

# Resultater af og grænser for fredsmissioner

Af Michael Brzoska

Oversat af Jens Ellekær.

Kilde: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 16-17, 2007, Bundeszentrale für politische Bildung.

*Aus Politik und Zeitgeschichte* udgives af den tyske Forbundscentral for politisk dannelse (*Bundeszentrale für politische Bildung*) som et tillæg til ugeavisen *Das Parlament*. Med forbundscentralen egne ord har udgivelsen til formål at ”offentliggøre videnskabeligt baserede, alment forståelige bidrag til samtidshistoriske og socialvidenskabelige temaer såvel som til aktuelle politiske spørgsmål. Tillægget er et forum til diskussion, en indføring i komplekse vidensområder og tilbyder en afbalanceret blanding af grundlæggende og aktuelle analyser.”

Professor, dr. phil. Michael Brzoska, født 1953, leder af Institut for Fredsforskning og Sikkerhedspolitik ved universitetet i Hamburg.

## Indledning

Den 12. juli 1994 erklærede *Bundesverfassungsgesicht* (den tyske forfatningsdomstol), at indsats af tyske soldater i udlandet uden for forvarsituationen, men i rammerne af systemer til kollektiv sikkerhed, er i overensstemmelse med den tyske forfatning.<sup>1</sup> Siden da er adskillige tusinde tyske soldater blevet sendt ud til mange af verdens regioner. Ved begyndelsen af 2007 var knap 10.000 tyske soldater indsat i udlandet.<sup>2</sup>

1 Se Sabine Jarberg: *Sag mir, wo...? Auf der Suche nach der grundgesetzlichen Friedensnorm beim Streitkräfteinsatz*, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 143, Hamburg 2006.

2 Informationer om de enkelte missioner med tysk deltagelse på <http://www.einsatz.bundeswehr.de>.

Med få undtagelser som Kosovo-krigen i 1999 og *Enduring Freedom*<sup>3</sup> i Afghanistan fra 2001 er tyske soldater blevet sat ind i efterkrigs-situationer med den opgave at medvirke til at sikre en ustabil og truet fred. Som regel har det været interventioner, hvor civile og militære midler, udviklingshjælpere og militære styrker er blevet indsat mere eller mindre velkoordineret. Sådanne indsatser i brudfladerne mellem klassisk udenrigs-, sikkerheds-, forsvars- og udviklingspolitik er blevet et centralt punkt i tysk og international politik - en, som det hedder i det tyske udenrigsministeriums officielle fremstilling, ”fast bestanddel af tysk fredspolitik”<sup>4</sup>

Tyskland befinder sig hermed i den internationale trend af tiltagende interventionsberedskab. Antallet af internationale interventioner til at inddæmme konflikter og konsolidere fred er steget stærkt siden afslutningen på den Kolde Krig. I slutningen af 2006 var mere 130.000 soldater indsat over hele verden i multinationale, internationalt legitimerede fredsmissioner.<sup>5</sup>

Men hvor vellykkede er disse indsatser? Er de egnede og i stand til at skabe fred og stabilitet? Og hvorledes ser det ud med omkostningerne? Er indsatsen af soldater kostefficiant? Hvilke konklusioner kan der drages ud af analyser af de hidtidige fredsmissioner med henblik på fremtidig indsats af soldater i udlandet?

## Fredsmissioner og krigshyppighed

Statistiske undersøgelser tyder på, at den øgede indsats af soldater med det formål at skabe fred har bidraget til at reducere krigshyppigheden. Antallet af krige og væbnede konflikter er igennem de seneste 15 år klart blevet reduceret, ifølge nogle kilder næsten til det halve.<sup>6</sup> Også antallet

3 Indsats i kamp mod international terrorisme, som blev ført af regionalkommandoen USCENTCOM under de amerikanske styrker, men som blev autoriseret af FN's sikkerhedsråd i resolution 1368.

4 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Uebersicht.html>.

