

# Förenta Nationerna – en ny aktör i det globala underrättelsesamhället

Henrik Häggström

## Abstract

Intelligence service as a method to produce analytical reports has always been controversial within the UN as the use of secret information raises ethical dilemmas linked to espionage and impartiality. As a result of this critical approach, UN missions throughout history have lacked their own capacity for intelligence gathering and analysis. Instead, they have had to rely on the intelligence capability of the troop contributing countries. This has created ad hoc solutions and made it difficult for peace missions to manage their own personnel's security and to create peace and stability in the field of action. However, the UN's critical approach to conducting its own intelligence service changed fundamentally when the UN Secretary-General Ban Ki Moon in July 2017 adopted a new Peace Keeping Intelligence Policy in peacekeeping operations. The decision resulted in sharp protests from both colleagues and member countries. Does this mean that the UN has now become a player in the global intelligence community? This report attempts to describe the UN's reform efforts and analyses what future challenges and consequences this may have.

## Inledning

De senaste 30 åren har FN blivit allt mer involverat i fredsbevarande uppdrag. Under åren 1989 till 2017 ledde organisationen över 50 missioner, en fyrdubbling i förhållande till de föregående fyrtio åren (Undpko 2019). Fram till 1988 engagerades endast ett litet antal fredsbevarande trupper i FN-regi, i princip alla med mandat i enlighet med FN-stadgans kapitel IV; undantaget var insatsen Onuc (1960–1964)<sup>1</sup> i dåvarande Kongo. Missionernas uppdrag

1 Onuc, dvs. United Nations Operation in the Congo.

var relativt begränsade, med huvudsakligt fokus på tvistelösning och övervakning av fredsavtal mellan traditionella styrkor (Labuda 2014). Nästan alla FN-missioner under 2000-talet har däremot genomförts med ett mandat enligt FN-stadgans kapitel VII, som medger rätten att kunna bruka våld i både fredsskapande, fredsbyggande och fredsbevarande syfte. FN-insatserna har utvecklats från övervakning av vapenstillstånd till att även omfatta en lång rad uppgifter som försvar av civila, stöd till genomförandet av val och skydd av mänskliga rättigheter (Dorn 2006).

Våld riktat mot FN:s fredsbevarande soldater har varit vanligt förekommande. Stridande parter har inte alltid varit regelrätta militära aktörer utan i lika hög grad terrorister, våldsbejakande extremister, paramilitära grupper, självutnämnda poliser, frihetskämpar eller kriminella gäng och nätverk (Abilova & Boutellis 2016). I länder som Demokratiska Republiken Kongo-Kinshasa (Monusco), Centralafrikanska republiken (Minusca), Darfur (Unamid), Mali (Minusma), Sydsudan (Unmiss), Afghanistan (Unama), tidigare Bosnien (Unprofor), Kosovo (Unmik) och Somalia (Unitaf/Unosom II) har en ny generation fredsbevarande soldater tvingats möta en verklighet där regeringar inte längre har kontroll över territoriet och där lag och ordning inte fungerar eller är på väg att kollapsa helt (Dorn 2006). Det rör sig om situationer i gränslandet mellan krig och fred, präglade av civila konflikter, där stridande grupper ofta är integrerade med lokalbefolkningen och assimilerade med lokala maktfärer och där de kombinerar både konventionella och okonventionella metoder, så kallad hybrid krigföring, för att uppnå maximal militär effekt (Abilova & Novosseloff 2016).

De nya omständigheterna ställer krav på FN, bland annat i form av omvärldsbevakning och underrättelsestöd. Underrättelseverksamhet har dock alltid varit kontroversiellt inom världsorganisationen då nyttjandet av hemlig information väcker etiska dilemman kopplat till spionage, staters suveränitet, mänskliga rättigheter och diplomati. I synnerhet är bruket av hemlig information problematiskt då underrättelseverksamhet ofta handlar om att olovligen tillskansa sig andras information (Omand & Pythian 2018).

I samband med insatsen i Kongo (Onuc) sade FN:s generalsekreterare Dag Hammarskjöld att han kraftigt motsatte sig etablerandet av en permanent underrättelsefunktion inom FN eftersom världsorganisationen måste ha "rena händer". Uppenbarligen hänvisade han då till de aktiviteter som ibland kopplas till spionage som stöld av information, mutor, och andra illegala aktiviteter som FN har i uppdrag att motverka (O'Brian 1962). Som ett resultat av detta kritiska förhållningssätt har FN-missionerna, trots ett ökat behov, genom historien saknat tydliga mandat och riktlinjer för egen underrättelseinhämtning och analys. Istället har organisationen fått förlita sig på de truppbidragande ländernas underrättelseförmåga. Detta har skapat ad hoc-lösningar och försvårat för fredsmissionerna att hantera den egna personalens säkerhet och att

agera på ett adekvat sätt och i linje med sina mandat (Undpko 2017). FN:s fredsbevarande personal har tvingats nöja sig med öppna källor: direkta observationer på plats, vid *check-points* eller vid observationsplatser, och öppen samverkan med människor i insatsområdet för att kontrollera om de olika parterna efterlever överenskommelserna om exempelvis eldupphör i fredsavtalen (Dorn 1999). Dessa öppna inhämtningsmetoder har också använts för att samla information till stöd för den egna styrkans säkerhet. Den kanadensiske forskaren och fredsaktivisten Walter Dorn har formulerat en skarp kritik mot FN och dess förhållande till underrättelser:

Many failures of the UN field operation might have been avoided had the UN taken a more forthright approach to intelligence and possessed a stronger mandate to gather information and improve its information gathering system (Dorn 1998:414).

Till följd av FN-missionernas avsaknad av en fungerande militär underrättelsetjänst har man misslyckats med att ge tidiga hotvarningar till Säkerhetsrådet. FN:s möjligheter att bearbeta information och underrättelser på strategisk, operativ och taktisk nivå har också starkt begränsat förmågan att genomföra fredsbevarande operationer samtidigt som personalen har utsatts för betydande risker (Rietjens & Ruffa 2019).

