

Underrättelseförmåga i FN:s fredsfrämjande insatser

Cecilia Hull Wiklund och Camilla Elowson

Allt fler erfarenheter från FN-insatser talar för behovet av en utvecklad underrättelseförmåga inom FN. De senaste åren har inlärningskurvan inom underrättelseområdet varit brant för FN. För att underrättelseförmågan ska kunna utvecklas ändamålsenligt framöver krävs dock en tydligare målbild. Vilken typ av underrättelseverksamhet FN bör ägna sig åt, om ens någon, är dock en politiskt laddad fråga bland medlemsstaterna. Samförstånd kring en rimlig ambitionsnivå för underrättelseverksamhet i FN förutsätter en mer transparent diskussion bland medlemsländerna.

Genom FN:s historia har rädsla för spioneri på värdland och kringliggande länder inneburit att försök att utveckla en underrättelseförmåga i FN har varit kontroversiella. Försök att etablera permanenta underrättelseenheter vid bland annat FN-sekretariatet har prövats, men har blockerats eller blivit kortvariga. En underrättelseförmåga på sekretariatnivå i FN fortsätter att vara ifrågasatt. I fält har situationen varit något annorlunda. Underrättelseförmåga i FN:s insatser har visserligen varit omstridd samtidigt som behoven på marken blivit mer uppenbara. Motståndet mot underrättelseverksamhet har även varit mindre då medlemsstaterna har mindre insikt i vad som sker i fält.

Framväxt av FN:s underrättelseverksamhet

Redan FN:s första militära insats, i nuvarande Demokratiska republiken Kongo (DRK) i början på 1960-talet, hade en underrättelseförmåga. Den svenska bataljonen i insatsen använde sig exempelvis av signalspaning för att avlyssna radiokommunikation. Under kalla kriget syftade de flesta av FN:s insatser dock till att övervaka eldupphör och behovet av underrättelser ansågs därmed lågt. Flera av 1990-talets konflikter, såsom Rwanda, Bosnien och Somalia, ledde till en förändrad syn kring FN:s behov av underrättelseförmåga. En diskussion inleddes om hur utrymme för underrättelser skulle kunna skapas i FN. Underrättelseverksamheten har sedan dess ökat och metoderna för inhämtning har blivit fler. Verksamheten inom FN har dock inte alltid skett med bred kännedom bland medlemsstaterna. För att undvika att frågan blir alltför kontroversiell har arbetet ofta gått under namnet informationsanalys.

Sedan millennieskiftet har FN-systemet avsatt särskilda resurser för underrättelseanalys inom insatserna. Detta inkluderar bl.a. administrativa celler för civil-militärt informationsutbyte och analys, s.k. Joint Mission Analysis Cells (JMACs). JMACs har införts i alla FN-insatser etablerade efter 2006.¹ Under ledning av den i närtid avgående undergeneralsekreteraren för fredsfrämjande insatser, Hervé Ladsous, har FN sedan 2011 bedrivit ett övergripande arbete med att modernisera FN:s insatser. Detta har bland annat inneburit en satsning på användning

av avancerade teknologier i insatsområden, särskilt drönare som först introducerades i FN-insatsen i DRK 2013. Under 2013 togs ännu ett stort steg framåt då FN etablerade insatsen MINUSMA i Mali. Inom ramen för denna insats inrättades den första explicita underrättelseenheten i FN, den s.k. All-Sources Information Fusion Centre (ASIFU). ASIFU resursattes av europeiska truppbidragare med avancerade underrättelseförmågor. Centret har dels kommit att utmana frågan om vilken grad av underrättelseförmåga som FN behöver, samt vad som är politiskt gångbart i organisationen.

Behovet av underrättelser i FN

Behovet av att utveckla underrättelseförmågor i FN:s insatser motiveras inom FN främst av möjligheten till förbättrat egenskydd, skydd av civila och mandatuppfyllnad. FN upplever i dagsläget störst behov av underrättelser i insatserna i Mali (MINUSMA), DRK (MONUSCO), Centralafrikanska republiken (MINUSCA) och Sydsudan (UNMISS). Dessa insatser verkar alla i asymmetriska miljöer som utgör ett hot mot FN:s egen personal och/eller har ett stort behov av att skydda civila.

