



## FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Insatsprojektet

1 (11)

Projektnummer/Project no Kund/Customer

A14106

Försvarsdepartementet

Handläggare/Our reference

Datum/Date

Memo nummer/number

Claes Nilsson, Cecilia Hull Wiklund

7 maj 2014

FOI Memo 4930

### **FN:s styrkegenereringsprocess: Analys och rekommendationer för svenskt deltagande i FN:s fredsfrämjande insatser**

FOI har fått i uppdrag av Försvarsdepartementet att kartlägga och analysera FN:s styrkegenereringsprocess i syfte att underlätta för svenskt deltagande i FN:s insatser. Detta memo beskriver olika steg i styrkegenereringsprocessen, inklusive vanliga avvikelser och informella processer, som påverkar medlemsländernas möjligheter att på ett effektivt sätt bidra till FN:s fredsfrämjande insatser. Styrkegenereringsprocessen är komplex, med en blandning av formella och informella faser och inkluderar ett stort antal aktörer. FN:s befintliga beskrivning av processen fångar inte fullt ut vikten av informella kontakter och samarbeten.<sup>1</sup> Den ger dessutom intryck av att processen består av ett antal steg som logiskt följer på varandra medan det i verkligheten pågår flera parallella processer som kan se olika ut beroende på situation och medlemsland.

I memot ges också ett antal rekommendationer som fokuserar på att underlätta för framtida svenska bidrag till FN:s insatser. Följande rekommendationer ges:

- Tydliggör tillgängliga förmågor
- Var proaktiv och tidigt engagerad
- Identifiera FN:s behov
- Tydliggör nyttan med ett bidrags eventuella avvikelser från uttalade behov
- Systematisera kunskapsbyggnaden kring FN:s styrkegenerering

Innehållet bygger på intervjuer med tjänstemän vid FN i New York, svenska militära rådgivare som tjänstgjort vid FN-representationen samt militära rådgivare från fem andra medlemsländer: Norge, Italien, Irland, Finland och Nederländerna. Länderna valdes utifrån deras relativa likhet med Sverige (europeiska länder, tidigare truppbidragare till FN, sitter inte i Säkerhetsrådet) samt huruvida de hade aktuell erfarenhet från FN:s styrkegenereringsprocess. Informationen grundar sig också på FN-dokument, akademiska rapporter om FN:s styrkegenerering samt intervjuer med andra forskare på området.

---

<sup>1</sup> UN, "The Force Generation Process", hämtat från UN Force Link: <https://cc.unlb.org/default.aspx> .

|   |                          |                                     |
|---|--------------------------|-------------------------------------|
| FOI MEMO  | Datum/Date<br>7 maj 2014 | Sida/Page<br>2 (11)                 |
| Titel/Title<br>FN:s styrkegenereringsprocess: Analys och rekommendationer för svenskt deltagande i FN:s fredsfrämjande insatser |                          | Memo nummer/number<br>FOI Memo 4930 |

# 1 FN:s styrkegenereringsprocess

Styrkegenerering för FN:s fredsfrämjande insatser inleds när en ny insats sätts upp eller när en insats står inför en större förändring som föranleder ett nytt mandat eller påverkar det operativa konceptet. Mindre omfattande styrkegenereringar sker också kontinuerligt under insatsen när bidrag från enskilda truppbidragarstater avslutas och måste ersättas.

Till grund för all planering ligger en så kallad Technical Assessment Mission (TAM), vilken genomförs av Sekretariatet så tidigt som möjligt i processen. Planering av insatser leds av ett s.k. *Integrated Operational Team* (IOT) som tar fram ett *mission concept* som sedan ligger till grund för övrig planering. IOT:s leds av *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) men består av personer från olika berörda delar av Sekretariatet. Militär planering av insatser leds av DPKO *Office of Military Affairs* (OMA), specifikt på *Military Planning Service* (MPS) (se organisationsschema nedan). Den militära planeringen startar formellt efter det att FN:s säkerhetsråd har antagit den resolution som etablerar insatsen. Det har dock blivit vanligare att MPS genomför s.k. *pre-resolution planning* för nya insatser. Detta innebär bland annat att olika scenarier och alternativ för en eventuell framtida insats tas fram. Den formella processen inleds med att MPS producerar ett **Concept of Operations** (CONOPS) för insatsen i fråga, vilket i sin tur mynnar ut i en styrkebehovsbeskrivning, s.k. **Statement of Forces Requirement** (SFR). SFR beskriver missionen, dess

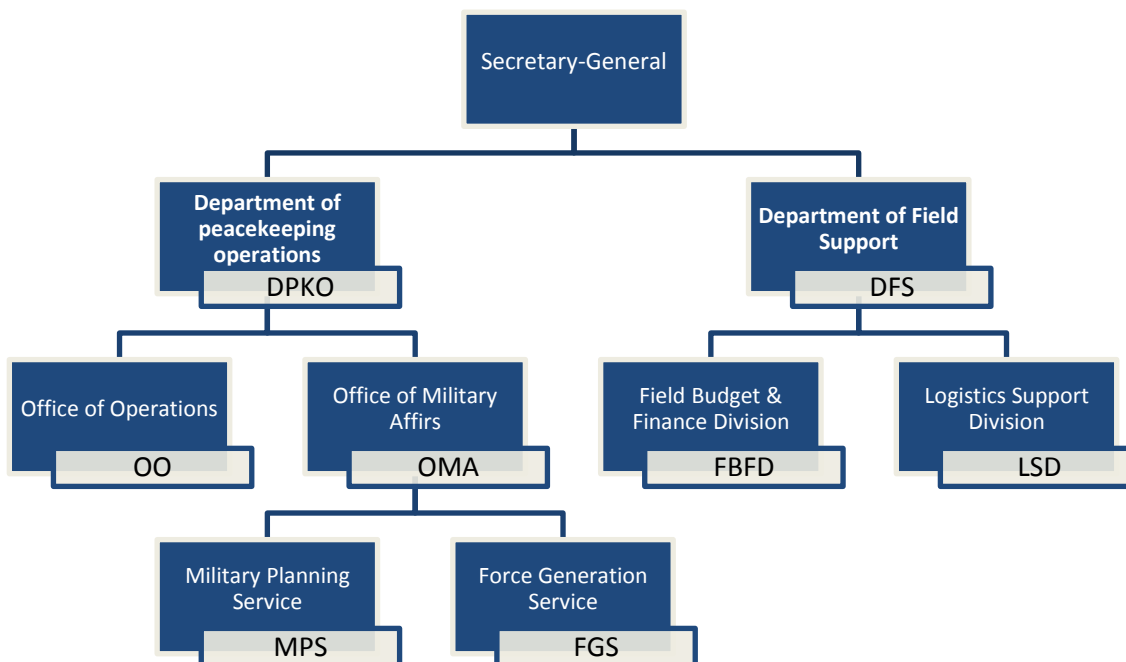
Planering och styrkegenerering startar vanligtvis informellt innan det finns ett mandat. För ett land som avser att bidra är det viktigt att vara engagerat tidigt i processen för att kunna påverka och få tillgång till information.

