

**Självständigt arbete (15 hp)**

Författare		Program/Kurs
Daniel Thomsson		OP SA 14-17
Handledare		
		Antal ord: 11943
Lisa Ekman	Beteckning	Kurskod
		1OP303
<p>LEGITIMITET I FÖRÄNDRING – EN ANALYS AV SÄKERHETSRADETS FÖRÄNDRADE SYN PÅ LEGITIMITET I FREDSBESVARANDE OPERATIONER</p> <p><u>ABSTRACT:</u></p> <p>The UN doctrine for Peacekeeping operations is based on three fundamental principles for obtaining legitimacy for military operations. The purpose of this thesis is to investigate the change in the UN Security Council's view of legitimacy and the use of force in the context of the UN Peacekeeping Operation in Mali between 2013 -2016, and how this has been demonstrated in the robust mandate authorized by the UN Security Council. Using Fairclough's Critical Discourse Analysis Model, together with the resolutions and debates from the Security Council that constitutes the MINUSMA mandate and is the basis for this analysis.</p> <p>The analytical results identify two significant changes in the Security Council's view regarding legitimacy and methods, including the use of force applied in the field to defend the integrity of the mandate. Firstly, the view of legitimacy changes from extending support to host-nation authorities, to instead supporting the implementation of the peace agreements. Secondly, the Security Council's view on the use of legitimate force switches from defensive operations to preventive measures. This study fills a research gap on robust mandates, and how the UN's highest decision-making body is evolving its view on legitimacy in peacekeeping operations.</p> <p><u>Nyckelord:</u></p> <p>MINUSMA, Mali, FN, UN, Capstone, legitimitet</p>		

OP/SA

Innehållsförteckning

1. INLEDNING.....	3
1.1 PROBLEMFÖRMULERING	3
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING.....	4
1.2.1 Avgränsning.....	4
1.3 TIDIGARE FORSKNING	5
1.4 FORSKNINGSBIDRAG	8
1.5 DISPOSITION	8
2. TEORETISKT RAMVERK.....	10
2.1 LEGITIMITET UR ETT VERTIKALT/CENTRALT PERSPEKTIV – IAN HURD	10
2.2 LEGITIMITET UR ETT HORIZONTELLT/LOKALT PERSPEKTIV – JENI WHALAN	11
2.3 LEGITIMITET I ETT DOKTRINÄRT PERSPEKTIV – CAPSTONE-DOKTRINEN.....	12
3. METOD.....	16
3.1 METODBESKRIVNING	16
3.2 VÄRDERING OCH URVAL AV MATERIAL	18
3.3 ANALYSINSTRUMENT	19
4. ANALYS	23
4.1 LEGITIMITET I INSATSENS UPPSTARTSSKEDE	23
4.2 LEGITIMITET VID FREDSAVTALET	27
4.3 LEGITIMITET VID INSATSENS IMPLEMENTERINGSSKEDE.....	31
5. AVSLUTNING	35
5.1 RESULTAT.....	36
5.2 SLUTSATSER	37
5.3 TEORI- OCH METODDISKUSSION	37
5.4 FÖRSLAG PÅ VIDARE FORSKNING	38
5.5 UNDERSÖKNINGENS BETYDELSE FÖR PROFESSIONEN.....	39
LITTERATUR OCH REFERENSFÖRTECKNING	40
6.1 LITTERATUR	40
6.2 ELEKTRONISKA DOKUMENT	40
6.3 KÄLLOR	41

OP/SA

1. Inledning

FN:s fredsbevarande operationer har med tiden förändrats i både omfattning, storlek och komplexitet. Från att ha löst militära uppgifter främst av defensiv natur och agerat i självförsvar då situationen så krävt, har nu fredsbevarande operationer en offensiv kapacitet med förmågan till preventiv våldsanvändning för att upprätthålla det egna mandatet.¹ Då det militära maktmedlet ges större utrymme i dagens FN-insatser pågår för närvarande en debatt om denna förändring innebär att säkerhetsrådets syn på vad som utgör legitima åtgärder har förändrats för att möta nya krav och hotbilder i ett insatsområde.² Innebär denna utveckling att det internationella samfundets syn på våldsutövning och legitimitet inom ramen för fredsbevarande insatser har förändrats?

1.1 Problemformulering

I debatten och av tidigare forskning framkommer två dominerande synsätt i vad som utgör legitimitet för FNs fredsbevarande insatser. Dessa utgörs av en central teori där legitimitet utgår vertikalt från FNs auktoritet som representant för världssamfundets vilja, samt av en lokal teori där legitimitet utgår från lokalbefolkningen och hur de accepterar och stödjer insatsen i ett horisontellt perspektiv. Vidare framgår att dessa synsätt kan innebära ett motsatsförhållande till vad FNs doktrin för fredsbevarande insatser hävdar vara grundläggande principer för att erhålla legitimitet, det vill säga principerna om samtycke, minimal våldsanvändning och opartiskhet. Undersökningen avser att komplettera nuvarande forskningsläge om legitimitet i fredsbevarande insatser. Dessa har behandlat FN-doktrinen med olika fallstudier men inte undersökt hur FNs högsta beslutande organ resonerar om legitimitet och påverkar utvecklingen av offensiv kapacitet i fredsbevarande operationer.

Denna uppsats undersöker om utvecklingen av nutida fredsbevarande insatser har inneburit en förändring av vad som utgör legitimitet i ett allt mer militariserat FN, men även om denna utveckling kan anses vara förenligt med FNs doktrin för fredsbevarande insatser.³ Genom att

¹ Nsia-Pepira, Kofi, *UN Robust Peacekeeping*, New York, Palgrave Macmillan, 2014, s.7

² Ibid, s.58ff

³ *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*, New York, United Nations, 2008

OP/SA

analysera säkerhetsrådets debatter och beslut avser undersökningen väga säkerhetsrådets syn på legitimitet i fredsbevarande operationer mot de principer om legitimitet som återfinns i FN-doktrinen. Ansatsen med undersökningen är att detta skall bidra till att nyansera debatten om legitimitet i fredsbevarande operationer med förmåga till preventiv våldsanvändning.⁴ Underlaget i undersökningen omfattar säkerhetsrådets beslut och debatter från den pågående insatsen i Mali, vilken utgör ett exempel på en nutida FN-insats med offensiv förmåga. Har FNs doktrinära principer för legitimitet förändrats inom ramen för Mali-insatsen?

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att undersöka om säkerhetsrådets syn på offensiv kapacitet och legitimitet inom nutida fredsbevarande operationer har förändrats. Mer specifikt fokuserar uppsatsen på att undersöka hur förändringen inom FNs säkerhetsråd gällande legitimitetsprincipen har utvecklats inom ramen för FNs fredsbevarande insats i Mali mellan 2013–2016. Syftet med uppsatsen och dess problemformulering besvaras genom frågorna:

- Hur har säkerhetsrådets syn på offensiv kapacitet och legitimitet utvecklats inom ramen för Mali-insatsen?
- Kan denna utveckling anses vara förenlig med FNs doktrin för fredsbevarande insatser?

1.2.1 Avgränsning

Undersökningen avgränsas till att omfatta synen på offensiv kapacitet och legitimitet inom FNs säkerhetsråd avseende FNs insats i Mali mellan 2013-2016. Materialet avgränsas till att innefatta tre resolutioner som ligger till grund för insatsens mandat och de debatter i säkerhetsrådet som föranlett dessa beslut. Motivet till denna avgränsning är att det är säkerhetsrådets beslut som påverkar inriktningen för insatsen. Genom att spåra förändringar i diskussioner om offensiv kapacitet och legitimitet kan slutsatser dras om hur insatsens robusta

⁴ Tardy, Thierry, *A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations*, International Peacekeeping, 18:2, 2011, s.162

OP/SA

mandat legitimeras av säkerhetsrådet.⁵ De debatter och diskussioner som säkerhetsrådets medlemmar håller inför varje beslut representerar medlemsländernas officiella hållning, där skillnader i syn på utvecklingen av legitimitet kan observeras.

Valet av Mali utgör en avgränsning både i tid och i rum, då FN-insatsen i Mali från dess etablering till gällande resolution kan delas in i tre faser: Insatsens etableringsfas, undertecknandet av ett fredsavtal och implementeringsfas med robusta mandat. Dessa faser utgör undersökningens mätpunkter, där en eventuell förändring kan identifieras. Jag väljer att analysera frågeställningen utifrån FNs insats i Mali av tre anledningar. För det första är det en insats som genom sina robusta mandat har erhållit offensiv kapacitet, vilket är en förutsättning för att kunna besvara uppsatsens frågeställning. För det andra så är insatsen i Mali etablerad efter det att FNs doktrin för fredsbevarande insatser tillkom, och det gör att undersökningen kan genomföras med samma yttre förutsättning mot gällande doktrin. För det tredje så utgör Mali ett exempel på en konflikt där staten har behållit sin legitimitet och förmåga att påverka händelseutvecklingen över konfliktens olika skeden. Det är således ingen kollapsad stat, och detta innebär att FN kan genomföra en fredsbevarande insats med en legitim aktör att stödja.

1.3 Tidigare forskning

Forskning om legitimitet i FN-missioner har utgått från flera kontexter, med olikheter i studier såväl som val av metoder. För en inblick i hur synen på våldsanvändning och legitimitet har förändrats över tiden ger Trevor Findlay en god historisk sammanfattning.⁶ Författaren redogör för hur synen på legitimitet och våldsanvändning har förändrats med exempel från tidigare FN-insatser som prövat legitimitetsaspekten i fredsbevarande operationer. Ian Hurd skriver med fokus på säkerhetsrådet och dess legitimitet. Hurd's definition av legitimitet utgör det traditionella synsättet i tidigare forskning, där säkerhetsrådet erhåller legitimitet utifrån rollen av världssamfundets kollektiva vilja. Den beskriver maktförhållandet mellan säkerhetsrådet och medlemsstaterna i en vertikal modell med central utgångspunkt. Hurd lyfter definitionen av legitimitet från att vara politisk eller juridisk till ett mellanstatligt perspektiv, där relationen

⁵ Hurd, Ian, *After Anarchy – Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*, New Jersey, Princeton University Press, 2007, s.12ff

⁶ Findlay, Trevor, *The Use of Force in UN Peace Operations*, New York, Oxford University Press, 2002

OP/SA

utgår mellan säkerhetsrådet och de länder som omfattas av beslutet.⁷ Då dessa två böcker författades före FN-doktrinen implementering så kompletterar James Sloan med en sammanfattning om hur synen på legitimitet och våldsanvändning förändrats i nutida fredsbevarande insatser.⁸ Sloans slutsatser presenteras i ett framtidsperspektiv där han resonerar kring legitimitet och våldsanvändning.

