

## Skriftserien UD info beställs kostnadsfritt från:

Utrikesdepartementet  
Press-, informations- och kulturenheten  
103 39 Stockholm  
Telefon 08-405 10 00

*Det publicerade materialet får återges helt eller delvis, med uppgift om källan.*

### I denna skriftserie har bland annat publicerats:

- 2001 oktober Svensk utrikespolitik – Utdrag ur budgetpropositionen för 2002
- 2000 november Mänskliga rättigheter – Konventionen om barnets rättigheter
- 2000 september Svensk utrikespolitik – Utdrag ur budgetproposition för 2001
- 1999 oktober Mänskliga rättigheter – Konventionen om barnets rättigheter
- 1999 oktober Mänskliga rättigheter – Förfarandet enligt Europakonventionen
- 1999 april Bortförda och kvarhållna barn i utlandet
- 1999 mars De medborgerliga och politiska rättigheterna
- 1998 juli Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik
- 1998 maj Gott grannskap – Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa (även på engelska)



REGERINGSKANSLIET

### Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm  
Telefon: 08-405 10 00  
Fax: 08-723 11 76  
webb: [www.ud.se](http://www.ud.se)  
Artikelnummer: 02.010



REGERINGSKANSLIET

# UD info

Detta är FN – En introduktion till Förenta Nationerna och svensk FN-politik

En introduktion till Förenta Nationerna och svensk FN-politik

## Detta är FN

FÖRFATTARE HENRIK SALANDER

Januari 2002

# Detta är FN

*En introduktion till Förenta Nationerna och svensk FN-politik*

*Författare: Henrik Salander*

*En introduktion till Förenta Nationerna och svensk FN-politik –  
Detta är FN*

**Text:** Henrik Salander, ambassadör och svensk chefsdelegat vid den permanenta nedrustningskonferensen i Genève sedan 1999. Han var dessförinnan Sveriges biträdande FN-ambassadör i New York under åren 1993-98.

**Ansvarig utgivare:** Press- och informations och kulturchef Ingrid Iremark

**Form och layout:** Hélène Saubert

**Tryck:** Edita Norstedts Tryckeri AB, Stockholm, februari 2002

ISBN 91-7496-279-5

# INNEHÅLL

Förord.....	7
FN – otillräckligt men outhärligt.....	9
FN:s tillkomst och syfte.....	11
Sveriges anslutning till FN – förenlig med neutraliteten?.....	14
FN:s organisation och uppgifter.....	16
- Generalförsamlingen.....	17
- Sverige i generalförsamlingen.....	20
- Säkerhetsrådet.....	21
- Ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC).....	24
- Förvaltarens råd.....	25
- Internationella domstolen.....	25
- Sekretariatet.....	26
- Generalsekreteraren.....	27
Sverige och EU i FN – den dagliga handläggningen.....	30
Internationell fred och säkerhet.....	34
- Konfliktförebyggande, fredsbevarande och tvångsåtgärder.....	34

- Generalsekreterarens och säkerhetsrådets befogenheter.....	36
- Sanktioner.....	37
- Militära ingripanden.....	39
- Stormakterna och säkerhetsrådet.....	40
- Fredsbevarande operationer.....	42
- Ökad komplexitet och svåra lärdomar.....	44
- Typfall av fredsbevarande operationer.....	46
- Självbestämmande och tvångsåtgärder.....	47
 Irak, säkerhetsrådet och UNSCOM respektive UNMOVIC.....	51
 Sverige i FN:s säkerhetsråd.....	55
 Utveckling, ekonomiskt samarbete och bistånd genom FN-systemet.....	60
 Sociala frågor.....	68
 Humanitära insatser.....	73
 Miljö och hållbar utveckling.....	76
 Mänskliga rättigheter.....	79
 Nedrustning och vapenkontroll.....	84
 Folkrättslig normbildning och internationell rätt.....	90
 FN:s budget och administration.....	94
 Reformer av FN.....	98
 Svenskar i FN.....	104

FN i framtiden.....	107
Förkortningslista.....	111



# Förord

Sveriges medlemskap i Förenta Nationerna är en hörnsten i vår utrikespolitik. En av de viktigaste uppgifterna för oss på utrikesdepartementet är därför Sveriges arbete med och inom FN.

Förväntningarna och kraven på FN är idag större än någonsin. Genom vårt engagemang i världsorganisationen – som med sina 189 medlemmar åtnjuter en unik politisk legitimitet – vill Sverige bidra till att stärka FN:s förmåga såväl att agera i akuta kriser som att möta de långsiktiga globala utmaningar världen står inför. Arbetet för fred och stärkt säkerhet måste nära kopplas till främjandet av demokrati, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling. Ett ökat samarbete mellan EU och FN erbjuder nya intressanta möjligheter för framtiden.

Det är också viktigt att sprida kunskap om FN-systemet och dess verksamhet. Det finns ett stort intresse för detta, bland organisationer, folkrörelser och enskilda, inklusive i skolor och media.

På utrikesdepartementet har vi tagit fram denna skrift som ger en introduktion till det väsentligaste i FN:s uppgifter och utveckling och till hur Sverige arbetar i FN. Den ger en utmärkt överblick över ett svåröverskådligt ämne. Författaren, som länge arbetat med FN-frågor och nu är Sveriges nedrustningsambassadör i Genève, svarar själv för enskildheterna i texten.

Anna Lindh



# FN – otillräckligt men oundgängligt

Förenta Nationerna, FN, är en unik företeelse. Det är en global organisation med nästan alla världens länder som medlemmar. Den skapades ursprungligen främst för att rädda världen undan krig, men breddades med tiden till att bli ett organ för internationell samverkan på de mest skiftande områden.

Stora och ibland orealistiska förhoppningar har fästs vid FN ända sedan dess tillkomst. Därför har organisationen oundvikligen blivit en källa till besvikelser, för länder och individer. FN har inte kunnat förhindra krig, svält, fattigdom eller tyranni, trots enorma ansträngningar. Men många gånger har FN också varit katalysator för stora framsteg.

FN genomlevde sitt första halva århundrade i ett nästan permanent tillstånd av kris. Medlemskretsen nära nog fyrubblades. Under 1990-talet föreföll organisationen att födas på nytt, efter det kalla krigets slut, och dess prestige som normskapare och forum stärktes. Men vid 2000-talets början har FN:s medlemsstater återigen varit oförmögna att förhindra utbrott av internationellt och internt våld. Samtidigt har generalsekreteraren Kofi Annan lyckats höja organisationens effektivitet och prestige.

Ofta har det visat sig att FN är otillräckligt, men lika ofta att det är oundgängligt.

## Sverige och FN

Medlemskapet i FN har varit ett centralt element i svensk utrikespolitik under organisationens hela existens. Alla svenska regeringar har varit aktivt engagerade i FN. Det har setts som ett primärt svenskt intresse att FN skall vara starkt. Grunden för denna hållning har varit dels insikten att FN kan motverka stora staters undertryckande av små staters rättigheter, dels det traditionella och principiella svenska stödet till internationellt samarbete och multilateralism.

Sverige ser FN inte minst som ett säkerhetspolitiskt instrument, som kan bidra till att förebygga och lösa konflikter mellan och inom stater. FN:s roll som forum för dialog mellan stater är oundgänglig. FN-systemet som helhet utför emellertid också centrala uppgifter på andra områden än det säkerhetspolitiska, inklusive ekonomiska och sociala frågor, mänskliga rättigheter, hållbar utveckling, nedrustning och humanitärt arbete. Sverige har länge betonat att FN måste stärkas och effektiviseras, på grund av att de stora hoten mot människors säkerhet och framtid är globala och därför måste hanteras gemensamt.

Sverige kan naturligtvis på egen hand bara marginellt förstärka och förbättra FN. Genom medlemskapet i Europeiska Unionen och det traditionella nära samarbetet med de nordiska länderna har Sverige dock stora möjligheter att utöva inflytande i FN och påverka organisationens utveckling. Det sker på flera vägar: genom konkreta bidrag med personella och materiella resurser, utöver de obligatoriska; genom en strävan att iaktta ett konsekvent multilateralt och samarbetsinriktat förhållningssätt; och genom att stödja grundläggande mellanstatliga principer och mänskliga rättigheter.

# FN:s tillkomst och syfte

FN:s föregångare Nationernas Förbund (NF) gick i praktiken under genom det andra världskrigets utbrott, även om förbundet upphörde formellt först 1945. Det var segrarmakternas samarbete mot Hitlers Tyskland under andra världskriget som var ursprunget till FN. Grundtanken var att främja och bevara världsfreden och förhindra nya ödeläggande militära konflikter.

I Dumbarton Oaks i utkanten av Washington möttes 1944 representanter för Sovjetunionen, Förenta staterna, Kina och Storbritannien för att skapa grunderna till en Förenta Nationernas stadga. Man lyckades redan vid detta möte enas om flera av FN:s blivande grundprinciper, bland annat den att FN inte bara skulle värna om internationell fred och säkerhet utan också främja samarbete i ekonomiska, sociala, kulturella och humanitära frågor. De svåraste frågorna fick dock hänskjutas till Roosevelts, Stalins och Churchills möte i Jalta i februari 1945, där slutfasen i världskriget och uppbyggnaden av efterkrigstidens internationella system stod på dagordningen.

Där nåddes en kompromiss, som i efterhand kan synas egen-domlig, i den avgörande frågan om röstningsreglerna i det blivande säkerhetsrådet i FN. Den av Förenta staterna föreslagna veto-formeln för stormakterna accepterades av Sovjetunionen, mot att Ukraina och Vitryssland, trots sin status som sovjetiska del-republiker, blev enskilda medlemmar i FN:s generalförsamling.

Deltagarna enades också om principerna för förvaltning av de vid den tiden talrika förvaltarstadsområdena. Alla dessa är numera självständiga stater.

Den 26 juni 1945 undertecknade 51 länder FN-stadgan i San Francisco. Dessa ursprungliga medlemmar tillhörde alla de allierade nationernas krets, medan krigets förlorare var undantagna. Efter nödvändiga medlemsratifikationer trädde stadgan i kraft bara fyra månader senare, den 24 oktober, det datum som nu utgör "FN-dagen". Sverige anslöt sig den 19 november 1946.

Idag har FN 189 stater som medlemmar och är därmed i praktiken en universell organisation. Efter Sovjetunionens upplösning blev under 1990-talets första år samtliga de tidigare sovjetiska delstaterna medlemmar, däribland 1991 de tre baltiska, och Ryssland övertog Sovjetunionens permanenta plats i säkerhetsrådet. De båda koreanska staterna inträdde hösten 1991, Tjeckien och Slovakien 1993, samt Förbundsrepubliken Jugoslavien hösten 2000. Det enda land av någon storlek som idag inte är FN-medlem är Schweiz.

## **FN-stadgan**

Den i San Francisco antagna stadgan gäller fortfarande och har genomgått bara ett fåtal ändringar. Den innehåller bestämmelser om medlemskap, målsättningar och principer för arbetet, om FN:s organ och deras struktur, funktioner och arbetssätt. Dessutom ingår bestämmelser beträffande ändringar i stadgan, och föreskrifter som rör medlemsstaternas förhållande till organisationen eller som ålägger medlemsstaterna ömsesidiga rättigheter och förpliktelser.

Stadgan inleds med de berömda orden "*Vi, de förenade nationernas folk, beslutna att rädda kommande släktled undan krigets gissel...*". Först slås fast att FN:s främsta uppgift är att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Detta skall ske dels genom att vidta "kollektiva åtgärder för att förebygga och undanröja hot mot freden", dels genom att med fredliga medel lösa internationella tvister.

Vidare skall FN arbeta för att utveckla vänskapliga förbindelser mellan nationerna, åstadkomma samverkan för att lösa internationella problem samt främja respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. FN skall vara en medelpunkt för samordning av nationernas insatser när det gäller att uppnå dessa mål.

FN och dess medlemmar skall verka enligt vissa fastställda principer. Alla medlemsstater är suveräna och likställda. De måste ärligt fullgöra sina skyldigheter enligt stadgan, och de skall lösa sina internationella tvister med fredliga medel och inte hota med eller använda våld mot någon annan stat. Medlemsstaterna skall också bistå FN i alla åtgärder som organisationen vidtar enligt stadgan.

Sex huvudorgan inom FN tillskapades: generalförsamlingen, säkerhetsrådet, ekonomiska och sociala rådet, förvaltarskapsrådet, internationella domstolen och sekretariatet.

FN har organisatoriskt stora likheter med sin föregångare Nationernas Förbund, men kompetensfördelningen är annorlunda. FN:s säkerhetsråd har ansvaret för upprätthållande av fred och säkerhet och internationell tvistelösning, medan generalförsamlingen på dessa områden främst är ett diskussionsforum. I NF hade båda organen samma kompetens. En viktig skillnad är också att FN:s säkerhetsråd kan förpliktiga medlemsstaterna att delta i sanktionsåtgärder mot ett medlemsland som inte lyder säkerhetsrådet. Samtidigt ger dock stadgan var och en av de fem ständiga rådsmedlemmarna vetorätt mot sådana beslut.

## Sveriges anslutning till FN – förenlig med neutraliteten?

Sveriges medlemskap i FN har ett starkt folkligt stöd och är idag så självklart att vi över huvud taget inte reflekterar över det. Men Sverige tillhörde faktiskt inte FN-stadgans ursprungliga signatärstater i San Fransisco, beroende på vår neutralitet under andra världskriget.

Till skillnad från när vi inträdde i NF 1920 fanns dock inte någon större politisk oenighet i själva sakfrågan. Det ansågs tämligen givet att Sverige skulle bli FN-medlem, förr snarare än senare. Men ett principiellt viktigt problem diskuterades ingående, nämligen om ett medlemskap gick att förena med den svenska neutralitetspolitiken.

I oktober 1945, vid FN:s bildande, deklarerade regeringen följande: ”Vi är villiga att ansluta oss till en samfälld trygghetsorganisation och i händelse av en framtida konflikt avstå från neutraliteten i den utsträckning organisationens stadgar det påfordra. Men skulle mot förmodan inom denna organisation visa sig en tendens till uppdelning av stormakterna i två läger, måste vår politik vara att icke låta oss drivas in i en sådan gruppering eller blockbildning.”

Ett halvår senare, när regeringen lade proposition till riksdagen om svenskt FN-medlemskap i mars 1946, uttryckte sig regeringen mycket klart. Utrikesminister Östen Undén sade då att kravet på

enhällighet hos de fem ständiga medlemmarna av säkerhetsrådet gjorde ett sanktionsbeslut mot en stormakt praktiskt taget utslutet. Därmed hade Sverige i realiteten full handlingsfrihet vid ett stormaktskrig och kunde således också iaktta neutralitet.

Undén gjorde dock i riksdagsdebatten också klart att Sverige vid ett medlemskap åtog sig att *inte* vara neutralt om säkerhetsrådet beslöt om ingripande vid ett krigsfall.

### Ljum opinion

Regeringen och debattörer i media tryckte oftast på de positiva aspekterna av medlemskapet – att Sverige genom att delta kunde utöva inflytande, tillvarata egna intressen och bidra till konfliktlösning och framåtskridande i världen.

Samtidigt var de svenska förväntningarna på FN vid den tiden ganska lågt ställda. Det fanns en utbredd insikt om att Sveriges oberoende var nära förknippat med förhållandet mellan stormakterna. Därför fanns inte heller några förhoppningar, vare sig på beslutande nivå eller i den allmänna opinionen, om att FN skulle kunna avvärja ett militärt hot mot Sverige.

Den allmänna opinionen i Sverige var kluven i sin inställning till FN-inträde. Riksdagen biföll dock propositionen, med instämmande från alla partier. Bidragande var den utbredda uppfattningen att alla länders deltagande var en förutsättning för att FN skulle lyckas. Innan ansökan lämnades till FN gjorde regeringen försiktigtvis sonderingar hos säkerhetsrådets fem ständiga medlemmar, så att ingen av dessa skulle gå emot den svenska ansökan. I augusti 1946 biföll säkerhetsrådet, och i november generalförsamlingen, Sveriges inträde i FN.

Principfrågan om svensk neutralitet och FN-medlemskap kom sedan i skymundan under det kalla krigets och blockpolitikens period, från FN:s första år till 1989–90. Men numera kan vi konstatera att den analys som gjordes var realistisk. Stormaktsvetot fick till följd att Sverige åtminstone under blockpolitikens tid slapp svåra valsituationer som kunde blivit följden av beslut i FN:s säkerhetsråd.

## FN:s organisation och uppgifter

Man brukar skilja mellan det som kallas "FN-systemet" och det centrala, egentliga FN. FN-systemet i sin helhet inkluderar de så kallade *fackorganen*, sådana som exempelvis Världshälsoorganisationen (WHO), FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO), FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), Internationella Valutafonden (IMF), Internationella arbetsorganisationen (ILO) och Meteorologiska världsorganisationen (WMO). Några av dessa existerade redan före FN:s tillkomst.

Fackorganen är självständiga mellanstatliga organisationer, men knutna till FN genom avtal (oftast via ECOSOC, se sid 24). Deras medlemskretsar sammanfaller inte helt med FN:s. De har också egna stadgor, budgetar och underorgan. De behandlas inte i denna skrift, men det mesta som här framgår om svenska positioner och politik i FN gäller även fackorganen. Sverige är medlem i samtliga dessa.

Det egentliga FN:s huvudorgan är *generalförsamlingen, säkerhetsrådet, ekonomiska och sociala rådet, förvaltarens råd, internationella domstolen och sekretariatet*. Under dessa finns ett antal biträdande organ, som i allmänhet har tillkommit genom beslut av generalförsamlingen och får sina politiska direktiv av huvudorganen. Sådana organ är till exempel FN:s barnfond (Unicef), FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) och FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD).

## Generalförsamlingen

FN:s generalförsamling beskrivs ofta som ett *globalt parlament*. Det är delvis träffande, men också missvisande. Alla FN:s medlemsländer är visserligen representerade och har en röst i församlingen, men den kan inte stifta lagar eller – med vissa undantag – fatta bindande beslut, utan bara ge rekommendationer. Den kan därför sägas vara främst ett *diskussionsforum med normativt inflytande*. Dess beslutande makt gäller frågor om FN:s budget och hur FN:s kostnader skall fördelas mellan medlemsländerna, samt viktigare val, till exempel valen av medlemsländer i säkerhetsrådet. I dessa frågor är generalförsamlingen sista eller enda instans.

FN:s medlemsländer har *vardera en röst* i församlingen, helt oberoende av storlek, ekonomisk styrka eller folkmängd. Församlingen har behörighet att diskutera och lägga förslag i alla frågor inom FN:s verksamhet, med undantag av sådana ämnen rörande internationell fred och säkerhet som redan är under behandling i säkerhetsrådet. Besluten, eller "resolutionerna", har oftast formen av *rekommendationer* till medlemsstaterna, inte sällan antagna under full enighet, med "konsensus". Finns inte enighet röstar man, och då räcker som regel enkel majoritet av röstande länder.