uppgifter samt den organisation och numerär som krävs av insatsen för att kunna utföra dessa uppgifter. MPS utvecklar också *Rules of Engagement* (RoE). Ur den mer övergripande SFR utvecklas också en s.k. *Statement of Unit Requirements* (SUR) för varje enhet i styrkan. Denna beskriver i mer detalj hur det enskilda bidraget ska vara utformat för att svara mot insatsens behov.

Även andra enheter på DPKO, inklusive, *Force Generation Services* (FGS) som har huvudansvaret för styrkegenereringsprocessen, deltar i planeringen. FGS bidrar med information om exempelvis förväntade bidrag och områden där det råder osäkerhet kring tillgängliga förmågor. Även *Department of Field Support* (DFS) – som ansvarar för logistik och fältstöd i insatserna – är delaktiga i planeringen. De har en rådgivande roll när det kommer till att bedöma insatsens behov av logistiskt understöd samt andra former av förstärkande förmågor (eng. *enablers*, dvs. förmågor som behövs för att bygga upp och understödja insatsen, t.ex. transport- och ledningsförmågor). Det är generellt en stor utmaning för FN att generera understödsenheter som helikoptrar eller ingenjörförband och medlemsländer som bidrar med sådana resurser kan därför räkna med mycket good-will och ett stort stöd från FN i styrkegenereringsprocessen. När ett land planerar att bidra med understödsenheter blir det viktigt att tidigt signalera detta till FGS och DFS för att säkerställa att informationen tas in i planeringsarbetet. En nära dialog med DFS är särskilt viktig då DFS och DPKO sällan är så koordinerade som skulle önskas.

DFS ansvarar även för upphandling av kommersiella resurser för att tillgodose behov av stödförmågor som exempelvis transportflyg. Möjligheten att upphandla tjänster av privata aktörer påverkas i hög grad av säkerhetsläget i insatsområdet men görs som regel i insatser där säkerhetssituationen tillåter det. DFS avgör när civil upphandling kan vara lämpligt.

|   |                          |                                     |
|---|--------------------------|-------------------------------------|
| FOI MEMO  | Datum/Date<br>7 maj 2014 | Sida/Page<br>3 (11)                 |
| Titel/Title<br>FN:s styrkegenereringsprocess: Analys och rekommendationer för svenskt deltagande i FN:s fredsfrämjande insatser |                          | Memo nummer/number<br>FOI Memo 4930 |



Figur 1. Sekretariatstrukturer inblandade i styrkegenerering

Även styrkegenereringsprocessen börjar (informellt) innan det finns ett mandat. När det finns starka signaler om att en insats kommer att sättas upp gör FGS de första sonderingarna för att få en uppfattning om medlemsländernas intresse av att delta. Detta arbete inkluderar informella informationsmöten, ledda av insatsens IOT, med potentiella truppbidragare liksom utskick av förfrågningar om potentiellt deltagande (s.k **Note Verbale**) till medlemsstaterna. Därmed sker planering och styrkegenerering inte i helt sekventiella processer. För ett medlemsland som vill delta i en insats blir det viktigt att vara engagerat tidigt i processen, ibland redan innan det finns ett mandat för att få tillgång till information och för att kunna indikera ett möjligt intresse av att delta. Det kan vara svårt för medlemstaterna att göra specifika utfästelser i ett sådant tidigt skede, bland annat eftersom de saknar fullständig information; CONOPS, RoE och SFR finns då endast tillgängliga i utkastformat. FN har dock vana av att hantera osäkerheter kring tidiga indikationer om bidrag från medlemsländerna och förstår att sådana erbjudanden ofta är avhängiga parlamentariska beslut som kan fattas först när mer information finns tillgänglig. För medlemsstater som tidigt indikerar en vilja att bidra till en insats kan det faktum att processerna överlappar vidare innebära en möjlighet att påverka utformningen av insatsen.<sup>2</sup>

När det finns ett mandat för insatsen påbörjar FGS den formella styrkegenereringsprocessen utifrån SFR. FGS:s information om vilka länder som kan bidra till kommande missioner kommer framförallt från två källor. Det ena är den kunskap som enskilda handläggare har om medlemsstaternas militära förmågor och intressen, liksom handläggarnas relationer med företrädare för truppbidragarländer. Det andra är FN:s databas *United Nations Standby Arrangements System (UNSAS)* där medlemsstaterna kan anmäla resurser som skulle kunna göras tillgängliga för FN. Eftersom många länder inte använder UNSAS som det är tänkt<sup>3</sup> är det inte möjligt för FN att utgå från UNSAS i styrkegenereringen mer än i undantagsfall. Detta innebär att det idag saknas en fungerande databas för tillgängliga förmågor i FN. Det finns inte heller något system

<sup>2</sup> I planeringen av MINUSMA:s *All-Sources Information Fusion Unit (ASIFU)* – ett nytt koncept inom FN – har exempelvis de länder som tidigt bidrog till ASIFU kommit att spela en viktig roll i utformningen av konceptet.