## Ny underrättelsepolicy förändrar FN:s värdegrund

FN:s kritiska förhållningssätt till att bedriva egen underrättelsetjänst förändrades dock i grunden när FN:s generalsekreterare Ban Ki Moon och den franske under-generalsekreteraren för avdelningen för fredsbevarande operationer *Department of Peace Keeping Operations* (Undpko), Hervé Ladsous, trots skarpa protester från både kollegor och medlemsländer, i juli 2017 antog en ny policy för underrättelsetjänst i fredsbevarande operationer (Öberg 2017-11-17).<sup>2</sup>

Ban och Ladsous menade att FN måste bli bättre på att garantera den egna personalens säkerhet och samtidigt effektivt möta de komplexa miljöer och hot som organisationen står inför i de olika fredsbevarande insatserna (Undpko 2017). Syftet med underrättelsepolicyen var att ”tillhandahålla fredsbevarande insatser med så pass mycket information att deras uppdrag kan genomföras effektivt och säkert för FN:s personal” (Undpko 2017). I policyen hänvisades även

2 Kritikerna framhöll att FN endast borde ägna sig åt neutral informationsinhämtning och inte underrättelsetjänst. Motståndet mot underrättelsearbete inom FN bottnade i en ovilja att riskera bli anklagad för spioneri eller hemliga inhämtningsuppdrag. Kritikerna hävdade att FN:s anseende och förtroende som konfliktmedlare och internationell fredsskapare är viktigt och bygger på att medlemsländerna har förtroende för att organisationen inte bryter mot internationella lagar och regler (Abilova & Novosseloff, 2016).

till de förslag som FN presenterat i tidigare rapporter (till exempel i rapporten *An Agenda for Peace*, och de så kallade Brahimi- och Hipporapporterna), samt erfarenheter från fredsbevarande insatser där FN misslyckats med att garantera personalens säkerhet, till exempel i Somalia, Rwanda och Bosnien, på grund av just bristande underrättelseförmåga (Undpko 2017).

När avdelningen för fredsbevarande operationer sommaren 2018 antog en ny handbok i hur man skulle bedriva underrättelsearbete i fredsbevarande operationer befästes den nya inriktningen ytterligare, nu med tydliga riktlinjer för inhämtning och analys (Undpko 2018). Beslutet fick bland annat starkt stöd av chefen för den fredsbevarande insatsen i Mali (Minusma), som länge efterfrågat tydliga direktiv i frågan (Öberg 2017). Enligt handboken definieras militära underrättelser i fredsbevarande arbete som:

“Peacekeeping intelligence is the non-covert and non-clandestine acquisition, and processing of information by a Mission, within a directed mission intelligence cycle to meet requirements for decision making, and to inform operations related to the safe and effective implementation of the Security Council Mandate” (Undpko 2017:1).

Underrättelseinhämtning skiljer sig från vanlig informationsinsamling; information är fakta om vad som har hänt medan underrättelser är analys av information och bedömningar av framtida händelseförlopp (Undpko 2018:1). Beslutet att anta en ny policy och en ny handbok för fredsbevarande underrättelseverksamhet inom Undpko innebar att FN för första gången öppet angav att man bedrev underrättelsearbete – inte endast informationsinhämtning. Beslutet innebar en institutionell förändring inom FN som i grunden påverkade organisationens värdegrund och arbetsmetoder.

## Tillkomsthistorien

Den nya policyn är kulmen på en lång förändringsprocess inom FN med början redan under 1980-talet. Den kantades av stormaktsintressen, institutionellt motstånd och enskilda motgångar för särskilt två generalsekretärer, Javier Pérez de Cuéllar och Boutros Boutros Ghali, som båda stötte på stort motstånd i sina försök att stärka underrättelsehanteringen inom världsorganisationen.

## Pérez de Cuéllar får kritik och tvingas lägga ned sitt kontor för information och forskning (Orci)

FN:s dåvarande generalsekreterare Pérez de Cuéllar hade under 1980-talet under en längre tid försökt förbättra underrättelseflödena inom FN men fått hård kritik från medlemsländerna.<sup>3</sup> När han 1987 skapade *The Office for the Research and the Collection of Information* (Orci) i sitt eget sekretariat hänvisade han till att FN-sekretariatet i New York behövde effektiviseras och skära ned på kostnader för politisk information och analys. Flera avdelningar som tidigare ansvarade för forskning och analys slogs nu samman inom ramarna för Orci, vars uppgift även var att tillhandahålla hotvarningar och riskanalyser. Reformagendan och bildandet av Orci stöddes av flera medlemsstater, exempelvis USA och Storbritannien (Wiebes 2003). Orcis mandat var omfattande och syftade till omvärldsbevakning, tidig förvarning och bedömningar om framtida händelseutvecklingar, som skulle kunna ligga till grund för beslutsfattande på olika nivåer i FN (Aasland Ravndal 2009).

Den internationella politiken i slutet på 1980-talet präglades av det kalla kriget och politiska spänningar mellan öst och väst. Orci var av strategiskt intresse för generalsekreteraren som var frustrerad över bristen på information, vilket hade hindrat honom från att vara mer proaktiv i det fredsbevarande arbetet och från att utöva preventiv diplomati. Bristen på underrättelser och analys hade länge varit ett problem i sekretariatet. Arbetet som tidigare genomförts av högkvarterets olika analysavdelningar och diverse olika *Fact Finding Missions* i fält ansågs otillräckligt (Boutros-Ghali 1999).

Orci utsattes snart för kritik och fick sitt första bakslag då konservativa amerikanska politiker, bland annat senatorerna Bob Doyle och William Roth, 1987 motsatte sig förslaget om att ge Orci finansiering. I ett brev till generalsekreteraren hävdade de att Orci var en täckmantel för sovjetiskt spionage i USA som skulle samla in information om amerikanska förhållanden och om FN:s olika medlemsländer (Dorn 2006). De hävdade även indirekt att Orcis analyser skulle kunna konkurrera med de amerikanska underrättelseorganisationernas. Kort därefter lyckades dock det amerikanska utrikesdepartementet övertyga senatorerna om att Orci inte var en spioncentral utan en användbar informationscentral (Tapio 1995). Även om senatorerna backade från sina anklagelser fortsatte kontoret att stöta på motstånd. Orci beskrevs som oönskat av medlemsstater som oroades över att FN skulle göra intrång i staternas suveränitet. Dessutom led Orci av ett antal interna problem, kopplade till ledningsstrukturen och ekonomiska nedskärningar (Boutros-Ghali 1999).