Generalförsamlingens roll som *globalt forum* är mycket viktig. För många små stater är den deras bästa möjlighet, och ibland den enda, att komma till tals inför övriga världen. Detta blir särskilt tydligt i september och oktober varje år, när generalförsamlingen inleds med en två veckors *generaldebatt* mellan världens alla utrikesministrar eller stats- och regeringschefer. Perioden används samtidigt till intensiva kontakter direkt mellan regeringarna. Ofta kan då regeringar som har svårt att upprätthålla normala kontakter på huvudstadnivå diskutera känsliga frågor bilateralt.

Efter generaldebatten arbetar generalförsamlingen under hösten i *sex utskott* (där likaså alla medlemsländer är företrädde), som debatterar och föreslår församlingen att fatta beslut inom följande områden:

- Nedrustning, vapenkontroll och andra säkerhetsrelaterade frågor (första utskottet),
- ekonomiska, biståndsrelaterade och vissa sociala frågor (andra utskottet),
- mänskliga rättigheter och humanitära och kulturella frågor (tredje utskottet),
- fredsbevarandefrågor, avkolonisering och vissa internationella konflikter (fjärde, eller det särskilda politiska, utskottet),
- FN:s budget och administration (femte utskottet), och
- juridiska och vissa folkrättsliga frågor (sjätte utskottet).

Generalförsamlingens karaktär och inriktning har förändrats i takt med att medlemsantalet har vuxit. Under de första åren kunde västmakterna oftast utan större ansträngning mönstra röstmajoriteter. När allt fler länder blev självständiga och därmed också medlemmar av FN under den snabba avkoloniseringsprocessen från 1960-talet och framåt, klagade i stället många i-länder på u-ländernas "automatiska majoritet", som ibland kallades "majoritetstyran".

De nya medlemsländerna från tredje världen lyckades genom sammanhållningen i den *alliansfria rörelsen* (som från början avsåg främst politiska frågor) och *77-gruppen* (ekonomiska frågor) gradvis ta kontroll över generalförsamlingen, i frågor de bedömde som viktiga. Därigenom kom församlingens dagordning att ändras. En snabb ökning följde av sådana frågor som u-landsmajoriteten uppfattade som relevanta.

De ökande motsättningarna från 1950-talet och framåt mellan Förenta staterna och Sovjetunionen, och mellan den tidens öst- och västblock, påverkade starkt församlingsarbetet. I decennier, ända in på 1980-talet, var en vanlig röstbild i kontroversiella frågor att u-länderna tillsammans med öststaterna bildade nära nog rutinmässiga majoriteter, med Förenta staterna i minoritetsposition.

Efter 1989 förändrades dock situationen igen. Demokratins och marknadsekonominns landvinningar gav västländerna i allmänhet, och EU och Förenta staterna i synnerhet, en dominerande ställning. Attityden i förhandlingar om resolutionstexter blev öppnare, och strävan efter samförståndslösningar större. Efter Warszawa-paktens och Sovjetunionens sönderfall, och tillkomsten av ytterligare ett antal nya medlemsstater, kom dessutom sammanhållningen i den alliansfria rörelsen och 77-gruppen att minska ytterligare.

Följden har blivit att omröstningarna i utskott och generalförsamling numera sällan sker efter helt förutbestämda grupp-linjer. Länderna lägger i stället sina röster på intressebaserade eller principiella grunder och sneglar i många frågor allt mindre på hur medlemmarna i den egna gruppen gör.

De fem regionala grupperna (det vill säga *västgruppen*, *östgruppen* samt de *asiatiska*, *afrikanska* och *latinamerikanska grupperna*) finns dock fortfarande kvar i en formell mening. Främst utgör de en bas för ländernas kandidaturer till olika valda styrelseposter och andra uppdrag, i syfte att skapa en geografiskt rättvis fördelning.

När debatten väl utmynnat i utskottens och generalförsamlingens resolutioner, ignoreras dessa ibland av de stater de är riktade till, särskilt i kontroversiella politiska frågor som till exempel Mellanöstern. Men samtidigt uttrycker de över tiden det internationella samfundets majoritetsåsikt, och de har därför som regel en avsevärd tyngd. På områden som mänskliga rättigheter, nedrustning, miljö med flera har majoritetspositionerna under årens lopp flyttats i en ur svensk synvinkel gynnsam riktning. Det långsamt men stadigt ökande antalet demokratiska regeringar i världen har bidragit starkt till detta.

Men det leder givetvis till stor frustration i många medlemsländer att resolutioner i vissa ärenden antas år efter år utan att leda till förändringar. Det har bidragit till att undergräva FN:s auktoritet, och ingen ländergrupp kan svära sig helt fri från detta.

Inte ens principiellt FN-vänliga länder som de fem nordiska följer resolutioner som vi finner onödiga eller orimliga.

### **Sverige i generalförsamlingen**

*Sveriges agerande* i FN:s generalförsamling bestäms dels av dagspolitiska hänsyn – det vill säga de olika politiska initiativ den svenska regeringen vill ta vid olika tidpunkter – och dels av den svenska långsiktiga grundhållningen till FN. Dessutom strävar EU:s femton medlemsländer, som framgår av avsnittet ”Sverige och EU i FN”, efter ett så samordnat uppträdande som möjligt i generalförsamlingen, vilket innebär både att svenska positioner påverkas av övriga EU-länder och att Sverige influerar dessas ställningstaganden.

Sverige har genom åren tagit många *initiativ i generalförsamlingen* på olika områden, som framgår av kommande avsnitt. Här kan nämnas exempelvis barnets rättigheter, apartheid, olika nedrustningsfrågor, miljöfrågor, tortyrkonventionen, avskaffande av dödsstraffet, narkotikafrågor och handikappfrågor.

Sveriges grundinställning till FN tar sig i generalförsamlingen främst uttryck i grundsatsen att FN-stadgans bestämmelser ska efterlevas i alla avseenden. Exempelvis hävdar Sverige att kompetensfördelningen mellan generalförsamlingen och säkerhetsrådet skall upprätthållas. Detta kan tyckas självklart, men det är inte ovanligt (t ex i Mellanösternfrågor) att medlemsländer i frustration över säkerhetsrådets agerande, eller brist på sådant, försöker driva igenom beslut i generalförsamlingen och kringgå säkerhetsrådet. Om sådana beslut togs mot rådets vilja skulle de inte efterlevas, och därmed skulle FN:s ställning på sikt undergrävas.

Ett liknande synsätt tillämpar Sverige när det gäller FN-stadgans bestämmelser om fredliga lösningar. Vi har inte röstat för formuleringar som uppmanat till väpnad kamp eller förordat stöd ”med alla erforderliga medel” till befrielseörelser. Vi har inte heller ställs oss bakom formuleringar där enskilda stater utpekas på ett godtyckligt sätt, eller där en stats uteslutning ur FN eller fack-

organen krävs, som i fallen Sydafrika och Israel. Vi värnar om *universalitetsprincipen* också när det gäller medlemsansökningar.

## Säkerhetsrådet

Säkerhetsrådet står ständigt i centrum för debatten om FN:s problem och möjligheter. I flera decennier kritiserades rådets oförmåga att utföra de uppgifter det ursprungligen fått i FN-stadgan. Under 1980- och 1990-talen fick rådet möjligheter att agera utan hinder av veton från stormaktsmedlemmarna, men så småningom uppstod i stället nya problem.

De mest svårösta av dessa gäller dels FN:s resurser att utföra och följa upp säkerhetsrådets beslut, dels frågan om hur representativt för världens länder rådet verkligen är idag. Dessutom finns vid 2000-talets början nya tendenser till att säkerhetsrådets agerande kan blockeras, på liknande sätt som under det kalla kriget, och FN-insatser därmed omöjliggöras.

Säkerhetsrådet bestod ursprungligen av elva medlemmar, men utökades 1965 till femton. Fem stater är ständiga medlemmar: *Frankrike, Förenta staterna, Kina, Ryssland och Storbritannien*. Ryssland ersatte Sovjetunionen 1991, och Folkrepubliken Kina ersatte Taiwan på Kinas plats 1971.

De *övriga tio* länderna väljs av generalförsamlingen för en *tvåårsperiod*, med val av fem länder varje år. Av de tio platserna disponerar gruppen Västeuropa och andra stater (VOAS eller "västgruppen"), där Sverige ingår, två platser. Om det finns fler kandidater (som till exempel när Sverige, Australien och Portugal kandiderade för perioden 1997–98) hålls en eller flera röstomgångar i församlingen, tills två länder samlat nödvändiga två tredjedels majoritet bakom sin kandidatur.

Sverige har hittills tre gånger varit medlem av säkerhetsrådet: 1957–58, 1975–76 och 1997–98 (se vidare avsnittet "Sverige i FN:s säkerhetsråd").

Varje medlem av säkerhetsrådet har en röst. För beslut i substansfrågor krävs nio röster, och dessutom att ingen av de fem

ständiga medlemmarna röstar emot. Det är detta som kallas "*vetorätten*". (För procedurella frågor finns ingen vetorätt; nio jaröster räcker.) Om en ständig medlem inte stödjer ett beslut, men ändå inte vill blockera det med ett veto, så kan den avstå från att rösta. I stadgan står faktiskt att beslut kräver jaröst av alla de fem ständiga medlemmarna, men det har vuxit fram en allmänt accepterad praxis att det krävs en nejröst för att ett veto skall anses lagt.

Säkerhetsrådet är *ständig i funktion* och kan alltid mötas med mycket kort varsel. Det skall sammanträda så fort medlemmarna, generalsekreteraren eller parterna i en konflikt begär det. Ord-förändskapet roterar mellan de femton länderna, på månatlig basis.

*Säkerhetsrådets funktioner och behörighet* enligt stadgan är främst att

- upprätthålla internationell fred och säkerhet i överens-stämmelse med stadgan,
- undersöka varje tvist eller situation som kan leda till inter-nationell friktion,
- avgöra om hot mot freden eller aggressionshandling föreligger och rekommendera åtgärd,
- besluta om sanktioner, eller andra åtgärder utan användande av våld, för att förebygga eller hejda aggression, och att
- gå till militär aktion mot den aggressiva staten eller staterna.

Säkerhetsrådet ska också

- rekommendera nya FN-medlemmar till inval, och
- rekommendera ny generalsekreterare till val av general-församlingen.

*Alla FN-medlemmar måste acceptera säkerhetsrådets beslut.* Andra FN-organ utfärdar – med vissa undantag, se ovan om generalförsamlingen – *rekommendationer* till regeringarna, men

säkerhetsrådet har den unika makten att fatta *beslut* som medlemsstaterna enligt FN-stadgan är skyldiga att rätta sig efter och utföra.

När ett klagomål om hot mot freden framförts till rådet, är dess första åtgärd oftast att rekommendera parterna att söka nå en *uppgörelse på fredlig väg*. Ibland tar rådet självt itu med undersökning eller medling. Det kan också utnämna en speciell representant eller begära att generalsekreteraren gör det. Det kan formulera principer för en fredlig lösning av tvisten.

Om tvisten lett till våldsutbrott försöker rådet att snarast åstadkomma ett *slut på stridigheterna*, genom direktiv om eld upphör eller provisoriska åtgärder för att hindra att situationen förvärras. Sådana kan vara uppmaningar till parterna eller bestämmande av demarkationslinjer eller demilitariserade zoner. Rådet kan också sända fredsbevarande styrkor från FN, med parternas samtycke, för att sänka spänningen i området, hålla isär parterna och skapa förutsättningar för en fredlig lösning.

Om situationen inte förbättras kan rådet uppmana FN:s medlemsstater att vidta *icke-militära sanktionsåtgärder*, som att avbryta ekonomiska eller diplomatiska förbindelser med en stat som inte åtlyder rådet. Därefter kan rådet, enligt kapitel VII i FN-stadgan, besluta om fredsframtvingande åtgärder, handelsembargo eller andra sanktioner, och om *kollektiv militär aktion*.

I kapitlet "Internationell fred och säkerhet" skall vi se närmare på vilka beslut säkerhetsrådet i praktiken fattat och hur stadgan använts som fredsbevarande och fredsskapande instrument. I avsnitten "Sverige i FN:s säkerhetsråd" och "Irak, säkerhetsrådet och UNSCOM respektive UNMOVIC" beskrivs också rådets arbete och begränsningar. Här kan bara kort konstateras att säkerhetsrådet är det FN-organ som har i särklass mest makt, men bara delvis använder denna makt. Gränserna sätts ibland av oenighet mellan de ständiga medlemmarna, och ibland av återhållsamhet hos dem inför nya resurskrävande åtaganden. Det är också ett faktum att de ständiga medlemmarna dominerar säkerhetsråds-

arbetet i kraft av sitt veto, antingen det kommer till användning eller inte, och sina politiska och diplomatiska resurser.

### **Ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC)**

ECOSOC svarar under generalförsamlingen för FN:s arbete inom de ekonomiska, sociala och kulturella områdena, och även på utbildnings- och hälsovårdsområdena. Rådet har avsevärd självständighet och initiativrätt. Det samordnar och övervakar ett stort antal underorgan och lämnar rekommendationer till generalförsamlingen.

ECOSOC har 54 medlemmar som sitter i treårsperioder. Till de underställda organen hör, förutom de flesta av de tidigare nämnda fackorganen och biträdande organen (Unicef, UNDP, UNHCR, etc), också nio stycken så kallade funktionella kommissioner (bland andra mänskliga rättigheter, kvinnors ställning, social utveckling, hållbar utveckling, narkotika och befolkningsfrågor).

Även de regionala ekonomiska kommissionerna för respektive Europa, Afrika, Latinamerika, västra Asien samt Asien och Stilla Havsområdet är underställda ECOSOC. De är placerade i Genève, Addis Abeba, Santiago, Beirut respektive Bangkok. ECOSOC har också omfattande kontakter med de icke-statliga organisationer som är verksamma i frågor inom ECOSOC:s arbetsområden.

ECOSOC har länge haft svårigheter att överblicka och samordna sitt vidsträckta substansområde, och många försök har gjorts att strömlinjeforma och koncentrera arbetet. På senare år har vissa förbättringar skett, bland annat med utgångspunkt i förslagen i de nordiska ländernas utredning om FN:s ekonomiska och sociala arbete, det **Nordiska FN-projektet**. Även generalsekreteraren har tagit initiativ för att stärka ECOSOC:s policyskapande roll. Det är troligt att några av ECOSOC:s underorgan kommer att slås samman eller läggas ner.

## **Förvaltarskapsrådet**

Förvaltarskapsrådet (Trusteeship Council) är det enda av FN:s huvudorgan som helt har genomfört sitt uppdrag.

Rådet upprättades för att övervaka administrationen av de så kallade förvaltarskapsområdenas invånare och främja deras utveckling mot självstyre och oberoende. Områdena var inte kolonier i vanlig mening, utan territorier som tillhört förlorarna i andra världskriget eller omfattats av tidigare FN-mandat. Till självständiga länder som uppstått ur förvaltarskapssystemet hör bland andra Tanzania, Kamerun, Rwanda och Burundi. Palestina och Namibia, däremot, ingick aldrig i systemet.

Det sista förvaltarskapsområdet, ön Palau i Stilla Havet, blev 1994 självständigt och FN:s 185:e medlem.

Rådet består idag av de fem ständiga säkerhetsrådsmedlemmarna. Generalsekreteraren har föreslagit att det ska läggas ned, eftersom det inte längre har någon funktion. Men från olika håll, främst u-landssidan, har i stället framförts förslag om helt nya uppgifter för förvaltarskapsrådet, till exempel att det skulle ges i uppgift att förvalta och skydda resurser som är gemensamma för mänskligheten ("global commons", de globala allmänningarna).

## **Internationella domstolen**

Den internationella domstolen (International Court of Justice) beslutar i tvister mellan stater och avger rådgivande yttranden på begäran av generalförsamlingen, säkerhetsrådet eller FN:s fackorgan. Domstolen ligger i Haag och består av femton ledamöter valda av generalförsamlingen och säkerhetsrådet i sin personliga kapacitet, inte efter nationalitet. Dock kan inget land ha mer än en medlem. Den hittills ende svensk som varit medlem är Sture Petrén, 1967–76.

Bara stater kan vara parter inför domstolen, inte individer. Tvistande stater måste ha erkänt domstolens behörighet att döma för att utslaget skall vara bindande för parterna. Stater kan även i

förväg, när de sluter avtal sinsemellan, överenskomma att de i händelse av tvist låter ärendet avgöras av den internationella domstolen.

Fram till 1990-talet avgjorde domstolen ganska få mål, och den ansågs ofta vara alltför försiktig. Från slutet av 1980-talet har dock domstolens arbetsbörda ökat. Det är delvis en följd av att dess trovärdighet hos vissa u-länder vuxit – vilket i sin tur har ett samband med att Förenta staterna motsatt sig domstolens utslag och dragit sig ur avtalet om dess behörighet.

### **Sekretariatet**

FN:s sekretariat består av en internationell stab på cirka 8900 personer. Det leds av generalsekreteraren och är, förutom i New York, beläget i Genève, Wien och Nairobi.

Sekretariatet utför FN:s dagliga arbete, allt från ledningen av fredsbevarande operationer till tolkning, rapportering, medling, informationsinsamling, översättning och mediaservice. Tjänstemännen är rekryterade från cirka 170 länder och får inte ta instruktioner från något medlemsland eller någon utomstående. Även medlemsländerna å sin sida åtar sig att respektera sekretariatets internationella karaktär och att inte söka påverka tjänstemännen på ett otillbörligt sätt.

**Genève** härbärgerar stora konferenser och de permanenta maskinerierna för mänskliga rättigheter och nedrustningsfrågor. I **Wien** ligger högkvarteren för aktiviteterna inom narkotikabekämpning, brottsförebyggande, handelsrätt och den yttre rymdens användning, medan **Nairobi** är permanent värd för organen för miljö- och boendefrågor.

Det hävdas inte sällan att sekretariatet är överbemannat och ineffektivt. Visserligen har situationen förbättrats väsentligt genom de nedskärningar och sammanslagningar som de två senaste generalsekreterarna, Boutros-Ghali och Annan, har genomfört. Men med krav på geografisk balans i rekryteringen från hela världen är det omöjligt att alltid skaffa de bästa specialisterna, och

lönerna har ibland svårt att klara konkurrensen med andra internationella organ och privat näringsliv. Dessutom gör FN:s nuvarande system för personalhantering att anställningsförfaranden går genom många instanser och tar onödigt lång tid.

En organisation med FN:s struktur och bredd, och som lider av de många motstridiga kraven i medlemsländernas styrning, har förmodligen inte heller samma möjlighet att nå ett effektivt resursutnyttjande som en mer fokuserad, eller helt ägarstyrd, organisation.

### **Generalsekreteraren**

FN:s generalsekreterare utses av generalförsamlingen på förslag av säkerhetsrådet, för en femårsperiod, med omvalsmöjlighet. Det har hittills funnits sju generalsekreterare:

- **Trygve Lie**, Norge, 1945–52
- **Dag Hammarskjöld**, Sverige, 1953–61
- **U Thant**, Burma, 1961–71
- **Kurt Waldheim**, Österrike, 1972–81
- **Javier Pérez de Cuellar**, Peru, 1982–91
- **Boutros Boutros-Ghali**, Egypten, 1992–96
- **Kofi Annan**, Ghana, från 1997.

