

Fredsoperationer gennem FN eller EU?

Et notat om den FN-tilknyttede fredsstyrke SHIRBRIG og EU's
kampgrupper (Battle Groups)

Analyse, kritik og alternativer

Af Rune Lund og Lave K. Broch

Tænketanken ...
NyAgenda

Juni 2009

Indledning

Den 7. juni er der som bekendt valg til EU-parlamentet. Og den 30. juni skal FN's fredsstyrke SHIRBRIG lukke, selv om styrken er en velfungerende hurtigtudrykkende styrke, som kan operere neutralt i modsætning til både NATOs og EU's militære styrker. Men spørgsmålet om fred og sikkerhed fylder ikke meget i valgkampen på trods af, at Danmarks regering ønsker at afskaffe alle de danske undtagelser i EU, inklusiv Danmarks undtagelse overfor EU's forsvarspolitik.

Tænk tanken NyAgenda håber derfor, at dette notat, sammen med en videofilm om den FN-tilknyttede fredsstyrke SHIRBRIG (som kan ses på www.nyagenda.dk), kan være med til at skabe mere debat om fred og sikkerhed i valgkampen op til den 7. juni.

Tidligere folkeafstemninger har vist, at befolkningen i en række tilfælde har været uenig med Folketingets flertal. I valget til EU-parlamentet har vælgerne mulighed for at stemme på Folkebevægelsen mod EU og JuniBevægelsen, som arbejder for alternativer til EU's udvikling ikke mindst på det sikkerhedspolitiske område.

God læselyst!

Rune Lund & Lave K. Broch

FN eller EU?

Tænkertanken NyAgenda sætter med dette notat fokus på den FN-tilknyttede fredstyrke SHIRBRIG og EU's såkaldte kampgrupper (Battle Groups).

De spørgsmål som vi sætter fokus på er:

- 1) Om styrken er upartisk og neutral.
- 2) Om styrken vil handle på baggrund af et FN-mandat og altså i tråd med FN-pagten.
- 3) De praktiske forhold.

Når konfliktforebyggelse ikke er nok

Indledningsvis vil vi understrege, at vi helst havde set, at konfliktforebyggelse kunne forhindre alle væbnede konflikter og krige på samme måde som vi også helst ser, at brandforebyggelse forhindrer alle brande. Men historien og nutiden viser desværre, at væbnede konflikter og krige opstår. Vi ønsker ikke at nedtone betydningen af forebyggelse, men vi mener samtidigt, at der alligevel opstår situationer, hvor der er brug for et "brandvæsen", også når det gælder væbnede konflikter og krige. Derfor er det afgørende at forholde sig til hvordan et sådant "brandvæsen" mod væbnede konflikter og krig, bedst muligt, kan skrues sammen.

Den FN-tilknyttede styrke SHIRBRIG

På dansk initiativ oprettede Danmark, Norge og Sverige i 1996 sammen med Canada, Østrig, Polen, og Nederlandene den såkaldte *Multinational Standby High Readiness Brigade for UN Operations*, bedre kendt som SHIRBRIG. Fredsstyrken skulle med kort varsel kunne indsættes i globale FN-fredsoperationer

SHIRBRIG's placering blev Høvelte Kaserne i Nordsjælland og første chef var den danske general Finn Særmark Thomsen.

Medlemslandene har dog besluttet at nedlægge SHIRBRIG den 30. juni 2009. Kort beskrevet så kom der en kortfattet meddelelse den 7. august 2008 om SHIRBRIG's nedlæggelse fra forsvarsminister Søren Gade i et svar til Folketingets Forsvarsudvalg. Danmark havde sammen med andre nordiske lande besluttet at forlade SHIRBRIG, som man i øvrigt fandt, burde nedlægges. Ingen nærmere redegørelse, ingen henvisning til mislykkede operationer eller til de i øvrigt i forsvaret så velkendte økonomiske fejlpositioner. Ingen offentlig debat overhovedet, men en politisk beslutning midt i sommerferien. Der er ingen tvivl om at den danske regering arbejdede ihærdigt for at lukke SHIRBRIG, og når "host nation" tager et sådant initiativ så har det en særlig betydning.

SHIRBRIG har været det tætteste eksempel på en på en permanent FN-fredsstyrke.

SHIRBRIG - en neutral og upartisk fredsstyrke

Når der skal vurderes hvorvidt en fredsstyrke er neutral og upartisk, er det relevant at se på kredsen af medlemslande. SHIRBRIG er en organisation, der er åben for alle verdens lande.