5 Tal ifølge <http://www.stimson.org/pub.cfm?id=339>.

6 Ifølge tal fra Uppsala Conflict Data Project, som bliver anvendt i mange internationale statistikker, et tallet for væbnede konflikter gæet tilbage fra 50 i 1992 til 32 i

**Tabel: Soldater i multinational, international fredsindsats**

	Gennemsnit 1986-1990	Gennemsnit 1991-1995	Gennemsnit 1996-2000	Gennemsnit 2001-2005	2006
Antal globalt	37.400	98.500	127.600	164.800	139.500
Heraf af i %					
Mellemøsten og Nordafrika	26	10	7	24	4
Afrika syd for Sahara	10	30	15	24	47
Europa	8	34	56	32	20
Latinamerika og Caribien	1	6	1	2	6
Sydøstasien	0	7	3	2	0
Central- og Sydøstasien	55	13	19	16	23

Kilde: [http://www.stimson.org/fopo/xls/peace\\_ops\\_size\\_1948-2006\\_web\\_sorts.xls](http://www.stimson.org/fopo/xls/peace_ops_size_1948-2006_web_sorts.xls)

af direkte ofre for krige er blevet kraftigt reduceret.<sup>7</sup> Denne reduktion skyldes først og fremmest afslutninger på et i tidsmæssig sammenligning stort antal statsinterne, væbnede konflikter, også ofte kaldet borgerkrige. Antallet af internationale krige og væbnede konflikter begyndte allerede at falde i 1970'erne, og fra 1990'erne gælder dette også for de statsinterne krige.

En række forfattere har søgt en årsags-sammenhæng mellem de tiltagende fredsmissioner og faldet i antallet af krige. I den i 2005 publicerede *Human Security Report* undersøges forskellige alternative forklaringsmuligheder som afslutningen på øst-vest-konfliktens afslutning, demokrati i et stigende antal stater og økonomisk udvikling. Forfatterne kommer imidlertid frem til den konklusion, at det er det stærkere internationale engagement i konfliktmanagement, som giver den bedste forklaring på den observerede trend af aftagende krigshyp-

pighed.<sup>8</sup> Nogle metodisk mere krævende analyser kommer ligeledes til det resultat, at der er en signifikant sammenhæng mellem et øget antal fredsmissioner og en nedsat forekomst af krige. Et andet resultat igen viser, at de væbnede konflikter, hvor fredsmissioner kommer til indsats, er kortere end de, hvor det ikke er tilfældet.<sup>9</sup>

Ganske vist kan årsagssammenhængen heller ikke i disse undersøgelser fastlægges, men blot sandsynliggøres. Teoretiske overvejelser peger imidlertid også i denne retning. Stabilisering af våbenstilstande kræver, at konfliktparterne har tillid til, at den anden part ikke bryder våbenstilstanden. Udenlandske soldater kan kompensere for, at denne tillid ofte ikke er til stede. Det gør det lettere for de kæmpende parter at tilslutte sig videregående foranstaltninger såsom demobilisering af stridskræfterne og aflevering af våben.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Se Human Security Center, The University of British Columbia, Canada, *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century*, Oxford 2005.

<sup>9</sup> Se Virginia Page Fortna: *Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War*, *International Studies Quarterly*, 48 (2003) 2, s. 269 - 292.

<sup>10</sup> Se Barbara F. Walter: *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton 2003.

2005; sml. [www.pcr.uu.se/database/index.php](http://www.pcr.uu.se/database/index.php). Tallene fra Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung ved Universität Hamburg udviser en lignende trend; sml. <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/index.htm>.

<sup>7</sup> Se [http://www.prio.no/cscw/cross/battle\\_deaths](http://www.prio.no/cscw/cross/battle_deaths).

Disse statistiske gennemsnitsresultater dækker over et fortsat ikke ringe antal mislykkede fredsindsatser – som f.eks. aktuelt i Sudan. Ikke desto mindre var antallet af mislykkede missioner tidligere højere; succesraten er faktisk steget. Endvidere bliver indsatsen af soldater til freds-sikring ikke sat i værk alle de steder, hvor den er tænkelig – eksempelvis i Palæstina, Vestsahara og Tjetjenien. Empiriske undersøgelser kommer til den konklusion, at det især er to modstridende grupper af faktorer, der er bestemmende for, om og hvornår den internationale statsverden griber ind med magt. Den ene omfatter den opmærksomhed, som en konflikt skaber, især i den vestlige verden - et spørgsmål om antallet af ofre, om mediedækning, men også om materielle interesser, eksempelvis råstofleverancer fra kriseområder. Den anden gruppe faktorer vedrører styrken af modmagten mod interventionsviljen. Sikkerhedsrådets faste medlemmer og deres forbundsfæller er som følge af deres vetoet jo i forvejen usårlige over for beslutninger i denne forsamling, men generelt gælder det, at en stats store militære styrke afholder andre stater fra at beslutte sig for interventioner.<sup>11</sup>