FN-stadgan säger att generalsekreteraren är organisationens **”högste administrativa tjänsteman”**, men i verkligheten är han eller hon mycket mer än så. Generalsekreteraren symboliserar FN och alla de värden som medlemsländerna lagt ner i FN:s stadga. Som sådan måste han vara både diplomat och medlare, aktivist och förespråkare, chef och resursjägare.

Posten är oerhört krävande, inte minst genom den korseld av motstridiga förväntningar som möter generalsekreteraren, från enskilda länder, ländergrupper och icke-statliga organisationer världen över.

Generalsekreterarens befogenheter är enligt stadgan ganska stora. Förutom sina uppgifter som sekretariatschef, bland annat viktigare utnämningar och organisationsfrågor, har han på det politiska området rätt att fästa säkerhetsrådets uppmärksamhet på förhållanden som enligt hans uppfattning hotar internationell fred och säkerhet. Han kan också ta initiativ till medling, förebyggande åtgärder och anskaffning av faktaunderlag i konflikter. I kapitlet "Internationell fred och säkerhet" återkommer vi till generalsekreterarens möjligheter på detta område.

Det finns en motsättning inbyggd i stadgans definition av generalsekreterarens uppgift. Han skall vara både en sorts VD, för sekretariatet och hela FN, och samtidigt en talesman som förkroppsligar medlemmarnas sammanvägda vilja. Eftersom det bland medlemmarna alltid finns motstridiga intressen, åtminstone på kort sikt, säger det sig självt att uppgiften är nästan olöslig – i varje fall om generalsekreteraren alltid skall ha alla medlemmar bakom sig. Särskilt svår är hans relation till stormakterna, främst de fem ständiga säkerhetsrådsmedlemmarna.

Stormakterna har genom åren varit obenägna att låta generalsekreterarens ämbete utvecklas till ett fristående politiskt maktcentrum. Ett sådant skulle riskera att inkräkta på deras handlingsfrihet. Därför har under olika generalsekreterare utvecklats varierande relationer mellan denne och stormakterna, beroende på det internationella läget och generalsekreterarens person.

Hammarskjöld var angelägen om och framgångsrik i att ge FN en aktörsroll och självständighet från stormakterna. Pérez de Cuellar och Annan har därutöver betonat medling i regionala konflikter och FN:s tillgänglighet som mellanhand. Ingen generalsekreterare har klarat sig undan kritik, ofta orättvis sådan, från stormakter och supermakter.

Mot den bakgrunden var det välkommet och välförtjänt att den nuvarande generalsekreteraren Kofi Annan fick Nobels fredspris 2001, delat med FN som organisation. Annan har visat en betydande självständighet gentemot både stormakter och andra medlemsländer. Han har också effektiviserat FN genom egna reformförslag och organisatoriska grepp – kanske allra mest genom att initiera självkritik inom FN och medlemsländerna och göra grundliga utredningar av tillkortakommanden och bakslag.

# Sverige och EU i FN – den dagliga handläggningen

Som alla andra medlemsstater företräds Sverige vid FN-högkvarteret i New York av en diplomatisk myndighet. I Sveriges fall består den av cirka 20 utsända tjänstemän. Myndighetens formella namn är **Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna**, och dess dagliga informella beteckning "FN-delegationen". Chefen är Sveriges FN-ambassadör, formellt anmäld som "The Permanent Representative of Sweden to the United Nations".

Delegationen för Sveriges talan i generalförsamlingen och dess utskott, och i styrelser, kommittéer och andra organ som sammanträder året runt. Under de ordinarie generalförsamlingarna, från september till december varje år, förstärks FN-delegationen med riksdagsledamöter, experter och departementstjänstemän. Det parlamentariska inslaget har funnits under hela det svenska FN-medlemskapet, som en markering av den traditionella enigheten bakom huvudlinjerna i Sveriges utrikespolitik. Det har också utvecklats till ett sätt för riksdagspartierna att hålla ledamöterna väl informerade i utrikespolitiken.

Även företrädare för intresseorganisationer har sedan länge ingått i den svenska delegationen på höstarna. LO, TCO, Arbets-

givareföreningen, Industriförbundet och Svenska FN-förbundet har var sin delegat. Ibland kan även andra organisationer delta, till exempel Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer, Handikappförbundet eller Sveriges Fredsråd, när en fråga av särskilt intresse för organisationen tas upp i generalförsamlingen.

Inför de flera tiotal dagliga möten som äger rum i FN och i EU-kretsen i New York, får FN-delegationen sina instruktioner av utrikesdepartementet i Stockholm. En livlig telefax, telefon- och e-mailtrafik pågår dagligen mellan delegationen och UD. UD har i sin tur förberett instruktionerna genom interna samråd, och genom överläggningar med andra departement, till exempel försvars-, miljö- eller socialdepartementet. Efter dagens möten, eller efter någon tids sammanhängande process, rapporterar delegationen åter hem till UD och ber om nya instruktioner.

### **EU, Norden och Sverige**

En stor förändring i Sveriges FN-arbete, inte så mycket vad gäller innehållet som i utförandet, inträffade genom det svenska medlemskapet i EU från januari 1995. Förutom att arbetet har förändrats, har EU-medlemskapet på det hela taget givit oss ett starkare inflytande över FN:s arbete än tidigare.

I stället för att driva enbart svenska eller nordiska linjer och ställningstaganden, såsom skett från 1940-talet till 1994, går Sveriges FN-arbete numera till stor del ut på att med övriga EU-länder komma överens om en ståndpunkt, som sedan företräds av EU:s ordförandeland gentemot andra FN-medlemmar och FN-sekretariatet.

Den mångåriga nordiska förankringen av den svenska FN-politiken var på sin tid mycket tydlig. De fem länderna höll ofta gemensamma tal eller lade fram gemensamma positionspapper, och röstade nästan alltid likartat eller helt identiskt. Detta uppfattades både av övriga FN-medlemmar och de nordiska regeringarna oftast som något odramatiskt och naturligt, särskilt mot bakgrund av alla nordiska länders starka stöd för FN. Men på sätt

och vis var det anmärkningsvärt, med tanke på de olika utrikes- och försvarspolitiska lösningar länderna valt. Även under de många år som Danmark ensamt av nordiska länder var med i EU, och med Danmark, Norge och Island som NATO-medlemmar, uppfattades Norden som en särskild grupp i FN.

Sedan 1990-talets mitt har detta ändrats. De nordiska EU-länderna Danmark, Finland och Sverige är i FN-sammanhang numera i första hand EU-medlemmar. Om EU har enats om en viss linje i en sakfråga i FN, så uppträder Danmark, Finland och Sverige normalt inte utanför EU-kretsen med en nordisk eller nationell ståndpunkt. Om däremot EU inte har kunnat uppnå en gemensam position, som exempelvis i vissa kärnvapenfrågor eller i frågan om säkerhetsrådets utvidgning, så kan de nordiska länderna antingen uppträda nationellt eller arbeta ut en gemensam position och företräda denna samlat.

Ett viktigt undantag från EU-samordningen gäller säkerhetsrådet, där varje land representerar enbart sig självt. När Sverige senast var medlem i rådet, 1997–98, samordnade vi alltså inte våra positioner med de – under denna period tre – andra rådsmedlemmar som också var EU-partners: Frankrike, Storbritannien och Portugal.

### **EU:s och Sveriges inflytande i FN**

EU har en mycket stark ställning i FN. De femton länderna hör till de mest FN-lojala. De ger dominerande bidrag inom fredsbevarande insatser och bistånd, och de svarar för cirka 37 procent (2001) av FN:s reguljära intäkter. När dessutom andra länder, ofta de central- och östeuropeiska men även Norge och Island, formellt ansluter sig till EU:s positioner får dessa en utomordentlig tyngd. I många förhandlingar är EU:s linje den utgångspunkt som både Förenta staterna och de alliansfria länderna får ta ställning till och utforma sin politik ifrån.

Numera verkar således tre av de nordiska länderna, Danmark, Finland och Sverige, inom och genom denna aktör, den mest

inflytelsesrika i FN. Den gemensamma EU-talan medför att Norden som enhet syns mindre inom FN än förr. Men utvecklingen efter januari 1995 tyder faktiskt på att Nordens minskade synlighet ersatts av ett starkare inflytande, tack vare den tyngd som de gemensamma EU-ståndpunkterna har i FN.

Denna tyngd tycks successivt ha ökat under senare år, inte minst under Sveriges ordförandeskap i EU första halvåret 2001. Då talade Sverige dagligen för hela EU-kollektivet i alla FN:s arbetsgrupper, kommissioner med mera, varav 20 gånger i öppna säkerhetsrådsmöten. FN torde över huvud taget vara det utrikespolitiska område inom vilket EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik numera är mest samordnad.

Även samarbetet mellan FN och EU som organisationer har ökat, bland annat genom svenska initiativ under EU-ordförandeperioden. Generalsekreteraren och EU:s utrikesministrar skall träffas en till två gånger per år för att fördjupa samarbetet, med informationsutbyte, samordning av resurser på fältet, utbildning av personal och valövervakare, och så småningom också användning av EU:s kommande militära och polisiära kapacitet i FN-uppdrag.

# Internationell fred och säkerhet

Ett av huvudmotiven bakom FN:s bildande var att trygga internationell fred och säkerhet, och det kan fortfarande sägas vara FN:s mest centrala uppgift. Ända sedan tillkomsten har FN gång efter annan tillkallats för att förhindra krigsutbrott, medverka till skapande av fred när krig brutit ut, stödja medling och förhandling, och förebygga konflikter.

FN har under årens lopp lyckats förhindra eller avsluta många väpnade konflikter, ofta genom ingripanden av säkerhetsrådet, det FN-organ som har huvudansvaret för fred och säkerhet. Det kalla krigets slut skapade stora förväntningar om ytterligare framsteg och om en starkare roll för FN inom internationell fred och säkerhet. Delvis har förväntningarna infriats, men svåra besvikelser och bakslag inträffade också under hela 1990-talet. I början av det nya årtusendet är det fortfarande en öppen fråga om världens länder genom FN kan skaffa sig ett fungerande system för kollektiv säkerhet.

## **Konfliktförebyggande, fredsbevarande och tvångsåtgärder**

FN har en rad olika tillvägagångssätt till förfogande för konfliktlösning och fredsfrämjande verksamhet, och för att angripa de ursprungliga orsakerna till konflikter. Om bara medlemsländerna vore eniga skulle de genom FN kunna ingripa med både konflikt-

förebyggande, konfliktlösande och fredsframtvingande åtgärder. Men det är de ofta inte. FN blir då ineffektivt eller i värsta fall passiviserat.

Man kan hävda att praktiskt taget hela FN:s verksamhet på ett eller annat sätt är **fredsfrämjande**. Enbart själva undvikandet av militär konflikt räcker ju inte för att bygga en varaktig och säker fred. Därtill behövs mänskliga rättigheter, demokratiska institutioner, ekonomisk utveckling och social rättvisa, fungerande lagar och mycket annat. FN verkar inom alla dessa områden.

Dessutom omfattas åtminstone i princip alla faser av en konflikt av FN-verksamhet i en eller annan form: förebyggande åtgärder, fredskapande insatser för att lösa en pågående konflikt, fredsbevarande operationer, fredsframtvingande insatser och fredsbyggande efter en konflikt.

Det råder en viss begreppsförvirring inom området fredsfrämjande och fredsbevarande verksamhet. Den blir inte mindre av att de engelska och svenska termerna för verksamheterna ofta överlappar varandra eller betecknar olika saker.

Mest överskådligt är kanske att betrakta hela verksamhetsområdet som ett spektrum av åtgärder utan skarpa gränser dem emellan. Det omfattar **konfliktförebyggande** (conflict prevention) som kan innefatta **preventiv diplomati** och förebyggande utplacering av trupp, och "peacemaking", **fredsskapande** (förhandlingar med mera för att begränsa eller lösa pågående konflikter), och fortsätter med "peace-keeping" det vill säga **fredsbevarande operationer** av traditionell eller mångfacetterad typ, och **fredsbyggande** (peace-building) efter en förhandlingslösning eller avslutad konflikt, med flyktingåtervändande, återuppbyggnad, med mera.

Man kan också betrakta "peace enforcement", tvångsåtgärder eller **fredsframtvingande** åtgärder, som en speciell del av detta spektrum, där sanktioner, hot om våld, eller våld beslutat av FN:s säkerhetsråd kommer till användning. Ibland kallas även sådana tvingande åtgärder för "fredsskapande".

Sverige har länge ansett att FN i större utsträckning bör inrikta verksamheten på **tidiga insatser** och **konfliktförebyggande**. Det är

kostsamt, såväl i liv och mänskligt lidande som finansiellt, att tillåta att konflikter förvärras till dess omvärlden av politiska eller humanitära skäl tvingas ingripa. Tyvärr är det dock ofta först i detta sena, akuta skede som erforderliga resurser och tillräcklig politisk vilja kan mobiliseras.

### Generalsekreterarens och säkerhetsrådets befogenheter

Generalsekreteraren kan själv, med hjälp av sina experter i sekretariatet, använda sina befogenheter för att upprätthålla fred och säkerhet. Stadgan ger honom rätten att fästa säkerhetsrådets uppmärksamhet på **varje förhållande som enligt hans uppfattning hotar internationell fred och säkerhet**. Stadgan ålägger också honom eller henne att vidta andra åtgärder beslutade eller rekommenderade av säkerhetsrådet, generalförsamlingen och de andra huvudorganen. Det innebär att hans maktbefogenheter visserligen har sina begränsningar, men också att riktlinjerna är tillräckligt breda och flexibla för att han ska kunna ta kraftfulla initiativ.

FN:s engagemang i Kongo 1960 är exempel på ett sådant initiativ. Dag Hammarskjöld använde sig flera gånger av denna flexibilitet, ibland över gränsen för vad den tidens stormakter ansåg vara förenligt med sina intressen. Andra initiativ och ingripanden från senare generalsekreterare har skett exempelvis i Centralamerika, Jugoslavien, Angola, Namibia, Afrikas Horn och Irak.

En viktig möjlighet till fredsskapande initiativ finns i generalsekreterarens "**good offices**", det vill säga att innehavaren använder sig av postens opartiska och prestigefyllda ställning för att dämpa konflikter och förhindra deras spridning eller eskalering.

Ibland sker detta helt offentligt, och generalsekreterarens ord kan då ha avsevärt inflytande. Men det kan också göras diskret eller helt utanför medias kännedom, ofta av höga tjänstemän i sekretariatet eller av generalsekreteraren utnämnda särskilda representanter. Liksom flera av sina föregångare har Kofi Annan ofta använt sig av den möjligheten, bland annat i Angola, Cypern, Afghanistan, Östra Timor, Tadjikistan, Västra Sahara och Myanmar.

Som framgick i kapitlet "FN:s organisation och uppgifter" har **säkerhetsrådet** en rad möjligheter att initiera och utföra olika aktioner för att upprätthålla eller återupprätta fred och säkerhet. Åtgärderna kan liknas vid en stege, där den översta och sista pinnen är **tvångsåtgärder**.

Enligt FN-stadgans kapitel VII kan säkerhetsrådet vidta tvångsåtgärder för att genomdriva sina beslut. Det kan utfärda **embargon** eller **ekonomiska sanktioner**, och det kan auktorisera användande av våld för att försäkra sig om att dess mandat uppfylls. I vissa fall har rådet under återopning av kapitel VII auktoriserat militär våldsanvändning av en koalition av medlemsstater, eller en regional organisation eller ad hoc-sammanslutning. Men rådet fattar sådana beslut bara som en sista utväg, när fredliga medel har uttömts, och efter att ha konstaterat att hot eller brott mot freden, eller en aggressionshandling, har ägt rum.

## Sanktioner

Säkerhetsrådet försöker oftast att vid ett fredshot först använda sig av **icke-militära** sanktionsåtgärder. Rådet uppmanar då FN:s medlemsstater att exempelvis införa **vapenembargon mot** eller **avbryta ekonomiska, diplomatiska och andra förbindelser med** en stat som inte åttlytt ett föreläggande av rådet. Rådets begäran kan ske i form av antingen bindande beslut eller rekommendationer.

Bindande sanktionsbeslut utfärdades flera gånger under 1960- och 70-talen, såsom åtgärderna mot dåvarande **Rhodesia** 1966-79 och vapenembargot mot **Sydafrika** 1977. 1960-talets övriga sanktioner mot Sydafrika var däremot bara rekommendationer, liksom de resolutioner som antogs av rådet 1985, med bland annat avbrytande av idrotts- och kulturellt utbyte med Sydafrika och stopp för nyinvesteringar. De västliga ständiga medlemmarna i rådet ville i dessa fall inte ställa sig bakom bindande beslut. När apartheidpolitiken upphörde 1994 lyftes sanktionerna mot Sydafrika.

Under 1990-talet har sanktionsinstrumentet kommit till använd-

ning mot bland annat Irak, Libyen, Haiti, Somalia, Jugoslavien, Sudan, Liberia, Angola (mot UNITA:s styrkor), Kambodja, Afghanistan, Sierra Leone och Rwanda. Sanktionerna riktades inte uteslutande mot ländernas regeringar utan ibland mot en annan part i en konflikt (militärjunta, oppositionsgrupper, etc).

I vissa fall infördes mot dessa länder riktade och detaljerade sanktioner med exempelvis rese- eller kommunikationsförbud för specificerad personal, eller andra restriktioner i syfte att hämma en eller flera parter verksamhet. Det förekommer även att sanktioner är av delvis symbolisk art, till exempel på idrotts- och kulturområdet.

Säkerhetsrådet har inrättat särskilda **sanktionskommittéer** för att övervaka medlemsstaternas tillämpning av sanktionsbestämmelserna. Kommittéerna har till uppgift att inhämta information från medlemmarna och rapportera om hur sanktionerna genomförs eller eventuellt kringgås. Genom sanktionskommittéerna, och även genom medias rapportering, bekräftas ibland det välkända förhållandet att de flesta sanktioner är möjliga att sabotera eller kringgå på ett eller annat sätt.

Det framgår också då och då att sanktioner kan få oavsiktligt negativa, eller i värsta fall kontraproduktiva, **sidoeffekter**. Sådana kan vara ökade lidanden bland redan utsatta delar av en befolkning, eller varubrist och andra problem i grannländer. Detta har gjort att instrumentet som sådant blivit mycket omdebatterat och kontroversiellt, som till exempel på grund av den irakiska befolkningens lidanden under sanktionerna riktade mot Saddam Hussein och hans regim. I FN har flera arbetsgrupper och kommittéer analyserat dessa frågor, bland annat i syfte att förfina sanktionsinstrumentet och kompensera för oavsedda effekter. Inte minst kan grannstaterna, förutom oavsiktligt drabbade, också vara avgörande för resultatet av sanktioner mot ett visst land.

