerade långt från konfliktsammanhanget, ofta i flyktingläger över gränsen, och oftast inriktade på lindrande snarare än skydd. I dag befinner sig biståndsarbetare närmare våldsamheterna och blir förstahandsobservatörer eller påträngande observatörer och måste hantera det mer regelbundet.

8. Konsekvenser för mandat, insatsregler och utbildning

För lyckade operationer krävs tydliga och lämpliga mandat, tillräckliga resurser, en stark befälsstruktur; effektiva förhållanden med civila och militär; lämplig användning av styrka; vilja att drabbas av förluster och en lämplig kommunikationsstrategi.

Det specifika kravet att skydda civila i FN-mandat och insatsregler (var, när och hur styrka ska användas) är viktiga steg mot ett effektivt skydd av civila. Ändå får trupper ute på fältet fortfarande inte använda våld och åberopa restriktiva insatsregler och mandat för att förklara sitt beteende.

Det är nödvändigt att ge lämplig utbildning om själva insatsreglerna till trupper som opererar enligt insatsregler som tillåter användande av våld. Det är också viktigt att deras politiska ledare helt förstår vad insatsregler som tillåter tvingande våld verkligen medför. Dessa element skulle kunna tas upp bättre i de nuvarande utbildningsprogrammen för att förbereda fredsbevarande styrkor (som t.ex. FN:s integrerade utbildning eller bilaterala och regionala utbildningsinsatser) för en bättre behandling av hur insatsreglerna fungerar i fält.

Det är lika viktigt att förstå uppdragets övergripande strategi och tänkesätt. Effektiv kommunikation ska se till att alla trupper och bidragande länder förstår sitt ansvar, uppdragets slag och de typer av situationer som man kan komma att möta på marken.

Ute på fältet ska fredsbevarande uppdrag informera den humanitära gemenskapen om deras operativa koncept för skydd av civila. Både uppdragens politiska och militära ledare ska utföra liknande kommunikationsinitiativ med lokala politiska och administrativa myndigheter och skyddets genomförandesätt och begränsningar ska också tydligt meddelas till allmänheten.

Utbildningen för multinationella truppinsatser kan ske både på nationell och multinationell nivå. Utbildning av militär personal för FN-ledda uppdrag anses dock vara ett nationellt ansvar och FN-operationer tjänar mest på att nationer ger en gedigen militär grundutbildning, inbegripet förmågan att följa befälskedjan och att förstå insatsreglerna.

I dag använder DPKO bedömningsteam för att leta brister i utbildningen och erbjuder sig att intyga att länder som utbildat sina styrkor uppfyller FN:s standarder och har utarbetat vissa generiska moduler för standardiserad utbildning.

FN:s utbildnings- och forskningsinstitut (Unitar) är för sin del inte direkt engagerat i civilskydd eller interventioner för det syftet.

9. Definition av strategier och metoder för intervention

En tydligare definition av skyddet och en inriktning på frågan om *civilas säkerhet* och dess bestämmande faktorer skulle kunna hjälpa aktörer att engagera sig i skyddet för att förverkliga ett gemensamt skyddsprogram.

Metoder för deltagande som inbegriper lokala statsföreträdare och det civila samhället hjälper till att identifiera sårbarhetsfaktorer för utarbetandet av lämpliga svarsåtgärder.

Förståelsen av de bestämmande faktorerna för civilas osäkerhet i ett visst sammanhang ska vara grundad på djupgående analys utifrån civilas egen uppfattning om säkerhet samt deras beteende och strategier när det gäller skydd.

Varje skyddsstrategi ska vara av ett holistiskt slag, undvika att ett tillvägagångssätt betonas för mycket på bekostnad av andra och omfatta mänskliga rättigheter, militär-, politik- och utvecklingsinsatser. I situationer där skyddet främst har definierats i militära termer har humanitära aktörer och människorättsaktörer en tendens att definiera sig själva i ett motsatsförhållande till militära motparter och gå miste om möjligheter till samordning.

10. Slutsatser och rekommendationer

Den internationella gemenskapens kunskaper om och praktiska erfarenheter av skyddet av civila ökar och det är en välkommen utveckling.

Resolutioner och politiska uttalanden från FN:s säkerhetsråd och utvecklingen med avseende på stiftelseakter och praxis för regionala organ bidrar alla till spridningen av ett kulturbidrag till att förebygga våldsamheter och få slut på straffriheten.

Sådana besvär blir dock snabbt tomma ord om de inte åtföljs av praktiska och konkreta åtgärder för att skydda civilas fysiska integritet.

Debatten om skyddet är särskilt viktig på EU-nivå med tanke på de många krishanteringsinitiativen från EU:s sida och det prejudikat som de militära operationerna i Demokratiska republiken Kongo innebar.

Detta kräver att det på EU-nivå utvecklas en förståelse och identifikation av ett operationskoncept för hur uppdragen ska omfatta skydd av civila och de åtgärder som krävs för att genomföra det.

Europaparlamentet och den gemensamma parlamentariska AVS–EG-församlingen befinner sig i en bra position för att öka medvetenheten och uppmuntra till debatt om hur skyddsfrågan ska få en central plats i EU:s mandat för operationer inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik, särskilt när det gäller de "mjuka kanterna".

På liknande sätt borde kännedomen om civilskyddet berika debatter och initiativ för utveckling av en afrikansk freds- och säkerhetskonstruktion.

I dessa debatter och initiativ bör dessutom parlamentens specifika roll tas upp när det gäller att bygga broar mellan det politiska och det civila samhällets intressen med avseende på säkerhets- och skyddsbehov och hjälpa till att skapa jämvikt mellan medlemsstaters och medborgares prioriter.

EU bör uppmuntra till funderingar kring åtskillnaden mellan humanitärt skydd och militär användning av tvingande våld för att skydda civila och kring sättet att harmonisera sådana åtgärder i ett *EU-sammanhang*.

Frågan om opartiskhet och medvetenheten om att en intervention i en konflikt kan skamfila den och frågan om konsekvenserna av att upplevas som partisk och politiskt motiverad förtjänar också att beaktas på allvar.

Det är viktigt att inse specifika utbildningsbehov i förhållande till skyddet av civila och vikten

av erfarenheter.

EU försöker harmonisera sina interventionsstrategier bland medlemsstater, särskilt genom gemensamma utbildningsaktiviteter.

Uppfattningen om civilskyddet borde bli en väsentlig del av sådan utbildning och även omfatta de funderingar om samma tema som pågår på FN-nivå.