3 I sin självbiografi skriver Pérez de Cuéllar att "the United Nations, and the Secretary-General in particular, should have better sources of information on developments such as large troop movements that pose a threat to the peace. And the United Nations, as much or more than national governments, should have the skill and insight to understand the importance of such information and take appropriate preventive action" (Pérez de Cuéllar, 1997:237-238).

En majoritet av de anställda vid Orci (från början 20 personer) var utsända av sina huvudstäder medan kontorets övriga personal var anställd av FN inom kategorin "professionals". Kontoret saknade resurser och led dessutom av rekryteringsstopp. Det visade sig svårt att köpa in relevant utrustning och att anställa personal i den omfattning som tänkt. Detta skapade en mycket hög arbetsbelastning som ledde till personkonflikter och till svårigheter med att ta fram underrättelserapporter och att göra djupare analyser av omvärldsutvecklingen. Orci förväntades dessutom tillhandahålla tidig förvarning, något som de på grund av resursbrist saknade förmåga att göra (Dorn 2006).

Orci blev aldrig det underrättelsekontor som generalsekreteraren hade hoppats på. Det lades ned 1992. I en rapport om FN:s hantering av den finansiella krisen under 1980-talet påstås dock att nedläggningen av Orci berodde på flera faktorer som inte bara handlade om extern kritik och anklagelser om att kontoret ägnat sig åt underrättelsetjänst (Tapio 1995).

## **Boutros Ghali upprättar ett underrättelsekansli som får initialt stöd**

När generalsekreterare Boutros Ghali tillträdde fick han ett tydligt mandat att genomföra omfattande reformer inom organisationen för att öka dess förmåga att bedriva ett effektivt fredsbevarande arbete. Kort efter lät han skapa en ny avdelning med ansvar för samordningen av alla fredsbevarande operationer *The Department of Peace Keeping Operations* (Undpko), och året därefter, 1993, ett *Situation Centre*, förkortat Sitcen (Dorn 2006). Vid slutet av året arbetade 24 utsända personer från 16 länder vid Sitcen (Wiebes 2003). I tysthet upprättades även i dess närhet ett underrättelsekansli, den så kallade Informations- och forskningssektionen (*The Information and Research Unit*), vars uppdrag var att bedriva informationsinhämtning, underrättelsearbete och analys åt bland annat generalsekreteraren och Undpko (Dorn 2010). En direkt motivering till denna expansion av informations- och analysarbetet på Sitcen kom av FN-stadgans artikel 99, som förpliktigar generalsekreteraren att informera och varna säkerhetsrådet om hot mot internationell fred och säkerhet (Bassey 2007).

Boutros Ghali lanserade 1992 även rapporten *An Agenda for Peace* som lyfte fram vikten av att världsorganisationen måste bli bättre på att hantera nya och komplexa hot. Rapporten tydliggjorde att framtidens fredsbevarande insatser i högre grad än tidigare kommer vara kopplade till preventiv diplomati och kapitel VII-uppdrag (UN, Doc A/47/277 [17 June 1992] para. 20). Särskilt USA utlovade utökade resurser till Sitcen. Åtgärderna sanktionerades även av Storbritannien, Frankrike och Ryssland (Dorn 2010). I november 1992 meddelade den amerikanske presidenten George Bush i ett tal till FN:s

Generalförsamling att hans regering skulle börja dela med sig av underrättelser till FN. Bush sade även att Säkerhetsrådet måste få en central roll för planering och genomförandet av fredsbevarande operationer och att det skulle ställas högre krav på FN att hantera underrättelser av olika slag.

Informations- och forskningssektionen inom Sitcen bestod till en början av fem utsända underrättelseanalytiker från fyra av de fem permanenta medlemsstaterna i Säkerhetsrådet och deras respektive underrättelsetjänster: Frankrike, Storbritannien, Ryssland och USA (Wiebes 2003). Kina hade avböjt att bidra, eftersom de var ovilliga att delge underrättelseinformation till övriga på enheten, vilket var en förutsättning för att få delta (Dorn 2010).

De amerikanska underrättelsetjänsterna försedde den amerikanske analytikern i forskningssektionen med en stor mängd material om konflikterna i Angola, Balkan, Burundi, Kambodja, Zaire och Haiti, medan Frankrike gav sina utsända analytiker underrättelser om problemhårdar i Afrika. Det gällde till exempel i östra Zaire där en flyktingkris utvecklades efter 1994 års folkmord, men även Burundi, Rwanda, Sudan, Jemen, Eritrea och Angola. Den brittiska underrättelseanalytikern bevakade Balkan men tillhandahöll, med godkännande från London, även underrättelser om östra Zaire och ett antal andra platser. Den ryske analytikern kunde i sin tur, med Moskvas goda minne, bidra med information och underrättelser från Armenien, Vitryssland och Ukraina, liksom från de centralasiatiska republikerna Kazachstan, Kirgizstan, Moldavien, Tadjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan, men särskilt från Georgien där FN hade en fredsbevarande mission. En analytiker från Belgien, med särskilda kunskaper i geografi och kartor, arbetade som assistent åt enheten (Dorn 2006).

I slutet på 1990-talet hände två saker som påverkade Sitics och Informations- och forskningssektionens arbete på ett negativt sätt. Dels blev den nya administrationen i USA under president Bill Clinton allt mer kritisk till generalsekreterare Boutros Ghali och hans sätt att leda FN (Albright 2003), dels fick informationssektionen hård kritik från flera mindre medlemsländer som ogillade att de inte tilläts delta. Särskilt utvecklingsländerna kände sig utestängda och krävde att Informations- och forskningssektionen skulle finansieras med centrala budgetmedel och öppnas upp för rekryteringar från andra länder än stormakterna. Informationssektionen anklagades även för att bedriva spionverksamhet och betraktades som en rikemansklubb. Till följd av kritiken avvecklades sektionen 1998 (Dorn 2010).