Men sanktionsinstrumentet har även försvarats som ett uttryck för världssamfundets skarpa markering mot en viss regering, också när det inte direkt leder till att säkerhetsrådets avsikt förverkligas. Även när olika åsikter råder om en viss sanktions-

regims effekter eller ändamålsenlighet, brukar det ändå finnas enighet om att FN och säkerhetsrådet, som universellt organ och med sin särskilda tyngd, är det lämpligaste forumet för att överväga och besluta aktioner av denna typ.

### **Militära ingripanden**

Endast några få gånger har FN:s säkerhetsråd auktoriserat **militära tvångsåtgärder**, enligt kapitel VII och artikel 42 i FN-stadgan. Tillvägagångssättet för detta regleras av artiklarna 43–47. Proceduren har dock blivit passerad av utvecklingen och ger inte längre någon egentlig vägledning om hur tvångsåtgärder beslutas. Idag är det helt osannolikt att medlemsländerna skulle ställa upp med militära styrkor under kommando av FN för regelrätta militära tvångsåtgärder (till skillnad från sedvanlig fredsbevarande verksamhet).

Militära ingripanden i stor skala, om man med detta menar omfattande FN-sanktionerade krigsoperationer, har skett endast två gånger – i Korea 1950 och i Irak 1991. Båda gångerna utkämpades kriget av FN-medlemmar som var villiga att göra detta och som hade mandat från säkerhetsrådet. Under de fyra decennier som förflöt mellan dessa två väldiga styrkeinsatser, gjorde oenigheten mellan supermakterna sådana ingripanden omöjliga.

I fallet **Korea** 1950 kunde säkerhetsrådet efter Nordkoreas angrepp rekommendera militärt bistånd till Sydkorea endast genom att Sovjetunionen sedan en tid helt bojkottade rådets möten, och därför inte hade tillfälle att lägga sitt veto.

I fallet **Irak** 1991 bemyndigade rådet länder som samarbetade med Kuwait att använda "alla nödvändiga medel", det vill säga även militärt våld, om Irak inte drog tillbaka sina invasionstrupper från Kuwait. Alla FN-medlemmar uppmanades också att stödja åtgärderna.

Det är viktigt att observera att **Sverige inte var neutralt** i någon av dessa två konflikter. Sverige stödde säkerhetsrådets åtgärder. Av förpliktelserna enligt FN-stadgan följer att Sverige inte kan

vara neutralt när säkerhetsrådet i enlighet med stadgans bestämmelser vidtar åtgärder mot en medlemsstat.

Uppmaningen om stöd tolkades också av den svenska regeringen som folkrättsligt bindande. Sverige ansågs alltså vara skyldigt att lämna stöd till de FN-sanktionerade operationerna, men frågan om *hur* detta skulle ske kunde regeringen själv avgöra. Både i Korea och Persiska viken ställde Sverige fältsjukhus till förfogande för de FN-auktoriserade trupperna.

Vid andra tillfällen har säkerhetsrådet på liknande sätt givit koalitioner av medlemsländer fullmakt att använda "alla nödvändiga medel" för att lösa en konflikt. Så skedde 1992 i **Somalia** för att trots inbördeskriget där avhjälpa den humanitära katastrofsituationen; i **Rwanda** 1994; i **Haiti** samma år för att återinsätta den demokratiskt valda regeringen, och i **Albanien** 1997 för att skydda en humanitär operation.

Precis som NATO:s flyganfall 1995 mot bosnienserbiska styrkor på begäran av FN:s generalsekreterare, utfördes alla de ovan nämnda aktionerna under de deltagande staternas egen kontroll, men med auktorisation av FN:s säkerhetsråd. **De var däremot inte fredsbevarande operationer** i gängse mening (se sid 42–47). Sådana beslutas också av säkerhetsrådet, men de styrs och utförs formellt av generalsekreteraren och sekretariatet, med hjälp av trupp från medlemsländerna.

### **Stormakterna och säkerhetsrådet**

För att säkerhetsrådet skall kunna arbeta effektivt krävs dels enighet mellan de ständiga medlemmarna, dels att dessa betraktar och behandlar FN som ett instrument för att lösa konflikter. Under långa perioder var detta inte fallet.

Under nästan hela 1950-, 60- och 70-talen var förhandlingarna i rådet i stället starkt påverkade av ren maktpolitik och rivalitet, och av stormakternas tävlan om att utvidga eller konsolidera vad de ansåg vara sina respektive intresseområden. FN-stadgans grundidé om kollektivt agerande för fred och säkerhet var då mer eller mindre satt åt sidan.

Internationella konflikter saknades givetvis inte. Fredsbevarande operationer kunde ibland sättas upp av säkerhetsrådet, när de inte hotade de permanenta medlemmarnas intressen. Men flera av de största internationella konflikterna kunde inte behandlas på grund av vetorätten, som exempelvis Sovjetunionens invasion av Ungern 1956, Vietnamkriget under 1960- och 70-talen, och konflikten mellan Kina och Vietnam 1979.

Man bör samtidigt komma ihåg att just detta faktiskt var avsikten med **vetorätten och säkerhetsrådets konstruktion**. Stadgefäderna strävade helt medvetet efter att FN inte skulle dras in i försök att tillämpa den kollektiva säkerhetens princip i konflikt med en eller flera av stormakterna. Ett kollektivt säkerhetssystem förutsätter enighet mellan dessa – men FN:s konstruktion bygger på att motsatta intressen är företrädda.

Sedan det tidiga 1980-talet är det dock knappast vetorätten som varit det främsta problemet när det gäller säkerhetsrådets funktionsduglighet. En rad resolutioner kunde vid den tiden antas om exempelvis Falklands-kriget, Iran/Irak-konflikten, Israels invasion av Libanon, Sydafrikas ockupation av Namibia och apartheidsystemets avskaffande. Men bristen på uppföljning var fortfarande ett problem. Även om rådet då och då kunde ingripa i ett konfliktförlopp, medförde oviljan att sätta kraft bakom orden att respekten för rådets resolutioner minskade.

Förbättringen i stormaktsrelationerna från slutet av 1980-talet stärkte emellertid avsevärt säkerhetsrådets och FN:s möjligheter att verka effektivt. De fem ständiga medlemmarna kom nu som grupp att samarbeta med varandra och med generalsekreteraren.

Den nya situationen visades särskilt tydligt av den beslutskraft som utvecklades under krisen i Persiska viken 1990–91. Då sattes det kollektiva säkerhetssystemet i funktion på ett mer genomgripande sätt än någonsin. Rådets omfattande resolution 687, med detaljerade och långtgående villkor för ett eld-upphör, var en klar illustration av den auktoritet och makt som ett enat säkerhetsråd kan utöva.

Senare under 1990-talet och vid 2000-talets början återföll säkerhetsrådet vid flera tillfällen till passivitet eller otillräckliga resursinsatser, och även till kalla-krigs-liknande låsningar och därav följande överksamhet. I båda typerna av fall har konsekvenserna ibland varit katastrofala. Ett skäl till att exempelvis insatsen i Bosnien på 1990-talet misslyckades var gapet mellan resolutioner och resurser. De så kallade skyddade områdena hade en helt otillräcklig FN-trupp, med begränsat mandat, vilket medförde att serbiska styrkor kunde inta flera av områdena och mörda tusentals bosnier.

I fallen Irak och Kosovo under andra hälften av 1990-talet fick blockeringar i säkerhetsrådet till följd att FN inte kunde ingripa i enlighet med stadgan. I stället företogs omfattande militära aktioner ensidigt av USA och Storbritannien, respektive av NATO.

Det saknas inte internationell insikt om vad problemen bottnar i. FN:s oförmåga att förhindra folkmordet i Rwanda 1994 har sålunda kartlagts av en oberoende undersökningskommission under ledning av Ingvar Carlsson. FN-sekretariatet har tagit fram självkritiska rapporter om andra händelser, bland annat den serbiska massakern av bosnier vid Srebrenicas fall 1995.

### **Fredsbevarande operationer**

Begreppet fredsbevarande operationer existerar inte i själva FN-stadgan. De tillkom inte förrän i mitten av 1950-talet, främst på grund av Suezkrisen. FN hade visserligen skickat observatörer till Jerusalem 1948 i samband med Folke Bernadottes medlaruppdrag, och till Kashmir 1949, men i Suez och Gaza 1956 deltog för första gången beväpnade soldater i en större kontingent.

Sedan dess har operationerna blivit både fler och parallellt pågående, och dessutom större. I slutet av 1980- och början av 1990-talet startades tjugo nya operationer, och det blev närmast rutin att 70–80 000 FN-soldater sysselsattes samtidigt i olika världsdelar. I vissa enskilda operationer, som i Kambodja (UNTAC) i början av 1990-talet, deltog över 20 000 personer samtidigt.

De **“klassiska” fredsbevarande operationerna** är sådana som beslutats av säkerhetsrådet och som bygger på att landet där de äger rum har samtyckt till operationen. Oftast har också andra inblandade parter givit sitt samtycke. Mandatet för operationen omprövas och förnyas med jämna mellanrum av säkerhetsrådet, som också upprättar den fredsbevarande styrkan under generalsekreterarens ledning.

Som regel består en operation av **militär personal** som skickats till ett område för att stödja och bevara ett fredstillstånd. Operationen kan även innehålla **polis** och **civil personal**. Styrkan kan utgöras av observatörer eller fredsbevarande soldater eller innehålla båda typerna. **Observatörer** är obebäpnade, medan fredsbevarande **soldater** har vapen, som de i regel dock bara får använda i självförsvar.

Personalen tillhandahålls på **frivillig basis** av medlemsländerna, som betalas för detta enligt en standardtaxa. Medlemsländerna delar i sin tur på denna kostnad enligt en fastställd fördelningsnyckel, som liknar den reguljära bidragsskalan (se sid 94–95). En skillnad är att de fem ständiga medlemmarna i säkerhetsrådet står för cirka 47 procent (2001) av kostnaderna för varje fredsbevarande operation, således mer än de betalar i den reguljära bidragsskalan.

Detta beror på att de fem, i kraft av sina ständiga platser i säkerhetsrådet, anses ha ett större ansvar för fred och säkerhet och ett större inflytande på besluten om operationerna än medlemsländerna i gemen – och därmed anses skyldiga att axla ett motsvarande finansiellt ansvar. Förenta staterna, som under 2000 enligt FN skulle svarat för 31 procent av budgetarna för fredsbevarande, har dock under en följd av år protesterat mot sin höga andel och har genom ett ensidigt beslut dragit ner denna till 25 procent, med stora amerikanska skulder till FN som följd.

Enligt de bidragsskalor som antogs av generalförsamlingen i december 2000 skall Förenta staterna dock i fortsättningen betala 22 procent av den reguljära budgeten, mot 25 procent tidigare, och omkring 27 procent (2001) av budgetarna för fredsbevarande

operationer. Ryssland och Kina betalar enligt fördelningsnyckeln förhållandevis små belopp.

**Kostnaderna** för de fredsbevarande operationerna ökade snabbt under 1980-talet och låg vid mitten av 1990-talet mellan tre och fyra miljarder dollar per år. De har dock sjunkit på senare år. De vanligaste trupp- och observatörsbidragarna har varit de nordiska länderna, Canada, Indien, Pakistan, Nigeria och på senare år också de ständiga säkerhetsrådsmedlemmarna. Närmare 800 000 personer från över 100 länder har tjänstgjort i operationerna. Av dessa har mer än 1500 förlorat livet. Som en erkänsla till de truppbidragande länderna fick FN:s fredsbevarande operationer Nobels fredspris 1988.

**Sverige** tillhör de länder som generalsekreteraren oftast vänder sig till när en ny operation förbereds. Sverige har hittills bidragit med ungefär 80 000 fredsbevarande personal, både till de tidiga insatserna i Kongo och Cypern och till 1990-talets insatser i det forna Jugoslavien. I exempelvis UNPROFOR i Kroatien och senare Bosnien 1995 deltog 1060 svenska soldater. År 2000 deltog Sverige i elva olika fredsfrämjande insatser.

1984 inrättades försvarets FN-skola i Almnäs utanför Södertälje, för kontinuerlig utbildning av svensk personal som skall delta i FN-operationer av olika slag – inte bara svensk utan även utländsk personal.

### **Ökad komplexitet och svåra lärdomar**

Behovet av fredsskapande, fredsbevarande och fredsframtvängande insatser bara ökade, paradoxalt nog, sedan det kalla krigets konfrontationer först tonades ned under andra hälften av 1980-talet och sedan försvann kring 1990.

På 1980- och 90-talen lyckades FN och medlemsländerna iscensätta flera komplexa fredsbevarande operationer, som medverkade till att inbördeskrigen i bland annat Kambodja, Moçambique, Guatemala och El Salvador kunde avslutas. Men i andra inomstatliga konflikter, som exempelvis Rwanda, Angola, det forna

Jugoslavien och Somalia, har FN mött övermäktiga svårigheter. Oftast har dessa varit orsakade av medlemsländerna, inte minst de ständiga medlemmarna i säkerhetsrådet. Oenighet och bristande beslutsamhet bland dessa har ibland gjort att FN varit maktlöst eller ställts åt sidan.

Operationerna har trots svårigheterna utvecklats kontinuerligt, och många lärdomar har dragits under årens lopp. Det har visat sig att vad som främst krävs för att en fredsbevarande operation ska lyckas är

- en genuin vilja från de stridande parternas sida,
- ett klart och tydligt mandat,
- politiskt stöd av det internationella samfundet,
- och tillräckliga resurser för att nå operationens mål.

Många gånger har en eller flera av  **dessa faktorer saknats**. Samtidigt har det ofta varit oacceptabelt eller omöjligt för det internationella samfundet att inte göra någonting alls, och detta av många skäl: inte bara när inbördeskrig eller förtryck har medfört våldsvågor, terror och massmord (Rwanda, det forna Jugoslavien), utan också vid risker för regional spridning, flyktingströmmar, terrorism, vapenflöden eller andra destabiliserande följder.

Ibland har då en fredsbevarande operation eller en operation med inslag av tvångsåtgärder startats. Intentionerna har naturligtvis varit goda, men de nämnda förutsättningarna har ibland inte varit uppfyllda. Resultatet blir ofta att FN anses ha misslyckats, medan det i själva verket är ett eller flera medlemsländer som bär skulden, snarare än FN som organisation.

## **Typfall av fredsbevarande operationer**

Typiska fredsbevarande operationer kan se ut på många sätt. Här är de vanligast förekommande:

### **Upprätthållande av vapenstillestånd och separation av väpnade styrkor.**

Detta är "urtypen" för en fredsbevarande operation. Ett av de mest långvariga exemplen är UNFICYP, den FN-styrka som sedan 1964 upprätthållit buffertzonen och övervakat vapenstilleståndet på Cypern. UNIFIL i Libanon, som verkat sedan 1978, är av liknande karaktär, liksom UNMOGIP, som sedan 1949 övervakar det ofta brutna vapenstilleståndet mellan Indien och Pakistan.

### **Förebyggande utplacering av fredsbevarande trupp.**

Detta skedde i Makedonien (UNPREDEP) under krigen i Bosnien och Kroatien under 1990-talet, och ansågs ha haft en stabiliserande inverkan på den delen av Balkan. Operationen avslutades 1999 sedan Kina motsatt sig en förlängning. Det antogs allmänt att Kinas verkliga avsikt var att markera missnöje med Makedoniens närmande till Taiwan.

### **"Eftervård" av en större konfliktlösning, med förhandlad freds- uppgörelse där flera FN-komponenter ingår ("post-conflict").**

I en sådan situation kan fredsbevarande trupp stödja och övervaka många verksamheter, som humanitärt bistånd, återuppbyggnad, demobilisering och insamling av vapen, valövervakning, bevakning av mänskliga rättigheter, etc. En sådan integrerad operation var ONUSAL i El Salvador mellan 1991 och 1995. FN:s övergångsstyre i Kambodja under 1992 och 1993 hör också dit.

### **Skydd av och stöd till humanitära insatser under en konflikt, som biståndsleveranser och flyktingomhändertagande.**

Ett exempel på detta var UNISOM I och UNISOM II i Somalia från 1992 till 1995. En annan operation med omfattande humani-

tärt bistånd var UNOMOZ i Moçambique 1992–94, som dock även hade inslag av den integrerade typen, med många sinsemellan stödjande FN-ingripanden.

Det finns också blandningar av de skisserade typerna av fredsbevarande operationer. Varje operation har likheter med några av de tidigare, men den är också alltid unik, och nästan alltid politiskt mycket komplicerad.

En återkommande erfarenhet under 1990-talet blev det stora behovet av **snabbt insatsbara förband**. Snabbhet kan dämpa en eskalering och på olika sätt spara många liv. Frågan togs upp i “En dagordning för fred” 1992, och 1995 anmodade säkerhetsrådet medlemmarna att söka förbättra FN:s snabbinsatsförmåga. På initiativ av danske försvarsministern Haekkerup började en multinationell brigad förberedas: SHIRBRIG, Multinational UN Standby Forces High Readiness Brigade.

Brigaden skall kunna användas för fredsfrämjande insatser efter mandat av säkerhetsrådet enligt stadgans kapitel VI. Den skall kunna sättas in med femton till trettio dagars varsel. Den skall sedan avlösas inom högst sex månader av en reguljär styrka. Nio länder, däribland Sverige, deltar i brigaden. En stab har upprättats utanför Köpenhamn. Sverige var ordförande i styrgruppen 1999–2000. Sverige anmälde Shirbrig till FN som tillgängligt i december 1999, vilket ledde till att FN under sommaren 2000 gjorde framställningar om deltagande av Shirbrig i FN-operationer. Under 2001 har Shirbrig deltagit med bland annat en bataljon i FN:s mission i Etiopien och Eritrea (UNMEE).

### **Självbestämmande och tvångsåtgärder**

I de traditionella fredsbevarande operationerna har FN en klart definierad roll, till exempel att övervaka en gräns eller ett stilleståndsavtal. Förr berörde konflikterna oftast suveräna stater, som hade kontroll över sitt territorium och sina styrkor. Operationerna hade parternas samtycke, miljön var förhållandevis säker, och uppgifterna var övervägande militära, inte civila.

Numera ser det annorlunda ut. Idag görs insatserna främst i konflikter inom stater, där etniska och nationella konflikter härjar och parts- och gränsförhållanden är oklara. Centralmaktens kontroll över militären är ofta bristfällig. Miljön är instabil och riskabel, och kraven på FN-truppen blir mycket höga.

Vidare har flera operationer på senare år genomförts under ett utvidgat mandat, dvs med hänvisning till både kapitel VI och kapitel VII i FN-stadgan, och med inslag av militära tvångsåtgärder. Det huvudsakliga motivet för säkerhetsrådet att bemyndiga **begränsad våldsanvändning** har varit att underlätta en **humanitär** uppgift, inte att ge FN en fredsframtvängande roll i den pågående konflikten.

Så var fallet med till exempel UNPROFOR i före detta Jugoslavien i början av 1990-talet. Men senare, 1995, fick NATO mandat av säkerhetsrådet att agera fredsframtvängande genom flygattacker. Detta ledde i sin tur till Dayton-avtalet och SFOR-styrkan i Bosnien. Den leds av NATO, innehåller soldater från alliansfria länder, inklusive Sverige, och arbetar under ett mandat av säkerhetsrådet.