De vetenskapliga artiklar som behandlar ämnet kan delas in i två kategorier. Den ena kategorin förespråkar behovet av att förändra FN:s fredsbevarande operationer med motivet att nya utmaningar kräver andra metoder. Till denna framtidsinriktade kategori hör Dr. Mateja Peter, som argumenterar för att föråldrade doktriner hindrar en nödvändig utveckling av fredsskapande förmåga inom FN. Peter menar att de operativa och taktiska målen i dagens fredsbevarande insatser behöver harmonisera i större utsträckning med insatsens politiska målsättningar.⁹ Den andra kategorin förespråkar behovet av att vidmakthålla förmågan till fredsbevarande operationer med stöd av FN-doktrinen och den legitimitet som den utgör. Denna kategori artiklar kan anses utgöra en historieinriktad kategori och är i stor utsträckning kritiska till utvecklingen inom fredsbevarande operationer och dess robusta mandat. Thierry Tardy förespråkar denna linje och kritiserar de begrepp som omfattar en utveckling mot robusta mandat och metoder i en FN-mission och menar på att legitimiteten faller om FN går emot sina egna principer om samtycke, minimal våldsanvändning och opartiskhet.¹⁰ Artikeln definierar termer och problematiserar utvecklingen generellt och visar på relevanta argument för att vårda uppfattningen om legitimitet i fredsbevarande operationer. Thierrys slutsatser delas också av John Karlsrud, som utgår från tre pågående missioner och redogör för konsekvenser av att uttalat specificera en part som motståndare i en fredsbevarande operation. I synnerhet avsnittet som berör MINUSMA problematiserar legitimitetsaspekten utifrån den understödjande roll

⁷ Hurd, Ian, *After Anarchy – Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*, 2007

⁸ Sloan, James, *The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping*, JSS, 37:5, 2014, s. 699-701

⁹ Peter, Mateja, *Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma*, Global Governance, 21:3, 2015, s.351

¹⁰ Tardy, Thierry, *A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations*, 2011, s. 159ff

OP/SA

som FN har mot den av Frankrike ledda COIN-operationen i den norra delen av landet.¹¹ Denna uppgift återfinns i de resolutioner som undersökningen utgår ifrån.

Flera vetenskapliga artiklar utgår ifrån Capstone-doktrinen och prövar legitimiteten utifrån denna efter fastställandet 2008. Den som sticker ut i sin utformning är Brent Gerchicoff som analyserar doktrinen utifrån tre teorier om fredsskapande åtgärder. Undersökningen visar att doktrinen innehåller element av både liberalism och konstruktivism men visar att doktrinen teorier och metod inte håller ihop.¹² Artikeln är intressant då den visar på olika sätt att anknyta legitimitet och våldsanvändning till de två teoretiska förhållningssätt som används i denna uppsats.

Slutligen belyser två artiklar den konflikt som kan uppstå mellan militära metoder och politiska mål. Mats Berdal och David H Ucko lyfter Mali som exempel och pekar på obalans mellan resurser och förmåga i nutida FN-insatser samt problematiserar kring när insatsens militära mål går emot dess politiska syften.¹³ Genom denna motsättning motverkas den lokala legitimiteten på bekostnad av kortsiktiga målsättningar i en insats. Detta resonemang följer även Marina Capriani med exempel från MINUSMA visar på att de militära framgångarna inte alltid är förenligt med politiska mål utan att militär förmåga endast utgör en av flera komponenter i en fredsbevarande insats.¹⁴ Båda dessa artiklar berör legitimitet i militära operationer och refererar till robusta mandat i en afrikansk kontext. Capriani avslutar sin artikel med relevanta rekommendationer där hon varnar för att utvecklingen mot en ökad legitim våldsanvändning med större militärt fokus leder till att ansvaret för konfliktens lösning flyttas från lokal nivå till central nivå.¹⁵

¹¹ Karlsrud, John, *The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali*, *Third World Quarterly*, 36:1, 2015, s. 47

¹² Gerchicoff, Brent, *Keeping Capstone in Context: Evaluating the Peacekeeping Doctrine*, *Strategic Analysis*, 37:6, 2013, s. 737-738

¹³ Berdal, Mats, Ucko, David H, *The Use of Force in UN Peacekeeping Operations* *The RUSI Journal*, 160:1, 2015, s. 9

¹⁴ Caparini, Marina, *Challenges to Contemporary Peace Support Operations in Africa*, *JSS*, 17:2, 2016, s.39

¹⁵ *Ibid*, s.47-48

OP/SA

1.4 Forskningsbidrag

Den tidigare presenterade forskningen utgår i stort från två divergerande synsätt i vad som utgör legitimitet i FNs fredsbevarande insatser. Det ena synsättet baseras på ett konstruktivistiskt rationellt perspektiv som förespråkar omtolkning av FNs principer för legitim våldsanvändning i takt med att säkerhetssituationen eller konflikten i insatsområdet förändras. Anhängare av denna skola menar att FN är en föränderlig organisation som måste anpassa sin förmåga och sin kapacitet efter insatsens behov, även då detta innebär en högre grad av förmåga till våldsanvändning. Det andra synsättet utgår ifrån ett institutionellt liberalt perspektiv som menar att FNs legitimitet först och främst vilar på dess principer om samtycke, minimal våldsanvändning och opartiskhet. Denna skola menar att vägen till konfliktlösning utgörs av lokalbefolkningens vilja att samarbeta i insatsområdet, och att förmågan till våldsanvändning i första hand skall utgå från den legitima statsmakten.

Dessa två skolor gör inte anspråk på att vara varandras motsatser. Det som utgör legitimitet på en nivå kan variera, liksom förutsättningarna varierar inom ett insatsområde. Men dess förespråkare utgår från en normativ ansats, där argumenten baseras på historiska exempel från tidigare insatser. Denna undersökning fyller ett behov som bidrar till att nyansera debatten om legitimitet i fredsbevarande operationer. Uppsatsen avser att fylla ett tomrum i forskningsläget där dessa två teoretiska synsätt värderas mot en samtida insats som tillämpar FNs doktrin för fredsbevarande insatser med offensiv kapacitet. Genom detta undersöks om säkerhetsrådets syn på våldsanvändning och legitimitet i fredsbevarande insatser kan anses förändras under en pågående insats.

1.5 Disposition

I nästa kapitel presenteras uppsatsens teoretiska ramverk. Den utgår från två teorier som återkommer i tidigare forskning om legitimitet vid fredsbevarande insatser. Vidare presenteras de principer som FNs doktrin för fredsbevarande insatser stödjer sig på. Detta avsnitt syftar till att läsaren får en förståelse för problemformuleringens innebörd och hur legitimitet som begrepp definieras och stöds i FNs kontext. Därefter följer uppsatsens metodavsnitt, där valt tillvägagångssätt och urvalet av undersökningens empiriska material motiveras. Det analysinstrument som används i uppsatsens analysdel presenteras och forskningsmetodens för-

OP/SA

och nackdelar diskuteras utifrån valt ämne. Uppsatsen fortsätter med sin analysdel där tre mätpunkter som utgörs av säkerhetsrådets mandat och debatter analyseras och diskuteras. Avsnittet sammanfattas och de generella förändringar som identifierats redovisas mot uppsatsens teori. I uppsatsens sista avsnitt kommer frågeställningen besvaras och en avslutande diskussion om slutsatser samt lämpligheten i vald metod mot resultat genomförs. I detta avsnitt diskuteras avslutningsvis uppsatsens relevans mot professionen och de identifierade forskningsbehov som framkommit under arbetets gång.

OP/SA

2. Teoretiskt ramverk

Vad definierar legitimitet? Även då begreppet är vanligt förekommande i kontexten av internationella relationer, så saknas det allt som oftast en beskrivning av dess innebörd. Definitionen utgår vanligen utifrån ett legalt eller politiskt sammanhang, utan att vara applicerbart på relationen mellan suveräna stater. För att ställa begreppet i relation till FN och den legitimitet som erhålls genom fredsbevarande operationer framträder två dominerande synsätt genom tidigare forskning. Dessa utgår från vilket perspektiv som legitimitet erhålls och kan beskrivas från vilken nivå där det anses skapas¹⁶. I detta avsnitt presenteras inledningsvis två dominerande teorier om legitimitet i fredsbevarande operationer, samt hur legitimitet finner stöd i FN-doktrinen för fredsbevarande operationer.

De två teorier som undersökningen utgår ifrån representerar två sidor av den debatt som redovisats i tidigare forskning. Skillnaden mellan dessa två teories förklaringsmodell utgörs av antagandet om vad som skapar legitimitet och hur legitimitet kan anses uppstå i fredsbevarande insatser. Dessa två teorier skall sedan värderas i relation mot en fredsbevarande insats där FN använder sig av Capstone-doktrinen och dess tre principer om legitimitet i en fredsbevarande insats.

2.1 Legitimitet ur ett vertikalt/centralt perspektiv – Ian Hurd

Hurds teori om vad som skapar legitimitet i FN-insatser utgår från central nivå. I boken *After Anarchy – Legitimacy & Power in the United Nations Security Council* definierar han begreppet legitimitet som en aktörs normativa tilltro till att institutioners regler bör följas.¹⁷ Med denna definition utgörs legitimitet av relationen mellan en aktör och en institution och kan endast existera genom aktörens uppfattning om institutionen.¹⁸ I detta exempel är FN:s säkerhetsråd den institution som erhåller legitimitet för sina beslut och åtgärder genom sin kollektiva sammansättning av medlemsstater. Enligt Hurds teori är säkerhetsrådet representanter för världssamfundets vilja och genom detta baseras legitimiteten på makt.

¹⁶ Gerchicoff, Brent, *Keeping Capstone in Context: Evaluating the Peacekeeping Doctrine*, 2013, s. 736

¹⁷ Hurd, Ian; *After Anarchy – Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*, 2007, s.11

¹⁸ *Ibid*, s.18

OP/SA

Förutsättningen för att legitimitet kan anses förekomma med denna teoribildning är att aktören ser ett eget intresse att vara delaktig i institutionen och har något att vinna på att underordna sig institutionens ramar. Legitimitet är således styrt av de normer som råder mellan aktör och institution framför uppfattningen om rättvisa mellan enskilda aktörer. Hurd's konstruktivistiska definition av begreppet beskriver legitimiteten som FN erhåller mot sina medlemsländer utifrån ett centralt synsätt, ett perspektiv uppifrån och ned där FN projicerar makt genom sin förmåga. Detta teoretiska förhållningssätt om central maktutövning leder till den önskade förmågan om offensiv kapacitet, där FNs förmåga till våldsanvändning tjänar ett direkt avskräckande syfte.¹⁹

2.2 Legitimitet ur ett horisontellt/lokalt perspektiv – Jeni Whalan

Whalans teori om vad som skapar legitimitet i FN-insatser utgår från lokal nivå. I boken *How Peace Operations Work* används en modell som innehåller begreppen makt och legitimitet för att förklara varför den lokala befolkningen väljer att samarbeta med FN-uppdrag. Hon beskriver tre olika former av legitimitet och dess inbördes relation: institutionell trovärdighet, rimlighet att uppnå målsättningar samt vilka medel som används för att uppnå dessa målsättningar.²⁰

Whalan hävdar att dessa faktorer utgör fundamentet för om en FN-insats skall erhålla legitimitet från lokalbefolkningen och genom detta bidra till konfliktens varaktiga lösning. Teorin utgår från aktören som utsätts för auktoritet men skiljer här på empirisk och normativ syn på legitimitet.²¹ Båda synsätten påverkar varandra, men då det första utgår från hur legitimitet uppnås genom acceptans av regler och institutioner så fokuserar det andra på varför det uppnås och de bakomliggande faktorer som måste uppfyllas för att aktören skall underkasta sig legitimitet från en institution. Författaren sammanfattar begreppet legitimitet utifrån en FN-insats med följande mening: "A peace operation might thus be legitimized by the extent to which its mandated goals and purposes match those desired by the local population."²² Här utgör legitimitet en social konstruktion som baseras på aktörens tilltro att bli ledd och där

¹⁹ Ibid, s.202

²⁰ Whalan, Jeni, *How Peace Operations Work – Power, Legitimacy and Effectiveness*, Oxford, Oxford University Press, 2013 s.64.

²¹ Ibid. s.62ff.