## **Kofi Annan framgångsrik i etablerandet av Jmac**

Boutros Ghalis reformarbete skedde samtidigt som FN drabbades av ett antal bakslag och misslyckanden i Rwanda, Jugoslavien och Somalia (Llitchev 2015: 5). Som ett resultat av dessa motgångar gav den f.d. chefen för Undpko, tillika

FN:s nyttillträde generalsekreterare Kofi Annan,<sup>4</sup> år 2000 i uppdrag åt en panel för FN:s fredsbevarande operationer att undersöka hur effektiviteten i den fredsbevarande verksamheten kunde förbättras. I uppdraget ingick också att presentera förslag på reformer som kunde stärka FN:s internationella arbete för fred och säkerhet. Annan uttryckte saken på följande sätt:

We have learned, contrary to the past hesitation, that intelligence is necessary and that we need to have solid political analysis to be able to, if not determine, then envision how the crisis is likely to develop and how we would act if it went in one direction or the other” (Kofi Annan, 1996).

Rapporten, uppkallad efter panelens ordförande Lakhdar Brahimi, framhöll att de nya utmaningar som FN:s fredsbevarare stod inför krävde spetsigare och mer slagkraftiga förmågor än tidigare (*Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN doc. A/55/305-S/2000/809). Detta krävde bland annat ökade resurser och klart definierade mandat, liksom ett förstärkt samarbete mellan civila och militära delar. En väsentlig del av rapportens innehåll utgjordes av förslaget om en förstärkning av organisationens underrättelseförmåga, på både central och lokal nivå, bland annat i form av upprättandet av särskilda analyssektioner, så kallade *Joint Mission Analysis Cells* (Jmacs).

Rapportens första förslag handlade om att FN:s fredsbevarande styrkor i komplexa operationer borde förstärkas med underrättelseförmåga för att utveckla sitt eget och andras skydd. Rapportens andra förslag handlade om att FN borde skapa ett nytt centralt informationsbearbetningskansli i New York med uppgift att stötta generalsekreteraren och medlemmarna av *the Executive Committee on Peace and Security*, ett sekretariat för information och strategisk analys (Eisas) (UN doc. A/55/305-S/2000/809). Kofi Annans initiativ kom att fungera som en brytpunkt i FN:s interna försök att reformera det fredsbevarande arbetet och Säkerhetsrådet antog flera av Brahimirapportens förslag i resolution 1327 (2000), men motsatte sig önskemålet att tillsätta ett centralt underrättelsekansli i New York. Säkerhetsrådet hänvisade här bland annat till beslutet några år tidigare att lägga ned den kritiserade Informations- och forskningssektionen och menade att inget hade förändrats i sak. Den nyinrättade *Executive Committee on Peace and Security* fick därmed klara sig utan underrättelsestöd (Ramjoué 2011). Annan tog reaktionen från medlemsländerna på stort allvar och valde senare att tona ned sekretariats mandat och uppdrag och ta bort de funktioner som kunde förknippas med underrättelseverksamhet (Bassey 2007).

Brahimirapportens förslag att etablera analyssektioner med uppdrag att ge underrättelsestöd åt alla internationella insatser var dock mindre kontroversiellt.

4 Kofi Annan satt i två perioder, först mellan 1997 och 2001 och sedan 2002 till 2006.



Förslaget accepterades av medlemsländerna eftersom det ansågs garantera säkerheten åt den egna personalen, liksom bidra till att effektivisera missionernas arbete. Fältanalyssektionernas skulle bestå av analytiker med militär, polisiär och civil bakgrund (Ramjoué 2011) och vara en så kallad *Multi-Source Function* som var underställd en *Mission Intelligence Coordination Structure* (Mics). Chefen för en sådan analyssektion skulle vara civilanställd (United Nations 2006b: §4). Uppgiften var att stötta insatsens befälhavare med information, underrättelser och analys och i första hand ta fram underrättelserapporter om civila hot och händelser (Harvey et al. 2012), främst genom personbaserad inhämtning, signalspaning, öppna källor och bildunderrättelser (Ramjoué 2011).

2005 antog Undpko nya riktlinjer för hur FN skulle arbeta med underrättelseverksamhet (FN 2015: 04) och 2006 antog man en ny policy som innebar att analyssektionen skulle inrättas i alla fredsbevarande insatser (FN 2006/3000) (Dorn 2009). Dorn beskriver i detalj rollen och arbetet för Jmac som etablerades för första gången på Haiti 2005 inom ramen för Minustahuppdraget (Dorn 2009). Shelter-Jones beskriver hur nya sektioner därefter i snabb följd etablerades i DR Kongo, Sudan, Liberia och Burundi (Shetler-Jones 2008). Även om mandatet och kvaliteten på dessa Jmacs har varierat mellan olika insatser har alla haft uppdrag att skriva underrättelseanalyser till stöd för de olika missionernas ledningsgrupper (Aasland Ravndal 2009). Jmac är idag en integrerad del av FN:s nya struktur för underrättelsearbete på missionsnivå.

Arbetet med att reformera och effektivisera FN:s fredsbevarande arbete och att utveckla en egen underrättelseförmåga fortsatte under 2010-talet. FN:s generalsekreterare Ban Ki Moon (2007 - 2016) gav exempelvis 2015 i uppdrag till en oberoende panel, *The High level Independent Panel on United Nations*, att inför FN:s 70-årsjubileum skriva en rapport om tillståndet för fredsbevarande soldater. De presenterade sin rapport, *The Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (Hippo Report - A/55/305), för Generalförsamlingen där man lyfte fram behovet av att stärka personalens säkerhet och att underlätta för missionerna att bedriva en självständig och effektiv militär planering (Abilova & Novosseloff 2016).

När FN tidigare har prövat att etablera militära underrättelseenheter på operativ och taktisk nivå inom fredsmissionerna har det skett i samarbete med truppbidragande länder. De har kallats J2/U2-enheter med uppdrag att tillhandahålla operativa och taktiska militära underrättelser till stöd för säkerhets- och skyddsinsatser, så kallad *Force Protection*. När dessa J2/U2-enheter har letts av länder med starka underrättelse-/inhämtningsresurser har det fungerat. Bristen på förtroende mellan medlemsländerna har dock varit ett stort problem som ofta lett till att informationen och underrättelserna fastnat i systemet (Dorn 2017).