**Renodlat fredsframtvängande** insatser är fortfarande sällsynta. Detta har flera orsaker. Dels har FN inte resurser att leda sådana militära operationer, och några stående FN-styrkor har aldrig funnits. Lösningen kan då, som i Irak/Kuwait 1991, bli att säkerhetsrådet bemyndigar en grupp stater att genomföra en operation. Dels har orsaken också varit oenighet mellan de ständiga medlemmarna i säkerhetsrådet, som i fallen Irak 1998–99 och Kosovo 1999.

Bilden kompliceras ytterligare av den **nya världsstrategiska situationen** – **endast en makt, Förenta staterna**, har resurser att på egen hand och kort varsel genomföra militära insatser över hela världen. Bara vetskapen om detta gör dess makt i säkerhetsrådet större än övriga medlemmars, även jämfört med de fyra andra vetoberättigade medlemmarnas. Vissa regeringar fruktar att ett FN under starkt amerikanskt inflytande kan utgöra ett hot mot deras självbestämmande och integritet.

FN-stadgan säger visserligen att FN inte skall kunna ingripa i frågor som väsentligen faller inom en stats egen behörighet. Men inte minst bland u-länderna finns en olust inför tanken att FN:s insatser på fredsfrämjandeområdet gradvis kan leda till en urholkning av deras suveränitet.

Samtidigt finns en stark, och snabbt växande, insikt i det internationella samfundet om att det **traditionella suveränitetsbegreppet** blivit alltmer ihåligt i en värld av ökat ömsesidigt beroende. Idag ses humanitära katastrofer och massiva kränkningar av mänskliga rättigheter i ett land allt oftare som internationella angelägenheter. Säkerhetsrådet har agerat helt efter denna linje i exempelvis Somalia och Haiti. Likaså blev övergreppen i och flyktingströmmarna från Kosovo 1999 en internationell angelägenhet, vilket ökade förståelsen för NATO:s icke FN-sanktionerade flyngrepp.

Vi vet ännu inte om **humanitära interventioner** kommer att bli vanliga. Både generalsekreterare Kofi Annan och många medlemsländer vill att FN skall kunna ingripa med vapenmakt i akuta humanitära nödsituationer. Många u-länder är dock mycket skeptiska till humanitära interventioner. Detta förhållande, i kombination med vetot i säkerhetsrådet, eller blotta vetskapen om att en resolution om ett ingripande kan komma att veteras, ökar benägenheten hos koalitioner eller ländergrupper att ingripa utan FN-beslut, så som skedde till exempel i fallet Kosovo.

Det är inte svårt att peka på hur världssamfundet kommer till korta gång efter annan. Därför har Sverige länge tryckt på behovet av **konfliktförebyggande åtgärder** och bidragit med analyser av hur sådana skall kunna omsättas i praktiken. Ett ökat intresse har märkts bland medlemsländerna på senare tid, och generalsekreteraren har själv aktivt verkat för att en "förebyggandekultur" sprider sig inom FN-systemet.

Det är uppenbart att preventiva åtgärder ofta kan vara både effektivare och billigare än våldsmedel. Men trots att flertalet regeringar i världen inser detta, är det ännu många som uppfattar försök från FN:s sida att agera i förebyggande syfte som inbland-

ning i deras egna inre angelägenheter. Uppgiften blir ännu svårare genom att de positiva resultaten av förebyggande diplomati, i form av uteblivna konflikter, sällan når media. Det tryck från allmän opinion, politiker, media och icke-statliga organisationer som normalt uppåddas inför kriser, det mobiliseras inte för preventiva åtgärder, som därför inte får tillräckligt stöd.

I augusti 2000 lade en expertpanel ledd av före detta algeriske utrikesministern Brahimi fram en rapport om FN:s fredsbevarande arbete, den så kallade **Brahimi-rapporten**. Dess rekommendationer står för närvarande (december 2001) i fokus för medlemsländernas diskussioner om vilka förbättringar som är önskvärda och möjliga. Rekommendationerna är knappast originella, men väl underbyggda. Det återstår att se om rapporten kan bidra till att lösa de politiska problem som till slut alltid ligger bakom svårigheterna i FN:s fredsbevarande arbete.

# Irak, säkerhetsrådet och UNSCOM respektive UNMOVIC

Fallet Irak kan tjäna som ett dramatiskt och fortfarande aktuellt exempel på att säkerhetsrådet har både stora möjligheter och självförvållade begränsningar, när det ska upprätthålla internationell fred och säkerhet.

När Irak invaderade Kuwait i augusti 1990 fördömde FN:s säkerhetsråd omedelbart aktionen, krävde tillbakadragande av Iraks trupper och införde omfattande sanktioner mot Irak. Senare infördes flyg- och sjöblockad, samtidigt som generalsekreterare Pérez de Cuellar bedrev omfattande diplomati för att undvika ett storkrig.

Säkerhetsrådet satte den 15 januari 1991 som tidsgräns för Irak att uppfylla rådets resolutioner. Rådet auktoriserade också medlemsländer i samarbete med Kuwait att använda "alla nödvändiga medel" för att upprätthålla och förverkliga resolutionerna och återställa internationell fred och säkerhet i området. När Irak inte åttlydde detta, attackerade koalitionen styrkor Irak den 16 januari. Styrkorna handlade i enlighet med säkerhetsrådets auktorisation, men de stod inte under FN:s ledning eller kontroll.

När Irak-styrkorna lämnat Kuwait upphörde kriget den 27

februari. I **resolution 687** den 3 april 1991 formulerade säkerhetsrådet villkoren för eld-upphör, begärde att Irak (och Kuwait) respekterade gränsens okränkbarhet, och tog upp FN-observatörer, krigsskadestånd, repatriering och återställande av irakiskt krigsbyte. Resolutionens mest dramatiska och innovativa inslag var beslutet att Iraks **massförstörelsevapen** skulle elimineras – det var första gången, och är fortfarande den enda, som säkerhetsrådet fattat ett beslut av den karaktären gentemot ett enskilt land.

Resolution 687 har lett till mycket omfattande FN-insatser. Observatörer har övervakat den demilitariserade zonen, sedermera förstärkta med en mindre väpnad trupp. Gränsdemarkering har utförts och bekräftats av parterna. Mekanismer för skadekompensation är i arbete sedan många år, inklusive en kommission på hög nivå som undersöker kompensationskrav och rekommenderar ersättningar. Vidare har omfattande humanitära biståndsprogram genomförts i Irak. **Olja-för-mat**-mekanismen inrättades av säkerhetsrådet 1995. Den tillät export av irakisk olja för att generera resurser för det irakiska folkets humanitära behov.

Säkerhetsrådets avrustning av Iraks massförstörelsevapen avsåg kärnvapen, kemiska vapen (som den irakiska regimen tidigare hade använt mot sin egen befolkning), biologiska vapen och missiler med en räckvidd längre än 150 kilometer. För att kontrollera att detta genomfördes tillsatte säkerhetsrådet 1991 en särskild kommission (United Nations Special Commission on Iraq, UNSCOM) med svensken Rolf Ekéus som chef, direkt underställd säkerhetsrådet och med befogenhet till inspektioner utan förvarning. FN:s atomenergiorgan IAEA fick i uppdrag att utföra samma arbete vad gällde Iraks kärnvapenprogram.

Under hela 1990-talet försökte Irak genom olika metoder att undvika FN:s kontrollsystem. UNSCOM och IAEA lyckades trots detta blottlägga och eliminera stora delar av Iraks program för massförstörelsevapen; bland annat ett kärnvapenprogram, omfattande satsningar på kemiska och biologiska vapen, och ett stort antal långräckviddiga missiler. UNSCOM rapporterade flera gånger per år till säkerhetsrådet, och rådet baserade sin politik gende-

mot Irak på UNSCOM:s rapporter. Ekéus tvingades till en svår avvägning mellan resolutionernas krav och de faktiska möjligheterna på fältet.

Trots väldiga ansträngningar gick det dock inte att visa att Irak verkligen hade uppfyllt säkerhetsrådets villkor, vilka landet självt hade accepterat. Efter upprepade incidenter, då Irak försökt förhindra UNSCOM:s verksamhet, stod FN inför den dittills allvarligaste krisen för inspektionsprogrammet i februari 1998, när Saddam Hussein åter blockerat inspektörernas tillträde. Generalsekreterare Kofi Annan reste till Bagdad och avvärjde ett återupptagande av krigshandlingar genom en ny överenskommelse om inspektioner med den irakiska regimen.

Även denna överenskommelse bröts dock av Irak. Efter hand blev det allt svårare för säkerhetsrådets permanenta medlemmar att bibehålla enigheten i synen på Irak. USA och Storbritannien förespråkade en kontinuerligt hård politik gentemot Irak, medan Ryssland och Frankrike sökte mildra säkerhetsrådets linje. Visserligen kunde rådet ställa krav på Irak att efterleva resolutionerna, samtidigt som den humanitära olja-för-mat-mekanismen förbättrades. Men i december 1998 bröts den sköra sammanhållningen i rådet när USA och Storbritannien återupptog bombningarna av Irak.

Säkerhetsrådet ställdes inför fullbordat faktum, vilket Sverige (som var rådsmedlem 1997–98) beklagade. Samtidigt pekade Sverige tydligt på att det yttersta ansvaret för situationen låg hos den irakiska regimen. Sverige försökte i det längsta slå vakt om FN-stadgans och säkerhetsrådets roll – användning av våld borde enligt svensk uppfattning ha föregåtts av ett beslut av säkerhetsrådet.

Under åren därefter har säkerhetsrådet sökt återta ledningen och initiativet i Irakfrågan. I december 1999 antog rådet en ny **resolution (1284)** i syfte att bryta dödläget. Resolutionen öppnar för betydande humanitära förbättringar och ett framtida hävande av sanktionerna i utbyte mot irakiskt samarbete om vapeninspektioner. Ett nytt inspektionsorgan bildades, United Nations

Monitoring, Verification and Inspections Commission (UNMOVIC) under ledning av svensken och förre IAEA-chefen Dr. Hans Blix. UNMOVIC gavs i likhet med föregångaren UNSCOM mandat att verifiera Iraks uppfyllande av resolution 687 i fråga om kemiska och biologiska vapen samt kärnvapen.

Inom säkerhetsrådet fanns dock skilda uppfattningar om mandatet för den nya vapeninspektionen och om mekanismerna för att häva sanktionerna. Detta har försvårat möjligheterna att effektivt genomföra resolutionen. Irak har hittills förkastat resolution 1284 och UNMOVIC har ännu i slutet av 2001 inte tillåtits inleda sitt arbete i landet. Irak har samtidigt stärkts i sin position av en intensiv internationell debatt om FN:s sanktioner mot landet och vad som kan uppfattas som ett sviktande internationellt stöd för dessa sanktioner.

Den amerikanske utrikesministern Colin Powell lanserade 2001 begreppet "smarta sanktioner" i avsikt att stärka det internationella stödet för sanktionsregimen. Grundtanken i ett sådant system skulle vara att öppna för större import av civila varor samtidigt som kontrollen av militärt användbar import skärptes. Ännu har dock säkerhetsrådet inte kunnat enas om ett sådant sanktions-system.

## Sverige i FN:s säkerhetsråd

Sverige har varit medlem av FN:s säkerhetsråd under tre stycken tvååriga mandatperioder, åren 1957–58, 1975–76 och 1997–98. Vårt agerande under de tre perioderna ägde rum mot bakgrund av helt olika internationella förhållanden.

Under perioden 1957–58 rådde starka stormaktsmotsättningar, vilket ibland ställde Sverige inför svåra avvägningar mellan den kollektiva solidariteten och neutralitetspolitiken. Sverige höll en ganska låg profil i rådsarbetet, som med dagens mått inte var särskilt intensivt – under dessa två år antog säkerhetsrådet bara tio resolutioner, medan ytterligare ett tiotal stoppades av veton från stormakterna. Den svenske FN-ambassadören Gunnar Jarring skickades på medlingsuppdrag till **Kashmir**, men kunde inte bidra med några konkreta lösningsförslag i den svåra konflikten. Sverige lade 1958 fram ett resolutionsförslag riktat mot USA:s landstigning i **Libanon**. Det röstades ner, med bara Sveriges och Sovjetunionens röster för. Det var enda gången Sverige gick emot västmakterna under de två åren.

Under perioden 1975–76 rådde relativ avspänning mellan supermakterna, och en förskjutning hade skett av rådets roll från problemlösande till opinionsforum. Trots avspänningen betydde detta ofta konfrontations- och demonstrationspolitik. Dessutom hade den tidigare polariseringen öst-väst fått en ny dimension:

tredje världens länder sökte tillsammans med öststaterna driva förslag riktade mot väststaterna. Sverige gjorde till skillnad från 1957–58 åtskilliga tydliga politiska ställningstaganden, ofta på samma sida som u-länderna och den alliansfria rörelsen. De mest framträdande frågorna under perioden var PLO:s ställning och palestiniernas rätt att bilda en egen stat, vapenembargot mot Sydafrika och sanktionerna mot Rhodesia, samt Sydafrikas ockupation av Namibia och inblandning i Angola.

### **Sveriges roll 1997–98**

Redan före det kalla krigets slut hade konkurrensen om de tio icke-permanenta platserna i rådet hårdnat avsevärt. När så säkerhetsrådet fick en ny och mer dynamisk roll i början på 1990-talet, samtidigt som antalet FN-medlemmar hade ökat kraftigt, blev konkurrensen ännu större. Hösten 1992 misslyckades Sverige med att ta en säkerhetsrådsplats för åren 1993–94, i kamp med Spanien och Nya Zeeland. Sverige gjorde ett nytt försök hösten 1996, för perioden 1997–98. De andra aspiranterna på de två platserna för den västliga valgruppen var då Australien och Portugal.

I generalförsamlingens omröstning i oktober 1996 fick Sverige 153 av 181 röster, vilket med bred marginal räckte för att bli invald i första omgången (2/3 av de närvarande och röstande krävdes, det vill säga 121). I den andra omgången slog Portugal överraskande ut Australien, vilket alltså betydde att västgruppens båda platser denna gång intogs av EU-länder.

Förutom den allmänna viljan att ta sitt ansvar som FN-medlem, ville Sverige som kandidatland också betona några teman i säkerhetsrådets arbete. Före valet åtog sig därför Sverige att som eventuell rådsmedlem lägga särskild tonvikt vid

- behovet av tidiga **konfliktförebyggande** insatser,
- att säkerhetsrådet upprättar **breda fredsbevarande operatio-**

ner, med inte bara militära utan också civila fredsbyggande komponenter, och

– att säkerhetsrådsarbetet måste bedrivas på ett mer **öppet och transparent** sätt.

Den svenska huvudlinjen under de två åren var att försöka bidra till att säkerhetsrådet kunde leva upp till det ansvar det har enligt FN-stadgan. Oavsett vilken fråga det gällde intog Sverige positionen att det endast är FN:s säkerhetsråd som skall fatta beslut om hur världssamfundet skall agera när internationell fred och säkerhet hotas.

Säkerhetsrådsarbetet dominerades under perioden av kriserna i Afrika och på Balkan. Rådet var mycket aktivt – ungefär fyrtio konflikter och oroshärdar behandlades. 126 resolutioner och 95 förhandlade uttalanden av rådsordföranden antogs. Men trots intensivt arbete och vissa framgångar, till exempel i Guatemala och Albanien, var situationen i december 1998, när Sverige lämnade rådet, i flera fall sämre än två år tidigare. I **Angola** hade kriget blossat upp på nytt, och inte heller i **Sierra Leone**, mellan **Etiopien och Eritrea**, i **Stora sjöregionen** i Afrika eller i **Irak**, hade FN kunnat förhindra att diplomatin fått ge vika för militärt våld. Kina veterade också en förlängning av den framgångsrika förebyggande truppinsatsen i Makedonien.

I ett antal fall gav dock Sveriges arbete resultat. Rådets kraftiga markering mot **Indiens och Pakistans** kärnvapenprov kom till efter ett svenskt förslag, vilket blev första gången någonsin säkerhetsrådet uttalat sig om nedrustning av befintliga kärnvapen. Vidare kom **humanitära frågor** att lyftas fram i rådsarbetet. Krigsförbrytardomstolarna för **Rwanda** och det forna **Jugoslavien** stärktes. De fredsbevarande operationerna vidareutvecklades, delvis genom ett svenskt initiativ om **civilpolis**er. Sverige kunde ibland också bidra till att fokusera rådets arbete på **konfliktförebyggande** insatser.

I de många afrikanska konflikterna noterades visserligen alltför

få framsteg, men Sverige kunde ändå bidra till att få till stånd FN-insatser och att ge stöd till afrikanska ansträngningar att finna fredliga lösningar.

**Irak**, som framgick i det föregående avsnittet, och **Kosovo** kom att bli två av de svåraste frågorna under perioden. Detta berodde inte bara på regimerna i Bagdad och Belgrad, utan också på motsättningar mellan stormakterna i säkerhetsrådet. Även om veto-rätten under senare år använts mycket mer sällan än under det kalla kriget, är dock stormaktvetot ständigt närvarande som en möjlighet, som måste undvikas av icke-ständiga medlemmar som Sverige. Samtidigt måste rådet agera fast och starkt. Denna balansgång är mycket svår.

Rörande **Kosovo** kunde Sverige som ordförande i september 1998 åstadkomma enighet kring en resolution med tydliga krav, under internationell kontroll, riktade mot Serbien. Dessa kom dock inte att uppfyllas, och några månader efter Sveriges utträde ur rådet inledde NATO ett luftkrig mot Serbien utan att ha mandat från säkerhetsrådet. Något formellt veto användes aldrig, utan Ryssland och Kina klargjorde redan innan arbetet med någon resolution påbörjats att de inte skulle stödja ett mandat för angrepp mot Serbien.

Sammanfattningsvis visar erfarenheten att ett land som Sverige kan göra god nytta i säkerhetsrådet, om man baserar sitt agerande på principiella grunder, god analys och goda informationer. Samtidigt måste konstateras att de fem permanenta medlemmarna dominerar rådets arbete. De har fördelen av kontinuitet och större resurser, och de bestämmer i stor utsträckning ramarna för vad som kan göras i säkerhetsrådet och vilka frågor som kan behandlas. Även blotta möjligheten till veto påverkar naturligtvis i hög grad arbetet.

När ständiga medlemmar har starka egna intressen, driver de ibland frågor utan större hänsyn till de tio valda medlemsländerna. De kan även, som i fallet Irak, ställa rådet helt åt sidan. De vill som regel inte bli bundna av några generella riktlinjer eller uppman-

ingar från rådet. Men det står också klart att de vill ha legitimitet från säkerhetsrådet för sitt agerande. De har därför ofta en kluven inställning till förhållandet att FN:s säkerhetsråd är det enda organ i världen som kan ge legitimitet åt – men också kräva – internationell användning av våld.