<sup>3</sup> I vissa fall anmäls inte resurser, i andra fall anmäls resurser som inte är tillgängliga. När ett land inte uppdaterar sina förmågor eller specificerar exempelvis tillgänglighet skickar det en signal till FGS att informationen inte är tillförlitlig. Förfrågningar om bidrag kan ändå förekomma utifrån vad som angivits i UNSAS.

|   |                          |                                     |
|---|--------------------------|-------------------------------------|
| FOI MEMO  | Datum/Date<br>7 maj 2014 | Sida/Page<br>4 (11)                 |
| Titel/Title<br>FN:s styrkegenereringsprocess: Analys och rekommendationer för svenskt deltagande i FN:s fredsfrämjande insatser |                          | Memo nummer/number<br>FOI Memo 4930 |

för att dokumentera medlemsländernas resurser eller kvaliteten på tidigare bidrag. Kunskapen om potentiella truppbidragare finns istället hos de knappt 15 personerna som arbetar vid FGS och som byts ut regelbundet – vartannat eller vart tredje år.

FN bedriver inte heller något strategiskt arbete för att identifiera eller etablera nya truppbidragare. För länder som inte redan har ett väletablerat samarbete med FGS men önskar att bidra till FN:s insatser är det därför upp till medlemslandet, genom militärrådgivaren vid landets FN-representation i New York och/eller via anmälningar i UNSAS, att tydligt signalera detta intresse.

När FGS har identifierat ett potentiellt styrkebidrag tas informella kontakter med landets militärrådgivare i New York för att få en tydligare bild av landets intresse av att delta i insatsen. Om det finns grund för att gå vidare initierar FGS en formell dialog med en potentiell truppbidragare genom att skicka ut en *note*, vanligtvis via fax till medlemsstatens permanenta representation. En *note* kan vara specifikt inriktad mot en särskild typ av bidrag – vilket oftast sker först efter en informell dialog med medlemsstaten i fråga och där en sådan förfrågan har välkomnats – eller generellt hållen med en övergripande beskrivning av insatsens styrkebehov. Generellt hållna Note Verbales skickas ofta till ett stort antal medlemsstater när FGS inte lyckats hitta ett tillräckligt antal truppbidragare genom den informella dialogen med medlemsstater. De kan också skickas ut i ett tidigt skede innan en säkerhetsrådsresolution antagits för att få en bild av intresset, vilket i sin tur kan underlätta insatsplaneringen. Ofta inkluderas såväl CONOPS som styrkebehovsbeskrivningen för insatsen i noten. Finns en SUR bifogas ofta även dessa. Är de inte inkluderade går det att på förfrågan få dem från DPKO. Som nämnts ovan finns dessa dokument i vissa fall endast i utkastform i det här skedet.

I ett svar på *noten* indikerar medlemsstaten huruvida landet avser att bidra till insatsen. Vid positivt besked önskar FN även att svaret innehåller mer detaljerad information om det tänkta bidraget, särskilt för vilka uppgifter bidraget är organiserat, utrustat och utbildat, samt en lista över större materiel och en bemanningslista (s.k. **Table of Organization and Equipment**, TOE). *Assistant Secretary General* (ASG), högste chef på DPKO *Office of Operations* godkänner medlemsstatens föreslagna bidrag och ett detaljerat svar underlättar ett sådant godkännande. Ett erbjudet bidrag som avviker alltför mycket från SUR kan komma att nekas. I mer sällsynta fall erbjuder flera stater liknande resurser och då måste ASG, utifrån råd från OMA, välja mellan dessa bidrag. Det finns inga standardrutiner för hur bidrag från olika länder ska prioriteras vilket gör processen oförutsägbar. Hur snabbt ett land indikerar sitt intresse för att bidra kan vara minst lika viktigt som ett lands goda rykte i FN. Truppbidragarens svar på Note Verbale och DPKO:s