### Fredsmissioner og efterkrigskoalitioner

Fredsmissioner til langvarig sikring af fred og til støtte for opbygning af stabile politiske og økonomiske forhold var og er klart mindre succesfulde end missioner til en umiddelbar sikring af fred – forstået som tilbagegang i åben voldsanvendelse. I den videnskabelige litteratur er der blevet foreslået forskellige succeskriterier for fredskonsolidering. Michael W. Doyle og Nicholas Sambanis skelner eksempelvis mellem flere koncepter for fred i efterborgerkrigstider. Det vigtigste kalder de ”participatorisk fred”, defineret som fraværet af kamphandlinger og organiseret vold, fordeling af territorielt ansvar mellem konfliktparterne og tilstedeværelsen af et mindstemål af åben politisk konkurrence mellem de tidligere krigsparter.

Doyle og Sambanis har undersøgt 121 fredsprocesser efter borgerkrige. På grundlag af spørgsmålet om, hvorvidt der to år efter krigs-afslutninger herskede ”participatorisk fred”, opregnede de 84 fiaskoer og 37 succeser, altså en succesrate på 31 procent. Succesraten stiger ikke med tilstedeværelsen af eksterne *peace-keeping* aktører, den bliver på 31 procent. Kun for FN-missioner ligger den højere med 42 procent.<sup>12</sup> Også studier af konkrete tilfælde fører snarere til desillusionerende resultater. Necla Tshingi, vicepræsident for *International Peace Academy* i New York spørger i en oversigt over litteratur om *post-conflict peacebuilding*: ”Hvorfor er det internationale projekt for fredskonsolideringer efter mere end ti år stadig så eksperimentel, amorf og midlertidig?”<sup>13</sup>

### Konfliktfælden

En årsag til den relativt høje tilbagefaldsrate for væbnede konflikter er ”konfliktfælden”:<sup>14</sup> Væbnede konflikter fremmer netop de faktorer, der er forbundet med høj konfliktsandsynlighed, især et lavt niveau af økonomisk aktivitet og økonomisk vækst, men også svage statslige institutioner og spændinger mellem forskellige samfundsmæssige og etniske grupper. I efterkrigssamfund er det vanskeligt at opnå en vellykket fredskonsolidering, som er rummer sådanne faktorer. Den sikkerhedsskabelse, som kan være værdifuld i forbindelse med udstationering af udenlandske soldater, udgør kun ét element af succes; i mange tilfælde er dette element sågar kun af underordnet betydning. I de undersøgte tilfælde er økonomisk opsving generelt den stærkeste, langsigtede årsag til, at krigeriske konflikter ikke vender tilbage.<sup>15</sup> Fredsmissioner, som lægger for stærk vægt på det militære aspekt, risikerer ikke

11 Se Patrick M. Regan: *Civil Wars and Foreign Powers: Outside Intervention in Intrastate Conflict*, Ann Arbor 2002.

12 Beregnet på grundlag af <http://pantheon.yale.edu/~ns237/index/research/nonUN.pdf>, tillæg til data.

13 Necla Tshingi: *Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges*, New York, October 2004, s. 1.

14 Se Paul Collier et al.: *The Conflict Trap*, Oxford 2004.

15 Se <http://pantheon.yale.edu/~ns237/index/research/Oxford.pdf>.

kun at få en begrænset virkning, men sågar at blive kontraproduktive.

De høje omkostninger, der er forbundet med militær indsats i udlandet, begrænser imidlertid mulighederne for finansiel støtte til økonomisk opbygning.<sup>16</sup> I Afghanistan er der hidtil blevet anvendt fem milliarder euro på såvel ISAF-indsatsen som på udviklingssamarbejde, hvilket har ført til utilfredsstillende udviklingsresultater, hvilket igen har indvirkning på den stadig forværende sikkerhedssituation.<sup>17</sup> Ud fra en betragtning om langsigtede fredskonso- lideringer står omkostningerne til en stabilise- ring af sikkerheden for de fleste fredsmissioner ikke i et rimeligt forhold til de omkostninger, der er forbundet med en stabilisering af de øko- nomiske forhold. Til sammenligning kan næv- nes, at selv i stater i krigstilstand ligger militær- udgifternes andel af bruttonationalproduktet sjældent over 30 procent. De til dels markant højere militære andele, der skal anvendes til at finansiere ekstern støtte til fredsmissioner og efterkrigskonso- lideringer er ganske vist kun betinget sammenlignelige med disse tal, men de understreger dog, at udgifterne til civile opgaver er uforholdsmæssigt lave i forhold til militærudgifterne, selv hvor disse til dels er ret- færdiggjort.