²² Ibid. s. 66

OP/SA

makten för legitimitet utgår från gruppens vilja och de gemensamma fördelar som kan uppnås.

Whalan menar att vägen till konfliktlösning utgörs av befolkningens vilja att samarbeta, och där lokal implementering måste skapas i varje enskild insats med sina unika förutsättningar.²³ Whalans teori visar på att när fredsoperationer upplevs som legitima på lokal nivå har de större chans att lyckas. Utan samarbete från lokalbefolkningen kan en fredsoperation inte fungera effektivt på marken, och nyckeln till att uppnå legitimitet för insatsen skapas först och främst hos lokalbefolkningen genom den samhällsstruktur som existerar.²⁴

Dessa teorier utgör genom tidigare forskning två olika synsätt på hur legitimitet erhålls i FNs fredsbevarande insatser. I Hurd's fall analyseras relationen i en vertikal modell mellan FN och de aktörer som berörs av operationen. Whalan å andra sidan beskriver en horisontell relation mellan FN och aktören på en lokal nivå. Dessa båda teorier utgör två sätt att se på samma problem men utgör genom tidigare forskning en vattendelare där skillnaden bottnar i vilket teoretiskt förhållningssätt FN skall ha till konfliktlösning.

Som tidigare forskning identifierat så utgör inte dessa två teorier varandras motsatser.²⁵ Det som utgör legitimitet på lokal eller central nivå kan variera, liksom förutsättningarna varierar inom ett insatsområde. I undersökningen skall dessa två teoretiska synsätt om legitimitet värderas mot en insats som tillämpar FNs doktrin för fredsbevarande insatser. Genom detta undersöks om FNs syn på legitimitet kan anses förändras från etablering till genomförande i en samtida insats.

2.3 Legitimitet i ett doktrinärt perspektiv – Capstone-doktrinen

FN-doktrinen för fredsbevarande operationer, Capstone-doktrinen, syftar till att utgöra ett övergripande ramverk för hur de nationer som bidrar till en insats skall förhålla sig till de faktorer som utgör legitimitet. Genom detta utgör doktrinen en idealbild i vad som skall uppnås

²³Ibid. s.41

²⁴Ibid. s.215

²⁵ Gerchicoff, Brent, *Keeping Capstone in Context: Evaluating the Peacekeeping Doctrine*, 2013

OP/SA

med vilka medel i en gemensam insats.²⁶ Doktrinen hänvisar till tre grundläggande principer som är bärande för FN:s fredsbevarande operationer:²⁷

- *Consent of the Parties*
- *Impartiality*
- *Non-Use of Force, except in self-defense and defense of the Mandate*

I doktrinen beskrivs dessa tre principer som att de står i förhållande till varandra och bidrar till varandras förstärkning. De tre principerna bildar tillsammans en triangel som utgör en stabil legitimitet och skall fungera som en kompass för all verksamhet relaterad till fredsbevarande operationer.²⁸

Consent of the Parties (Samtycke av parterna) utgör principen att FN är inbjudna till sin närvaro av värdlandet där uppgiften skall lösas. Samtycke vid inomstatliga konflikter avser i första hand den av FN erkända legitima makten, inte alla parter som är involverade i en konflikt.²⁹ Tidigare forskning stödjer även doktrinens redogörelse för begreppet, då principen om samtycke är det som skiljer en fredsbevarande operation från en militär intervention.³⁰ Doktrinen trycker på vikten av att aktivt vidmakthålla samtycke från värdlandet, men påtalar att det på lokal nivå kan finnas motsättningar mot tidigare överenskommelser på högre nivå.³¹ Detta förhållande visar också Whalan på i sina slutsatser, där lokal legitimitet är eftersträvansvärd men svår att uppnå i praktiken.³² I doktrinen återfinns en förtäckt varning mot en sådan utveckling; ”In the absence of such consent, a United Nations peacekeeping operations risks becoming a party to the conflict; and being drawn towards enforcement action, and away from its intrinsic role of keeping the peace.”³³

²⁶ Findlay, Trevor, *The use of Force in UN Peace Operations*, 2002, s.68

²⁷ Ibid s.31

²⁸ *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guideline*, 2008, s.31

²⁹ Nsia-Pepira, Kofi, *UN Robust Peacekeeping*, 2014, s.30

³⁰ Gerchioff, Brent, *Keeping Capstone in Context: Evaluating the Peacekeeping Doctrine*, 2013, s.734

³¹ Nsia-Pepira, Kofi, *UN Robust Peacekeeping*, 2014, s.30

³² Whalan, Jeni, *How Peace Operations Work – Power, Legitimacy and Effectiveness*, 2013 s.201

³³ Peter, Mateja, *Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma*, 2015, s. 358

OP/SA

Impartiality (Opartiskhet) utgör principen att FN skall agera utifrån en bildlig roll som domare, som genom sina handlingar och beslut inte skall ge någon av parterna i en konflikt någon fördel framför andra parter. Opartiskhet är i denna definition inte att förväxla med termen neutralitet, där skillnaden i doktrinen lyfts som följer: "United Nations peacekeepers should be impartial in their dealings with the parties of the conflict, but not neutral in the execution of their mandate."³⁴ En tydligare tolkning av begreppen neutralitet och opartiskhet i denna kontext är att de bör tolkas utifrån ett stöd till mandatet snarare än en begränsning i utövandet.³⁵ Vidare talar doktrinen om vikten av att undvika handlingar som kan skada synen på opartiskhet och därmed skada synen på legitimitet. Principen om opartiskhet kräver vid inomstatliga konflikter någon form av definition eller erkännande av vem som utgör en part utifrån vem som bidrar till en bestående lösning av konflikten. Hurd menar att principen om opartiskhet utgår från central nivå där mandatet accepteras av aktören utifrån sin trovärdighet.³⁶ Whalan finner inte motsättning i detta, men menar att implementeringen av mandatet måste finna acceptans på lokal nivå hos aktören för att hävda denna opartiskhet.³⁷

Non-Use of Force, except in self-defense and defense of the Mandate (Icke-användning av våld, med undantag av självförsvar och upprätthållande av mandatet). Denna princip har under FNs fredsbevarande verksamhet genom historien prövats vid många tillfällen där det akuta behovet av våldsanvändning vägts mot nyttan av principen. Undantag från principen kan spåras tidigt i fredsbevarande insatser och är sedan den första fredsbevarande insatsen denna princip som är mest debatterad av säkerhetsrådets medlemmar ur en legitimitetsaspekt.³⁸ Undantagen till våldsanvändning är formulerade i principen, där rätten till självförsvar kan anses okränkbar och en förutsättning för någon form av insats och stöds i stadgan under förutsättning att våldsanvändning inte är initierad utan endast retalierad.³⁹ Rätten till våldsanvändning för att

³⁴ *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*, 2008, s.33

³⁵ Nsia-Pepira, Kofi, *UN Robust Peacekeeping*, 2014, s.29

³⁶ Hurd, Ian; *After Anarchy – Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*, 2007, s.79

³⁷ Whalan, Jeni, *How Peace Operations Work – Power, Legitimacy and Effectiveness*, 2013 s.24

³⁸ Findlay, Trevor, *The Use of Force in UN Peace operations*, 2002, s.51

³⁹ *UN Charter*, Article 51

OP/SA

upprätthålla mandatet styrs av de explicita uppgifter som en fredsbevarande insats verkar inom, men faller även under implicita uppgifter såsom skydd av civilbefolkningen.

Denna princip har förändrats från sin ursprungliga definition i flera omgångar. Från att ursprungligen vila på principen om ickevåld med undantag av självförsvar till den nuvarande möjligheten att använda våldsutövning inom ramen för robusta mandat.⁴⁰ Principen om våldsanvändning finner stöd hos Hurd som menar att FNs legitimitet uppstår ur den centrala förmågan till att skydda sig själv och mandatet.⁴¹ Detta skiljer sig från Whalan, som menar att legitimiteten erhålls genom stödet till statens/aktörens egen förmåga till våldsanvändning.⁴²

FNs doktrin för fredsbevarande insatser är baserad på empiri och beprövad erfarenhet men utsetts för konstant omprövning då säkerhetsrådets syn på legitimitet och våldsanvändning i FNs fredsbevarande operationer förändrats.⁴³ Denna utveckling gör att bilden av vad som empiriskt utgör legitimitet i en fredsbevarande insats kan ha utvecklats i en riktning som den teoretiska definitionen inte har följt med i. Sammanfattningsvis så finns det stöd för Whalans och Hurds definitioner om vad som utgör legitimitet i Capstone-doktrinen. Skillnaden utgår från vilken nivå fenomenet kan tänkas uppstå: uppifrån där legitimiteten bygger på förmåga och kapacitet att utöva makt genom auktoritet. Tilltron erhålls då från bilden av institutionen, i detta fall FN. Eller nedifrån, där legitimitet erhålls underifrån genom hur makten tas emot av mottagaren på lokal nivå. Både dessa synsätt (konstruktivistisk respektive liberalt institutionell) finner stöd i doktrinen, som kan antas utgöra FNs idealbild men som är svår att möta i verkligheten. För att besvara frågeställningen så avser analysen fokusera på säkerhetsrådets syn på legitimitet och offensiv förmåga vid Mali-insatsen. I uppsatsens analys utgår jag från de tre principerna om samtycke, våldsanvändning och opartiskhet som återges i doktrinen. Dessa tre principer värderas utifrån Hurds och Whalans teorier om centrala respektive lokala perspektiv på legitimitet, och finner stöd i undersökningens empiriska material om insatsen i Mali genom tre skeden.

⁴⁰ Findlay, *The Use of Force in UN Peace Operations*, s.16ff

⁴¹ Hurd, Ian; *After Anarchy – Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*, 2007, s.80

⁴² Whalan, Jeni, *How Peace Operations Work – Power, Legitimacy and Effectiveness*, 2013 s.61

⁴³ Gerchicoff, Brent, *Keeping Capstone in Context: Evaluating the Peacekeeping Doctrine*, 2013, s. 736-737.

OP/SA

3. Metod

3.1 Metodbeskrivning

Denna uppsats undersöker om säkerhetsrådets syn på offensiv kapacitet och legitimitet har utvecklats inom ramen för Mali-insatsen, samt om denna utveckling kan anses vara förenligt med FNs doktrin för fredsbevarande insatser. En textanalys av säkerhetsrådets debatter och beslut som omfattar Mali-insatsen avser belysa hur FNs beslutande organ resonerar om offensiv kapacitet och legitimitet i fredsbevarande insatser. Undersökningen använder sig av tre olika mätpunkter för att finna hur säkerhetsrådet resonerar kring offensiv kapacitet och legitimitet vid fredsbevarande operationer. Tidsramen för dessa mätpunkter omfattar tre faser i insatsen. Den första mätpunkten omfattar perioden när FN startar upp insatsen. De två följande mätpunkterna representerar tillfällen då förändringar i insatsens mandat kan antas illustrera säkerhetsrådets förändrade syn på offensiv kapacitet och legitimitet.

Undersökningens data för dessa mätpunkter utgörs primärt av säkerhetsrådets resolutioner.⁴⁴ Dessa är formulerade på ett vagt och diplomatiskt språk för att undvika motsättningar mellan säkerhetsrådets medlemmar men är tydliga i sin innebörd då de återger de mandat som styr insatsen. Nackdelen med denna data är att den endast talar om vad som beslutas, inte med vilken motivering eller i vilken kontext som beslutet skall sättas i relation till. Av detta skäl behöver undersökningens material vidgas till att omfatta säkerhetsrådets debatter inför resolutionerna. För att öka förståelsen för i vilken kontext respektive mandat verkar inom används också som komplement till undersökningen ett antal FN-rapporter⁴⁵ som föredragits för säkerhetsrådet. Dessa omfattar ett underlag där FN-insatsen i Mali rapporterar till säkerhetsrådet hur operationen fortskrider. Genom detta ger det samlade materialet en rimlig möjlighet att svara på uppsatsens frågeställning.