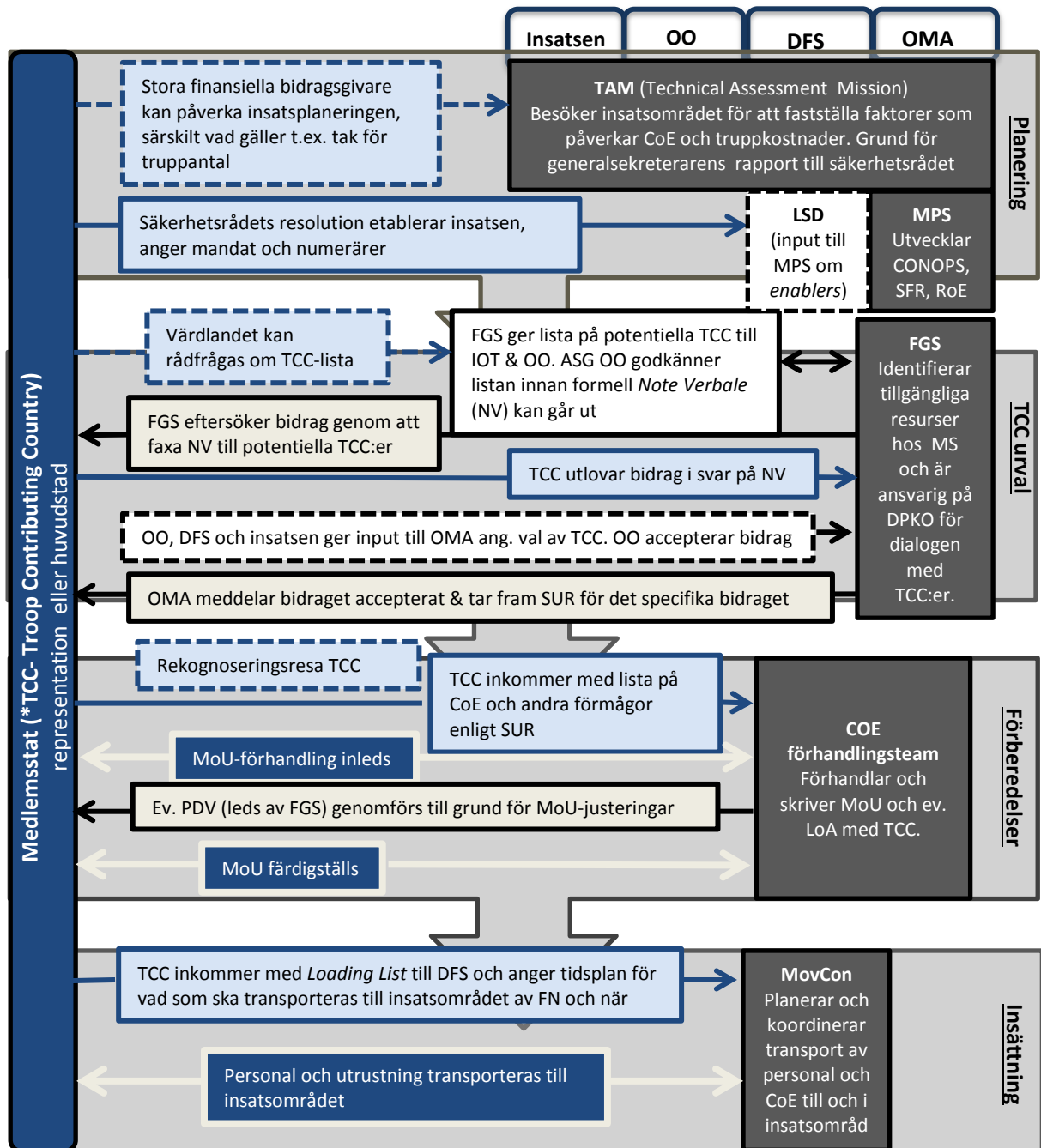
Utan ett fungerande system för att identifiera tillgängliga förmågor försvåras FN:s styrkegenereringsprocess avsevärt.

När ett styrkebidrag har accepterats kan FN inte ändra sig även om ett mer attraktivt bidrag skulle erbjudas från ett annat land.

bekräftelse att bidraget har accepterats är det formella, bindande kontraktet mellan FN och ett medlemsland. När ett bidrag har accepterats kan FN inte dra tillbaka inbjudan att delta, oavsett hur konkurrerande bidrag förhåller sig till varandra vad gäller kvalitet, beredskap eller andra faktorer.

Det är sällan så att ett erbjudet bidrag exakt matchar SUR. Detta leder till förhandlingar med truppbidragarstaten där FN strävar efter att komma så nära styrkebehovsbeskrivningen som möjligt. I flera fall har det visat sig att bidrag inte uppfyller de kriterier som föreskrivs i SUR. Särskilt problematiskt har detta varit vid s.k. omhåttningar från andra missioner till en FN-insats. Det löses vanligen genom att FN eller bilaterala givare bidrar med exempelvis materiel, utbildning eller finansiering för att stärka kvaliteten på bidraget.

|   |                          |                                     |
|---|--------------------------|-------------------------------------|
| FOI MEMO  | Datum/Date<br>7 maj 2014 | Sida/Page<br>5 (11)                 |
| Titel/Title<br>FN:s styrkegenereringsprocess: Analys och rekommendationer för svenskt deltagande i FN:s fredsfrämjande insatser |                          | Memo nummer/number<br>FOI Memo 4930 |



Figur 2 FN:s formella styrkegenereringsprocess

När FN och ett medlemsland är överens om ett bidrag så godkänner FN en **rekognoseringsresa** (Recce) till insatsområdet. Många länder genomför också en tidigare resa i syfte att kunna ge FN ett mer detaljerat svar på *Note Verbale*. En sådan resa bekostas av medlemslandet, till skillnad från Recce som återbetalas av FN efter att bidraget har kommit på plats. Det finns policydirektiv och formella rutiner för genomförandet av Recce. En rekognoseringsrapport ska skrivas efter resan och måste godkännas av såväl medlemslandet som FN-insatsen. Detta för att resultaten från rekognoseringsresan ligger till grund för det **Memorandum of Understanding** (MoU) som därefter ska förhandlas mellan FN-sekretariatet och truppbidragarlandet. Rekognoseringsrapporten lämnas till FSG tillsammans med en slutgiltig lista över tyngre materiel som truppbidragaren ämnar ta med till insatsområdet.

|   |                          |                                     |
|---|--------------------------|-------------------------------------|
| FOI MEMO  | Datum/Date<br>7 maj 2014 | Sida/Page<br>6 (11)                 |
| Titel/Title<br>FN:s styrkegenereringsprocess: Analys och rekommendationer för svenskt deltagande i FN:s fredsfrämjande insatser |                          | Memo nummer/number<br>FOI Memo 4930 |

MoU-förhandlingarna syftar till att nå en överenskommelse om de ersättningar som kommer att utbetalas från FN till truppbidragaren. Ett MoU fastställer truppnivåer och frågor rörande *Contingent Owned Equipment* (COE). COE-systemet innebär i korthet att truppbidragarna i så stor utsträckning som möjligt själva bidrar med huvuddelen av materielen samt står för underhåll (ett så kallat *wet lease*). Endast i undantagsfall står FN eller tredje part för underhåll av större materiel/utrustning (ett så kallat *dry lease*). Vilken materiel och underhåll som ersätts regleras sedan i FN:s COE-manual. Ersättningssummorna fastställs i övergripande beslut av generalförsamlingen.