# Utveckling, ekonomiskt samarbete och bistånd genom FN-systemet

Att trygga fred och säkerhet kan betraktas som FN:s huvuduppgift. Men välstånd och stabilitet anges i FN-stadgan som nödvändiga för fredliga och vänskapliga förbindelser mellan staterna – och faktum är att en helt dominerande del av organisationens resurser går till att främja högre levnadsstandard, framåtskridande och utveckling.

Sverige har aktivt stött denna ökande koncentration till ekonomiska och sociala frågor i vid bemärkelse, inklusive det operativa biståndssamarbetet genom olika FN-organ. FN-biståndet kanaliseras genom en rad olika program och fonder, såsom FN:s utvecklingsprogram UNDP, Världslivsmedelsprogrammet WFP, FN:s barnfond Unicef, FN:s flyktingkommissarie UNHCR, FN:s befolkningsfond UNFPA, och så vidare. Sverige bidrager till samtliga dessa fonder och program.

Ungefär 30 procent av det totala svenska biståndsanslaget (som var cirka 16 miljarder kronor år 2001) går till multilateralt utvecklingssamarbete. Merparten går genom FN-systemet och den närmast största delen genom de internationella finansieringsinstitutionerna (Världsbanken, regionala utvecklingsbanker, med flera).

## FN-biståndets framväxt och utvecklingsstrategierna

FN:s struktur på biståndsområdet har vuxit fram spontant allteftersom behoven och kraven ökat, och är idag därför svåröverskådlig och splittrad. De första bistånds- och ekonomiska insatserna på 1940-talet gällde flyktinghjälp och återuppbyggnadsinsatser i andra världskrigets spår. Europa kom snabbt på fötter, bland annat genom Marshallhjälpen, medan kolonier och självständiga u-länder hade ett mer långsiktigt behov av bistånd och samarbetsprojekt.

1948 skapades en särskild avdelning i FN-sekretariatet för bistånd till u-länder, finansierad över den reguljära budgeten. Många länder, särskilt Sovjetunionen, hävdade dock att hjälpen åt u-länderna ankom på de gamla kolonialmakterna, inte på FN. Sekretariatets biståndsavdelning finns fortfarande kvar, men huvuddelen av FN-biståndet finansieras numera med frivilliga bidrag från de industrialiserade medlemsländerna.

Kraven på FN:s bistånds- och ekonomiska och sociala verksamhet är idag enorma. Fattigdom, flyktingar, aids, naturkatastrofer och en rad andra stora problem står på FN:s dagordning, samtidigt som resurserna är otillräckliga och organisationerna ibland ineffektiva. Intensiva diskussioner har därför länge förts mellan medlemsländerna om hur situationen skall förbättras. Ett i decennier återkommande tema i generalförsamlingens debatter har varit behovet att förändra de internationella ekonomiska relationerna så att u-länderna får ökad del av tillväxt och utveckling.

I de tioåriga så kallade **“utvecklingsstrategier”** som antagits sedan 1960-talet, har FN:s generalförsamling rekommenderat åtgärder för att samordna regeringars och internationella organisationers ansträngningar att minska klyftan mellan i- och u-länder. Strategierna visar hur betoningen av olika åtgärder och politiska alternativ förskjutits över åren. Delar av utvecklingsprocessen har ibland framhävts starkt och blivit föremål för uppskrivade förväntningar, för att senare tonas ned eller överges. Strategierna har ofta också präglats av helhetsgrepp, även dessa stundom

modebetonade ("comprehensive approach", "integrated development", etc).

Dokumentet speglar indirekt också frustrationen över att fora som generalförsamlingen inte har någon reell makt över ekonomiska förlopp, jämfört med de organ (IMF, Världsbanken med flera) där röststyrkan bestäms av ekonomisk styrka. Generalförsamlingens andra utskott fattar många normgivande beslut om utveckling och bistånd, ofta med konsensus eller stora u-landsmajoriteter, men FN har självt aldrig haft mycket kraft att sätta bakom orden när det gäller länders ekonomiska utveckling.

### **UNCTAD, en ny ekonomisk världsordning och det offentliga biståndet**

Ett tidigt majoritetsuttryck för samma frustration kom när u-länderna tog initiativet till en särskild konferens om handel och utveckling 1964. Detta ledde till att ett permanent FN-organ, UNCTAD, bildades. Återkommande UNCTAD-konferenser har därefter tacklat de världsekonomiska problemen utifrån en dagordning formulerad främst av 77-gruppen, u-ländernas ekonomiska samarbetsgruppering. Kraven på förändringar konkretiserades i begreppet "**en ny ekonomisk världsordning**" (NIEO) 1974, som några år senare ledde till den så kallade **dialogen**, organiserade förhandlingar mellan i- och u-länder om världsekonomins struktur och spelregler.

Detta resulterade emellertid inte i några större förändringar. I-länderna motsatte sig de mera radikala kraven på NIEO:s dagordning. Numera, i globaliseringens och de alltmer utbredda världsmarknadernas tidevarv, har den vision som låg bakom den tänkta styrningen av den ekonomiska världsordningen övergivits även av det stora flertalet u-länder.

Många av de symptom som gav bränsle åt debatten är fortfarande lika aktuella. Skuldskrisen, råvaruprisfluktuationer och många andra problem är svårlösta. Flertalet i- och u-länder anser dock inte längre att den bästa lösningen vore massiva direkta resursöverföringar. Det enda av NIEO-kraven som fortfarande

har en huvudroll är kravet på ett offentligt bistånd (ODA) från i- till u-länder på 0,7 procent av givarländernas BNP. Vid 1980 års generalförsamling åtog sig i-länderna att uppfylla detta **ODA-mål**, som kommit att bli en symbol för de ofta ansträngda Nord-Syd-relationerna.

ODA-målet uppfylls kontinuerligt bara av Danmark, Norge, Sverige och Nederländerna. Norden svarar för mer än en femtedel av allt offentligt utvecklingsbistånd. I-länderna som kollektivt kommer upp till bara cirka 0,3 procent. I absoluta tal är Japan och USA största givare.

Parallellt med denna stagnation sker en dramatisk ökning av de **privata kapitalflödena**, investeringar och lån, från i- till u-länder. Privata flöden är nu ungefär fyra gånger så stora som det offentliga biståndet. Men detta kapital går huvudsakligen till ett fåtal stora u-länder, och i ganska ringa mån till de minst utvecklade länderna.

I mars 2002 skall en högnivåkonferens om utvecklingsfinansiering hållas i Mexico. Det är första gången FN, Världsbanken, IMF och WTO gemensamt förbereder en FN-konferens och ställer finansieringsfrågorna i centrum. Sverige har verkat för att konferensen skall involvera inte bara biståndet utan all finansiering och fokusera på biståndet som komplement till inhemska resurser, handel och utländska investeringar.

### **En dagordning för utveckling och de internationella utvecklingsmålen**

Även om åtgärdsförslagen varierar, har idag sammanfattande begrepp som "hållbar utveckling", "ömsesidigt beroende" och "globalisering" kommit att anammas av de flesta analytiker, beslutsfattare och debattörer på det utvecklingsekonomiska området. Begreppen har till stor del vunnit insteg genom diskussioner i FN och genom FN:s normativa ekonomiska arbete. Gemensamt för dem är den allt starkare insikten att enskilda länder måste samverka med varandra för att kunna bekämpa världens stora problem av idag, som flyktingströmmar, miljöförstöring, narkotikahandel, terrorism, finansiell instabilitet och många andra.

Numera kan man faktiskt påstå att det existerar en av världens länder sanktionerad plan för allt internationellt samarbete för utveckling. Den består av "En dagordning för utveckling" (**Agenda for Development**), tillsammans med handlingsplanerna från den serie av **världskonferenser** på nyckelområdena som hölls under första hälften av 1990-talet (bland annat barntoppmötet i **New York** 1990, miljökonferensen i **Rio** 1992, MR-konferensen i **Wien** 1993, befolkningskonferensen i **Kairo** 1994, det sociala toppmötet i **Köpenhamn** och kvinnokonferensen i **Peking** 1995). Sammantagna ger de en heltäckande plan för hur hoten mot den globala ekonomiska och sociala utvecklingen bör tacklas av världens länder. En sådan typ av enighet har inte funnits tidigare.

Dagordningen för utveckling sammanför de gängse delarna av utvecklingsprocessen (tillväxt, handel, fattigdomsbekämpning, finansiering, sysselsättning, etc.) med mer sammansatta och tidigare kontroversiella begrepp som demokrati och folkligt deltagande, mänskliga rättigheter, förbättrade besluts- och styrmetoder (good governance), institutionsbyggande, och kvinnors beslutsfattande och deltagande.

Alla större givarländer (inklusive Sverige och övriga EU) och de internationella organen (FN, Världsbanken, IMF, OECD) har numera slutit upp kring de sju internationella utvecklingsmål som vuxit fram ur världskonferenserna och Dagordningen, och som formulerats av OECD i dokumentet "Shaping the 21<sup>st</sup> Century – The Contribution of Development Cooperation". Målen är koncentrerade på fattigdomsbekämpning och har kvantifierats med sikte på att kunna uppfyllas före 2015. De innebär bland annat att andelen människor i extrem fattigdom (under en dollar/dag) ska halveras; att alla barn ska gå i grundskola; att mätbara jämställdhetsmål ska nås; att barna- och barnsängsdödlighet ska sänkas; och att reproduktiv hälsoservice och hållbar utveckling ska befrämjas.

### **Organisation och samordning av biståndet genom FN**

Det ekonomiska och sociala rådet, ECOSOC (se sid 24), är det

organ som samordnar FN:s hela ekonomiska och sociala arbete, av vilket biståndet bara är en del. Rådet skall förutom **samordnare** också vara det viktigaste forumet för diskussioner och **policy-rekommendationer**, men det har kommit att överflyglas av de stora globala FN-konferenserna, där medlemsländerna i enighet har lagt fast riktlinjerna för arbetet på respektive område.

FN-sekretariatets avdelning för ekonomiska och sociala frågor (DESA) svarar för underlag och stödfunktioner genom att samla data och analysera policyalternativ inom utvecklings- och biståndsområdet, befolkning, jämställdhet, miljö och hållbar utveckling och så vidare. För detta arbete har sekretariatet varit lämpat genom sin opartiskhet och sitt globala nätverk, och genom den universella förankringen av de direktiv det får från ECOSOC och världskonferenserna.

Kofi Annan stärkte FN-sekretariatet inom utvecklingsområdet när han 1997 inrättade två exekutiva kommittéer bestående av cheferna för de berörda organen och sekretariatsavdelningarna, en för det ekonomiska och sociala området i stort, och en för biståndsområdet. Samtidigt tog Annan kraftfulla grepp för att samordna biståndet och FN-arbetet på landnivå, inspirerad bland annat av de nordiska ländernas förslag några år tidigare i de **Nordiska FN-projekten**. I denna nya samordningspolitik har UNDP, United Nations Development Programme, huvudrollen.

### **UNDP:s roll**

Merparten av allt bistånd är fortfarande bilateralt, det vill säga går direkt från ett land till ett annat. Inom det multilaterala biståndet, det vill säga det som kanaliseras genom internationella organisationer, är Världsbanken och FN de två stora aktörerna. Båda får den dominerande delen av sina biståndsmedel från de industrialiserade medlemsländernas biståndsbudgetar. Bilateralt och multilateralt bistånd har alltså samma källa.

UNDP, som bildades 1965, är FN:s viktigaste kanal för utvecklingsbistånd på gåvobasis, och dessutom den centrala samordnaren

av FN-biståndet. Dess uppgift är att genom sina 132 **landkontor** hjälpa länderna att utveckla sin egen kapacitet att bygga hållbar mänsklig utveckling, genom insatser inom en rad sektorer, allra främst fattigdomsbekämpning, god samhällsstyrning, sysselsättning och kvinnors utveckling.

UNDP finansieras helt genom **frivilliga bidrag** från FN:s medlemsländer. På senare år har UNDP:s fonder pendlat kring 1,5 miljarder dollar per år. De nordiska länderna har länge varit bland UNDP:s största bidragsgivare, även i absoluta termer. 90 procent av medlen går till 66 länder i vilka det stora flertalet av världens fattiga bor. Mottagarländerna matchar det UNDP-administrerade biståndet med egna insatser i form av personal och utrustning. UNDP anlitar ofta andra organ i FN-systemet för själva utförandet av biståndsprogrammen.

Kärnan i UNDP:s egen roll har stärkts sedan organisationen tagit ledningen i arbetet med att förstärka samordningen av FN-biståndet. I många u-länder har ett **“development assistance framework”** etablerats, bestående av flera FN-team som leds av en **“resident coordinator”**, oftast UNDP:s lokale chef. På detta sätt kan värdregeringens mål, strategier och prioriteringar slå igenom på ett samordnat sätt i FN:s samtliga insatser i landet.

UNDP är också centralt för generalsekreterarens beslut att etablera **“United Nations Houses”** i mottagarländerna, för att effektivisera biståndet och övrigt FN-arbete. Denna utveckling är en framgång för de nordiska länderna, som var först med att systematiskt konkretisera dessa sätt att effektivisera FN:s biståndsverksamhet.

## **Unicef och UNFPA**

Ytterligare en stor del av Sveriges multilaterala bistånd kanaliseras genom **Unicef**, FN:s barnfond, det kanske mest kända FN-organet av alla. Unicef är ett biträdande organ som rapporterar till ECOSOC och har en styrelse vald av generalförsamlingen, men med sin jämförelsevis stabila finansiering, från frivilliga regerings-

bidrag och den egna världsvida försäljningen av vykort med mera, har Unicef fått en stark, fackorgansliknande ställning. Mandatet är inriktat på att stärka barnens överlevnad, trygghet, utveckling och rättigheter över hela världen, med koncentration till u-länderna.

Fonden uppstod efter andra världskriget och var först tänkt som ett tillfälligt arrangemang för att lindra nöd i krigets spår, men det stod på 1950-talet klart att Unicef behövde permanentas. Nu verkar fonden i 160 länder, i samarbete med lokala myndigheter och icke-statliga organisationer, med att förse barn med förbättrad hälsovård, rent vatten och sanitet, med att förbättra deras nutritions- och utbildningssituation, och mot exploatering av barn. På senare år har Unicef gjort stora ansträngningar inom området barnets rättigheter, bland annat som en följd av konventionen om barnets rättigheter 1989 och barntoppmötet 1990 (se sid 70–71).

En tredje viktig kanal för svenskt bistånd genom FN-systemet är FN:s befolkningsfond, **UNFPA**, som stöder u-länder i deras arbete med befolkningsfrågor – från reproduktiv hälsa till familjeplanering, information och utbildning. Nationella handlingsprogram tas fram med UNFPA:s hjälp för att realisera handlingsplanerna från de stora befolkningskonferenserna, den senaste i Kairo 1994. UNFPA är till stor del ett finansieringsorgan, det vill säga dess projekt utförs av regeringar, andra FN-organ och icke-statliga organisationer. UNFPA betonar särskilt individens rätt att själv styra över sin reproduktion, jämställdhet mellan könen, männens ansvar samt kvinnornas självständighet.

## Sociala frågor

De ekonomiska och sociala frågorna hänger nära ihop, i FN liksom i medlemsländernas nationella administrationer. Redan det faktum att en stor del av FN-biståndet syftar till sociala förbättringar, och riktas till utsatta grupper i medlemsländerna, visar hur ekonomiska och sociala frågor är sammanvävda.

FN började redan under sina första år att samla in data kring sociala indikatorer i medlemsländerna. Detta var ofta ett pionjärarbete. Under de senaste 30–40 åren har FN-systemet och dess biträdande organ och fackorgan tagit sig an specifika sociala områden, som medlemsländerna bedömt viktiga för sin utveckling.

Med tiden har därför "sociala frågor" i FN-sammanhang kommit att betyda ett stort antal prioriterade ämnen och sektorer för nationella insatser och internationellt samarbete: **befolkningsfrågor, utbildning, boendefrågor, jämställdhet, barnfrågor, insatser för flyktingar, handikappfrågor, narkotikabekämpning** och annan **brottsförebyggande** verksamhet. Med en bredare definition kan också **hälsa, hunger** och **fattigdom** räknas till de sociala frågorna, eftersom ohälsa eller svår fattigdom utan tvivel ofta ligger bakom sociala problem.

Inom alla de nämnda områdena är FN verksamt. Det finns också internationella handlingsprogram inom samtliga, oftast framförhandlade på någon av de stora FN-konferenserna, i ECOSOC, i kommissionen för social utveckling eller i annan regi inom FN:s ram.

Ett helhetsgrepp eftersträvades vid det **sociala toppmötet i Köpenhamn 1995**. Där antogs en deklaration med tio åtaganden och ett handlingsprogram i fem kapitel. Huvudämnena i båda dokumenten är avskaffande av fattigdom, ökad produktiv sysselsättning och förbättrad social integration. Toppmötet anmodade också medlemsländerna att anta den så kallade 20/20-formeln, det vill säga u-landsregeringar åtar sig att avsätta 20 procent av sina budgetar för grundläggande social service, medan i-länder öronmärker 20 procent av sitt bistånd för samma ändamål. FN:s **kommission för social utveckling**, med 46 medlemsländer som möts årligen, har huvudansvaret för uppföljningen av Köpenhamns-mötets överenskommelser.

Sverige, och oftast även EU som helhet, är mycket aktivt inom samtliga de sociala ämnesområden som berörts ovan, inte minst hälsovård, befolkningsfrågor och handikappfrågor. Här kan vi översiktligt belysa tre andra områden inom vilka Sverige varit särskilt aktivt: jämställdhet, barnfrågor och narkotikabekämpning.

## Jämställdhet

FN-stadgan slår fast att kvinnor och män har lika rättigheter. FN-arbetet på detta område inriktades först i stor utsträckning på att stärka kvinnors rättsliga ställning. En **konvention** riktad mot alla former av diskriminering av kvinnor, förkortad **CEDAW**, trädde efter mångåriga förhandlingar i kraft 1981. Under tiden, i takt med att de koloniserade länderna blev självständiga från 1960-talet och framåt, hade FN:s jämställdhetsarbete kommit att inriktas på biståndsinsatser till förmån för fattiga kvinnor.

Efter hand har jämställdhetsarbetet inom FN alltmer övergått till att belysa kvinnors roll och betydelse i ett globalt sammanhang, både ekonomiskt och politiskt. Detta bredare synsätt var tydligt vid de stora världskonferenserna om miljö och utveckling, mänskliga rättigheter, befolkning och utveckling, samt vid det sociala toppmötet i Köpenhamn 1995, där kvinnors roll och särskilda behov uppmärksammades starkt.

FN:s fjärde kvinnokonferens i **Peking 1995** (efter dem i Mexico City 1975, Köpenhamn 1980 och Nairobi 1985) innebar ett nytänkande inom FN-systemet. Åtagandena från medlemsländerna var mer konkreta och långtgående än tidigare. I stället för fokus på enskilda kvinnoprojekt gjordes försök att införliva ett jämställdhetsperspektiv i allt FN-arbete. Handlingsplanen från Peking ligger till grund för fortsatt arbete i ECOSOC, kvinnokommissionen och FN:s olika fonder och program.