⁴⁴ S/RES 2100 (2013), S/RES 2227 (2015), S/RES 2295 (2016), New York: United Nations

⁴⁵ "Situation in Mali." S/PV.6952 (2013) S/PV.6985 (2013) S/PV.7274. (2014) S/PV.7355 (2015) S/PV.7727 (2016) New York: United Nations.

OP/SA

Jag kommer i undersökningen använda mig av ett analysverktyg som används vid kritisk diskursanalys, där texten som analyseras sätts i sammanhang med sin sociala och diskursiva kontext för att genom detta identifiera förändringar. Undersökningen genomförs i metoden som en kritisk diskursanalys, men gör inte anspråk på att vara en sådan. För det första avgränsar jag mig till ett för undersökningen smalt material, där en diskursanalys skulle omfatta ett bredare och mer allomfattande underlag än vad jag använder mig av i denna uppsats. För det andra används diskursanalys på en annan typ av material som möjliggör att tolka olika nyanser och bakomliggande budskap i textmaterialet. För det tredje kan begreppet diskurs och diskursanalys tolkas långt bredare än vad jag avser använda det till, nämligen som ett analysverktyg för att sätta insamlat underlag i sin kontext för att besvara frågeställningen om legitimitet och förändring i FNs fredsbevarande insatser.

Metoden fyller sitt syfte som analysverktyg då diskursanalys brukar användas för att komma åt dolda maktstrukturer och där makten styrs av språket.⁴⁶ De mandat som är utfärdade av FNs säkerhetsråd innehåller en inneboende maktrelation. I resolutionerna uttrycks vem som har rätt att utöva makt över någon annan, det vill säga vad som utgör legitimitet i fredsbevarande insatser. Detta innebär att analysverktyget för kritisk diskursanalys bedöms vara lämplig för att sätta undersökningens empiriska material i relevant kontext som annars kan vara svårt att belägga med empiriska undersökningar.⁴⁷

Uppsatsens analys återknyter till de två teoretiska modeller och det stöd som respektive mätpunkt finner i Capstone-doktrinen med de uppgifter som återges ur mandatet. På detta sätt identifieras dels legitimiteten gentemot FNs doktrin för fredsbevarande insatser, men också eventuell förändring från tidigare mätpunkt. Denna undersöknings teoretiska koppling återkommer i uppsatsens analysdel för respektive mätpunkt, men också vid återkoppling i uppsatsens resultatdiskussion. Undersökningens validitet bygger på att det teoretiska ramverket kan finna stöd i analysen av respektive mätpunkt, och att valida slutsatser erhålls genom systematisk och konsekvent metod vid uppsatsens analysdel.⁴⁸

⁴⁶ Torsten Thurén, *Vetenskapsteori för nybörjare*, Malmö, Liber AB, 2007, s.154

⁴⁷ Esaiasson, Peter, et al, *Metodpraktikan*, Stockholm, Norstedts Juridik, 2012, s.212

⁴⁸ *Ibid*, s.57

OP/SA

Undersökningen i uppsatsen avser att kritiskt granska förekomsten av de tre principer som utgör legitimiteten i fredsbevarande operationer mot mandatet från säkerhetsrådets mandat. Fördelen med detta förhållningssätt är bredden av undersökningen då det ställs inför en öppen frågeställning. Förändringar spåras utifrån debatter som föranleder beslutet, och därigenom utgår från källan till mandatet. Vidare bjuder metoden på ett visst mått av tolkning av materialet och belyser uppsatsens frågeställning från flera olika vinklar.⁴⁹ Undersökningsmaterialet utgår från säkerhetsrådets öppna arkiv genom kanalen *Security Council Reports*.⁵⁰ Genom denna kanal återfinns säkerhetsrådets samlade möten med transkriberingar över de debatter som genomförs i samband med beslut. Valet av denna kanal motiveras med vikten av att använda ett material som inte har utsatts för tolkning eller förvanskning. Nackdelen med detta val är att de antaganden som slutsatserna kommer från är starkt beroende av vilket material som används i diskursen och att data kan lyftas ur sin kontext om det inte tolkas på ett rimligt sätt utifrån representativitet i urval.⁵¹ Jag har funnit att tolkningen av ordet diskurs är värdeladdat och ställer olika förväntningar beroende på vem som är mottagare.

3.2 Värdering och urval av material

Det material som i används i undersökningen inkluderar tryckta källor, artiklar publicerade utifrån vetenskaplig granskning samt officiella dokument genom FN och dess databaser. Analysen bygger enbart på öppna källor och tar inte med faktorer som inte uppfyllts eller inte kan beläggas. Genomförandet av studien bygger på en kvalitativ textanalys av officiella rapporter från i huvudsak FN och dess beslutande organ. Genom att välja denna kanal för undersökningens data så säkerställs de grundläggande kraven på autenticitet, trovärdighet, representativitet och innebörd som dokumenten värderas mot.⁵²

Diskursanalys syftar till att förklara bilden av verkligheten, inte beskriva verkligheten då denna är beroende av vilken empiri som används.⁵³ För uppsatsens del så lämnar det resonemanget

⁴⁹ Denscombe, Martyn, *Forskningshandboken*, Lund, Studentlitteratur AB, 2009, s398.

⁵⁰ <http://www.securitycouncilreport.org/index.php>, Säkerhetsrådets officiella dokumenthanteringskanal.

⁵¹ Denscombe, Martyn, *Forskningshandboken*, 2009, s399

⁵² Denscombe, Martyn, *Forskningshandboken*, 2009, s.301

⁵³ Winther Jørgensen et.al, *Diskursanalys som teori och metod*, 2000, s.93

OP/SA

öppet om vilket material som är relevant att förhålla sig till i undersökningen. Resultatet beror på vilken empiri som texten analyseras mot och i vilket sammanhang som forskaren väljer att analysera från. Sammantaget så visar analysen på en subjektiv förståelse för ämnet, där förändringar av materialet bidrar till olika bilder av verkligheten.⁵⁴ Detta skulle förklara de polariserande slutsatser som framkommer i tidigare forskning, där tolkningen av legitimitet underbygger forskarens tidigare uppfattning.

För att underbygga undersökningens teoretiska ramverk med empiri har jag valt att genomföra undersökningen utifrån FNs fredsbevarande insats i Mali, MINUSMA. Motivet till att utgår från denna insats utgår från tre anledningar: För det första är Mali en insats som genom sina robusta mandat har erhållit offensiv kapacitet, vilket är en förutsättning för att kunna besvara uppsatsens frågeställning. För det andra så är insatsen i Mali etablerad efter det att FNs doktrin för fredsbevarande insatser infördes, och det gör att undersökningen kan genomföras med samma yttre förutsättning mot gällande doktrin. För det tredje så utgör Mali ett exempel på en konflikt där staten har behållit sin legitimitet och förmåga att påverka händelseutvecklingen över konfliktens olika skeden. Mali är således ingen kollapsad stat, och detta innebär att FN kan genomföra en fredsbevarande insats med en legitim aktör att stödja.

3.3 Analysinstrument

För ett stöd i urval och analys av empiriskt material behövs en modell som tillåter att bakomliggande antaganden som återspeglas i en text kan identifieras och sättas i relevant kontext. För detta ändamål används Norman Fairclough's tredimensionella modell för kritisk diskursanalys som teoretiskt ramverk vid kategorisering och urval av information. Modellen lämpar sig vid empirisk forskning om kommunikation och maktstrukturer och är ändamålsenlig som instrument för uppsatsens undersökning.⁵⁵ Definitionen av diskurs skiljer sig åt beroende i vilket sammanhang eller forskningsfält som avses, men en återkommande beskrivning relaterar

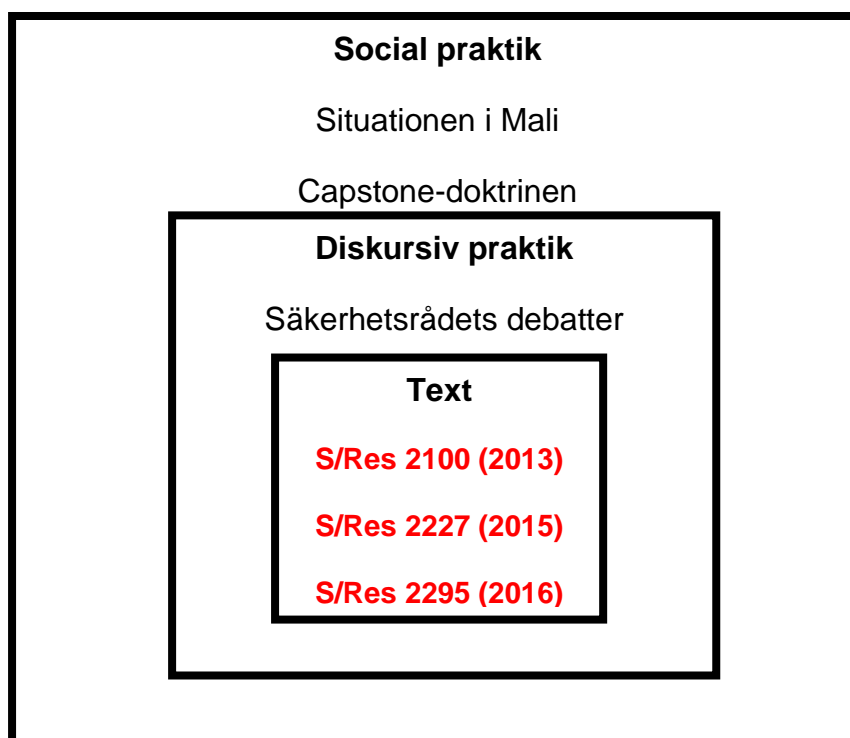
⁵⁴ Bergström, Boréus, *Textens mening och makt*, Lund, Studentlitteratur AB, 2102, s.405

⁵⁵ Winther Jørgensen et.al, *Diskursanalys som teori och metod*, 2000, s.74ff

OP/SA

till det kommunicerade materialet (bild/text/tal) i en specifik kontext. Ett övergripande synsätt på diskurs kan vara att se det som ett bestämt sätt att tala om och förstå ett utsnitt av världen.⁵⁶

Av de tre dimensioner som skall analyseras utgår analysen från *Texten* och sätts i sammanhang med *Diskursiv praktik* och *Social praktik*. Fairclough menar att varje fall av språkbruk skall ses som en kommunikativ händelse i tre dimensioner, där samtliga används för att genomföra en kritisk diskursanalys. Modellen är avsedd som ett analysverktyg, där delarna analyseras var för sig och i sin relation med varandra. Nedan presenteras modellen, följt av hur de olika dimensionerna är applicerbara på egen undersökning.