Att behovet av underrättelser i FN-insatser har ökat är en konsekvens av att dagens insatser har fått flera militära uppgifter än vad fredsfrämjande insatser traditionellt haft. Under 2013 fick exempelvis insatserna i Centralafrikanska republiken (CAR), DRK och Mali mandat att neutralisera och avvärpa särskilda grupper (MONUSCO), samt att stabilisera insatsområdet (MINUSCA och MINUSMA). Detta innebär en viktig doktrinär förändring inom FN.

Nuvarande debatt inom FN

Ett tydligt förhållningsätt till underrättelsearbete har hittills saknats inom FN. För att åtgärda denna brist arbetar FN-sekretariatet för närvarande med att utveckla ett internt strategiskt policyramverk för underrättelseverksamhet. Policyn har som ambition att vidareutveckla och harmonisera de strukturer och processer för underrättelsearbete som redan finns på plats i FN-systemet.

¹ Kvaliteten på JMACs, och dess betydelse, har varierat kraftigt mellan insatserna. En avgörande faktor har varit den civila insatschefens förmåga att agera beställare och nyttjare av analysen som producerats.

Det strategiska ramverket väntas färdigställas i slutet av mars 2017.

Ett antal länder är starka motståndare till utvecklingen av underrättelseförmåga inom FN. De representeras främst av Ryssland och den så kallade Non-Aligned Movement (NAM). Motståndet bottnar i en oro att underrättelser främst ska nyttjas av enskilda medlemsländer för att driva en egen agenda.

Den strategiska policyn är ett första steg för FN mot en gemensam samsyn kring underrättelseverksamhet. Vissa kontroversiella frågor lär utelämnas i policyn i detta tidiga skede. Ramverket ska därför ses som ett avstamp för en längre process där mer detaljer och ytterligare ramverk är att vänta under kommande år.

Omstridda områden

Det fortsatta arbetet kommer att behöva reglera de mest omstridda områdena. Detta rör till att börja med den politiska känsligheten i själva begreppet underrättelser. En annan fråga är vilka metoder för underrättelseinhämtning som är tekniskt och etiskt möjliga i FN. Utöver detta behöver rädslan för att en underrättelseförmåga i FN utgör ett hot mot medlemsstaternas suveränitet hanteras, och det upplevda hotet eventuellt begränsas. Andra omstridda områden inkluderar FN:s förmåga att bevara hemlig information samt frågan om äganderättigheter och spridning av FN inhämtade underrättelser. Dessa omstridda områden beskrivs i mer detalj nedan.

• Underrättelsebegreppet

Begreppet ”underrättelser” saknar definition i FN-sammanhang och är politiskt känsligt.² Även bland de aktörer som ställer sig positiva till att insatsernas underrättelseförmåga utvecklas finns distinkta skiljelinjer om hur FN bör förhålla sig till begreppet.

I det första synsättet bedöms att underrättelseverksamhet de facto sker i fält men är drivet av truppbidragare snarare än FN. Underrättelser är därför något som behöver talas öppet om, för att regleras och systematiseras av organisationen. Det andra synsättet bygger snarare på en uppfattning att det är riskfyllt att tala öppet om underrättelseverksamheten.

² I en utredning av FN:s underrättelseystem som nyligen gjorts av International Peace Institute (IPI) hävdas att underrättelsebegreppet i FN-sammanhang är ’mystifierat’, saknar definition och sällan diskuteras i tillräcklig utsträckning. Se Abilova, O and Novoseloff, A. ’Demystifying Intelligence in UN Peace Operations: Towards an Organizational Doctrine’. New York: International Peace Institute, July 2016.

³ Signalspaning anses vara särskilt kontroversiellt inom FN och utpekades av flera intervjuade medlemsstater som en direkt olämplig verksamhet för FN.

Ur denna synvinkel uppfattas policyramverket, och användningen av underrättelsebegreppet, som något som kan resultera i ytterligare motstånd bland vissa medlemsstater och därmed hindra en behövlig förmågeutveckling.

• Inhämtning

En stor del av debatten kring lämpligheten med underrättelser i FN är kopplat till inhämtningsmetodik och val av sensorer.