## En ny policy gör FN till en underrättelseaktör

FN saknar i dag en fungerande samordningsfunktion som styr och leder underrättelseinhämtningen i organisationen. Som ett resultat av reformarbetet och den nya policyn har dock generalsekreteraren och chefen för Dpko idag tillgång till flera organ som sysslar med information och underrättelsetjänst på högkvarteret i New York. Avdelningen för säkerhet och trygghet har exempelvis enheter som arbetar med hot- och riskutvärdering åt FN-missionerna. På liknande sätt finns vid Kontoret för militära frågor (*Office of Military Affairs*) en enhet (*Current Military Operation Service*) som hanterar underrättelserapportering från de olika FN-uppdragen. Det finns också en utvärderingsgrupp som består av ett dussin underrättelseofficerare som genomför regionala underrättelseutvärderingar. Undpko har även en så kallad integrerad operativ sektion som arbetar med strategisk och operativ information (Abilova & Novosseloff 2016).

I de fredsbevarande operationerna i fält sköts det nya underrättelsearbetet av insatsledningen genom en senior ledningsgrupp med generalsekreterarens särskilde representant och/eller insatsens befälhavare i spetsen. I dessa seniora ledningsgrupper deltar även cheferna för insatsens underrättelsefunktioner som exempelvis Jmac, dess ledningscentral (*Joint Operations Centre*), insatshögkvarterets underrättelsecell (U2), polisinsatsens funktion för kriminalunderrättelsetjänst och chefsäkerhetsrådgivaren från FN:s avdelning för säkerhet och trygghet (Undss) (Undpko 2018; Abilova & Novosseloff 2016).

Under denna seniora ledningsgrupp leds det lokala underrättelsearbetet av en samordningsfunktion kallad Missionens underrättelsesamordningscentral (Mics), vars huvudsakliga syfte är att ge strategiska råd till missionens ledning och omformulera dessa till underrättelsebehov. De förväntas utveckla en gemensam underrättelseplan för insatsen (Abilova & Novosseloff 2016).

FN:s nya policy för underrättelsetjänst i fredsbevarande operationer innebär att organisationen har fått större möjligheter att på egen hand bedriva analys med hjälp av bildunderrättelser, öppna källor på internet, signalspaning, samt även personbaserad uppgifter.

## Asifu – Minusma i Mali

När Undpko och Ladsous fattade beslut om att förstärka den fredsbevarande insatsen i Mali 2016 med en militär underrättelseenhet av typen *All Source Information Fusion Unit* (Asifu), skapades en underrättelsefunktion som kopierats från Natos organisation i bland annat Afghanistan (resolution 2295, 2016). Asifu hade sitt huvudkontor i Malis huvudstad, Bamako, med två underrättelseenheter: ett multinationellt underrättelseförband som ägnade sig åt så kallad *Intelligence Surveillance and Reconnaissance* (ISR) på runt 65 personer under holländskt befäl i sektor Öst (Gao), och ett svenskt ISR-förband på runt 200

personer i sektor Väst (Timbuktu). De två förbanden hade flera förmågor i form av bland annat personbaserad underrättelsetjänst, (Humint), ett civil-militärt interaktionsteam och drönare för bildunderrättelsetjänst (Rietjens & Chiara 2019).

Asifus uppdrag var att tillhandahålla militära underrättelserapporter men att i första hand bidra till vad som traditionellt har betraktats som icke-militära underrättelser om trafficking, droghandel, etniska spänningar och konflikter, korruption och dålig styrning och ledning inom Minumas operationsområde. Organet skulle även stötta generalsekreterarens särskilde representant (Karlsrud & Smith 2015). Asifu rapporterade till Minusmas militära missionschef i Bamako. Asifus högkvarter bestod av en analyssektion och en inhämtningssektion (*Collection Coordination and Intelligence Requirements Management, Ccirm*) (Dorn & Rietjens 2017).

Det svenska underrättelseförbandet var ett så kallat ISR-förband, med fokus på informationsinhämtning, övervakning och spaning, kallat Mali 01. Under december 2014 började personal anlända till högkvarteret utanför Timbuktu (Holmlund 2018). Förbandet var verksamt i Minusmas sektor väst och förlagt på Camp Nobel utanför Timbuktu men kunde vid behov verka över hela Mali. Det fanns även svenska stabsofficerare vid Minusmas högkvarter i Bamako, vid staben för Minusmas sektor väst och vid den multinationella underrättelsetaben i Bamako. Det svenska förbandet var nästan dubbelt så stort som det holländska och hade militär spaningspersonal och ett underrättelseteam som specialiserade sig på vapen och små drönare (Rietjens & Ruffa 2019).

Sedan en tid finns inte den svenska ISR-enheten kvar, och inte heller den holländska. De har inte ersatts av några nya ISR-förband från andra länder. Det är en illustration av de svårigheter FN har att över tid vidmakthålla kapacitet av detta slag och hur starkt beroendet är av kvalificerade enheter från (i första hand) västländer. FN har på senare tid även upphandlat kvalificerad UAV-kapacitet av civila kontraktörer för att användas i insatsen i Kongo Kinshasa. Det är ett exempel på hur man på ett annat sätt än att vänta på truppbidrag från medlemsländerna kan skaffa sig en kvalificerad underrättelseförmåga.

## Framtida utmaningar

FN står inför stora utmaningar i arbetet med att implementera den nya policyn om fredsbevarande underrättelsearbete i framtida missioner. Det multilaterala underrättelsesamarbetet skapar nya behov av ansvarstkrävande och tillsyn. Frågan är vem som ska granska det multilaterala underrättelsesamarbetet och avgöra om det bygger på rättslig grund eller inte. Idag saknar FN en oberoende tillsynsfunktion och en funktion för revision av underrättelseverksamheten, vilket är olyckligt då det öppnar upp för godtycklighet. Sannolikt måste FN utveckla en konceptuell ram som tydligt definierar de etiska och rättsliga

begränsningarna av underrättelser i världsorganisationens fredsoperationer – något som saknas i dag.