*Fairclough's tredimensionella modell för kritisk diskursanalys (1992)*⁵⁷

I textdimensionen analyseras säkerhetsrådets resolutioner som berör **uppgiftsformuleringen** inom mandatet för MINUSMA. De ord och formuleringar som används i samband med mandatet kategoriseras genom intertextualitet, det vill säga identifiering av vilka ord och

⁵⁶ Ibid, s.7

⁵⁷ Winther Jørgensen et.al, *Diskursanalys som teori och metod*, 2000, s.74

OP/SA

formuleringar som är återkommande i textunderlaget mellan de tre resolutionerna. Jag tolkar resolutionerna som att mandatet formuleras utefter en prioritetsordning. För undersökningens del innebär detta att en förändring i mandatets prioriteringsordning innebär också en förändring i säkerhetsrådets uppfattning om legitimitet i insatsen.

Med diskursiv praktik avses hur texten är producerad. Då mandatet är formulerade på ett diplomatiskt sätt med ett byråkratiskt språk så faller det intressant att analysera de debatter som har lett till besluten i säkerhetsrådet. I samband med fastställandet av en resolution och vid speciellt påkallade händelser återges en öppen debatt i säkerhetsrådet där medlemmarna uttrycker formella ståndpunkter. Metoden innebär att analysen omfattar det som är *frånvarande* i texten, därför behöver det empiriska underlaget utökas till att även omfatta de debatter som föranlett besluten.⁵⁸ Fairclough menar att genom analys av den diskursiva praktiken kan maktrelationer identifieras genom den sociala praktiken.⁵⁹ I denna dimension analyseras debatter och rapporter utifrån avvikande uppfattningar och förändringar i argumentation för att fokusera på förändringar i intertextualitetens maktrelationer. I undersökningen innebär detta att identifiera vilka argument och meningsskiljaktigheter som föreligger inom säkerhetsrådet, då detta återspeglar vilken syn på legitimitet som framhålls i säkerhetsrådet.

I den sociala praktiken analyseras utfallet av de två tidigare dimensionerna utifrån hur de förändrar eller förstärker tidigare mönster genom att pröva texten i den kontext där den skall verka. Fairclough uttrycker att den diskursiva praktiken skall prövas i den diskursordning som den ingår i.⁶⁰ Då undersökningen skall besvara frågeställningen i relation till legitimitet, genomförs denna analys utifrån de tre grundläggande principerna i FN-doktrinen.⁶¹ På detta vis undersöks om säkerhetsrådets syn på legitimitet är förenlig med FNs egen doktrin för fredsbevarande insatser.

⁵⁸ Denscombe, *Forskningshandboken*, 2009, s.395

⁵⁹ Winther Jørgensen et.al, *Diskursanalys som teori och metod*, 2000, s.85

⁶⁰ Ibid, s.90

⁶¹ *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*, 2008, s.17-19

OP/SA

Analysverktyget som används i denna undersökning gör inte anspråk på att nyttjas till en fullständig kritisk diskursanalys då underlaget inte har en tillräcklig bredd. Fairclough har dock genom sin modell i kritisk diskursanalys systematiserat en metod för att analysera en text utifrån flera källor. Jag finner att modellen är användbar utifrån uppsatsens frågeställning då den syftar till att åskådliggöra inneboende maktstrukturer och hur säkerhetsrådet legitimerar insatser och dess mandat.

OP/SA

4. Analys

4.1 Legitimitet i insatsens uppstartsskede

Den första resolutionen fastställdes i samband med att FN övertog ansvaret från Afrikanska Unionen (AU) och etablerade MINUSMA. Vid denna tidsperiod präglades säkerhetsläget fortfarande av de operationer som Frankrike genomförde i norra delen av Mali och FN fokuserade initialt på södra delen med fokus på skydd av större befolkningscenter. Mandatet innebar en numerär förstärkning, men i huvudsak bestod den militära komponenten ur MINUSMA av de enheter som tidigare tjänstgjort i den AU-ledda insatsen i Mali.⁶² Detta ledde till motsättningar då 'om-hattingar'⁶³ av militär personal från en organisation till en annan med skillnader i doktrin och definition på legitimitet.⁶⁴

Textanalys av mandatet

Den delen av texten i resolutionen som fokuserar på det faktiska mandatet och dess ramar redogörs i prioritetsordning med ett antal underrubriker. Fem av sju målsättningar omfattar uppgifter för militära enheter och kan härledas till uppsatsens fokus, de övriga har politiskt fokus med statsbyggande mål.⁶⁵ Ur mandatets text kan tydligt utläsas att fokus ligger på att stabilisera de befolkningscentrum och understödja den legitima statsmakten i Mali att åter ta kontroll över landet. Den högst prioriterade uppgiften är nedbruten i fem underrubriker för att tydliggöra metoder för att uppnå detta.⁶⁶ De ord som frekvent upprepas och som således används i analysens intertextualitet är *support* och *assist*, vilket implicerar att det finns en legitim stat med ett visst mått av egen kapacitet att understödja och assistera. Uppenbart är att

⁶² S/PV.6985, *The Situation in Mali*, s.6.

⁶³, de Coning, Cedrick, *Peace enforcement in Africa: Doctrinal distinctions between the African Union and United Nations*, s. 154. Fritt översatt från engelska, re-hatting: Avser att samma personal löser uppgifter trots att organisationen byts ut.

⁶⁴ De Coning, Cedric, *Peace enforcement in Africa: Doctrinal distinctions between the African Union and United Nations*, 2017, s. 157

⁶⁵ S/Res/2100, 2013, s.7-8

⁶⁶ Ibid, s.7/16a

OP/SA

texten är formulerad så att det är staten Mali som leder sin egen utveckling, det är inte en nation i statsförfall utan staten erkänns som legitim inom landets geografiska gränser.

I mandatets första prioritering återfinns den kontroversiella formuleringen som har tolkats till förmågan att genomföra offensiva operationer; ”*In support of the transitional authorities of Mali, to stabilize the key population centers, especially in the north of Mali and, in this context, to deter threats and take active steps to prevent the return of armed elements to those areas*”.⁶⁷ Denna formulering definierar inte vad som utgör aktiva åtgärder utan inom ramen för ett robust mandat är det beslutat på taktisk nivå. Slutligen återfinns en styrning i mandatets upprätthållande i paragraf 17 som använder formuleringen ”all necessary means, within the limits of its capacities”, men med en begränsning vilka specifika punkter som avses (Stabilisering och skydd av civila).⁶⁸ Genom att använda meningen ’alla nödvändiga åtgärder’ utgör formuleringen att tolkningen av mandatet skall vara robust då det innefattar legitim våldsanvändning på taktisk nivå, men resolutionen är tydlig i att detta endast avser ett fåtal uppgifter i mandatet.

Tolkning och innebörd ur en diskursiv praktik

Sett ur den diskursiva praktiken upplevs debatten inför beslutet som att den skedde med positiva viljor och med hopp om en snabb lösning, men ett intressant undantag sticker ut i debatten. Ryssland med sitt sändebud framförde den avvikande åsikten att även då Ryssland röstade för resolutionen var man inte nöjd med den riktning utvecklingen var på väg med hänsyn till de robusta mandat som man gett denna FN-mission.⁶⁹ Ryssland fann beslutet ”alarmerande” då det liknande beslutet rådet hade tagit tidigare för brigaden i DRC var av undantagskaraktär men nu var praxis vid beslut om mandat för fredsbevarande missioner. Vidare menade den ryska representanten att detta kommer att få oförutsägbara konsekvenser för både FN-personalens säkerhet och missionens legitimitet. Den ryska representanten underströk behovet av att särskilja fredsbevarande operationer och fredsframtvängande verksamhet och påtalade att

⁶⁷ S/RES/2100, 2013, s.7

⁶⁸ Ibid, s.8

⁶⁹ S/PV.6952, *The Situation in Mali*, 2013, s.2

OP/SA

MINUSMA saknade förmåga för det senare. Avslutningsvis sammanfattade Ryssland sin uppfattning att det inte finns en militär lösning på problemet i Mali, utan situationen måste lösas med politiska medel.⁷⁰

Avvikelsen är intressant utifrån säkerhetsrådets maktrelationer då det är den enda åsikten som uttrycker någon form av hänsyn till insatsens legitimitet vid detta beslutstillfälle och Ryssland återkommer till denna ståndpunkt vid kommande debatter och omröstningar. Det är också av intresse att man i detta fall valde att rösta för en lösning som sedan argumenterades emot, snarare än att lägga ned sin röst. Vidare genomfördes en redovisning av situationen för MINUSMA en vecka före det formella övertagandet från AU genom säkerhetsrådets 6985:e möte, det vill säga två månader efter omröstningen. Vid detta tillfälle uttryckte inte Ryssland någon åsikt alls utan satt endast med på mötet, däremot lyftes ämnet om skydd av civilbefolkningen då detta var en förutsättning för att FN skulle erhålla någon legitimitet genom sin insats på lokal nivå.⁷¹

Tolkning och innebörd ur en social praktik

Ur en social praktik fokuserar legitimitetsfrågan framförallt på förmågan till våldsanvändning. I detta skede diskuteras vad som är möjligt att göra snarare än vad det operativa behovet kan tänkas vara. Anledningen till detta kan antas vara två saker; dels är säkerhetsrådet måna om att tillämpa något som snabbt fungerade med lyckat resultat med erfarenheter från *Force Intervention Brigade* i DRC, där en hög grad av våldsanvändning erhöll avsedd effekt men med begränsade mål.⁷² Dels behöver man i detta skede inte ta ansvar för sitt eget beslut om våldsanvändning då det inte inträffat ännu, med argumentet att det är förmågan att kunna använda våld som skapar legitimitet i sig.

⁷⁰ Ibid, s.3

⁷¹ S/PV.6985, *The Situation in Mali*, 2013, s.5

⁷² Lamont, Carina, Skeppström, Emma, *The United Nations at war in the DRC? Legal aspects of the Intervention Brigade*, 2013, s.28ff

OP/SA

Principen om samtycke återfinns tydligt där interimstyret i Mali uttalat stödjer en FN-insats med robusta mandat.⁷³ Förvisso uttrycker Malis representant i diskussionen förhoppningar om att målen med insatsen skall vara snabbt avklarade, men med perspektiv på att staten Mali i det närmaste upphört att existera på kort tid så finns sannolikt inget alternativ till ett formellt medgivande och fullt stöd från staten till FN. Avseende principen om opartiskhet finns det inga legitima motparter till staten Mali, utan de tillkommer först två år senare då legitimitet i erkännandet uppnås med fredsfördraget. I detta läge definieras alla former av motstånd som terrorism.⁷⁴ Uttrycket *Spoilers* används först senare i debatten och refererar i generella termer till de element som vid denna tidsperiod omfattas av den franska operationen i norra Mali. Vid säkerhetsrådets möte den 8 oktober redogör undersekreteraren för fredsbevarande operationer hur MINUSMA utgör ett mål för asymmetriska hot och att detta kräver möjligheten till preventiva åtgärder.⁷⁵ Det framgår inte i undersökningens underlag om dessa åtgärder avser legitimitet som sträcker sig utanför de uttalade uppgifterna i mandatet.