Juridiskt sett har FN rätt att ägna sig åt alla former av underrättelseinhämtning som inte överträder Genèvekonventionen, FN-stadgan, insatsens säkerhetsrådsmandat och värdlandets godkännande. Dock saknas i stor utsträckning juridisk reglering om inhämtningsmetoder på en mer detaljerad nivå.

En annan fråga gäller vad som är etiskt legitim inhämtning, givet FN-systemets värderingar om transparens, opartiskhet och mänskliga rättigheter. Ofta uttrycks att dold inhämtning, exempelvis avlyssning av krypterade meddelanden, kamouflerad observation eller avlöning av källor, vore olämpligt för FN. Trots detta har denna typ av inhämtning förekommit i flera insatser. I vissa fall, exempelvis i MINUSTAH där avlöning av källor varit vanligt förekommande, förklaras den dolda inhämtningen med att den skett på initiativ av enskilda truppbidragare utan att ha varit sanktionerat av FN. I andra fall, exempelvis gällande förekomsten av signalspaningsenheter³ inom MINUSMA, har helt enkelt en transparent diskussion inom FN saknats.

Att inhämtningen idag i stort kontrolleras av truppbidragen är en anledning till att FN vill fastställa ett policyramverk. Ett arbete med att färdigställa en handbok för underrättelser på taktisk/operativ nivå är också pågående inom FN-sekretariatet och uppges omfatta övergripande regler för lämplig inhämtning. Norge stöder också FN i att utveckla en FN-kurs i underrättelseverksamhet.

• Spioneri och suveränitet

I dagsläget utgör frågan om suveränitet ett betydande hinder för FN:s underrättelseverksamhet. Värdlandets attityd till underrättelseinsamling har varit avgörande för FN:s möjligheter till underrättelsearbete. Exempelvis har Mali och DRK varit lättare för FN att agera i än Sydsudan, där FN haft en tydlig konflikt med sittande regering. Inhämtningsmetoder som möjliggör gränsöverskridande underrättelseinhämtning har mött särskilt motstånd. Suveränitetsfrågan berör därmed även grannländer. Pågående diskussion om användningen av drönare är en särskilt aktuell i detta hänseende.

- **Lagring, sekretess och hantering av underrättelser**

Ökad underrättelseinhämtning innebär att FN kommer att behöva hantera och lagra mer känslig information. Frågetecken kring FN:s förmåga att hantera sekretess är dock stora. FN har visserligen ett rudimentärt klassificeringssystem, men brister i dagsläget i upprätthållandet av detta. Bland annat saknas möjlighet att vidta åtgärder gentemot personal som är värdslös med klassificerat material. Därtill råder en organisationskultur där FN-personal, vid såväl fältinsatserna som i sekretariatet, i princip förväntas dela med sig av relevant information – även klassificerad sådan – till sina hemländer. En annan allvarlig brist är den låga och ibland obefintliga datakompetensen hos vissa stabsofficerare och truppbidragarländer inom FN-systemet.

Från och med 2017 förväntas FN få ett nytt, eget, insatsöverskridande ledningssystem för klassificerad information. Det nya systemets säkerhet bedöms dock inte fullt klara krav motsvarande NATO:s ”restricted”-nivå, vilket begränsar vilken information systemet kan hantera. Teknologiska förbättringar åtgärdar inte heller behoven av att etablera en tillfredsställande underrättelsekultur inom FN eller behoven av att säkerställa att insatserna kan förses med kompetent underrättelsepersonal.

- **Ägande och delning av underrättelser**

Känsliga frågor är också äganderätten av den underrättelse som samlas in, samt hur de underrättelser som FN samlar in delas vidare. Ett viktigt, ännu obesvarat, spörsmål är huruvida det är FN eller inhämtande truppbidrag som äger den rådata som samlas in.

Flera medlemsstater bekymras också av principen om transparens, vilken innebär att värdländerna tillåts (åtminstone viss) tillgång till underrättelserna. Till detta kommer ifrågasättande av hur underrättelser delas inom insatserna, och om alla truppbidrag är lämpliga att få ta del av de underrättelser som genereras. En viktig aspekt här är medlemsstaternas oro att den egna underrättelseinhämtningsförmågan ska blottas.