**Kvinnokommissionen** (Commission on the Status of Women) under ECOSOC skall gå igenom faktaunderlaget på jämställdhetsområdet och göra policyrekommendationer. Därmed har den också huvudansvaret för att följa upp efterlevnaden av Pekingbeslutet. På kommissionens dagordning står en rad delämnar, som våld mot kvinnor, reproduktiv hälsa, kvinnors ekonomiska oberoende, kvinnors situation i väpnade konflikter, kvinnor och MR, och de åtaganden från Peking som rör flickors levnadsförhållanden.

Förutom kvinnokommissionen omfattar FN-maskineriet på jämställdhetsområdet bland annat en utvecklingsfond för kvinnor (UNIFEM), en självständig fond för tekniskt samarbete knuten till UNDP, och ett institut för forskning och utbildning i kvinno- och jämställdhetsfrågor (INSTRAW), som ligger i Dominikanska republiken. En sammanslagning av dessa två har länge diskuterats.

En stor del av Unicef:s, UNFPA:s och även UNDP:s arbete syftar direkt till att också gynna kvinnors frigörelse och jämställdhet.

### **Barnets rättigheter**

Barnets rättigheter och livsvillkor är ett prioriterat område för Sveriges FN-arbete. Ett systematiskt **barnrättsperspektiv** har utvecklats för det svenska agerandet inom internationellt utvecklings-samarbete, inklusive det genom FN-systemet. Dessutom har särskild betoning lagts vid barn med funktionshinder, och vid åtgärder mot barnarbete och sexuell exploatering av barn. Sverige har också varit ledande i arbetet mot rekrytering av barn till soldatuppgifter.

**Konventionen om barnets rättigheter**, som antogs av generalförsamlingen 1989, och deklarationen och handlingsprogrammet från **toppmötet i FN om barnfrågor 1990**, är de två grundstenarna för de insatser som görs inom hela FN-systemet för barnets rättigheter. Barnkommittéen, det vill säga FN:s kommitté för barnets rättigheter (Committee on the Rights of the Child) ger rekommendationer till regeringar och generalförsamlingen. Den granskar regelbundet signatärländernas åttlydnad av barnkonventionen, som är rättsligt bindande.

FN:s barnfond **Unicef** är med sin starka ställning en talesman både inom och utanför FN-systemet för barnperspektivet och för implementeringen av barnkonventionens alla delar. WHO, UNESCO och många andra FN-organ bidrager inom sina respektive områden.

Barntoppmötet 1990, på initiativ av Sverige och Unicef, gav ett starkt globalt genomslag åt barnrättsperspektivet. De 159 högnivådeltagarna antog ett tioårigt handlingsprogram, med sju mål och ytterligare tjugo stödjande mål rörande barns välbefinnande, som alla länder skall uppfylla. De rör främst spädbarnsdödlighet, undernäring, skolgång, analfabetism, dricksvatten och sanitet. Framstegen har under de senaste tolv åren varit goda inom de flesta av de områden barntoppmötet lyfte fram.

## **Narkotika**

Narkotikaproblemets omfattning är enorm. De illegala intäkterna överstiger 400 miljarder dollar per år. Misär och brottslighet sprids över hela världen. I vissa länder är till och med demokratin hotad av narkotikabrottsligheten. Problemets globala karaktär gör internationell samverkan oundgänglig, och FN har därför fått en viktig roll i bekämpningen av droger.

Ett internationellt kontroll- och stödsystem har byggts upp stegvis. Den normativa grunden för arbetet består av tre konventioner framförhandlade inom FN (från 1961, 1971 respektive 1988) och ett globalt aktionsprogram från 1990 för internationellt sam-

arbete mot narkotika. Det legala internationella ramverket för ingripanden finns främst i 1988 års konvention om illegal handel med narkotika. Vid en extra generalförsamling 1998 antogs nya samarbetsstrategier på både produktions- och konsumtionssidorna.

FN:s **narkotikakommission** (CND) med 53 medlemsländer är det huvudsakliga policyskapande organet för internationell drogkontroll. Kommissionen granskar genomförandet av konventionerna och ger riktlinjer för FN:s **narkotikakontrollprogram** (UNDCP), som tillskapades 1991 och ligger i Wien.

Tanken bakom UNDCP är att integrera sekretariatsfunktioner, forskning, normgivning och hela den operativa verksamheten, bland annat samordning av och bistånd till narkotikakontroll. Biståndet är både finansiellt och tekniskt, i första hand till u-länder. Utbildning och expertis ställs till förfogande. Program genomförs för att begränsa tillgång och efterfrågan på droger, bland annat integrerade projekt inom landsbygdsutveckling och alternativ odling, och för att motverka legalisering av illegala intäkter, så kallad pengatvätt.

Den internationella **narkotikakontrollstyrelsen** (INCB) har också en viktig roll i övervakningen av narkotikakonventionernas efterlevnad. Den består av 13 oberoende experter som väljs av ECOSOC. Styrelsen gör analyser av problemets utveckling, regeringarnas åtgärder, och behovet av droger för medicinska och vetenskapliga ändamål.

Den pådrivande svenska rollen på narkotikabekämpningens område har utövats på såväl policyformuleringens område som genom internationella initiativ, starkt stöd till UNDCP, aktivt medlemskap i expertgrupper med mera.

# Humanitära insatser

Under 1990-talet flerfaldigades katastrofbiståndet genom FN-systemet och andra multilaterala organisationer, samtidigt som det ändrade karaktär. De humanitära insatserna görs nu allt oftare för civilbefolkning i länder som drabbats av interna konflikter. Sådana insatser är idag större än hjälpen till nödlidande efter naturkatastrofer och krig mellan länder. Denna utveckling har lett till förändrade arbetsuppgifter och arbetsvillkor för de humanitära organisationerna.

Det visade sig under 1990-talets första hälft allt tydligare att maskineriet för katastrof- och konflikthantering hade allvarliga brister. Mängden av väpnade konflikter efter det kalla krigets slut (Jugoslavien, Afghanistan, Rwanda, Liberia och många andra) och det stora antalet flyktingar (särskilt den snabba ökningen av internflyktingar, sådana som sökt skydd inom sitt eget land) innebar väldiga problem för världssamfundet. FN fick kritik för svaga och långsamma katastrofinsatser.

Misslyckandena för FN, som i Somalia och Bosnien, kom att kontrasteras mot relativa framgångar som i Centralamerika och Kambodja. Den viktigaste av de lärdomar som drogs var att det humanitära biståndet måste innefatta ett brett spektrum av samverkande insatser, och dessutom parallella ansträngningar på de politiska och fredsfrämjande områdena.

Stöd till **internflyktingar** och deltagande i **demobilisering** och **minröjning** är exempel på den nya typ av insatser som måste integreras med traditionell humanitär biståndsverksamhet. Sverige arbetar för att FN-systemet skall kunna ta ett större skyddsansvar för internflyktingarna. UNHCR assisterar numera mellan fem och tio miljoner interna flyktingar per år. FN får också betydande bidrag från ett antal medlemsländer, däribland Sverige, för att klara den humanitära minröjningen, som i många länder är ett av de allvarligaste hindren för fredlig återuppbyggnad.

Efter hand har det blivit tydligt att sambandet mellan utveckling och fred fått gränsdragningen mellan utvecklingsarbete och humanitärt bistånd att delvis suddas ut. På liknande sätt har det visat sig att humanitära katastrofer kan förebyggas genom stävande av konflikter, MR-insatser och åtgärder för att stärka rättsstaten. Samtidigt fortsätter naturkatastrofer som översvämningar och jordbävningar att kräva tiotusentals offer i döda eller skadade per år, och omätlig materiell skada, främst i de sämre rustade och mindre motståndskraftiga u-länderna.

Det har varit en svår process att anpassa FN:s humanitära struktur till dessa ändrade villkor. Sverige var en av initiativtagarna till att skapa en särskild avdelning för humanitära frågor inom FN-sekretariatet 1992, vars första chef blev den dåvarande svenske FN-ambassadören Jan Eliasson. Numera benämns avdelningen **Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)**, som samarbetar med regeringar, FN-organ och frivilligorganisationer om den resursmobilisering, planering och diplomatisk/logistisk samordning som är oundgänglig i alla internationella humanitära insatser. OCHA samordnar FN-systemets fältundersökningar vid katastrofer, skickar ut samordnade finansieringskrav, organiserar givarmöten och rapporterar om utvecklingen på fältet.

Det blev också nödvändigt att åstadkomma en tydligare rollfördelning mellan FN-organen på katastrofområdet. De främst involverade är UNHCR, WFP, UNDP och Unicef. Tillsammans med WHO, FAO och andra FN-organ som arbetar med humani-

tärt bistånd, plus Röda Korset och internationella icke-statliga organisationer, möts dessa under ledning av FN:s **Emergency Relief Coordinator** (OCHA:s chef) i den så kallade **Inter-Agency Standing Committee**. Den har till uppgift att samordna det internationella gensvaret på humanitära katastrofsituationer.

Trots många svårbemästrade samordningsproblem har FN-sekretariatet idag fått en mer fokuserad humanitär roll. Till den större bilden hör inte minst att generalsekreteraren, Kofi Annan, har tagit initiativ till att stärka samordningen mellan humanitära frågor, säkerhetspolitik, mänskliga rättigheter och utveckling.

Ändå är flera av FN-organen på det humanitära området naturligtvis hårt ansträngda. Det gäller inte minst FN:s flyktingkommisarie (UNHCR) och FN:s hjälporganisation för palestinska flyktingar (UNRWA). Sverige har länge varit en av de största bidragsgivarna till dessa båda organisationer. UNHCR har en särskild tyngd i sökandet efter varaktiga lösningar på flyktingproblemen, i första hand genom frivillig återvandring under säkra förhållanden. UNRWA har med sin unika ställning i förhållande till de palestinska flyktingarna en avgörande roll för fred och säkerhet i Mellanöstern. Sverige arbetar för att UNHCR och UNRWA skall få stabilare finansiering och effektiva prioriteringar av sina verksamheter.

## Miljö och hållbar utveckling

Under FN:s första två decennier fanns miljöfrågorna knappast alls på den internationella dagordningen. Men under de senaste dryga trettio åren har allt djupare insikter vuxit fram om de allvarliga globala miljöproblemen: vatten- och luftföroreningar, försurning, ökenspridning, växthuseffekt, jorderosion och skogsskövling, uttunnning av ozonlagret och utfiskning. Redan i början av denna utveckling, i slutet av 1960-talet, fördes miljöfrågorna in i FN-systemet, främst genom Sveriges initiativ till den FN-konferens om den mänskliga miljön som hölls i **Stockholm 1972**. Den ledde till starkt ökad internationell medvetenhet om miljöproblemen och till bildandet av FN:s miljöprogram **UNEP**.

UNEP:s sekretariat ligger i Nairobi och arbetar med miljölagstiftning och miljöövervakning, bland annat genom globala nätverk och databaser. Arbetet skall koncentreras på problem som inte kan lösas av nationer på egen hand. UNEP skall både samordna miljöarbetet inom FN-systemet och vara förhandlingsorgan. UNEP har förhandlat fram eller medverkat till många konventioner och protokoll för skydd av miljön: om skydd av **ozonskiktet** (med ett protokoll om utsläpp av freoner), transport av miljöfarligt **avfall**, motverkande av **klimatförändringar**, skydd av biologisk **mångfald**, och regionala avtal om skydd av **havsområden**. UNEP har under mitten och slutet av 1990-talet genomgått en kris i fråga om finansiering

och styrningsformer, och har reorganiserats av medlemsländerna.

När miljöhoten på 1980-talet framstod som allvarligare än man anat, och kopplingen mellan utveckling och miljö framstod klart, tillsatte FN:s miljöstyrelse den så kallade Brundtland-kommissionen. Den lade fram sin rapport 1987. Genom den fick begreppet "hållbar utveckling" genomslag, det vill säga en utveckling som ligger inom ramen för vad de globala ekosystemen tål och som inte förstör möjligheterna för kommande generationer att försörja sig.

### **Rio och Agenda 21**

Sverige initierade strax därefter en ny global miljökonferens, denna gång i **Rio de Janeiro 1992**, där främst samspelet mellan miljö och utveckling behandlades: hur miljöaspekter ska fogas in i politiken på olika samhällsområden, hur vissa konsumtionsmönster hotar miljön och fattigdom framtvingar överutnyttjande av naturtillgångarna, och hur u-länderna kan stödjas för att lösa sina svåra miljö- och utvecklingsproblem.

Rio-konferensen antog den numera globalt spridda **Agenda 21**, som är en heltäckande handlingsplan på alla områden av hållbar utveckling, med riktlinjer både för nationella åtgärder och internationellt samarbete. En deklARATION antogs också, som understödjer Agenda 21 genom att definiera staternas rättigheter och skyldigheter på området. Dessutom tillsatte konferensen en **kommission för hållbar utveckling (CSD)**, som ansvarar för uppföljningen av Rio-överenskommelserna.

Sverige har varit aktivt också i uppföljningsarbetet. Sverige hade ordförandeskapet i förhandlingen om konventionen mot ökenspridning som antogs 1996, arrangerade FN-konferenser om kemikaliesäkerhet 1994 och om sambandet mellan militära aktiviteter och miljö i fredstid 1995, och bidrog vid tillkomsten av Kyoto-protokollet 1997, som konkretiserar åtagandena i klimatkonventionen. I maj 2000 höll UNEP:s styrelse sitt första högnivåmöte i Malmö, där ett hundratal miljöministrar bland annat

diskuterade det privata respektive civila samhällets roll i det globala miljöarbetet.

En översyn av åtagandena i Agenda 21 kommer att göras i september 2002, trettio år efter Stockholmskonferensen och tio år efter Rio. Mötet kommer att hållas på stats- och regeringschefsnivå i Johannesburg i Sydafrika.

### **Vem betalar miljöåtgärderna?**

Finansieringen av gränsöverskridande åtgärder mot miljöhot är naturligt nog svårlöst. I Rio överenskoms att merparten av resurserna måste komma från alla länders offentliga och privata källor. Men stora biståndsinsatser ställdes också i utsikt från i-länderna. GEF, **Global Environment Facility**, som drivs i samarbete mellan Världsbanken, UNDP och UNEP, har blivit den viktigaste källan för multilateralt gåvobistånd till u-länder för miljöprojekt. 1998 fylldes GEF på med nya resurser för en fyraårsperiod. Sveriges andel uppgår till cirka 450 miljoner kronor.

1997 sammankallades i FN en särskild generalförsamling om resultaten av Agenda 21. Enighet rådde om att det sedan Rio blivit ännu mer angeläget att vidta kraftfulla globala åtgärder mot miljöhoten. Men oenighet om finansieringen hindrade vidare framsteg. CSD fick dock anvisningar om hur kommissionen skall koncentrera sig på ett eller två centrala miljöområden varje år, flera år in på 2000-talet.

På något längre sikt är kanske åsiktskillnaderna mellan i- och u-världen om åtgärderna mot miljöhoten det största hindret för framsteg. U-världen anser att huvudproblemet är överkonsumtion i i-länderna, medan i-världen är mer oroad av befolkningsökningen och underutvecklingens förslitning på miljön. U-länderna fruktar att själva begreppet hållbar utveckling kan fungera utvecklingshinder, och att biståndet på området inte räcker till.

# Mänskliga rättigheter

Först efter andra världskriget började frågan om respekt för mänskliga rättigheter på allvar behandlas som en internationell angelägenhet. Bakgrunden var erfarenheterna från mellankrigstiden och världskriget, särskilt Hitlers och Stalins terror, som visat att man inte kunde förlita sig på att varje stat själv skyddade sina medborgares grundläggande fri- och rättigheter. Det blev därför naturligt att ge den nya världsorganisationen en ledande roll på detta område.

I FN-stadgan infördes som en av huvuduppgifterna att främja respekten för de mänskliga rättigheterna (MR). Arbetet med dessa frågor har också blivit en mycket framträdande del av FN:s verksamhet. Regelverket för MR avspeglas nu i de flesta länders lagstiftning och påverkar i hög grad både mellanstatliga relationer och nationell politik.

Detta kan med rätta räknas som en av FN:s stora och långsiktiga framgångar. De grundläggande mänskliga rättigheterna har genom en rad FN-resolutioner och mekanismer etablerats som universella, odelbara och förknippade med utveckling och demokratisering.

## **MR-kommissionen och konventionerna**

FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna bildades 1946 med huvuduppgiften att utarbeta konventioner och rekommendationer inom MR-området och övervaka deras efterlevnad. Kommis-

sionen har 53 medlemmar som väljs för en treårsperiod, och FN:s medlemsländer alternerar på platserna. (I praktiken deltar länder som Sverige lika aktivt oavsett om de är medlemmar eller inte, men bara medlemmar har rösträtt.) Kommissionen möts varje vår i Genève under sex veckor, sessioner som blivit alltmer uppmärksammade och politiskt viktiga.

Kommissionens första och fortfarande grundläggande dokument blev den allmänna deklarationen om de mänskliga rättigheterna, som antogs av generalförsamlingen 1948. Därefter följde ett mångårigt intensivt arbete på att uttrycka deklarationens satser i en konventionstext som är juridiskt bindande för de stater som ansluter sig till den.

1966 kunde till slut FN:s generalförsamling anta de två konventionerna om **medborgerliga och politiska rättigheter**, och om **ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter**. Den förra behandlar de traditionella mänskliga rättigheterna, som rätt till yttrandefrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet, förbud mot tortyr och summariska avrättningar och skydd mot godtyckliga frihetsberövanden. Den senare behandlar bland annat rätten till föda, bostad, utbildning, arbete och god hälsa.

Konventionerna trädde i kraft 1976. Sverige har anslutit sig till båda, liksom flertalet av världens länder.

Arbetet på att stärka de rättigheter som garanteras i de båda konventionerna har därefter lett till många nya internationella överenskommelser och olika övervakningsorgan som rapporterar om efterlevnaden. En konvention mot **folkmord** antogs 1948, och konventionen mot **rasdiskriminering** 1965. Ett genombrott var konventionen mot **diskriminering av kvinnor**, antagen 1979. 1984 antogs konventionen mot tortyr, och 1989 konventionen om **barnets rättigheter** och ett frivilligt protokoll om **dödsstraffets avskaffande**.

## Övervakningen av MR

**Övervakningskommittéerna** för konventionerna granskar rapporter från stater och behandlar klagomål från enskilda. MR-kommissionen har också skapat särskilda procedurer för att kontrollera staternas efterlevnad. Dessa procedurer är inte knutna till konventionerna utan grundas i stället på FN-stadgan. Det gör att de kan användas också i fråga om stater som inte anslutit sig till konventionerna.

Det finns dessutom en särskild konfidentiell procedur (den så kallade 1503-proceduren efter ECOSOC:s resolution nr 1503) som på grundval av anmälningar från individer och frivilliga organisationer studerar sammanhängande mönster av grova MR-kränkningar i enskilda länder.