SHIRBRIG nåede at få 16 medlemsstater: Østrig, Canada, Danmark, Italien, Nederlandene, Norge, Polen, Rumænien, Spanien, Sverige, Argentina, Finland, Litauen, Slovenien, Irland og Portugal samt 7 observatørstater: Chile, Kroatien, Tjekkiet, Ægypten, Letland, Jordan og Senegal. Andre lande nåede også at vise interesse for SHIRBRIG bl.a. Japan, Australien og New Zealand.

SHIRBRIG's åbenhed for medlemmer fra forskellige kontinenter, samt at medlemskredsen ikke kun er forbundet til en politisk og økonomisk sammenslutning, sikrer en opfattelse af SHIRBRIG som en neutral og upartisk organisation.

SHIRBRIG opererer kun med FN-mandat

SHIRBRIG er den eneste fredsstyrke i verden, der permanent opererer under FN-flag. Idéen bag SHIRBRIG bygger på FN-pagtens artikel 45 om en etablering af en permanent militær styrke til rådighed for FN's sikkerhedsråd. Folkedrabene i Rwanda (1994) og Srebrenica (1995) medvirkede til at der blev taget initiativ til fredsstyrken.

SHIRBRIG er dog en selvstændig organisation, men fredsstyrken har kun én arbejdsgiver: FN. Styrken kan derfor kun operere med FN-mandat og handler primært inden for FN-pagten kapitel 6 (fredsbevarende opgaver).

SHIRBRIG's praktiske forhold

"SHIRBRIG ... Has already proven its utility in the deployment of the UN Mission in Ethiopia and Eritrea". "There, a force that had trained together and developed a high degree of coherence was able to arrive and establish itself quickly in the theatre of operation, thereby sending a message of competence and commitment." Secretary General Kofi Annan (January 2002).

SHIRBRIG kan være hurtigt på plads efter at en politisk beslutning er truffet. Der er et 7 dages beredskab. Hovedkvarteret kan være klart i løbet af 30 dage. Alt personel har FN-erfaring fra missionsområder. SHIRBRIG samarbejder med FN-myndigheder som f.eks. UN Logistics Base i Brindisi, Italien, hvorfra alt FN-materiel til missioner udsendes. SHIRBRIG holder tæt kontakt til FN-missioner og besøger dem regelmæssigt for at lære nyt.

SHIRBRIG har deltaget i følgende missioner:

UNMEE i Eritrea i 2000

UNOCI på Elfenbenskysten i 2003

UNMIL i Liberia i 2003

UNAMIS i Sudan 2004

UNMIS i Sudan i 2005

Darfur Planning Team i 2006

AMISOM Planning Team i 2007 (African Union Mission in Somalia)

MINURCAT i Tchad i 2008

SHIRBRIG er en billig fredsstyrke. Et medlemsland betaler 350.000 – 400.000 kroner i årligt ”kontingent”. Eneste undtagelse er Host Nation (Danmark), som desuden betaler omkring 5 millioner kroner i form af fri husleje, fri transport osv.

EU's kampgrupper

Ved EU's topmøde i Helsingfors i 1999 blev der sat skub i EU's militære ambitioner. Unionen besluttede, at den i 2003 skulle være i stand til at udsende en militær styrke på op til 60.000 soldater i mindst 1 år, og der blev lavet en særlig note om en hurtig reaktions kapacitet ('rapid reaction capability.').

På EU-topmødet i juni 2004 fulgte stats- og regeringscheferne op på Helsingfors-styrkemålene under strategien "Headline Goal 2010". De vedtog nye konkrete 2010-målsætninger, som blandt andet omfatter oprettelse af EU's kampgrupper. Medlemsstaterne gav løfter om oprettelsen af 13 kampgrupper. Med en "kampgruppe" menes der er en mindre militær enhed på 1500 soldater, hvoraf ca. halvdelen er støttepersonel, mens den anden halvdel er deciderede kamptropper. Det blev besluttet, at to af de 13 kampgrupper skulle være på standby i perioder af seks måneder således, at EU kan sende dem ud til to forskellige militæroperationer.