### Udvidet opgavespektrum for FN

I FN har den manglende succes for langfristede fredskonso- lideringer ført til et stadigt voksende katalog af krav om fredsmissioner. Allerede i begyndelsen af 1990'erne blev der med FN-ge- neralsekretær Boutros Boutros-Ghalis ”*Agenda for Peace*” formuleret et udkast til et omfattende koncept for fredsmissioner,<sup>18</sup> som blev videreud-

viklet i blandt andet rapporten fra den ekspert- gruppe, som FN-generalsekretær Kofi Annan i 1999 nedsatte, under ledelse af Lakhdar Brahimi. For at fredsmissioner kan blive succesfulde, bør de udstyres med et mere omfattende mandat, som indeholder disse tre elementer: ”konsolide- ring af indre og ydre sikkerhed”, ”styrkelse af de politiske institutioner og den gode regeringsfø- relse” og ”fremme af den økonomiske og sociale genopbygning og transformation”.<sup>19</sup>

Men det fornuftige mål om et tæt samarbejde mellem de militære og civile aktører gennemfø- res kun sjældent; konkurrence og manglende kommunikation er reglen. Tidsplaner for eks- tern støtte efter borgerkrige afhænger ofte i min- dre grad af de behov, der er på stedet, end af de vigtigste donorlandes budgetrammer samt poli- tiske og økonomiske interesser. Talrige under- søgelser begrundet de høje omkostninger med manglende samarbejde mellem aktørerne i New York, i hovedstæderne i donorlandene og de lande, som stiller de militære kontingenter, samt ikke mindst i kriseområderne.<sup>20</sup>

Den ”*Peacebuilding Commission*”, som ved slutningen af 2005 blev oprettet af FN’s ge- neralforsamling og sikkerhedsråd, udgør et nyt forsøg på at imødekomme den omfattende for- dring.<sup>21</sup> Desværre er udsigterne for *Peacebuilding Commission* nærmest dårlige. Dens personelle og finansielle grundlag er tyndt, dens grad af auto- ritet over for andre internationale organisatio- ner og nationalstater er lav. Den vil i bedste fald kunne medvirke til en forbedring af kommuni- kationen mellem de vigtigste aktører – hvad der ikke vil være et ringe fremskridt, men næppe et,

16 Disse midler bliver imidlertid ofte anvendt dårligt. Således er korruptionen i efterkrigssamfund ofte meget udbredt. Se ”Reconstruction National Integrity System Surveys” der Organisation Tiri, <http://www.tiri.org>.

17 Der er i vidt omfang politisk enighed om dette punkt. Über diesen Punkt besteht weitgehender politischer Konsens. Det blev gjort klart under NATO-topmødet i Riga i november 2006.

18 Se United Nations: Report of the Secretary-General, An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, A/47/277 - S/24111 af 17. juni 1992; <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>.

19 United Nations: Report of the Secretary-General, No Exit without Strategy, S/2001/394 af 20. april 2001; <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/343/62/PDF/N0134362.pdf?OpenElement>, para 20.

20 Se Espen Barth Eide/Anja Therese Kaspersen/Randolph Kent/Karen von Hippel: Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, New York, May 2005; <http://ochaonline.un.org/GetBin.asp?DocID=3352>; Alberto Cutillo, International Assistance to Countries Emerging from Conflict. A Review of Fifteen Years of Interventions and the Future of Peacebuilding, Policy paper, New York, February 2006; [http://www.ipacademy.org/PDF\\_Reports/Cutillo\\_E\\_RPT.pdf](http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/Cutillo_E_RPT.pdf).

21 Jf. <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/fa10439.doc.htm>.

der er tilstrækkeligt til at få succesraten for fredsmissioner til at stige.