FN:s manual om Contingent Owned Equipment (COE) är den viktigaste utgångspunkten för MoU-förhandlingen

Förhandlingsprocessen leds av DFS:s budget- och finansenhet (*Field Budget and Finance Division*, FBFD) och stöts av ett bredare team från såväl DPKO som DFS. I förhandlingarna bjuds även experter in från andra delar av sekretariatet när så behövs, exempelvis läkare när bidragen gäller fältsjukhus eller minexperter vid minröjning. Vilka som förhandlar på truppbidragarens sida varierar från enbart den militära rådgivaren vid den permanenta representationen till stora förhandlingsdelegationer med bred expertis från medlemsstaterna. DFS förespråkar att en nationell delegation ska inkludera bland annat styrkans högsta befäl eller annan senior militär representant, en logistikexpert samt experter från exempelvis ingenjör- eller sjukvårdsförband där sådana ska sändas ut. Själva förhandlingarna i New York tar i regel mellan en dag och en vecka. FBFD hanterar även förhandlingar kring s.k **Letter of Assist** (LoA) vilket reglerar särskilda ersättningar som faller utanför de vanliga MoU-förhandlingarna. Detta inkluderar bland annat ersättningsnivåer för flygtimmar eller timmar till sjöss och är aktuellt när bidraget rör fartyg, flyg eller helikoptrar. Ett LoA skrivs också när ett medlemsland på egen hand transporterar trupp och materiel till eller från insatsområdet.

MoU-processen inleds med att de två parterna möts i New York och avslutas med ett underskrivet MoU. I vissa fall kan detta inträffa efter att ett bidrag redan har satts in i insatsen. Ersättning betalas ut månadsvis men startar inte förrän ett MoU är underskrivet. I de fall ett land erbjuder mer komplexa bidrag är det särskilt viktigt att personer med rätt befogenheter och kompetens från medlemslandet deltar vid MoU-förhandlingarna för att undvika misstag och samtidigt påskynda processen.

Innan MoU kan färdigställas ska FN<sup>4</sup> göra ett verifieringsbesök till truppbidragarlandet. Ett sådant besök – så kallad *Pre-deployment visit* (PDV) – syftar till att säkerställa att bidraget uppfyller de krav som FN ställt i SUR. Även om FN:s rutiner anger att en PDV alltid ska genomföras så möjliggör FN:s ekonomiska ramar enbart besök till prioriterade truppbidragare: nya truppbidragare eller där det av andra skäl finns tveksamheter kring om bidragen verkligen uppnår de krav som FN ställt på bl.a. materiel och utrustning. Tidigare erfarenheter av brister i bidragen föranleder exempelvis PDV medan goda erfarenheter inte gör det. Sverige och andra västeuropeiska länder är osannolika mottagare av PDV.

När PDV är avslutad, eller beslut om att inte genomföra PDV är fattat, kan MoU färdigställas. Förhoppningen är att sekretariatet och truppbidragaren har mötts så pass regelbundet fram tills dess att denna fas ska gå friktionsfritt. När MoU är överenskommet cirkuleras det på sekretariatet och två exemplar undertecknas slutligen av ASG på DFS och ASG på Office of Operations, DPKO. Därefter skickas dokumentet till bidragarlandets representation i New York för underskrift av ambassadören. MoU kan behöva revideras i de fall CONOPS ändras eller vid andra större förändringar i missionen. Detta görs efter nya förhandlingar.

Truppbidragarna kan välja huruvida de vill transportera sina egna styrkor till insatsområdet eller om de vill att FN ska göra det. Om ett land väljer att skicka sina trupper på egen hand betalar FN ut en ersättning beräknad på vad det skulle ha kostat organisationen att transportera bidraget. Detta regleras i ett LoA. När FN står för transporten måste DFS enhet för **Movement Control** (MovCon) göra en internationell upphandling som tar åtminstone sex veckor. Innan detta kan göras måste bidragarlandet tillhandahålla en *Load list* med information om vad som ska transporteras samt en lista över farligt gods. Många länder

<sup>4</sup> FGS med stöd från andra relevanta delar från DPKO/DFS.

|   |                          |                                     |
|---|--------------------------|-------------------------------------|
| FOI MEMO  | Datum/Date<br>7 maj 2014 | Sida/Page<br>7 (11)                 |
| Titel/Title<br>FN:s styrkegenereringsprocess: Analys och rekommendationer för svenskt deltagande i FN:s fredsfrämjande insatser |                          | Memo nummer/number<br>FOI Memo 4930 |

dröjer med att lämna över en Load list, eller lämnar felaktiga eller otillräckliga uppgifter, vilket leder till stora förseningar.

|   |                          |                                     |
|---|--------------------------|-------------------------------------|
| FOI MEMO  | Datum/Date<br>7 maj 2014 | Sida/Page<br>8 (11)                 |
| Titel/Title<br>FN:s styrkegenereringsprocess: Analys och rekommendationer för svenskt deltagande i FN:s fredsfrämjande insatser |                          | Memo nummer/number<br>FOI Memo 4930 |

## 2 Svenska överväganden

Utifrån en analys av styrkegenereringsprocessen har några områden bedömts vara särskilt viktiga för Sverige att uppmärksamma. Det handlar om aspekter av styrkegenereringen som är centrala för att göra processen så effektiv och välfungerande som möjligt. Rekommendationerna riktar sig till Sverige som truppbidragare inom dagens system och syftar inte till att åtgärda de brister och reformbehov som finns i FN:s styrkegenereringsprocess.<sup>5</sup>

### 2.1 Tydliggör tillgängliga förmågor

När Sverige har identifierat förmågor som är lämpliga att bidra med i FN-ledda insatser behöver dessa göras kända inom FN-systemet. En metod är att använda UNSAS, FN:s styrkeregister där medlemsstaterna anmäler militära och polisiära resurser som kan bli tillgängliga för FN:s fredsfrämjande verksamhet. De svenska anmälningarna till UNSAS är idag fastställda enligt regeringsbeslut och inkluderar hela Försvarsmaktens insatsorganisation. Därmed är UNSAS ur FN:s synvinkel inte ett användbart system för att värdera Sveriges intresse och möjlighet att bidra till FN:s insatser.