Styrning och ledning av underrättelsearbete i fredsbevarande operationer är beroende av att FN:s chefer och personal är utbildade och kompetenta och att de förstår underrättelsecykelns olika delmoment, metoder och begränsningar. De som får i mandat inom FN att fatta beslut i frågor som rör fredsbevarande underrättelsetjänst ska ha adekvat expertis och förmåga, kunna beställa relevanta underrättelserapporter, förstå vad som är möjligt och inte att efterfråga, samt därtill hållas ansvariga för dessa beslut i enlighet med organisationens struktur för styrning och ledning. Det ställer även krav på FN att i framtiden träna ledande befattningshavare i vilka underrättelseresurser som står till förfogande och hur man formulerar underrättelsebehov, begär information och ger feedback. I samarbetet mellan olika medlemsländer inom FN förekommer det kulturella skillnader som med stor sannolikhet kommer att inverka på hur exempelvis sekretessbelagd information hanteras och delas inom organisationen.

Frågan om underrättelserapporteringen är beroende av att FN etablerar ett fungerande informationssystem som kan hantera sekretessklassificering och samtidigt garantera samband och säker dokumenthantering på alla nivåer, med tydliga och urskiljbara klassificerings- och åtkomstnivåer. Detta ställer bland annat krav på organisationens förmåga att definiera vad som är skyddsvärd information och inte. Normalt definieras skyddsvärd information som kunskap om underrättelseinformation och underrättelsebedömningar baserad på FN:s och medlemsländernas egna källor, liksom FN:s och medlemsländernas underrättelsebehov, säkerhetshotbild och säkerhetsskyddsåtgärder i samband med militära fredsbevarande operationer. Skyddsklassad information i FN är även diplomatisk rapportering och FN:s och medlemsländernas positioner och förhandlingslinjer i viktiga frågor, samt teknisk information som kan användas för att förhindra intrång i FN:s och medlemsländernas system för avlyssning av information.

I dag skall underrättelsematerial och skyddsvärd information hanteras och arkiveras enligt särskilda säkerhetsrutiner som bygger på principerna "need to know" och "need to share" (FN 2007:6). Sannolikt måste dessa rutiner ses över för att bättre anpassas till organisationens nya krav. Bristande tekniska system för informationsöverföring och arkivering är ett problem inom FN som begränsar sekretessbelagd informationsdelgivning. En effekt av det är att medlemsländer väljer att inte dela sekretessbelagd underrättelseinformation, eller underrättelsebedömningar, med FN.

Frågan om FN:s oberoende i förhållande till sina medlemsländer i underrättelsearbetet ställer nya krav på självständig personal. FN:s ambition att vara fristående från sina medlemsländers underrättelse- och säkerhetstjänster har

tidigare visat sig komplicerad då underrättelsepersonal som utsänts till FN från sina medlemsländer har dubbla lojaliteter. Ofta är de mer lojala med sina huvudstäder än med FN. Tiden de arbetar för FN är begränsad och de flesta återvänder till sina hemländer efter sin tjänstgöring.

Avslutningsvis påverkas underrättelsesamarbetet inom FN även av begränsade resurser, otydliga mandat och en avsaknad av tydliga sektorsgränser mellan underrättelsesystemet i FN och dess andra avdelningar.

## Avslutande reflektioner

I en globaliserad värld, där de internationella hotbilderna är allt mer komplexa och inkluderar terrorism, extremism och organiserad brottslighet, blir det multilaterala underrättelsesamarbetet mer angeläget. Det senaste decenniets utveckling visar att det multilaterala underrättelsesamarbetet har ökat och därmed stärkt organisationernas möjligheter att samla in och analysera information för att minska beslutsfattarens osäkerhet i militära insatser (Aldrich 2009).

FN inser att både egen underrättelseförmåga och multilateralt underrättelsesamarbete genererar fördelar i form av ny information och nya perspektiv på frågeställningar och hotbilder som är relevanta för organisationens fredsbevarande uppdrag. Det hjälper till att öka förståelsen och analysen av en hotbild och kan bidra till att minska behovet av dyra övervakningar i andra länder. Det är idag i praktiken omöjligt för en enskild underrättelseaktör att ensam täcka alla de områden som behövs för att möta politiska och militära beslutsfattarens behov. Dessutom är det alldeles för dyrt för ett enskilt land att täcka alla de kostnader som uppstår för globalt underrättelsesamarbete. En av grundbultarna i allt underrättelsesamarbete är att det finns ett förtroende för den motpart du delar underrättelser med och att du själv har något att erbjuda din samarbetspartner. FN:s ambition att bygga en egen underrättelseförmåga i sina fredsbevarande operationer bygger på starka antaganden om att underrättelsesamarbetet mellan FN och medlemsländerna fortsätter (McGruddy 2013). Undpkos beslut att stärka FN:s underrättelseförmåga i de fredsbevarande missionsområdena med den nya policyn stöttades tidigt av Frankrike och USA, som var mycket aktiva i sitt internationella arbete att bekämpa terrorism. Andra länder som exempelvis Kina och Ryssland var mer kritiska. Förslaget fick där efter även stöd från bland annat länder som Sverige och Nederländerna (Öberg 2017-11-17).

Måktiga stater som USA, Frankrike och Storbritannien har genom historien haft en avgörande roll i utvecklingen av FN, dess reformarbete och tillsättning av olika generalsekreterare. De har varit särskilt pådrivande i frågor som rör underrättelsesamarbeten. Utvecklingen i FN på senare år visar dock att organisationen har lyckats driva igenom organisationsförändringar på eget

initiativ, åtgärder som delvis motarbetats av mäktiga länders intressen. När beslut och policy väl blivit fattade får regimerna dessutom ett eget liv som gör dem svårstyrda. Det tycks som om institutioner, avdelningar och enheter inom FN påverkas inte bara av staters utrikespolitiska agendor; de kan även själva påverka staters intressen och agerande.

Internationellt samarbete kan beskrivas som en form av maktdistribution mellan de viktigaste och starkaste aktörerna på den internationella policyarenan. Formerna för internationellt multilateralt samarbete sker ofta på plattformar som tillhandahålls av internationella organisationer. Dessa organisationer och deras olika initiativ skapas, underhålls eller förändras så att det passar de mest inflytelserika medlemmarnas intressen. Det gäller även inom FN.