Kampgrupperne indgår i en større militær udvikling af EU og udover beslutningen om at oprette kampgrupper, besluttede EU også i 2004, at der f.eks. skulle være et hangarskib til rådighed for EU's militære styrker, og at EU's forsvarsagentur skulle oprettes med henblik på at stå i spidsen for at "forbedre de militære kapaciteter" i EU's medlemslande, samt være spydspids for et indre marked i EU for våbenhandel.

EU har efterfølgende iværksat flere militære operationer, men EU's kampgrupper har aldrig været i aktion, selvom kampgrupperne har været fuldt operationelle siden januar 2007. Danmark deltager på grund af forsvarsundtagelsen ikke i EU's kampgrupper.

EU's kampgrupper er ikke neutrale og upartiske

EU's kampgrupper er underlagt den Europæiske Union. EU er en regional organisation, der kun er åben for europæiske lande og EU's kampgrupper er åbne for EU-lande og europæiske NATO-lande, der ikke er med i EU. Norge er således tilknyttet EU's kampgrupper. Men dette ændrer ikke ved det faktum, at der er tale om eksklusiv organisation, der er en del af EU, og som har et tæt samarbejde med NATO.

EU har aldrig valgt at blive en regional FN-organisation i henhold til FN-pagtens artikel VIII, og det er ikke muligt at opfatte EU, som en neutral og upartisk organisation i den globale sammenhæng. F.eks. er mange af EU's medlemslande tidligere kolonimagter og lande, som stadigvæk har stærke politiske og økonomiske interesser i andre verdensdele, og da organisationen ikke er åben for at lande fra andre verdensdele end Europa kan være med i organisationen, er det ikke muligt at tale om en organisation med global legitimitet, der varetager globale interesser. EU kan derfor ikke opfattes som en neutral og upartisk aktør i forhold til verdens konflikter.

EU's kampgrupper vil måske operere uden FN-mandat

Som det er beskrevet i Ny Agenda-rapporten ”Militære operationer – med eller uden FN-mandat”, stiller EU's traktatgrundlag ikke krav om at militære operationer forudsætter et mandat fra FN's sikkerhedsråd. Den nuværende Nice-traktat, samt Lissabon-traktaten, taler mere løst om, at EU skal overholde ”principperne i De Forenede Nationers pagt”.

Spørgsmålet om EU's kampgrupper og kravet om FN-mandater har ført til, at vort naboland Finland har ændret sin lovgivning således, at landet i dag kan operere militært uden FN-mandater. Lovændringen blev vedtaget af den finske Riksdag i 2006.

I den finske regeringsbegrundelse for den nye lov fremgår det, at hovedårsagen til den nye lov er at gøre Finland klar til at kunne deltage i EU's militære operationer:

”Det centrala syftet med propositionen är att förnya lagstiftningen så att Finland kan delta i verksamheten inom Europeiska unionens beredskapsstyrkor.”

Efter ændringen af den finske lov er der kun et EU-land, som i dag har et lovkrav om FN-mandater og det er Irland. Derudover har Norge, der er tilknyttet EU's kampgrupper, en regering der har skrevet det ind i sit regeringsgrundlag, at landet ikke kan deltage i militære operationer uden FN-mandat.

Forskeren *Joachim Koops* har også slået fast, at FN ikke regner med, at EU vil underlægge sig FN i forbindelse med militære operationer:

“The EU reserves the right to decide on a case by case basis whether to reinforce UN undertakings or launch an autonomous operation irrespective of prior UN Security Council authorization. This confronts the UN with the same kind of dilemma it is already facing in its relations with NATO: a high level of uncertainty as to when the UN can rely on another organisation’s support and as to whether the principles, authority, and legitimacy of the UN system and international law will be respected.” (“UN SHIRBRIG and EU Battlegroups Recommendation to the European Union the United Nations by Joachim Koops”, *The Oxford Council on Good Governance*, Juni 2007, s. 3).

Ifølge Koops kan der komme situationer, hvor EU vil operere i modstrid med FN.

I den danske DIIS-rapport om Danmarks undtagelser i EU slås det også fast, at unionen ikke har underlagt sig kravet om FN-mandater for unionens militære operationer:

"... EU [har] været tilbageholdende med at acceptere FN som mandatgivende organisation og dermed underlægge EU-beslutninger et eventuelt veto i Sikkerhedsrådet." (De Danske Forbehold over for Den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000. Danske Institut for Internationale Studier s. 112).