## Fredsmissioner og "liberal fred"

Grundlaget for en udvidelse af opgavespektret for internationale fredsmissioner er en model til at overvinde konfliktfælden, som er blevet kaldt "liberal fred".<sup>22</sup> *Liberal peace* omfatter en kombination af fri, åben markedsøkonomi, stabile, demokratiske politiske forhold, respekt for menneskerettigheder og personlig sikkerhed. Denne model for samfundsmæssig organisering er præget af vestlige forestillinger. I historisk sammenligning er den i særlig grad fredsfremmende, såvel internt som i relation til andre samfund med lignende forfatning.<sup>23</sup> Men er den realisabel i efterkrigssamfund – især dem, der befinder sig i konfliktfælden? Grundlaget for at udbygge økonomiske aktiviteter er ofte ringe, og lokale aktører, som vil gennemføre agendaen for den "liberale fred", står ofte i en svag position.<sup>24</sup>

Udsigterne til succes i forbindelse med at oprette *liberal peace* er meget forskellige fra situation til situation. I lande med meget lidt vestlig prægning, som eksempelvis Afghanistan, støder gennemførelsen af programmet på stor modstand og er derfor særligt vanskeligt. I lande med en særlig fattig befolkning, som i Haiti og i store dele af Afrika, er udsigterne til succes for "liberal fred" ligeledes ringe. De institutionelle rammebetingelser kan f.eks. skabes gennem valg, men valg alene kan ikke sætte skub i økonomien og således opfylde befolkningens forventninger til en forbedring af deres situation.

Eksterne aktører kan forsøge at kompensere for de manglende betingelser for "liberal fred"; det gør de i en række tilfælde, f.eks. i Afghanistan

og Bosnien-Herzegovina, hvor repræsentanten for det internationale samfund er den højeste politiske autoritet. Dette kræver udholdenhed, en stor indsats af finansielle og personelle ressourcer og beredvillighed til at sætte egne forestillinger igennem over for lokale aktører med andre mål. Denne indsats er det internationale samfund kun i få tilfælde indstillet på at yde. Endvidere opstår der en massiv legitimationsdeficit: Det afgørende er ikke, hvad befolkningen vil, men hvad det internationale samfund – under hensyntagen til de vestlige samfunds normer og til principper vedtaget i de internationale organisationer – bestemmer for den.

For at sænke omkostninger og for at imødegå legitimationsproblemer bliver der i fredsmissionernes praksis hurtigst muligt indpasset flest mulige lokale aktører i de internationale aktørers foranstaltninger. Målet er at skabe *local ownership*. Lokale aktører skal udvikle og indføre de nødvendige forandringer. Herved blandes de lokale og de internationale aktørers interesser, og der skabes kompromisløsninger, som kan kompromittere målene for den "liberale fred", som det internationale samfund kritiseres for i f.eks. Afghanistan. Desuden kan overdragelsen af ansvaret til nationale aktører ske for hurtigt, og konflikterne kan atter bryde ud. Dette vil nødvendiggøre fornyede fredsmissioner, som det har været tilfældet i Haiti og Østtimor.

## Fremtiden for fredsmissioner

Hvad kan der udledes af denne parallelle diagnose af den relativt høje succes for fredsmissioner til sikring af våbenstilstande på den ene side og problemerne med efterkrigskonsolidering på grundlag af modellen for "liberal fred" på den anden side?

Et muligt svar ville være helt at opgive fredsmissioner eller i hvert fald at reducere dem til et minimum. Hermed ville det siden begyndelsen af 1990'erne målte fald i antallet af krige være truet, og det kunne atter blive vanskeligere at forhandle fredsslutninger mellem krigsparter, som mistror hinanden. Endvidere ville det internationale samfund sætte sin troværdighed på spil. I september 2005 blev *responsi-*

22 Se Roland Paris: Bringing the Leviathan back i: *Classical versus contemporary conceptions of the liberal peace*, i: *International Studies Review*, 8 (2006) 3, S. 425 - 440.

23 Se debatten om "demokratischen Frieden", eksempelvis Anna Geis, Diagnose: *Doppelbefund? Ursache ungeklärt? Die Kontroverse um den demokratischen Frieden*, i *Politische Vierteljahresschrift*, 42 (2001) 2, S. 282 - 298.

24 Se Volker Matthies (Hrsg.): *Vom Krieg zum Frieden*, Bremen 1995; Mir A. Ferdowsi/Volker Matthies (Hrsg.): *Den Frieden gewinnen*, Bonn 2003; Roland Paris: *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge 2004.