Resultat

Det första skedet av analysen omfattar insatsens etableringsfas. De två principer ur FN-doktrinen som framhålls i det första mandatet är samtycke och våldsanvändning. Dessa två överensstämmer med de uppgifter som den tidigare regionala insatsen löste, då FN övertog en befintlig insats ärvdes resurserna tillsammans med uppgifter in i resolutionen.⁷⁶ FN påbörjar en insats med det uttalade syftet att stödja staten Mali, och detta framkommer med emfas i de debatter som föranleder insatsens mandat. Mandatet uttrycker en hög ambitionsnivå i detta skede men saknar enligt Whalans teori i detta skede nödvändiga resurser för att kunna uppnå legitimitet hos lokalbefolkningen.⁷⁷ Däremot återfinns tydligt stöd för Hurds definition om

⁷³ S/PV.6952, *The Situation in Mali*, 2013, s.3

⁷⁴ S/PV.6985, *The Situation in Mali*, 2013, s.3

⁷⁵ S/PV.7274, *The situation in Mali*, 2014, s.3

⁷⁶ S/RES/2100, 2013, s.1

⁷⁷ Whalan, Jeni, *How Peace Operations Work – Power, Legitimacy and Effectiveness*, 2013 s.64

OP/SA

central legitimitet då mandatet är formulerat till att omfatta den vertikala relationen mellan institution och aktör.⁷⁸

4.2 Legitimitet vid fredsavtalet

Resolutionen sträcker sig från den period då det finns ett accepterat fredsavtal mellan staten Mali och ett antal av de aktörer som tidigare utgjorde *spoilers*. Avtalet undertecknades i Algeriet sommaren 2015 och de parter som accepterat avtalet erhåller ett erkännande från FN och anses vara en del av lösningen av konflikten.⁷⁹ Parallellt med MINUSMAs aktiviteter leder Frankrike en koalition av länder och genomför upprovsbekämpning i hela Sahel-regionen, med en permanent styrka om cirka 1000 soldater i norra Mali. Detta innebär att det generella säkerhetsläget i landets norra delar förbättras.⁸⁰

Textanalys av mandatet

Mandatet är omformulerat sedan tidigare fastställda resolutioner då uppgifterna refererar till två stycken avtal mellan aktörer och staten Mali.⁸¹ Det första avtalet omfattar mandatets högsta prioritet och refererar till avtalet om vapenstillestånd. Denna uppgift är inte nedbruten i underrubriker utan anger i textens huvudfokus att avtalet skall stödjas och övervakas. Det andra avtalet som refereras till i mandatet avser fredsavtalet, *Support to the implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali*. Denna uppgift är nedbruten i fyra underrubriker, där huvuduppgiften för den militära komponenten omfattar stöd och uppbyggande av förmåga för statens egen säkerhetsorganisation.⁸²

⁷⁸ Hurd, Ian; *After Anarchy – Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*, 2007, s.11

⁷⁹ Hull-Wiklund, Cecilia, Nilsson, Claes, *Peace in Mali? An analysis of the 2015 Algiers agreement and its implementation*. 2016, s.13ff

⁸⁰ S//PV.7274, *The Situation in Mali*, 2014, s.11

⁸¹ S/RES/2227, 2015, s.6

⁸² *Ibid*, s.6-7

OP/SA

I likhet med mandatet under etableringsskedet är uppgifterna i huvudsak formulerade för att uttrycka att militära trupper ska stödja fredsprocessen, där intertextualitet i detta mandat är *support*. Skillnaden från tidigare formuleringar är i vilken kontext ordet har använts. I detta mandat sker ett objektsskifte från att stödja staten till att stödja avtalen. Skiftet är intressant då detta underbygger på vilken legitimitet som mandatet vilar, i detta skede skapas lokal legitimitet⁸³ för insatsen genom dess understödjande roll till samhället och staten.

I en jämförelse med tidigare mandat är den kontroversiella formuleringen med tolkning om offensiv kapacitet borttagen. Vidare är de förbehåll som reglerade under vilka omständigheter som tolkningen av "All necessary means..." borttagen, men formuleringen i resolutionen är ändrad till en generell tillåtelse med formuleringen "Authorizes MINUSMA to take all necessary means to carry out its mandate, within its capabilities and its areas of deployment".⁸⁴ Denna förändring uppfattas som en mer generell tillåtelse till våldsanvändning, men med ett förbehåll till FNs lokala kapacitet och förmåga i insatsområdet.

Tolkning och innebörd ur en diskursiv praktik

Mandatets uppgifter är i första hand fokuserade på att upprätthålla fredsavtalet. Den debatt som har föranlett denna fas av insatsen ger intrycket att säkerhetsrådets syn på utvecklingen i Mali följer inriktningen att insatsen skall löpa över begränsad tid och fokusera på stödjande åtgärder mot statens säkerhetsorganisation, eftersom det anses vara denna som skapar legitimitet för statsmakten. Vid denna tidpunkt så avviker ingen av säkerhetsrådets medlemmar i uppfattningen om insatsens positiva utveckling. Det fredsavtal som tog närmare ett år för alla parter att enas om ses som en framgång och lösningen på konflikten.⁸⁵ De farhågor som lyfts fram i säkerhetsrådets debatter rör de brister i uppfyllnad som insatsen ställts inför allt sedan uppstarten. Det har visat sig vara svårt att fylla upp den numerär som är efterfrågad, främst avseende militära enheter med specifik eller kvalificerad förmåga⁸⁶.

⁸³ Whalan, Jeni, *How Peace Operations Work – Power, Legitimacy and Effectiveness*, 2013, s.203

⁸⁴ S/RES/2227, s.6

⁸⁵ S/PV.7355, *The Situation in Mali*, 2015, s.2

⁸⁶ *Ibid*, s.5

OP/SA

Insatsen förstärks i detta skede med en komponent för att övervaka och verifiera avtalen och avser en initial förmåga om 60 stycken militärobservatörer. För att dessa skall kunna verka under mandat torde säkerhetsläget vara förbättrat i jämförelse med insatsens uppstart. Statistik från *Department of Peacekeeping Operations* gör gällande att antalet förluster i strid för FN-personal under denna tidsepok har minskat med mer än 60 % på ett år.⁸⁷ De avvikande uppfattningar om insatsens legitimitet som uttrycktes i uppstartsskedet har nu tystnat i debatten.

Tolkning och innebörd ur en social praktik

Ur textens sociala praktik fokuseras legitimiteten i stor utsträckning på samtycke. Säkerhetsrådets diskussioner är framtidsfokuserade och generellt positiva till den utveckling som visats för Malis förmåga att återta ansvar och kontroll och därmed legitimitet i sitt eget territorium. Staten Mali ges också större utrymme i resolutionen då den knyter samma uppgift mot fredsavtalet.⁸⁸ Argumenten om det operativa behovet av våldsutövning har tonats ned i jämförelse med insatsens inledande mandat. Antalet förluster för egen personal nedgår och ger en bekräftelse av säkerhetsrådets tes om att det är förmågan till våldsutövning som är viktigare än våldet i sig. Samtidigt förekommer det i debatter en referens till asymmetriska hot och terrorism som kan antas knyta samman FN-insatsen med den av Frankrike ledda insatsen *Operation Barkhane* i Sahel-regionen. Liknande hotbild men andra mandat och uppgifter gör att kopplingen mellan dessa två tonas ner, men omnämns i mandatet att de skall kunna understödja vid behov.

En direkt effekt av att mandatet omformulerades mot fredsavtalet var att den sociala diskursen i detta skede är inriktad på opartiskhet, då det finns ett antal nu erkända aktörer att ta hänsyn till. Dessa aktörer sätter fokus på den hur det är möjligt att upprätthålla opartiskhet mot samtliga parter utan att göra avkall på sin egen roll som garant för freden. Denna förändring i definition av en princip skall inte ses som en generell förändring i synen på legitimitet. Enligt säkerhetsrådets tidigare diskussioner vid de resolutioner som undersökningen omfattar råder en

⁸⁷ http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_4amar.pdf, åtkomst 2017-05-18

⁸⁸ S/RES/2227, 2015, s.1

OP/SA

samsyn på principen om opartiskhet. Principen syftar till att utgöra ett stöd till mandatet utan begränsa hur mandatet skall uppfyllas.⁸⁹

Resultat

Det andra skedet av analysen omfattar perioden då det finns ett fredsavtal mellan staten Mali och erkända aktörer. Detta innebär att FNs uppgifter förändras från att stödja staten Mali till att stödja avtalet mellan parterna. Förändringen av legitimitetsprinciper är spårbar i säkerhetsrådet från dess diskussioner där framtidstro råder med hänvisning till det förbättrade säkerhetsläget i landet. De principer som lyfts fram i mandatet är principerna om samtycke och opartiskhet och dessa utgör med doktrинens metoder om fredsbyggande verksamhet, där resolutionen framhåller de förmågeskapande åtgärder mot staten Mali som legitimitet för insatsen.⁹⁰ Denna syn på legitimitet återfinns tydligt i Whalans teori om legitimitet där kvalitativt samarbete mellan aktörer är att föredra framför tvångsåtgärder mot aktörer. Där FN tidigare har tagit över ansvaret från staten/aktören genomförs istället förmågeskapande åtgärder under statens eget ansvar har detta förändrat den teoretiska synen på innebörden av principen om opartiskhet och samtycke.⁹¹ Detta möjliggörs i och med fredsavtalets erkännande av de parter som erkänns som en del av lösningen till konflikten. Whalan menar att lokal legitimitet på aktörsnivå uppnås genom följande citat: "Legitimation is a causal process that leads actors to cooperate with a peace operation based on the belief that the operation is right, fair, and appropriate in the local context".⁹² Detta understöds av mandatets legitimitet där säkerhetsrådet framhåller den lokala implementeringen av fredsavtalet som lösningen på konflikten. I praktiken innebär detta mandat att FN erhåller en lokal legitimitet genom sitt stöd till samhället och uppbyggandet av staten Malis egna förmågor. I doktrinen stödjer sig denna fasens legitimitet uteslutande på samtycke från staten Mali, där vägen till konfliktens lösning sker genom lokal implementering av fredsavtalet.

⁸⁹ Nsia-Pepira, Kofi, *UN Robust Peacekeeping*, 2014, s.29

⁹⁰ S/Res/2227, 2015, s.1

⁹¹ Gerchicoff, Brent, *Keeping Capstone in Context: Evaluating the Peacekeeping Doctrine*, 2013s.738

⁹² Whalan, Jeni, *How Peace Operations Work – Power, Legitimacy and Effectiveness*, 2013, s.76.

OP/SA

4.3 Legitimitet vid insatsens implementeringsskede

Vid tidpunkten för resolutionens fastställande sker det en kraftig ökning i antalet förluster för FN-personal. Säkerhetsrådet har försämrats över större delen av Mali gradvis det senaste året, där civilbefolkningen i befolkningscentrum utsätts för ökande grad av våldshandlingar och de identifierade *Spoilers* som omnämns i tidigare resolution ökar i aktivitet med asymmetriska våldshandlingar mot såväl FN-personal och civilbefolkningen i Mali.⁹³ Med denna utveckling beslutar säkerhetsrådet att MINUSMA skall erhålla möjligheten till preventiv våldsanvändning för att upprätthålla mandatet och att insatsen skall rapportera händelseutvecklingen var tredje månad framöver.⁹⁴ Då underlaget från säkerhetsrådet ökar i och med detta beslut så ökar omfattningen av debatterna i undersökningens empiriska underlag.

Textanalys av mandatet

Den nu gällande resolutionen för insatsen i Mali har utökats till totalt nio uppgifter i mandatet.⁹⁵ Dessa är nedbrutna i flera underrubriker, men tydligt är att omfattningen ökar och antalet uppgifter som kan relateras till den militära komponenten av insatsen är högt prioriterade. I likhet med tidigare resolution fokuseras uppgiftsställningarna i relation till fredsavtalet. Högst prioriterat är fortfarande *Support to the implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali*, där samtliga underpunkter berör FN:s militära enheter i insatsen.

Mandatets intertextualitet fokuserar i likhet med tidigare mandat på *Support*, men skiftar åter objekt från fredsavtalet till staten Mali och dess förmåga att lösa uppgifter för att upprätthålla sin egen legitimitet.