På denne baggrund må det konkluderes, at der er risiko for, at EU's kampgrupper vil ende med at blive brugt til militære operationer, selvom der ikke er FN-mandater. Den irske og norske holdning vil dog besværliggøre brug af de kampgrupper, som disse lande har styrker i, såfremt der ikke er et FN-mandat. Men det er nok urealistisk at forestille sig et irsk veto af en EU-operation, såfremt Irland ikke selv deltager.

EU's kampgruppers praktiske forhold

En EU kampgruppe skal kunne rykke ud inden for 15 dage, skal kunne være udsendt op til 30 dage, og skal kunne forlænge sin militære operation med op til 120 dage. En kampgruppe skal kunne modtage forstærkninger på op til 1000 soldater inden for søværn, luftvåben, transport og logistik og specialstyrker. EU's ambition er at have to kampgrupper på stand by i 6 måneder ad gangen. Foreløbigt er der tilsagn om kampgrupper helt indtil 2013, men der er flere huller i "vagtskemaet". Deltagelse af EU-lande er frivillig, og landene melder ind, hvornår de ønsker at deltage. En udsendelse af kampgrupper bygger på enstemmighed.

Den nordiske kampgruppe stod på standby i første halvdel af 2008 og bestod af ikke-EU-landet Norge sammen med EU-landene Sverige, Finland, Estland og

Irland. Sverige stod i spidsen for denne kampgruppe, og har indtegnet sig for en ny omgang i 2011.

Socialdemokraterne i Sverige har dog modsat sig Sveriges deltagelse i 2011, da omkostningerne ved den første omgang var meget store for en styrke, som ikke lavede andet end at stå stand by. De svenske udgifter var i 2008 1,2 milliarder svenske kr. (ca. en milliard danske kroner).

Hvilken vej gavner freden?

Mange tilhængere af opbygningen af EU som en militærmagt gør opmærksom på, at FN har udtrykt ønske om opbygning af regionale styrker – f.eks. EU-styrker - som kan handle i FN-regi. Det er også rigtigt. Det er bare også mindst lige så rigtigt, at FN roser alle, der støtter FN's fredsbevarende arbejde, og at hvis FN selv kunne vælge, så ville man formentlig vælge en udrykningsstyrke, der er tilknyttet FN. Det ville for FN sikre, at disse styrker var til stede, når der var brug for dem. Samtidig ville FN være sikker på, at disse styrker, kun vil kunne gå i aktion, når der er afgivet et mandat i FN's Sikkerhedsråd, og at styrken ikke deltager i en militær operation i modstrid med FN-pagten. En styrke som SHIRBRIG er derfor uden tvivl førstevalget fra FN's side. Samtidigt viser det historiske eksempel, at et land som Danmark kan tage førertrøjen på, og at der er andre lande, som vil være interesserede i, at der oprettes en global hurtigudrykningsstyrke. Den danske forsvarsundtagelse i EU forhindrer ikke et dansk engagement i fredsarbejde gennem FN. SHIRBRIG blev jo rent faktisk oprettet efter, at Danmark havde fået sin forsvarsundtagelse i EU, og da den danske befolkning er meget kritisk overfor militære operationer uden FN-mandat, vil det desuden være i tråd med befolkningens ønske, at Danmark satsede på en FN-fredsstyrke, i stedet for at gå andre veje.

EU-styrker, og andre styrker, der ikke er FN-styrker, har desuden en meget vigtig ulempe, som FN-styrker ikke har: De bliver ikke betragtet som neutrale. FN-styrker derimod bliver betragtet som neutrale, og de har derfor helt andre muligheder for at påvirke en situation i den rigtige retning.

Når der skal tages stilling til, om EU's kampgrupper er anvendelige for freden, er det afgørende at se på, om der er risiko for, at styrkerne kan blive sammenblandede med EU-landes styrker. Det er således ikke uproblematisk, at EU-landet Frankrig har stærke militære, politiske og økonomiske interesser i Afrika, herunder i forhold til adgang til naturressourcer. Det er f.eks. ingen hemmelighed, at Tchads præsident Idriss Deby ikke sad på magten, hvis ikke Frankrig holdt hånden over ham. Dette sker på trods af, at Idriss Deby er en diktatorisk og brutal leder. F.eks. bliver menneskerettighedsaktivister og journalister ifølge menneskerettighedsorganisationen Amnesty International forfulgt, og civile bliver henrettet uden rettergang. I stedet for at sende franske soldater ud under EU-flag, kunne FN-soldater have spillet en rolle i at udføre den fredsbevarende mission, som der faktisk var brug for på grænsen til Darfur.