Värd- och grannländer oroas i sin tur av hur information och underrättelser som samlas in delas med andra FN-organ och tredje part. FN:s princip är att dela all information med t.ex. sanktionskommittéer och kontor för mänskliga rättigheter, oavsett om informationen klassas som underrättelser eller inte.

En speciellt komplicerad fråga gäller FN:s legala förutsättningar att delge information vidare till medlemsstater eller andra organisationer som bedriver parallella insatser i anslutning till FN. Frågan har aktualiserats senast i Mali,

då juridiska och etiska tveksamheter föreligger om huruvida MINUSMA kan dela underrättelser som möjliggör att den franska anti-terroroperationen Barkhane kan slå ut lokala terrorgrupper. En sådan delning innebär juridiskt att insatsen på omvägar bedriver anti-terror verksamhet, en uppgift som inte ingår i insatsens mandat. Om denna delning sker kan det leda till att Barkhanes motståndare ser MINUSMA som en legal måltavla. Samtidigt hävdar vissa att en sådan delning kan motiveras av insatsens mandat att skydda civila.

Avgörande faktorer för vägen framåt

Hur den framtida utvecklingen av FN:s underrättelseförmåga kan komma att se ut är beroende av ett antal faktorer. Det rör sig främst om att målsättningarna för underrättelseverksamheten klargörs, att viljan att transparent diskutera underrättelser i FN ökar samt att FN:s förmåga att inhämta underrättelser vidareutvecklas.

- **Klargörande av målsättningar**

Frågan om vilka grundläggande principer som ska styra utvecklingen av FN:s underrättelseverksamhet är fortfarande outredd. Detta har inneburit att underrättelseförmågan utvecklats ad hoc snarare än varit målstyrd. Framförallt har principerna blivit starkt präglade av MINUSMA:s europeiska truppbidragare och ASIFU.

Inom ASIFU har FN anammat såväl Nato-språk som praxis. Detta har dock skapat en oro att underrättelseförmågan i FN-insatser riskerar modularas på ett system grundat på Natos erfarenheter och som egentligen är olämpligt översatt till en FN-kontext. Med detta menas särskilt att underrättelser i Nato-sammanhang främst används för att bekämpa en specifik motståndare, medan behovet i en FN-insats snarare är att öka förmågan att förstå lokal maktdynamik och att uppnå en politisk lösning. Det finns även en oro att allt för stor tillit till Nato – både som modell och som truppbidragare – kan försumma möjligheterna att bygga på de förutsättningar som finns i FN:s omfattande civila organisation. Vidare kan konstateras att en stor del av den underrättelse som samlades in av ASIFU inte heller delades med FN eftersom den ansågs för känslig för organisationen att hantera. Relevansen av en sådan avancerad underrättelseförmåga i en FN-insats kan därför ifrågasättas.

Ett klarläggande av vilken nivå och vilken typ av underrättelseverksamhet som FN bör eftersträva är avgörande för en ändamålsenlig utveckling av FN:s underrättelseförmåga.

- **Viljan till transparent diskussion**

För att klargöra FN:s målsättningar behövs en mer genomgående, transparent, debatt om ämnet. Exempelvis skedde tillblivelsen av ASIFU bakom lyckta dörrar. Anledningen till detta var att de drivande europeiska staterna vid tiden oroade sig för att om initiativet diskuterades öppet, så skulle de medlemsstater som traditionellt varit skeptiska till att utrusta FN med en underrättelseförmåga motsätta sig initiativet.

En öppen debatt mellan medlemsstaterna, där känsliga frågor diskuteras – såsom om vem informationen ska användas av och varför – är till syvende och sist en förutsättning för att identifiera under vilka villkor FN:s underrättelseverksamhet kan implementeras. Den misstänksamhet som idag finns kring underrättelseverksamhet innebär att en ökad transparens i diskussionerna blir avgörande. En begränsad insyn kan däremot få en kontraproduktiv verkan, då detta riskerar att befästa ett redan existerande motstånd bland de inblandade parterna. Kritik har framförts mot FN för att ha prioriterat att i utvecklingen av policyramverket driva på en snabb och intern policyprocess istället för att vänta in en öppen diskussion mellan medlemsländerna.