Att vara mer selektiv i anmälningarna till UNSAS skulle kunna underlätta samarbetet mellan Sverige och FN. Med mer specificerade förmågor anmälda till UNSAS ökar möjligheterna för proaktiva diskussioner med sekretariatet. Hur seriöst FN tolkar anmälningarna avgörs bland annat utifrån hur ofta de uppdateras. En möjlighet för Sverige är att i framtiden utgå från insatsorganisationen men att med regelbundenhet (flera gånger årligen) se över vilka förband som skulle kunna erbjudas FN i närtid (inom ett år) utifrån verklig tillgänglighet sett till återhämtningstider, övning och beredskap mm. Anmälningarna i UNSAS bör också specificera de olika förmågornas tillgänglighet. Bland annat går det att särskilt ange förmågor som har en uppskattad insättningstid på högst 30 eller högst 90 dagar från det att Note Verbale har gått ut. Bidrag som snabbt kan sättas in är mycket efterfrågade av FN och i det fall Sverige har sådana resurser är anmälningar i UNSAS ett effektivt sätt att meddela FN detta. När ett förband, av olika skäl, inte är tillgängligt bör det avanmälas ur UNSAS. Utöver förband som är tillgängliga i närtid bör UNSAS också användas för att signalera att vissa resurser kan bli tillgängliga i framtiden. Detta skulle exempelvis kunna handla om förband som frigörs i samband med avslutad beredskapstid för Nordiska stridsgruppen (NBG). Anmälningar i UNSAS är inte bindande och beslut om att de facto bidra ligger hos Sverige.

Eftersom UNSAS fortsatt har tydliga brister behövs även andra kanaler för att lyfta fram förmågor Sverige önskar bidra med. Personliga kontakter är viktiga i styrkegenereringsprocessen och den militäre rådgivaren (MilAd) på den svenska representationen i New York spelar en helt central roll i kommunikationen med sekretariatet. Rådgivarens personliga kontakter med handläggarna på sekretariatet, särskilt FGS, är avgörande för att få tillgång till information från FN samt för att vid rätt tidpunkt visa på Sveriges intresse av att delta i en specifik insats eller bidra med specifika resurser. Fungerande kommunikation mellan New York, Regeringskansliet (inklusive mellan relevanta departement) och Försvarsmakten är vidare avgörande för arbetet ska flyta på smidigt.

Vid intresse att bidra till FN:s insatser bör kommunikationen intensifieras även på andra nivåer. Medlemsländer som vill göra FN uppmärksam på ett möjligt engagemang kan kommunicera detta via ambassadören vid representationen eller från politisk nivå i huvudstäderna direkt till *Office of Operations* på DPKO där listan med truppbidragare formellt avgörs. Kontakter mellan ministrar, eller statsöverhuvuden, och chefen för DPKO (*Under-Secretary General*), eller till och med generalsekreteraren, är vanligt förekommande för att främja nationella bidrag till FN:s insatser.

FN:s styrkegenereringsprocess är i stor utsträckning en bilateral fråga mellan FN och enskilda medlemsländer och har en låg grad av transparens. UNSAS tillåter till exempel inte medlemsstaterna att se

<sup>5</sup> För en utförlig beskrivning av FN:s styrkegenereringsprocess och rekommendationer kopplade till reform av denna, se Adam Smith och Arthur Boutellis, "Rethinking Force Generation: Filling the Capability Gaps in UN Peacekeeping", *Providing for Peacekeeping*, No. 2, IPI, May 2013.



|   |                          |                                     |
|---|--------------------------|-------------------------------------|
| FOI MEMO  | Datum/Date<br>7 maj 2014 | Sida/Page<br>9 (11)                 |
| Titel/Title<br>FN:s styrkegenereringsprocess: Analys och rekommendationer för svenskt deltagande i FN:s fredsfrämjande insatser |                          | Memo nummer/number<br>FOI Memo 4930 |

vilka anmälningar som gjorts av andra länder. För länder som helst bidrar tillsammans med andra länder med likvärdiga förmågor och standarder innebär detta att nära dialog med andra potentiella truppbidragare också är viktig. Detta gäller såväl kommunikation mellan nationella militära rådgivare i New York som mellan Stockholm och andra huvudstäder.

## 2.2 Var proaktiv och tidigt engagerad

FN:s organisation och styrkegenereringsprocess ställer höga krav på framförhållning i medlemsstaternas agerande. Sverige behöver förhålla sig till att information ofta måste sökas från FN snarare än att den ges av organisationen. Detta beror sällan på en ovilja att dela information utan snarare på en hög arbetsbelastning på FN:s handläggare. Eftersom samordningen mellan olika enheter och avdelningar inom sekretariatet ibland är bristfällig och eftersom styrkegenereringen ofta bygger på personliga kontakter snarare än institutionella processer finns också anledning för medlemsstater att söka information direkt från handläggare på sekretariatet.