Den største udfordring for freden er politisk vilje - ikke kun i global sammenhæng, men også i Danmark. Manglen på politisk vilje og manglen på neutrale og upartiske redskaber for freden har været årsag til mange lidelser i verden.

At bare sige nej til EU's kampgrupper er dog heller ikke et optimalt svar, set fra et fredsperspektiv. Verden har brug for en neutral og upartisk hurtig udrykningsstyrke. Nedlæggelsen af SHIRBRIG den 30. juni i år er derfor den forkerte vej, hvis man ønsker en mere fredelig verden. Desværre skete beslutningen uden aktiv modstand fra Socialdemokraterne og Det Radikale

Venstre. Udelukkende SF, Enhedslisten og de tværpolitiske organisationer FN-forbundet og Folkebevægelsen mod EU forsøgte at fastholde dansk støtte til SHIRBRIG. Men regeringen fik sin beslutning igennem, og nu vil de forsøge at sælge EU's kampgrupper som det eneste alternativ for dem, der vil have et globalt ansvarligt Danmark.

Dette er endnu et eksempel på at Danmark svigter sit globale ansvar. Der findes ingen anledning til at gå omveje for at hjælpe FN i fredsarbejdet. Vi anbefaler på det varmeste at SHIRBRIG genopfindes.

Hvem er NyAgenda

NyAgenda-Fonden har til formål at fremme analyser og debat omkring EU's virke og juridiske rammer ud fra et demokrati- og medborgerperspektiv. Fonden skal bidrage til at give et forbedret fundament for den danske og den internationale debat om samfundsudviklingen, set ud fra et centrum-venstre perspektiv. Herunder igangsætter og formidler Fonden kritiske analyser af det europæiske samarbejde i et globalt perspektiv.

Fonden arbejder ud fra en åben og dybdeborende tilgang, der gør den i stand til at sætte spørgsmålstegn ved etablerede og fastlåste tankemønstre. Gennem udredninger og debatskabende arrangementer er Fonden med til at danne modmagt i et samfund, som i stigende grad er præget af konformitet og mangel på nytænkning.

www.nyagenda.dk

Om forfatterne

Rune Lund

rune@nyagenda.dk

Medlem af Tænk tanken NyAgendas bestyrelse. Cand. scient. pol fra Københavns Universitet. Tidligere medlem af Folketinget for Enhedslisten, hvor han har været både Europa-ordfører og forsvarsordfører.

Lave K. Broch

lave@nyagenda.dk

Medlem af Tænk tanken NyAgendas bestyrelse. Cand. scient. pol fra Københavns Universitet. Bestyrelsesmedlem i FN-forbundet og næstformand i Danmarks Fredsråd. Medlem af Det Radikale Venstre og ordfører for Radikalt EU-kritisk Netværk. Ansat som kampagnekoordinator for Folkebevægelsen mod EU. Officer af reserven i Beredskabsstyrelsen. Tidligere ansættelser: Kampagnekoordinator for FN's år imod racisme (ansat af FN-forbundet) og informationsmedarbejder for FN's nordiske informationskontor (UNIC).

Links og kilder

SHIRBRIG's hjemmeside

<http://www.shirbrig.dk>

Side med artikler og andet materiale om SHIRBRIG

<http://www.shirbrig.org/>

Svensk artikel om EU's kampgrupper

<http://www.sr.se/ekot/artikel.asp?artikel=2429984>

PANA - Peace and Neutrality Alliance om EU's kampgrupper

<http://www.pana.ie/idn/160106.html>

Finsk lovforslag: "Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om militär krishantering och vissa lagar som har samband med den"

http://217.71.145.20/TRIPviewer/temp/TUNNISTE_RP_5_2006_ru.html

Rapport udgivet af Tænketanken NyAgenda

Militære EU-operationer med eller uden FN-mandat (November 2007). Af Lave K. Broch og Trine Pertou Mach

Rapport udgivet af Dansk Institut for Internationale Studier

De Danske Forbehold over for Den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000. (Juli 2008). Af Ian Manners, Catharina Sørensen, Maja Kluger Rasmussen mfl.

Rapport udgivet af: The European Union Institute for Security Studies (EUISS)

Chaillot Paper n°97 Enter the EU Battlegroups (Februar 2007). Af Gustav Lindstrom