*bility to protect* optaget som en forpligtelse for det internationale statssamfund i slutdokumentet for "Millennium-plus-fem"-topmødet for verdens statschefer.<sup>25</sup> Denne selvforpligtelse for FN's medlemsstater har Sikkerhedsrådet eksplicit taget til sig i resolution 1674 af 28. april 2006 vedrørende spørgsmålet om beskyttelse af civile under væbnede konflikter.<sup>26</sup>

Et andet alternativ ville være at opgive de høje ambitioner for modellen for "liberal fred" og så kun at intervenere, når der vil kunne ydes et umiddelbart bidrag til sikring af en allerede forhandlet fredsslutning. Fredsindsats ville atter – som før udvidelsen af opgavespektret – først og fremmest blive gennemført for at sikre våbenstilstande. Udenlandske tropper ville så hurtigt som muligt atter blive trukket ud – også uden at have sikret en stabilisering af de politiske og samfundsmæssige strukturer.<sup>27</sup> Omkostningerne for fredsmissioner kan ganske vist begrænses på denne måde, men faren for et tilbagefald til krigstilstand er høj. De berørte lande ville ikke komme ud af konfliktfælden, og det internationale samfund ville muligvis hurtigt atter være nødt til at diskutere udsendelse af en fredsmission. Tillige kunne de bortdragne tropper efterlade en efterkrigssituation, som ikke modsvarer de vestlige donorlandes værdiforestillinger. I eksemplet Afghanistan: En hjemtrækken af de udenlandske tropper kunne føre til en ny krig eller til oprettelse af et herredømme af krigsherrer, der ikke bekymrer sig om menneskerettigheder. Det behøver imidlertid ikke at være sådan; også blandingsformer af traditionelt og demokratisk herredømme kan skabe vedvarende fred.<sup>28</sup>

Endelig er der det alternativ, at fredsmissioner udrustes og gennemføres så lang tid, der behøves, for at opnå en økonomisk og samfundsmæssig

konsolidering af fred. De forandringer, der er nødvendige hertil, tager i bedste fald mange år, som regel årtier. I al den tid skulle eksterne aktører være ansvarlige for landets sikkerhed og tillige fremme udviklingen af en blomstrende økonomi, som ikke er afhængig af illegale og kriminelle aktiviteter. Omkostningerne for dette alternativ ville være høje – i finansiell såvel som personelmæssig henseende.

Der er intet af disse alternativer, der er optimalt. Men de udelukker på den anden side heller ikke gensidigt hinanden; det internationale samfund kan i én situation håndtere det på én måde og i en anden situation på en anden måde. Tillige kan forskellige internationale organisationer handle forskelligt i en form for arbejdsdeling, som bliver stadig mere almindelig. Imidlertid er der kun begrænset viden om de bedste strategier for eksterne aktører i efterkrigssituationer. Politiske beslutninger om, hvornår det er nødvendigt at indsætte en eksternt støttet, omfattende transformation til en langsigtet fredskonsolidering, hvornår man kan give afkald på en sådan, og hvornår den endog kan være kontraproduktiv, hviler ofte på et meget tyndt informationsgrundlag. Viden om muligheder og betingelser for efterkrigskonsolideringer og især om virkningen af bestemte foranstaltninger i de enkelte lande er ligeledes ringe.

### Tysk deltagelse i fredsmissioner

Tysk deltagelse i fredsmissioner har altid udløst heftige diskussioner – som regel på grundlag af enkelte konflikter, for hvilke der forestod konkrete beslutninger, som for eksempel i 2006 til tilfældene DR Congo og Libanon. Indtil nu er der ikke kommet gang i diskussioner om, under hvilke betingelser tyske soldater vil kunne udsendes til hvilke områder, og hvor længe de i så fald skal forblive dér.

En undersøgelse af større indsatser med tysk deltagelse giver imidlertid nogle holdepunkter. Således har tyske soldater særlig hyppigt været stationeret i Europa, men derimod især sjældent – i forhold til antallet af soldater fra andre lande – i Afrika. Når det drejer sig om FN-ledede missioner stiller Bundeswehr nærmest sjældent sol-

25 Se United Nations, General Assembly: 2005 World Summit Outcome Document, <http://www.un.org/summit2005/documents.html>, Absatz 139.