Sedan ett par år tillbaka har sekretariatet i större utsträckning börjat ta kontakt med möjliga truppbidragarländer redan under planeringsfasen av en ny insats. Om Sverige har möjlighet att tidigt signalera intresse kan det underlätta den fortsatta processen avsevärt för såväl Sverige som FN. Sådana signaler skulle ge Sverige tillgång till information om insatsplanering, inklusive vilka andra länder som kan tänkas bidra. Från FN:s sida innebär tidiga indikationer om tänkbara styrkebidrag ett bättre planeringsläge och att viktiga processer kan inledas tidigare. I dessa tidiga skeden av processen är planeringen fortfarande osäker och indikationer uppfattas inte som bindande av FN.

För FN kan det vara politiskt komplicerat att säga nej till bidrag från länder som tidigt indikerat en vilja att bidra, även om det finns farhågor att bidragen har brister. Att vänta med att ange intresse tills alla förutsättningar, interna och externa, är helt klargjorda kan därför innebära att ett bidrag inte får plats i insatsen. Länders goda rykte inom FN kan förvisso vara till hjälp men sekretariatet måste balansera mellan över 100 truppbidragares intressen. Trots att Sverige har ett rykte om att vara effektivt och pålitligt och dessutom har förmågor som FN starkt efterfrågar, är det därmed ett felaktigt antagande att tro att ett svenskt bidrag alltid kommer att accepteras.

Det finns exempel där andra europeiska länder önskat bidra med högst efterfrågade resurser men där landet haft svårt att indikera vilja innan alla interna överenskommelser och planer har varit klara. Detta har då lett till en situation där FN, i stort omedveten om möjligheten till detta bidrag, gått vidare och accepterat bidrag av lägre kvalitet. Även för Sverige kan det vara svårt att ange en vilja att bidra innan politiska beslut är fattade. Det bör dock vara en ambition att i högsta möjliga grad låta nationella processer pågå parallellt med FN:s planeringsprocess istället för att invänta slutgiltiga klartecken. Det är då viktigt att tydliggöra för FN att bidragen är avhängiga den nationella processen. Det finns en acceptans inom FN för att nationella politiska processer kan ta tid så länge FN är informerat om vad som händer. Samtidigt är det viktigt att känna till och ha beredskap för att det generellt tar lång tid för FN att sätta upp fredsfrämjande insatser. FN ger en ungefärlig uppskattning om 6 månader från att planeringen för en insats startar till dess att trupperna är på plats i insatsområdet. Samtidigt finns det flera exempel där det har tagit upp emot ett år eller ännu längre för att få ett bidrag på plats. Från det att en insats börjar diskuteras till dess att ett bidrag sätts in kan det alltså gå lång tid och detta påverkar nationella frågor om beredskap, budget, beslutsprocesser etc.

## 2.3 Identifiera FN:s behov

Det är föga förvånande enklare att bidra med sådant som efterfrågas av FN än sådant som organisationen redan har tillgång till eller inte ser stora behov av. Traditionellt har den militära delen av FN:s insatser varit uppbyggda av infanteriförband och denna förbandstyp utgör fortfarande själva stommen i insatserna. Även om FN kan uppleva vissa svårigheter i att uppnå såväl numerär och kvalitet vad gäller dessa förband så är infanteri en resurs som FN generellt har god tillgång till. Den typ av bidrag som FN främst önskar från exempelvis europeiska länder är kvalitativa bidrag som de traditionella truppbidragarna inte har tillgång till. Detta gäller exempelvis mer högteknologiska förmågor och spetskompetenser inom områden såsom

|   |                          |                                     |
|---|--------------------------|-------------------------------------|
| FOI MEMO  | Datum/Date<br>7 maj 2014 | Sida/Page<br>10 (11)                |
| Titel/Title<br>FN:s styrkegenereringsprocess: Analys och rekommendationer för svenskt deltagande i FN:s fredsfrämjande insatser |                          | Memo nummer/number<br>FOI Memo 4930 |

kommunikation och ledning, rörlighet (luft och mark), sjukvård, informationsinhämtning och analys, minröjning och ingenjörsförband. Efter neddragningarna av de militära styrkorna i Afghanistan hoppas FN att avancerade förmågor i högre utsträckning ska bli tillgängliga för FN-insatser. Även om FN alltid har haft ett behov av dessa typer av bidrag så kan det för närvarande ses öka i och med att hotbilden i vissa insatsmiljöer, exempelvis där det finns ett terrorismhot, förändrar de krav som ställs på FN:s insatser. Att bidra med avancerade förmågor ger därmed stor politisk goodwill i FN liksom inflytande i den specifika missionen. Sådana bidrag lämpar sig också väl för europeiska länder som har ställt om till mer kvalitativa militära förmågor med något mindre numerär men ofta med de specialistkompetenser som efterfrågas av FN.

Generellt är understödsenheter (*enablers*) starkt efterfrågade. Styrkegenereringsprocessen för understödsenheter kan vara komplicerad eftersom det utöver kontakter med DPKO även krävs dialog med DFS som ansvarar för understöd i FN:s insatser. Samtidigt gör bidrag med högt uppskattade och efterfrågade resurser styrkegenereringsprocessen ofta enklare då många dörrar på FN öppnas vid möjligheten att fylla denna typ av behov.<sup>6</sup> Särskilt efterfrågat är resurser, såväl understödsenheter som andra bidrag, som kan komma på plats snabbt. Resurser som går att sätta in med en till högst tre månaders varsel från det att en Note Verbale har gått ut är särskilt efterfrågade.