Underrättelsesamarbete handlar emellertid inte bara om staters snäva nationella intressen utan även om humanitära överväganden och om grupptillhörighet, delade normer och kulturella identiteter länder emellan. Ett exempel på det är underrättelsesamarbetet mellan USA, Storbritannien, Australien, Nya Zeeland och Kanada, som går under namnet *Five Eyes*. Alla som deltar i det samarbetet delar ett intresse om att skydda och utveckla liberala demokratier. De delar en känsla av att ha gemensamma normer och värderingar som utgör stommen för deras kollektiva identitet. I ljuset av vad som delvis beskrivits i denna artikel går det att hitta argument för att etablerandet av ett nära underrättelsesamarbete i FN på 1990-talet mellan USA, Storbritannien, Frankrike och Ryssland inom Sitcen och dess Informations- och forskningssektion drevs av kollektivets nytta och inte självklart av medlemsländernas egennyttan. Länderna kunde dela underrättelser med varandra för att de tillhörde en ny internationell värdegemenskap efter det kalla kriget, en gemenskap som de ville främja och stärka via underrättelsesamarbetet i FN. De långsiktiga vinsterna av samarbetet sågs som viktigare än de kortsiktiga och omedelbara. Senare kom Ryssland att träda ut ur den västerländska värdegemenskapen, men under det tidiga 1990-talet var man högst delaktig.

På motsvarande sätt kan man hävda att FN:s beslut 2016 att förstärka sitt underrättelseuppdrag i Mali (Minustah) med en *All Source Information Fusion Unit* (Asifu) enligt Nato-modell, drevs på av medlemsländer som tidigare samarbetat inom bland annat Nato i Afghanistan inom ramen för Isaf-missionen. Flera av dem var även EU-medlemmar med en gemensam kulturell värdegemenskap, som exempelvis Frankrike, Holland och Sverige.

När generalsekreterare Ban och undergeneralsekreteraren för Undpko, Ladsous, antog en ny policy för underrättelsetjänst i fredsbevarande operationer tilläts de bland annat göra det med argumentet att det var rationellt att fortsätta inom ramen för de redan existerande underrättelseregimer som etablerats inom FN ända sedan 1990-talet. Därtill argumenterade FN för att intern säkerhet och komplexa kapitel VII-mandat måste få gå före andra hänsyn, som till exempel krav på oberoende, eller rädslan för att FN skulle fungera som en

spionorganisation (Verbeek 2011). Skälen till varför framförallt generalsekretärerna Annan och Ban blev framgångsrika i sitt förändringsarbete bottnade sannolikt i att omvärldsutvecklingen förändrades snabbt efter terrorattackerna i USA den 11 september 2001, vilket i sin tur ledde till att acceptansen för internationellt underrättelsesamarbete ökade. Därtill var både Annan och Ban mindre konfrontativa än sina föregångare Pérez de Cuéllar och Boutros Ghali. De spädde inte på samma sätt på medlemsstaternas oro för att FN skulle utvecklas till en spionorganisation med olika provokativa utspel. Dessutom var de noggranna i sina förarbeten och tillsatte en mängd olika utredningar och rapporter på temat ”fredsbevarande arbete och framtida utmaningar” där rekommendationer om att etablera en egen underrättelsefunktion vävdades in.

Institutioners motstånd till förändring påverkas ofta av den merkostnad som nya förändringsinitiativ innebär. Denna merkostnad spelar roll och har en tendens att påverka framtida reformförslag. Sannolikt kommer FN:s medlemsstater i framtiden ifrågasätta FN:s nya mandat att bedriva underrättelsetjänst i fredsbevarande operationer. Det är inte heller omöjligt att något medlemsland kommer anklaga organisationen för att bedriva spioneri och att kränka staters suveränitet. Det finns dock starka krafter inom FN som vill behålla det mandat som organisationen och särskilt Undpko nu har fått inom underrättelseområdet. Framtiden får utvisa i vilken utsträckning dagens underrättelsefunktioner inom FN överlever sådana krav på förändring och anpassning.

## Litteraturförteckning

- Aasland Ravndal, Jacob, 2009. “Developing Intelligence in Support of UN Operations. Department of Political Science”. University of Oslo. Masters Thesis, May 20, 2009.
- Abilova, Olga & Novosseloff, Alexandra, 2016. *Demystifying Intelligence in UN Peace Operations: Toward an Organizational Doctrine*. New York: International Peace Institute.
- Abilova, Iga & Boutellis, Arthur, 2016. “UN Peace Operations in Violent and Asymmetric Threat Environments”. International Peace Institute.
- Aldrich, Richard J., 2009. “Global Intelligence Co-operation versus Accountability: New Facets to an Old Problem”, *Intelligence and National Security*, 24:1.
- Bassey, Ekpe, 2007. “The Intelligence Assets of the United Nations: Sources, Methods, and Implications”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 20:3, s. 377-400.
- Boutros-Ghali, Boutros, 1999. *Unvanquished: A U.S.-U.N. Saga*. Random House.
- Dorn, A. W., 1999. “The Cloak and the Blue Beret: Limitations on Intelligence in UN Peace Keeping”, *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* 12(4).  
- 2006. *Intelligence at UN headquarters? The information and research unit and the intervention in Eastern Zaire 1996* Pages 440-465 | Published online: 21 Aug 2006, @ 2005 Taylor & Francis.