Mandatet erhåller en unik formulering som inte återfinns skriftligt i någon tidigare resolution som omfattar Mali-insatsen, där den medger en ökning av det robusta mandatet till att omfatta preventiva åtgärder. Den tidigare formuleringen om ”all necessary means” som omfattar

⁹³ Nadin, Peter et. al, *Spoiler Groups and UN peacekeeping*, 2015, s.132

⁹⁴ S/RES/2295, 2016, s.14

⁹⁵ S/RES/2295, 2016, s.7

OP/SA

robusta mandat utökas nu med stycket ”Requests MINUSMA to move to a more proactive and robust posture to carry out its mandate”.⁹⁶ Innebörden av denna formulering kommer att debatteras av säkerhetsrådets medlemmar, men innebär en förändring i hur säkerhetsrådet formulerar ett skriftligt mandat med legitimitet om våldsanvändning som en preventiv åtgärd.

Vidare knyter mandatet ännu starkare an till Operation Barkhane och formaliserar ett godkännande för franska styrkor att ingripa vid alla situationer som påverkar FN eller någon av parterna i fredsavtalet.⁹⁷ Denna formulering tillsammans med de proaktiva åtgärder som beviljats gör mandatet till en tolkningsfråga om det finns en avgränsning mellan de två operationerna.

Tolkning och innebörd ur en diskursiv praktik

Diskussionen inför detta beslut i säkerhetsrådet visar på en delad åsikt om lämpligheten i mandatets utveckling. Ryssland uttryckte åter en avvikande uppfattning och varnade för en utveckling där vaga referenser i hotbilder mot ”asymmetriska element” endast används för att legitimera en ökad grad av våldsanvändning. MINUSMA måste förhålla sig till principerna i FN-doktrinen, där varje fall av våldsanvändning måste kunna legitimeras utefter sitt specifika hot.⁹⁸ Under samma debatt uttryckte Uruguay sin ståndpunkt att det var en olämplig utveckling där en fredsbevarande operation användes för terrorismbekämpning.⁹⁹ Uruguay menade i detta avseende att utvecklingen som mandatet innebär med robusta mandat och proaktiva åtgärder kommer leda till en förskjutning i innebörden av begreppet *Peacekeeping* som riskerar att förändra innebörd och metoder för fredsbevarande verksamhet i framtiden.

Trots att två länder uppenbart argumenterar emot genomfördes röstningen enhälligt av samtliga 15 medlemmar. Möjligheten finns att lägga ned sin röst eller att rösta emot för att uttrycka en avvikande uppfattning, men då detta inte skedde så är det rimligt att anta att säkerhetsrådet vill utstråla en enighet i beslutet för att stå bakom utvecklingen. Ingen av säkerhetsrådets

⁹⁶ S/RES/2295, 2016, s.7

⁹⁷ Ibid. s.12

⁹⁸ S/PV.7727, *The Situation in Mali*, 2016, s.3

⁹⁹ Ibid., s.4

OP/SA

medlemmar har föreslagit ett alternativ mot vilka mandat som bör utfärdas för att möta utvecklingen av hotbilden i Mali.

Säkerhetsrådets övriga medlemmar debatterar denna resolution i större utsträckning jämfört med inför de tidigare resolutionerna som ingår i undersökningen. 10 av rådets 15 medlemmar har ordet innan beslut. Här framgår en klar skiljelinje över hur rådets medlemmar ser på utvecklingen med robusta mandat och möjligheten att agera proaktivt inom ramen för mandatet. De permanenta medlemmarna i rådet utgör inte en enad front. Ryssland är starkt kritisk till utvecklingen, men använder inte sin möjlighet till veto-röst. USA, Frankrike och Storbritannien förespråkar en offensiv kapacitet med förmåga att möta asymmetriska hot i framtiden. I denna fråga sitter Frankrike på två stolar och förespråkar en gemensam linje mellan FN-insatsen och operation Barkhane, något som också drivs igenom i och med denna resolution.¹⁰⁰

Tolkning och innebörd ur en social praktik

Med detta mandat har den sociala praktiken återgått till att avhandla våldsanvändning, där möjligheten av att använda preventiva våldsåtgärder är det som utgör den största debatten inför beslutet. De formuleringar som relateras till de robusta mandat som insatsen tidigare erhöll förstärks i sin formulering och ges i större grad utan förbehåll än vad tidigare resolutioner visar. Säkerhetsrådets uppfattning är att behovet av legitim våldsanvändning genom *robust peacekeeping* mot de element som hotar fredsavtalet kan behöva överstiga FN-doktrinen syn på vad som tidigare har ansetts legitimt. En motsättning i hur principerna tolkas ur social praktik är att resolutionens tredje stycke erkänner de grundläggande principerna i fredsbevarande insatser, samtidigt som säkerhetsrådet erkänner att mandatet är baserat på landets specifika behov.¹⁰¹ Detta är säkerhetsrådets friskrivning i formuleringen som kan utgöra en förändrad syn på i vilka situationer våldsanvändning kan anses legitimt.

Den sociala praktiken om opartiskhet understöds i resolutionen genom en kraftfull förstärkning av mandatet, där auktorisation av insatsens preventiva åtgärder utgör en central förändring i

¹⁰⁰ S/RES/2295, 2016, s.12

¹⁰¹ Ibid, s.1

OP/SA

mandatet.¹⁰² I likhet med de mandat som understödde fredsavtalet legitimeras våldsanvändning utifrån denna princip med att det är insatsens mandat som understöds, och skall inte uppfattas som begränsande för FNs fredsbevarande enheter i operationen. Detta resonemang finner stöd i doktrinen definition av principen om opartiskhet, men utgör tillsammans med tidigare nämnd formulering i resolutionens tredje stycke en tydlig förändring avseende synen på legitimitet i FNs säkerhetsråd.¹⁰³

Resultat

Det tredje skedet i analysen omfattar MINUSMAs implementeringsskede. Säkerhetsrådet har försämrats med en ökad hotbild mot insatsens personal, och FN har erhållit utökade mandat att använda sig av preventiva våldsåtgärder. Mandatet medger uttryckligen våldsanvändning som en preventiv åtgärd för att upprätthålla mandatet.¹⁰⁴ Diskussionen i säkerhetsrådets debatter utgår ifrån synen på legitimitet med ökad våldsanvändning och om detta förhållande är förenligt med de grundläggande principerna i fredsbevarande operationer.¹⁰⁵ De avvikande uppfattningar som framförs i säkerhetsrådets debatter finner stöd i Hurd's syn på legitimitet genom en normativ tilltro mellan aktören och institutionen.¹⁰⁶ I och med att FNs principer om legitimitet avseende våldsanvändning och samtycke nu utgår från ett centralt synsätt finns tydligt stöd för Hurds teori om central legitimitet i detta skede. Vid denna mätpunkt återgår legitimitetsprincipen från lokal nivå tillbaka till central nivå och förändrar synen på legitimitet i våldsanvändning. Detta ger en tydlig indikation på att säkerhetsrådets syn på offensiv kapacitet och legitimitet inom Mali-insatsen har förändrats.

¹⁰² Ibid, s.7

¹⁰³ Nsia-Pepira, Kofi, *UN Robust Peacekeeping*, 2014, s.29

¹⁰⁴ S/RES/2295, 2016, s.9

¹⁰⁵ Ibid, s.1

¹⁰⁶ Hurd, Ian; *After Anarchy – Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*, 2007, s.11

OP/SA

5. Avslutning

Undersökningen visar på en synlig förändring gällande FNs auktorisering och legitimering av våldsanvändning. FNs förmåga att utöva våld har förändrats genom så kallade robusta mandat, vilka tillåter våldsanvändning för att lösa uppgifter i en långt större utsträckning än vad som tidigare var möjligt.¹⁰⁷ Dessa uttrycks i mandatet för insatsen som en generell tillåtelse till våldsanvändning genom formuleringen "use all necessary means", att använda sig av alla nödvändiga medel för att upprätthålla och försvara mandatet.¹⁰⁸ En konsekvens av denna förändring är att FN riskerar att dras in i en pågående konflikt genom att utgöra en aktivt stridande part. Vidare kan utvecklingen mot robusta mandat diskuteras mot graden av legitimitet som insatsen vilar på. De fundamentala principer som fredsbevarande verksamhet tidigare erhållit genom principerna i FN-doktrinen finner stöd i mandatets uppgifter, men växlar mellan central eller lokal legitimitet. Från doktrinen ursprungliga icke-våldsprincip har principen om våldsanvändning ändrats till att omfatta minsta möjliga våldsanvändning till formuleringen i säkerhetsrådets diskussion om robusta mandat i fredsbevarande insatser om begränsningar i våldsanvändning.¹⁰⁹ Skillnaden är mer än semantisk då den gradvis medger en förändrad syn på våldsanvändning som legitima åtgärder för att upprätthålla mandatet och utgör en av de principiella förändringarna i säkerhetsrådets syn på legitimitet i fredsbevarande operationer.

De tre mandat som ligger till grund för uppsatsens analys sträcker sig från en period som omfattar tre faser i inledningen och genomförandet av fredsbevarande operationer. Det första mandatet omfattar ett etableringsskede, där FN tar över en regional operation och verkar under de erfarenhetsramar som Afrikanska Unionen etablerat. Analysen av detta mandat fokuserar på prioriteringen av uppgifter vid etableringsskedet samt de avvikelser i uppfattning som identifieras i säkerhetsrådets beslut. Det andra mandatet omfattar tidsperioden när det finns en gällande överenskommelse för fred mellan de erkända parter som var aktiva i konflikten. Undersökningen fokuserar med detta mandat till att omfatta de parter som berörs av fredsavtalet och på vilket sätt FN skall stödja implementeringen och de olika alternativ som diskuteras i

¹⁰⁷ Findlay, Trevor, *The Use of Force in UN Peace Operations*, 2002, s.17

¹⁰⁸ Nsira-Pepura, Kofi, *UN Robust Peacekeeping*, 2014, s.31

¹⁰⁹ S/Res/2295 (2016), Debatt inför omröstning.

OP/SA

säkerhetsrådet. Det tredje mandatet omfattar insatsens implementeringsfas då säkerhetsrådet auktoriserat robusta mandat med anledning av den ökade hotbilden mot FN. Analysen i detta skede fokuserar på eskalation av våldsanvändning och de motsättningar mellan säkerhetsrådets medlemmar som identifieras i dess syn på legitimitet. Sammantaget ger mandaten en övergripande bild över hur säkerhetsrådets syn på legitimitet har förändrats genom insatsens olika skeden. Genom att analysera dessa mandat ur flera aspekter visar undersökningen på att denna förändring kan anses vara legitim i relation med FNs doktrin för fredsbevarande operationer.

Denna uppsats avsåg att undersöka hur synen inom FNs säkerhetsråd gällande legitimitet och offensiv kapacitet i fredsbevarande operationer har utvecklats inom ramen för FNs fredsbevarande insats i Mali mellan 2013 till 2016. Undersökningen skulle svara på frågeställningen:

- Hur har säkerhetsrådets syn på offensiv kapacitet och legitimitet utvecklats inom ramen för Mali-insatsen?
- Kan denna utveckling anses vara förenlig med FNs doktrin för fredsbevarande insatser?