## 2.4 Tydliggör nyttan med ett bidrags eventuella avvikelser från uttalade behov

En utmaning för Sverige och flera andra länder med moderna försvarsmakter är att utformningen på dessa inte alltid överensstämmer med FN:s standarder. Paradoxalt nog handlar det om både för stora och för små bidrag. FN:s styrkebehovsbeskrivningar utgår från mer traditionella arméer och truppbidrag. Ett tydligt exempel är att en bataljon inom FN beräknas uppgå till 850 personer. Tack vare hög kvalitet på förband och materiel kan Sverige lösa en bataljons uppgifter med färre personer. Eftersom FN:s styrkebehovsbeskrivningar ofta är uttryckta i kvantitet snarare än kvalitet kan detta dock tolkas av FN som att bidraget inte uppfyller organisationens krav. Storleken på bidraget kan därför bli en viktig fråga i MoU-förhandlingarna, i synnerhet som det finns en risk att FN inte kommer vilja betala ut full ersättning för ett bidrag som inte anses uppfylla behoven. I värsta fall kan det även påverka FN:s beslut om att överhuvudtaget acceptera ett bidrag. Flera europeiska länder har upplevt att deras bidrag inte ”passar in” i förhandlingarna med FN. Problemet är dock inte oöverkomligt och det finns en ökande förståelse på FN för behovet av att hantera olika bidrag på olika sätt. Samtidigt kräver detta mycket av truppbidragarlandet som måste tydliggöra att bidraget kan uppnå avsedd, om inte ännu högre, effekt med resurser som avviker från FN:s mallar.

Andra länders erfarenhet visar att lösningen ofta ligger i en tydlig strategi för att ”sälja in” bidraget i befintlig storlek till FN. Detta bör göras innan MoU-processen inleds och helst i samband med att Sverige ger svar på Note Verbale, eller snarast möjligt därefter. Huvudsakligen handlar det om att visa FN att bidraget överensstämmer med CONOPS och mandatet och att bidraget kommer att kunna klara de uppgifter som fastställts i styrkebehovsbeskrivningen, även om storlekkriterierna inte uppfylls.

Även för mindre bidrag eller bidrag med understödande enheter kommer svenska bidrag sannolikt att avvika något från det FN formellt efterfrågar. Krav på säkerhet och underhåll och de extra resurser som detta medför, innebär för Sverige och andra europeiska länder att bidragen som erbjuds många gånger blir större än vad FN efterfrågar. Även i dessa fall är det ersättningsfrågorna som blir en utmaning. FN betalar inte ut ersättning för trupper eller materiel som ligger utanför vad som efterfrågats. Detta diskuteras i samband med MoU-förhandlingarna men det kan vara fördelaktigt att signalera till FGS i ett tidigt skede, gärna i samband med svar på Note Verbale, att Sverige inte förväntar sig ersättning för dessa delar. Kostnadsfrågan skulle annars kunna leda till osäkerheter kring huruvida FN kan acceptera det svenska

<sup>6</sup> Det är i sammanhanget svårt att dra tydliga lärdomar från det svenska C-130 bidrag som aldrig sattes in i MINUSMA. Inom FN betraktas problemen kring bidraget som en anomali, och något som inte kommer att upprepas.

|   |                          |                                     |
|---|--------------------------|-------------------------------------|
| FOI MEMO  | Datum/Date<br>7 maj 2014 | Sida/Page<br>11 (11)                |
| Titel/Title<br>FN:s styrkegenereringsprocess: Analys och rekommendationer för svenskt deltagande i FN:s fredsfrämjande insatser |                          | Memo nummer/number<br>FOI Memo 4930 |

bidraget. Även om Sverige avstår ersättning för personal och utrustning i den överskjutande delen av bidraget kommer ett stort bidrag ses som problematiskt av delar av sekretariatet, i första hand DFS, på grund av exempelvis fysiska begränsningar i att ta emot större bidrag än efterfrågat, exempelvis rörande utrymme för förläggning. Vidare måste sekretariatet följa de riktlinjer om numerär som mandatet föreskriver. Sekretariatets flexibilitet i frågan kan därmed vara begränsad just därför att ett större bidrag än föreskrivet kan leda till att andra delar av missionen måste minskas. Även själva missionen kan komma att ha åsikter i styrkegenereringen eftersom insatsens budget påverkas av den extra kostnaden ett större bidrag medför. För medlemsländerna kan det då vara enklare att sända ut ett s.k. *National Support Element* (NSE) som helt står utanför insatsen. Detta har dock konsekvenser såsom att dessa inte får tillgång till FN:s resurser eller erkännande som FN-veteraner.

Då ett medlemslands bidrag är större eller mindre än vad FN formellt efterfrågar är det viktigt att ha god kännedom om FN:s COE-manual för att förstå FN:s utgångspunkt för bedömning av bidraget och även i detalj förstå på vilket sätt bidraget avviker från FN:s förväntningar.

## 2.5 Systematisera kunskapsuppbyggnaden kring FN:s styrkegenerering

För att säkerställa att styrkegenereringsprocessen och därmed ett svenskt deltagande i FN:s fredsfrämjande insatser löper smidigt behöver kunskap byggas upp i Sverige om FN:s processer och strukturer. FN:s styrkegenerering är komplex med många aktörer och otydliga riktlinjer. Inom sekretariatet finns flera, ibland motverkande, viljor och olika avdelningar äger olika frågor. I vissa fall kan även missionerna spela en stark roll. Ett första steg är att hantera den formella processen. COE-manualen är ett viktigt ingångsvärde, tillgång till mallar för exempelvis MoU och LoA ett annat. Handläggare kan även gå kurser, exempelvis den COE-kurs<sup>7</sup> som genomförs i Norge. Genom ett förnyat deltagande kommer också förståelsen för de informella processerna att öka. För att undvika att misstag upprepas och att kunskap går förlorad måste sådana erfarenheter dokumenteras. Regelbundna besök i New York och i missionerna på tjänstemannanivå är viktiga för att öka kunskapen och bygga nätverk, liknande de som idag finns i Nato och EU. Om Sverige avser att öka deltagandet i FN:s insatser är det angeläget att resurser läggs på att bygga upp denna kunskap om organisationen och dess styrkegenereringsprocess.

<sup>7</sup> <http://hogskolene.forsvaret.no/english/nodefic/courses/Pages/NORDEFECO-UNCOE.aspx>