- 2009. "Intelligence-led Peacekeeping: The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), 2006-07" Originally published in *Intelligence and National Security*, Vol. 24, No. 6 (December 2009), pp.805-835. doi:10.1080/02684520903320410. ISSN 0268-4527.
  - 2010. United Nations Peace Keeping Intelligence (2010) sid. 275. The Oxford Handbook of National Security Intelligence, Loch K Johnson (Editor). Oxford University Press.
  - med Sebastiaan Rietjens, 2017. "The Evolution of Peace Keeping Intelligence: The UN's Laboratory in Mali", 200-201, i F. Baudet et al. (eds.) *Perspectives on Military Intelligence from the First World War to Mali – Between Learning and Law*. Springer.
- Fleming, Brian P., 2011. *The Hybrid Threat Concept: Contemporary War, Military Planning and the Advent of Unrestricted Operational Art*. Fort Leavenworth, Kansas: School of Advanced Military Studies United States Army Command and General Staff College.
- FN 1996:9212 Pressmeddelande GA/9212, 18 december 1996, s.13, (på: [www.un.org/News/Press/full.htm](http://www.un.org/News/Press/full.htm)).
- FN, 2000. Comprehensive review of the whole question of, peace keeping operations in all their aspects, 21 August 2000 från generalsekreteraren till the President of the General Assembly and the President of the, Security Council, United Nations A/55/305-S/2000/809.
- FN 2015 Uniting Our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People. Report of the the High Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (HIPPO) rapport från juni 2015.
- FN, 2015.04 JMAC Guidelines.
- FN Joint Operation Centres and Joint Mission Analysis Centres, DPKO Policy Directive POL/2006/3000/04, 1 July 2006, para.17 - unpublished).
- FN, 2006. Joint Operation Centres and Joint Mission Analysis Centres, DPKO Policy Directive POL/2006/3000/04, 1 July 2006, para.17 (unpublished).
- FN, 2017. BI/ST/SGB/2007/6) (UNDPKO 2017, s 4) Secretary-General "Bulletin on Information Sensitivity, Classification and Handling (ST/SGB/2007/6).
- FN, 2007. Secretary-General "Bulletin on Information Sensitivity, Classification and Handling (ST/SGB/2007/6).
- FN 2009. Security Council Resolution S/RES/1894 (2009). Security Council Distr.: General, 11 November 2009.
- FN 2016 Security Council Resolution S/RES/2295(2016).
- FN, 2015a, Minusma Facts and Figures. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/facts.shtml> Accessed 15 April 2015.
- FN, 2016. Security Council Resolution S/RES/2295 (2016). Security Council Distr.: General 29 June 2016. Resolution 2295 (2016)
- FN, 2007. UN BI/ST/SGB/2007/6.
- FN, "UN Peace keeping Fact Sheet: Peace Keeping Operations Time line". Hämtat 3 december 2019. <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>.
- FN, 2015. Uniting Our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People. Report of the the High Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (Hippo) rapport juni 2015.
- Gill, Peter, 2009. "Security Intelligence and Human Rights: Illuminating the Heart of Darkness?", *Intelligence and National Security*, 24(1), s. 78-102.



- med Stephen Marrin & Mark Phythian, 2009. *Intelligence theory: Key questions and debates*. London: Routledge.
- Harvey, Joanna, Cedric de Coning och Lillah Fearnley, 2012. UN DPKO/DFS Civil Affairs Handbook (PDF) (1st ed.). New York City: Department of Peacekeeping Operations. p. 40. ISBN 978-92-1-137038-6. March 12, 2120, Läst 4 maj 2015.
- Kanninen, Tapio, 1995. *Leadership and Reform: The Secretary General and the UN Financial Crisis of the late 1980s*. Springer.
- Karlsruud John & Adam C. Smith, 2015. *Europe's Return to UN Peacekeeping in Africa? Lessons from Mali*. Providing for Peacekeeping, No. 11. New York: International Peace Institute.
- Keohane, Robert O, 1998. "International institutions: Can interdependence work?", *Foreign Policy*, Washington, Spring 1998.
- Lefebvre, S., 2003. "The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 16(4), s. 527-542.
- Llitchev, Alexander, 2015. *Implementing the HIPPO Report: Sustaining Peace as a New Imperative?* POLICY Brief 2015:5. International Forum for the Challenges of Peace Operations. [https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/PolicyBrief2015\\_5\\_-\\_Implementing\\_the\\_HIPPO\\_Alexander-Litchev.pdf](https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/PolicyBrief2015_5_-_Implementing_the_HIPPO_Alexander-Litchev.pdf).
- McGruddy, Janine, 2013. "Multilateral Intelligence Collaboration and International Oversight", *Journal of Strategic Security*, 6(3), Suppl., s. 214-220.
- Minusma Facts and Figures, FN. <https://minusma.unmissions.org/en/fact-sheets> (öppnades den 15 april 2015)
- Normark, Magnus, Thunholm, Per & Viksten, Runar, 2017. "Hantering av sekretessbelagd information mellan myndigheter". Försvarshögskolan, Centrum för Asymmetriska hot och terrorbedömningar.
- Pérez de Cuéllar, Javier, 1997. *Pilgrimage for peace: a Secretary General's Memoir*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ramjouié, Melanie, 2011. "Improving UN Intelligence through Civil-Military Collaboration: Lessons from the Joint Mission Analysis Centres" *International Peacekeeping*, 18 (4), s. 468-484.
- Richelson, Jeffrey T., 1989. *The U.S. intelligence community*. Ballinger Publishing Company.
- Rietjens, Sebastiaan & Ruffa, Chiara, 2019. "Understanding Coherence in UN Peacekeeping: A conceptual framework", *International Peacekeeping*, 26(4), s. 383-407.
- Shetler-Jones, Philip, 2008. "Intelligence in Integrated UN Peacekeeping Missions: The Joint Mission Analysis Centre", *International Peacekeeping* 15 (4), s. 517-527.
- Undpko, 2017. *Policy: Peacekeeping Intelligence*. Approved by: USG DPKO USG DFS Effective date: 2 May 2017 Contact: DPKO-DFS/DPET/PBPS Policy Planning Team Review date: 2 May 2019.
- Undpko, 2018. *UN Peace Keeping Military Intelligence Handbook (PKMIHB)*.
- Wiebes, Cees, 2003. *Intelligence and the War on Bosnia 1992-1995*. Studies in Intelligence History. Münster: Lit Verlag.

**MEDIA**

The Guardian, 21 januari 2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/jan/21/west-libya-weapons-mali>.

The Guardian 11 januari 2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/jan/11/france-intervene-mali-conflict>.

BBC (2015) World's most dangerous peacekeeping mission, 20 November 2015 <http://www.bbc.com/news/world-africa-34812600> Accessed 31 July 2016.

**INTERVJUER**

Intervju med Peter Öberg (2017-11-17) FN:s militära rådgivare för Sverige i New York i New York.

Intervju med Carl Skau, (2019-04-19) Ambassadör till Säkerhetsrådet i New York, och talesperson för Svenska Missionen till FN, Utrikesdepartementet.

Intervju med Jörgen Holmlund (2018-05-18) Polisöverintendent med ansvar för internationella frågor, Stockholm.