5.1 Resultat

Frågeställningen besvaras genom undersökningen på två sätt. För det första förändras säkerhetsrådets syn på legitimitet under undersökningens tidsperiod från att stödja en aktör till att stödja ett avtal. Detta överensstämmer väl med FN-doktrинens metod för konfliktlösning i fredsbevarande operationer, där ansvaret etableras hos berörda parter i ett tidigt skede. Denna förändring finner stöd i det teoretiska ramverket där lokal legitimitet är att eftersträva även då det kan vara svårt att uppnå.¹¹⁰ För det andra förändras säkerhetsrådets syn på legitimitet i våldshandlingar från defensivt till preventivt, där möjligheten till våldsanvändning inom ramen för insatsens robusta mandat erkänns.¹¹¹ Denna fråga debatteras utförligt i säkerhetsrådet och utgör en skiljelinje i utvecklingen av FNs fredsbevarande operationer i framtiden. FNs strävar efter att erhålla legitimitet ur ett centralt perspektiv vid insatsens etableringsskede, men då

¹¹⁰ Whalan, Jeni, *How Peace Operations Work – Power, Legitimacy and Effectiveness*, 2013 s.213-214

¹¹¹ Caparini, Marina, *Challenges to Contemporary Peace Support Operations in Africa*, 2016, s.35

OP/SA

insatsen väl är etablerad skiftar fokus till ett lokalt perspektiv. Jag upplever att undersökningen visar på en skillnad mellan vad doktrinen förespråkar om legitimitet och hur det efterlevs i ett insatsområde. Denna skillnad antas stå i samband med den våldsnivå och det säkerhetsläge som insatsen verkar inom. Doktrinen förespråkar en lokal förankring men vid en hög hotbild ökar den offensiva förmågan och en dominerande central legitimitetsprincip.

5.2 Slutsatser

Undersökningen indikerar att det är en pågående förändring i säkerhetsrådets syn på legitimitet i fredsbevarande operationer. Denna förändring kan härledas till de två teoretiska synsätten om var legitimitet uppstår och erhålls i fredsbevarande insatser. De två teorierna som använts i uppsatsens teoretiska ramverk synes komplettera varandra, då doktrinen finner stöd i dem båda beroende på var i konfliktens skede eller intensitet principerna tillämpas. Det finns inget i undersökningen som talar emot legitimiteten i förhållande till FNs doktrin för fredsbevarande insatser. I detta perspektiv torde utvecklingen av Mali-insatsen stå i direkt relation till de metoder och mandat för FNs fredsbevarande verksamhet i framtiden. Det finns i säkerhetsrådet en farhåga om att denna utveckling kan leda till en eskalation av organisationens förmåga till offensiv kapacitet. En tänkbar utveckling av detta resonemang leder till att fredsbevarande insatser kan uppfattas som en stridande part i en konflikt i framtiden. En annan tänkbar utveckling är att FN i framtiden i högre grad använder sig av regionala säkerhetsaktörer för att erhålla lokal legitimitet såsom skedde fallet Mali med Afrikanska Unionen. Om det går en gräns för FNs offensiva kapacitet och samfundets syn på legitimitet återstår att se i framtiden.

5.3 Teori- och metoddiskussion

Det teoretiska ramverk som undersökningen stöder sig på visar på två sätt att se på legitimitet i en mellanstatlig kontext. Både Hurd och Whalan utgår ifrån FN och säkerhetsrådet i sin legitimitetsdefinition och teorierna upplevdes användbara för att underbygga det empiriska underlaget i uppsatsens analysdel. Capstone-doktrinen beskriver en idealbild, en generell doktrin som lämnar utrymme för tolkning för hur principerna förhåller sig till insatsens mandat. Först i samband med analysverktyget ger doktrinen ett relevant bidrag till undersökningen, där

OP/SA

spårbarheten i mandaten tydliggörs utefter de tre principerna om samtycke, våldsanvändning och opartiskhet.

Undersökningen utgick från ett urval av för frågeställningen relevant empiriskt material bestående av debatter och resolutioner från säkerhetsrådet. Detta material prövades undersökningens material genom att använda Fairclough's modell för kritisk diskursanalys. Metoden upplevdes som omständlig vid inläsning, främst då diskursanalys kan innebära både en teori och en metod för att analysera ett underlag. Jag upplever att metoden täcker ett brett fält av användningsområden, med dess styrka att diskursanalysen även omfattar det som inte står skrivet eller det som är uttalat. Metoden medger en viss grad av antaganden och är starkt beroende av vilket material som analyseras. Jag upplever att vald metod i detta avseende har liknande tillvägagångssätt som metoden att dra slutsatser vid *Planering Under Tidspress* (PUT). För denna typ av undersökning fanns modellen användbar, i synnerhet då en större mängd material skall analyseras.

5.4 Förslag på vidare forskning

Denna undersökning ger endast ett tvärsnitt av en begränsad del av säkerhetsrådets syn på legitimitet och offensiv förmåga vid fredsbevarande insatser. Den identifierade förändringen behöver valideras med flera fall eller undersökningar för att utgöra relevant underlag i vidare forskning. En metod att uppnå detta är att genomföra en motsvarande undersökning med en annan fredsbevarande insats med liknande mandat för att jämföra likheter och skillnader i säkerhetsrådets förändringar. I detta avseende passar Centralafrikanska Republiken och FNs insats MINUSCA väl in då de är jämförbara avseende storlek, uppgift och utformning.¹¹² Ett annat alternativ är att genomföra motsvarande undersökning utifrån en historisk fallstudie där ett mer omfattande underlag finns att tillgå, lämpligtvis en jämförande fallstudie mellan Rwanda och Sierra Leone under en given tidsperiod.

¹¹² Karlsrud, John, *The UN at war*, 2015, s.47-48

OP/SA

5.5 Undersökningens betydelse för professionen

Legitimitet utgör själva kärnan i fredsbevarande verksamhet. Varje individ som deltar i en fredsbevarande insats kommer ställas inför dilemman om rätt och fel där den moraliska kompassen inte hjälper i sakfrågan. Av detta skäl är det av yttersta vikt att det finns en transparens och tydlighet om vad som utgör legitimitet, från den högsta beslutande nivån ned till den enskilda individen som i slutändan ställs inför beslutet med de konsekvenser det kan medföra. De insatsregler som legitimerar våldsanvändning har ett ursprung i säkerhetsrådets syn på legitimitet och är en viktig komponent för officeren att förstå vilka processer som styr förordningen. MINUSMA är för närvarande den största internationella insatsen som Försvarsmakten är delaktig i. De uppgifter och insatsregler som man verkar inom har en direkt relevans till ämnesperspektivet och professionen. Undersökningens relevans för professionen utgörs främst av att Sverige genom sitt nuvarande medlemskap i säkerhetsrådet har en unik möjlighet att påverka en doktrinär utveckling av FNs fredsbevarande operationer för framtida behov.¹¹³ Vidare har Sverige genom detta åtagande även uttryckt ett långsiktigt engagemang i Mali.¹¹⁴ Slutligen kommer MINUSMA genom sin storlek och dess relevans för utvecklingen av FNs förmåga till konfliktlösning utgöra i en direkt påverkan för global säkerhet i framtiden.

¹¹³ Uppgifter under Utrikesdepartementet, <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/sverige-och-fn/> inhämtad 2017-04-16

¹¹⁴ Regeringens proposition 2016/17:128 *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*, s.12

OP/SA

Litteratur och referensförteckning

6.1 Litteratur

Bergström, Göran, Boréus, Kristina. *Textens mening och makt*, Lund: Studentlitteratur AB, 2012

Denscombe, Martyn. *Forskningshandboken*. Lund: Studentlitteratur AB, 2009.

Esiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, och Lena Wängnerud. *Metodpraktikan Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4:e. Stockholm: Norstedts juridik AB, 2012.

Findlay, Trevor. *The Use of Force in UN Peace Operations*. New York: Oxford University Press Inc., 2002.

Hurd, Ian. *After Anarchy - Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

Nandin, Peter, Cammaert, Patrick, Poipovski, Vesselin. *Spoiler groups and UN Peacekeeping*. Oxon: Routledge, 2015.

Nsia-Perpa, Kofi. *UN Robust Peacekeeping*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

—. *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*. New York: United Nations, 2008.

Whalan, Jeni. *How Peace Operations Work - Power, Legitimacy and Effectiveness*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Winther Jørgensen, Marianne, Louise Phillips, och Sven-Erik Torhell. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur AB, 2000.

6.2 Elektroniska dokument

Regeringskansliet. "Riksdagen." *Regeringens proposition 2016/17:128 Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*. den 30 mars 2017.

<https://data.riksdagen.se/fil/5617E532-24C3-485F-9415-CE8ECA7B088C> (använd den 27 04 2017).

OP/SA

- . "Resolution 2100." *S/RES/2100(2013)*. New York: United Nations, den 25 April 2013.
- . "Resolution 2227." *S/RES/2227 (2015)*. New York: United Nations, den 25 juni 2015.
- . "Resolution 2295." *S/RES/2295(2016)*. New York: United Nations, den 29 juni 2016.
- . "Situation in Mali." *S/PV.7274*. New York: United Nations, 2014. 5.
- . "Situation in Mali." *S/PV.6985*. New York: United Nations, 2013. 11.
- . "Situation in Mali." *S/PV.7727*. New York: United Nations, 2016. 11.
- . "Situation in Mali." *S/PV.7355*. New York: United Nations, 2015. 12.
- . "Situation in Mali." *S/PV.6952*. New York: United Nations, 2013. 18.

6.3 Källor

- Berdal, Mats, och David H Ucko. "The Use of Force in UN Peacekeeping Operations." *The RUSI Journal* 160:1 (2015): 6-12.
- Caparini, Marina. "Challenges to Contemporary Peace Support Operations in Africa." *Journal of Military and Strategic Studies* 17, nr 2 (2016): 19-49.
- de Coning, Cedrick. "Peace enforcement in Africa: Doctrinal distinctions between the African Union and United Nations." *Contemporary Security Policy*, 2017: 145-160.
- Gerchicoff, Brent. "Keeping Capstone in Context: Evaluating the Peacekeeping Doctrine." *Strategic Analysis* 37, nr 6 (2013): 729-741.
- Hull Wiklund, Cecilia, och Claes Nilsson. *Peace in Mali? An analysis of the 2015 Algiers agreement and its implementation*. Stockholm: FOI, 2016.
- Karlsrud, John. "The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali." *Third World Quarterly* 36, nr 1 (2015): 40-54.
- Lamont, Carina, och Emma Skeppström. *The United Nations at War in the DRC? Legal Aspects of the Intervention Brigade*. Analysdokument Försvarsdepartementet, Stockholm: FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut, 2013.

OP/SA

Peter, Mateja. "Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma." *Global Governance* (Lynne Rienner Publishers) 21, nr 3 (2015): 351-370.

—. *Utrikesdepartementet*. den 31 Januari 2017. <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/sverige-och-fn/> (använd den 31 Maj 2017).

Sloan, James. "The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping." *Journal of Strategic Studies* 37, nr 5 (2014): 674-702.

Tardy, Thierry. "A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations." *International Peacekeeping* 18:2 (2011): 152-167.

United Nations. *DPKO Peacekeeping*. den 19 maj 2017.

<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml> (använd den 19 maj 2017).

—. *DPKO Peacekeeping Principles*. den 17 maj 2017.

<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/principles.shtml> (använd den 31 maj 2017).

—. "Fatalities by Mission, year and incident type." *Fatalities by Mission, year and incident type*. den 31 mars 2017.

http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_4amar.pdf (använd den 17 maj 2017).

United Nations. "UN Charter." *Treaties*. den 24 Oktober 1945.

<https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf> (använd den 31 Maj 2017).