- **Inhämtningsförmåga**

Allt oftare lyfts argumentet att FN-insatserna blivit alltför teknikfokuserade i en tid när mer grundläggande förmågor fortfarande saknas. Drönare har visat sig vara mycket användbara i flera insatser, och FN planerar sprida användningen till fler insatsområden. Samtidigt innebär en avsaknad av exempelvis lätta spaningsförband, språkkunskaper och kvinnliga soldater att FN brister i förmåga att samla in underrättelser även inom mindre kontroversiell inhämtning, såsom patrullering. Exempelvis skulle FN:s inhämtningsförmåga i Mali sannolikt stärkas avsevärt av att arbeta bort de så kallade nationella förbehåll som innebär att vissa truppbidragare frånsäger sig att röra sig ute bland befolkningen i oroliga områden, där behovet av underrättelser är som störst. Att säkerställa truppbidragens duglighet att författa spaningsrapporter skulle sannolikt också vara effekthöjande.

Vad som snarast krävs är en väl avvägd kombination av personbaserad inhämtning, teknologiskt baserad inhämtning och öppna källor. En möjlig framtida arbetsfördelning att överväga är att vissa truppbidrag fokuserar på teknologisk inhämtning givet dess tekniska kapacitet, medan truppbidrag med närmare kulturella och språkliga band till befolkningen får en större roll inom personbaserad inhämtning. Möjligheten att utveckla potentialen hos

truppbidragen med lokalkännedom bör utforskas, då dessa ofta mer naturligt kan skapa kontakten med befolkningen och framkalla förtroende att ge information.

Avslutande diskussion

Tack vare sin unika organisation med en kombination av militära, polisiära och civila resurser, samt ett ofta mycket långvarigt engagemang i konflikthårdar, har FN redan idag tillgång till mycket av den information som är nödvändig för att skapa, för organisationen, relevanta underrättelser. Även om FN-systemet i teorin är integrerat i fält, har samordningen i verkligheten sällan fungerat. FN är idag inte i närheten av ett fungerande underrättelsesystem.

Den process som FN påbörjat med policyramverket syftar till att införliva underrättelser som en naturlig del i FN:s fredsfrämjande arbete. Till detta kommer dock ett behov av att öka FN:s förmåga att faktiskt genomföra underrättelseverksamhet.

För att FN ska kunna nyttja all den information som finns tillgänglig inom systemet krävs strukturer och processer som möjliggör gemensam analys och säkerställd delning och lagring av informationen. En annan utmaning för ett förbättrat underrättelsesystem i FN-insatser är avsaknaden av en komplett underrättelsecykel, med en förbättrad bild av såväl vilken underrättelse som behövs och varför. För att en fungerande länk mellan beställare, inhämtare och bearbetare ska kunna etableras, och en underrättelsekultur ska växa fram, krävs ökade kunskaper för FN-personal om underrättelsecykeln. Därtill är det nödvändigt att kompetensen hos truppbidragare vad gäller såväl underrättelsetjänst som IT-system höjs.

2017 kan innebära ökade möjligheter. Inköpet av det nya ledningssystemet; den förväntade operativa/taktiska manualen för militär underrättelser i FN-insatser; samt den nya kursen i FN:s underrättelsetjänst har förhoppningsvis en sammantaget förmågehöjande effekt. En svår utmaning är dock den begränsade viljan samt kapaciteten att agera på underrättelser bland FN och dess medlemsstater.

Avslutningsvis, som tidigare påtalats, har det ökade behovet av underrättelser uppkommit delvis av alltmer hotfulla insatsmiljöer. Samtidigt råder oenighet bland medlemsstaterna om vad FN:s roll i dessa miljöer bör vara. Av avgörande betydelse för hur FN:s underrättelseförmåga bör utvecklas är därför också den bredare debatten om framtiden för FN:s insatser, vad de bör kunna uppnå och hur de bör utformas. Först när en klar hållning i denna fråga har etablerats kan det klargöras vad en rimlig ambitionsnivå för underrättelseförmåga i FN innebär.

Cecilia Hull & Camilla Elowson