26 Se <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/331/99/PDF/N0633199.pdf?Open-Element>.

27 Se etwa Marina Ottaway: Nation building, Foreign Policy, 132 (2000), S. 16 - 24.

28 Se Volker Böge: Muschelgeld und Blutdiamanten - Traditionelle Konfliktbearbeitung in zeitgenössischen Gewaltkonflikten, Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, Hamburg 2004.

dater til rådighed, og når det sker, er det som regel til observationsmissioner. En undtagelse er den tyske flådes indsats ud for Libanons kyst i rammerne af UNIFIL. De større indsatser bliver derimod ledet af andre organisationer, så som NATO – og i stigende omfang også af EU. Den tyske indsats på Balkan og i Afghanistan skal tjene en langsigtet fredskonsolidering og er i overensstemmelse hermed længerevarende. Artemis og EUFOR DR Congo, de to større indsatser i Afrika i de foregående år, var kortvarige og havde begrænsede mål.

Den tyske deltagelse i fredsmissioner har hidtil især være bestemt af tre interesser. Den ene har været at stabilisere Balkan, en region i det umiddelbare nabolag. Den anden har været at deltage i EU's indsatser i rammerne af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik. Endelig er Bundeswehr kommet til indsats efter kriser med særlig høj international profil, som for eksempel i Afghanistan og Libanon. Beredvilligheden til at underlægge tyske tropper FN er – efter den mislykkede UNOSOM i Somalia i 1993 – ringe.

Tyskland har i stærkere grad end andre starter betonet prioriteringen af det civile bidrag til konfliktinddæmning og efterkrigskonsolidering. Aktionsplanen ”Civil kriseforebyggelse, konfliktløsning og kriseforebyggelse” er et udtryk for denne holdning.<sup>29</sup> Til brug for samarbejdet mellem militære og civile aktører i efterkrigs-situationen er der blevet udviklet og udbygget nye instrumenter, så som det civilmilitære samarbejde og *Provincial Reconstruction Teams* i Afghanistan.<sup>30</sup>

Trods disse holdninger og bestræbelser har de langvarige missioner med tysk deltagelse hidtil ikke været succeshistorier. Ganske vist har situationen for et flertal af befolkningen i såvel Bosnien-Hercegovina som i Kosovo forbedret sig, men selv efter mange års tilstedeværelse af udenlandske tropper er det stadig ikke sikkert, om freden vil fortsætte med at være sta-

bil efter en tilbagetrækning af de udenlandske soldater. I begge kriseområder er de grundlæggende politiske spørgsmål mellem vigtige befolkningsgrupper omstridte, og den økonomiske udvikling stagnerer. I Afghanistan forringes situationen endog. Derimod har de kortvarige missioner i Afrika nået deres klart afgrænsede mål. Missionen Artemis bidrog til fredeliggørelsen af en særlig urolig region i det østlige Congo, og missionen EUFOR DR Congo hjalp til at sikre præsidentvalget i Congo.

### Fremadskuen

Fredsmissioner er et instrument af begrænset succes til konfliktinddæmning. De kan være et vigtigt bidrag til at sikre fred såvel i fasen umiddelbart efter afslutningen på en konflikt som på lang sigt i efterkrigssamfund. Men medens succes i den første fase umiddelbart efter en krig er relativ nem at opnå, stiller den langsigtede fredskonsolidering krav til fredsmissioner, som disse historisk kun har kunnet opfylde i omkring halvdelen af tilfældene. En årsag hertil er, at den kortsigtede sikring af freden ofte kan organiseres med prioritet til militære opgaver, medens de militære aspekter som regel er af underordnet betydning for den langsigtede fredskonsolidering. Den utilfredsstillende succesrate for fredsmissioner til at skabe fred afspejler derfor især en fortsat mangel på viden om, hvorledes fredskonsolidering i konkrete tilfælde effektivt kan støttes udefra, såvel som de begrænsede civile kapaciteter, der kan stilles til rådighed hertil.

Langsigtet, succesfuld fredskonsolidering kræver en indsats af midler, hvis tilvejebringelse det internationale samfund i fremtiden formodentlig kun vil være parat til i enkelte tilfælde. Soldater vil nok kunne komme stærkere til indsats i krisemanagement, især i den umiddelbare sikring af en fredsaftale. Derfor er det så meget mere påkrævet at udstyre de civile instrumenter i fredskonsolideringerne bedre og at bringe dem til indsats.

29 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/AktionsplanZusammenfassung.html>.

30 Se Markus Gauster: *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem Prüfstand*, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, November 2006; [www.bundesheer.at/pdf\\_pool/publikationen/mg\\_prt\\_studie\\_okt\\_2006.pdf](http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/mg_prt_studie_okt_2006.pdf).