MR-kommissionen kan tillsätta särskilda rapportörer och experter för att granska **situationen i vissa länder**, som för närvarande Irak, Iran, Myanmar, Cuba och före detta Jugoslavien. Dessutom använder kommissionen rapportörer för vissa **teman**, exempelvis för att granska förekomsten av tortyr, summariska avrättningar, religiös ofördragsamhet och domstolsväsendets oberoende. MR-kommissionens resolutioner grundas delvis på rapportörernas analyser, och därför motarbetas ofta rapportörernas arbete av de MR-kränkande länderna. Offentliggörandet av rapporterna och resolutionerna med världssamfundets krav har visat sig vara effektiva påtryckningsmedel.

1993 hölls i **Wien** en **världskonferens om MR** som blev en milstolpe i arbetet att försöka åstadkomma en global enighet i MR-frågor. Där bekräftades att rättigheterna är universella, att staterna ansvarar för att de efterlevs och att det internationella samfundet har en legitim roll att spela i tryggheten av efterlevnaden.

Som ett resultat av Wienkonferensen inrättades 1994 posten som **högkommissarie för MR**, som för närvarande innehas av Irlands förre president Mary Robinson. Högkommissarien skall stärka och koordinera FN-arbetet för främjandet och övervakningen av MR i hela världen. En viktig markering gjorde FN:s

generalsekreterare 1997, när han genomdrev att mänskliga rättigheter skall vara ett för FN centralt tema, som genomsyrar hela handläggningen också av fred och säkerhet, utveckling och humanitära frågor.

### **Sveriges MR-politik**

Grundläggande för Sveriges MR-politik har varit synen på mänskliga rättigheter som **individuella**, det vill säga knutna till individen och dennes förhållande till statsmakten. I linje med detta synsätt har Sverige varit mycket aktivt vid tillkomsten av tortyrkonventionen, barnkonventionen, protokollet mot dödsstraff och andra instrument. Svenska diplomater har varit framträdande som rapportörer och i granskningskommittéerna, och Sverige har ansvarat för förhandlingen om resolutioner om enskilda länder och teman i generalförsamlingen och MR-kommissionen. Teman som särskilt lyfts fram av Sverige är bland annat diskrimineringsfrågor, förbud mot dödsstraffet och barnets rättigheter.

Sverige har alltid hävdats att skyddet av rättigheterna är en **både nationell och internationell** angelägenhet. Därmed avvisar Sverige det argument som ofta används av stater som anklagats för MR-kränkningar, nämligen att FN gör intrång i deras inre angelägenheter och därmed bryter mot FN-stadgans icke-inblandningsprincip. Enligt Sveriges och allt fler andra länders regeringar kan det inte vara en stats ensak hur den behandlar sina medborgare eller andra som befinner sig på dess territorium.

Det kan med stöd i FN-stadgan ibland hävdas att grova MR-kränkningar är ett hot mot internationell fred och säkerhet och därmed ett ärende för FN:s säkerhetsråd. Detta resonemang har legat till grund, helt eller delvis, för de FN-ingripanden som gjorts bland annat i Irak 1991 för skydd av kurderna, i Somalia 1992, i Rwanda 1994 och i Bosnien under flera år – och även för NATO:s ingripande i Kosovo 1999, som dock inte var FN-sanktionerat.

Sverige har sedan länge betonat och analyserat den roll som främjande och skydd av mänskliga rättigheter spelar i arbetet på

att förebygga konflikter som hotar fred och säkerhet. Det har bidragit till att FN under senare år har upprättat särskilda MR-kontor i flera länder, bland dem Rwanda, före detta Jugoslavien och Kambodja.

FN:s medlemsländer har idag skapat ett MR-system med stark moralisk auktoritet, där FN är såväl lagstiftare som övervakare, appellationsforum, globalt samvete, databas, forskningscentrum och medlare.

# Nedrustning och vapenkontroll

Alltsedan FN:s grundande har multilateral nedrustning och vapenkontroll varit en central del av FN:s huvuduppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Högst prioritet har genom åren givits åt massförstörelsevapen, det vill säga att reducera eller eliminera kärnvapen, kemiska vapen och biologiska vapen. Under det senaste tiotalet år har uppmärksamheten också riktats alltmer mot konventionella vapen.

Vid FN:s extra generalförsamling om nedrustning 1978 fastslogs enhälligt att de ledande militärmakterna har ett särskilt ansvar för nedrustningsprocessen. Förenta staterna och före detta Sovjetunionen, och därefter Ryssland, har gått den bilaterala förhandlingsvägen, det vill säga utanför FN, för överenskommelser om reduktion av sina kärnvapenarsenaler (till exempel INF-avtalet 1987 och START-avtalen 1991 och 1993). Likaså slöt NATO och den strax därefter upplösta Warszawapakten det så kallade CFE-avtalet 1990, om minskning av de konventionella styrkorna i Europa.

Men vid sidan av bilaterala förhandlingar är det också nödvändigt att sluta multilaterala uppgörelser, som kan ta hänsyn till alla parter säkerhetsintressen och åstadkomma bred eller universell anslutning till avtalen. Sverige har därför länge och aktivt verkat för att stärka FN:s ställning på nedrustningsområdet.

## **FN:s nedrustningsorgan**

FN:s institutionella maskineri för överläggningar och förhandlingar inom detta område har tre huvuddelar: **första utskottet** i generalförsamlingen, **nedrustningskommissionen** (UNDC) i New York och Conference on Disarmament, den permanenta **nedrustningskonferensen** i Genève (CD). De två förstnämnda kan kallas för normativa diskussionsfora med deltagande av samtliga FN-medlemmar. CD är ett renodlat förhandlingsorgan med begränsat deltagande.

Första utskottet antar resolutioner om de flesta vapenkategorier och aktuella nedrustningsproblem, oftast med konsensus, men ibland genom omröstningar. Sådana blir ofta kontroversiella, vilket minskar resolutionens värde och inflytande. Nedrustningskommissionen, som gör överenskommelser bara med enhälliga beslut, behandlar ett fåtal valda ämnen varje år, ofta i syfte att lägga en analytisk grund för förhandlingar om konkreta begränsningar för en viss vapenkategori.

CD, nedrustningskonferensen, som på 1990-talet slutförde förhandlingar om förbud mot både kemiska vapen och kärnvapenprov, är det enda multilaterala förhandlingsforumet för avtal om nedrustning och vapenkontroll. CD arbetar strikt efter konsensusprincipen – något annat vore inte möjligt i ett organ där så vitala säkerhetsintressen står på spel för deltagarna.

CD hade länge bara ett trettiotal medlemmar men har numera 66, däribland Sverige. CD bestämmer sina egna regler och dagordning, men tar rekommendationer från FN:s generalförsamling och rapporterar årligen till den. Detta gör att resolutionerna i första utskottet, som ju inte är tvingande, ibland ändå påverkar de förhandlingar som förs i CD. De senaste åren har CD:s arbete hämmats av besvärliga procedurstrider, främst mellan USA och Kina, som har sin grund i politiska motsättningar delvis utanför CD:s förhandlingsområde.

## Kärnvapennedrustning

En rad viktiga nedrustnings- och vapenbegränsningsavtal är idag i kraft, av vilka många har förhandlats fram inom FN:s ram. På kärnvapensidan är det viktigaste avtalet **icke-spridningsavtalet (NPT)**, som slöts 1968. Där förbinder sig stater utan kärnvapen att inte skaffa sig sådana, mot att de får tillgång till civil kärnteknologi. De åtar sig också att ställa sitt civila kärnenergiprogram under strikt kontroll av IAEA. Kärnvapenstaterna å sin sida åtar sig att förhandla om nedrustning av kärnvapnen, i syfte att på sikt nå fram till överenskommelser om att överge dem.

Ryssland, Förenta staterna, Kina, Frankrike och Storbritannien har alla anslutit sig till NPT. Bara fyra länder av betydelse har valt att stå utanför avtalet: **Indien, Pakistan, Israel och Cuba**, av vilka de tre förstnämnda har kärnvapen (i Israels fall utan officiell bekräftelse).

En framgång för icke-spridningsansträngningarna kom när Sydafrika 1991 övergav sitt kärnvapenprogram och anslöt sig till NPT-avtalet. NPT förlängdes också, utan tidsbegränsning, 1995, ytterligare en framgång som inte var självklar. Vissa länder anser nämligen att avtalet är diskriminerande, eftersom det ger fem länder åtminstone temporär rätt att ha kärnvapen. Otåligheten växer hos många icke-kärnvapenstater, medan de fem etablerade kärnvapenstaterna hävdar att deras nedskärningar fortgår i ett ansvarsfullt tempo. Vid NPT-konferensen 2000 åtog de sig att på lång sikt helt eliminera sina kärnvapen.

NPT är inte ett vattentätt avtal. Det är fullt möjligt, om än mycket svårt, att i hemlighet utveckla kärnvapen. Det har kunnat fastställas att åtminstone två länder, Irak och Nordkorea, har försökt göra det trots att de anslutit sig till NPT.

För att åstadkomma användbara kärnvapen krävs emellertid provsprängningar. Det var därför en stor framgång när generalförsamlingen 1996 antog det **fullständiga provstoppsavtalet (CTBT)**, som under nära fyrtio år förhandlats fram i CD (tidigare fanns förbud mot prov i atmosfären). När CTBT ratificerats av 44

namngivna stater träder det i kraft. Det kan i bästa fall ske några år in på 2000-talet, trots att den amerikanska senaten 1999 beslöt att inte ratificera. Avtalet kommer att övervakas av ett sofistikerat system för upptäckt av dolda sprängningar. Det blir då i praktiken omöjligt att i hemlighet bygga upp en användbar kärnvapenarsenal.

Redan innan CTBT träder i kraft existerar emellertid i praktiken en kraftfull politisk norm mot kärnvapenprov, och de fem kärnvapenstaterna har upphört med sina prov. NPT, CTBT och flera FN-resolutioner utgör tillsammans ett starkt block av internationella normer mot kärnvapen. Även den internationella domstolen yttrade 1996 att staterna skall genomföra förhandlingar om nukleär nedrustning, och säkerhetsrådet har slagit fast att kärnvapenspridning är ett hot mot internationell fred och säkerhet. På svenskt initiativ beklagade rådet också starkt de kärnvapenprov som genomfördes 1998 av Indien och Pakistan.

Framtida viktiga steg för att ytterligare minska kärnvapens betydelse är ett förbud mot framställning av uran och plutonium för kärnvapen (**cut-off-avtal**), som skall förhandlas i CD, och ett avtal om så kallade **negativa säkerhetsgarantier**. Det senare innebär bindande utfästelser från kärnvapenstaterna att inte använda kärnvapen mot stater som frivilligt har avstått från dem.

Sverige driver tillsammans med sex andra länder frågan om en "ny dagordning" för nedrustning av kärnvapnen. Den innefattar utom de nämnda framtida avtalen också åtaganden från kärnvapenstaterna om att påskynda nedrustningen och ta vapnen ur beredskapsläge, och att Indien, Pakistan och Israel ansluter sig till NPT. Under år 2000 kom Ny Agenda-gruppen att i praktiken representera världens kärnvapenfria länder i direkta samtal med kärnvapenstaterna. Denna "**New Agenda**" ligger i linje med det långvariga svenska engagemanget inom kärnvapennedrustning, där Sverige deltagit inte minst med avancerad teknisk expertis.

En svårighet för överläggningarna om kärnvapennedrustning är att de gångna årens terrorbalans på sätt och vis var en enklare förhandlingsmiljö än de komplicerade regionala krishärdar som idag

utgör den största faran för användning av massförstörelsevapen – sådana som Mellersta Östern, Sydasien och koreanska halvön. Faran för en förintande världskatastrof startad av två supermakter har nästan försvunnit, men i stället har riskerna ökat att ett lokalt krig kan utvecklas från konventionella till massförstörelsevapen och i värsta fall kärnvapen.

### **Andra vapenkategorier**

1997 trädde **konventionen mot kemiska vapen** i kraft. Den har ingående kontrollmekanismer och förbjuder utveckling, produktion, lagring och användning av kemiska vapen, och fastslår hur de skall förstöras. Det är också den första konvention som förbjuder en kategori av massförstörelsevapen som faktiskt har använts både i mellanstatliga konflikter och inbördeskrig (första världskriget, Iran-Irak, etc). En organisation har satts upp i Haag för att samla information om kemiska faciliteter över hela världen och göra oanmälda kontroller av konventionens efterlevnad.

Ett liknande avtal finns sedan 1972 om **biologiska vapen**, men utan verkningsfulla verifikations- och kontrollsystem. Förhandlingar om sådana har pågått länge men avbröts 2001, utan överenskommelse. Sverige har spelat en mycket aktiv roll i arbetet på både kemvapen- och biovapenkonventionerna.

Under 1990-talet intensifierades inom FN arbetet på begränsningar även av konventionella vapen, särskilt **minor** och **lätta vapen**. Generalförsamlingen etablerade 1992 ett register över konventionella vapen, dit länder frivilligt anmäler överföringar och försäljning av kategorier som flygplan, stridsvagnar och artilleri. Registret utvidgas fortlöpande och har ökat öppenheten rörande internationella vapenöverföringar. UNDC antog 1999 riktlinjer för konventionell nedrustning, och FN-expertgrupper arbetar på begränsningsmetoder för lätta vapen. En världskonferens om lätta vapen hölls i juli 2001.

Konventionen om så kallade **särskilt inhumana vapen**, ett förhandlingsarbete där Sverige varit ledande, slöts 1980. Den för-

bjuder eller inskränker bland annat fragmenteringsvapen, försåtvapen och brandvapen. 1995 utvidgades den med förbud mot laservapen och restriktioner rörande landminor.

Detta ledde i sin tur till förnyade förhandlingar om ett totalförbud mot antipersonella minor (truppminor), som först föreslogs av Sverige. Förhandlingarna slutfördes 1997, då den så kallade **Ottawa-konventionen** undertecknades av 122 stater. Den trädde i kraft 1999 och förbjuder användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor, och föreskriver att de skall förstöras.

Därmed finns förutsättningar för att på sikt komma till rätta med denna förödande och lätt tillgängliga vapenkategori. Ett stort och komplicerat arbete återstår dock med att oskadliggöra redan utlagda minor.

# Folkrättslig normbildning och internationell rätt

Av FN:s många verksamhetsgrenar hör den folkrättsliga normbildningen till de kanske mindre uppmärksammade. Ändå är den en av de viktigaste. De traktater, konventioner och andra rättsliga överenskommelser som slutits med FN:s medverkan, sammanlagt cirka 500, bildar idag huvuddelen av den rättsliga grundvalen för relationerna mellan stater.

Enligt FN-stadgan ska generalförsamlingen ta initiativ till utredningar och lägga fram förslag för att utveckla och ge skriftlig form åt den internationella rätten. Nyckelorganet på området är FN:s folkrättskommission, **International Law Commission**, ILC. Den består av 34 juridiska och folkrättsliga experter som representerar världens olika rättssystem. De är valda i sin personliga kapacitet, inte som representanter för sin regering. Kommissionen får uppdrag från generalförsamlingen och ECOSOC men tar också egna initiativ. Förslagen förs till generalförsamlingen för beslut.

Bland resultaten märks viktiga internationella instrument som havsrättskonventionerna från 1958 och 1982, de två Wienkonventionerna 1961 och 1963 om diplomatiska respektive konsulära förbindelser, och 1969 års konvention om traktaträtten. På senare år har generalförsamlingen antagit konventioner om bland annat

internationella vattenvägar, gisslantagning, terroristbombningar, finansiering av terrorism och om FN-personalens säkerhet. Internationell terrorism står i fokus för många länders intresse för internationellt rättsligt arbete, särskilt efter attentaten i USA i september 2001.

Olika FN-organ spelar på sina respektive områden en grundläggande roll för kodifieringen av internationell rätt, exempelvis WIPO, World Intellectual Property Organization, för immaterial- och upphovsrätt, och ILO för arbetsmarknadens regler.

### **Internationell brottmålsdomstol**

Ett stort steg inom FN:s rättsliga område togs i Rom 1998, då stadgan för en **internationell brottmålsdomstol** antogs med stor majoritet. Själva idén är lika gammal som FN: en permanent domstol för individuella krigsförbrytelser, en motsvarighet till den internationella domstolen i Haag, som löser tvister mellan stater. Massakrer och terror i Kambodja, Rwanda och före detta Jugoslavien kom att påskynda förhandlingarna om brottmålsdomstolen. Några få länder, däribland USA och Kina, röstade emot. Det är dock troligt att domstolen kommer att träda i funktion relativt snart; ratificering av 60 stater krävs. Brott begångna före ikraftträdandet faller dock inte under domstolens jurisdiktion.

Domstolen ska ha sitt säte i Haag och ha 18 valda domare. De ska göra undersökningar och åtala och döma individer som begått allvarliga internationella brott, det vill säga folkmord, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten.

Osäkerheten rörande den internationella brottmålsdomstolens framtid härrör för närvarande främst från USA:s ställningstagande. President Clinton signerade avtalet som en av sina sista ämbetsåtgärder, men president Bush har klargjort att han inte ämnar göra USA till avtalspart. Bushadministrationen anser att domstolen kan innebära risker för amerikansk militär personal.

Som ett slags föregångare till brottmålsdomstolen, och på basis av samma grundtanke om prevention mot svåra folkrättsbrott,

inrättades 1993 och 1994 två tribunaler för krigsförbrytelser begångna i det forna **Jugoslavien** respektive **Rwanda**. De tillskapades av FN:s säkerhetsråd under den paragraf i FN-stadgan som behandlar tvingande åtgärder, och är underorgan till rådet. Ett antal domar har avkunnats, och ett stort antal fall behandlas för kommande rättegångar. Jugoslavien-tribunalen har efter de första årens svårigheter avkunnat viktiga domar mot högt uppsatta misstänkta krigsförbrytare. Detta utgör början på en mycket viktig normbildande internationell process, vilket visades bland annat under Kosovokonflikten 1999.

Förhoppningen är att en ny era i den internationella rätten kunnat inledas med de två krigsförbrytartribunalerna och brottmålsdomstolen. Sverige var mycket aktivt i förhandlingarna om den internationella domstolen och tribunalerna och har över huvud taget länge varit starkt engagerat i den folkrättsliga normbildningen.

## **Havs rätt**

FN:s havsrättskonvention är ett allomfattande rättsligt instrument som tog över tio år att förhandla fram. Den trädde i kraft 1994 och har de flesta länder som parter. Syftet är att etablera klara regler för utnyttjandet av världshaven, inklusive för områden utanför nationell jurisdiktion, som av generalförsamlingen förklarats som "mänsklighetens gemensamma arv".

Konventionen behandlar staters rättigheter och skyldigheter i fråga om sjöfart och fiske, resursutvinning, föreningar, skydd och bevarande, navigering, överflygning, zoner och gränser. Den innehåller också ett regelverk för att slita tvister i fråga om havens utnyttjande.

Havsrettskonventionens största betydelse har kommit att gälla territorialhavsgrens, som numera allmänt accepteras ligga tolv sjömil från kusten. Genom konventionen inrättas också en ekonomisk zon ut till 200 sjömil från kusten, där kuststaterna har ensamrätt över havsresurserna. Även kustlösa stater försäkras rättigheter genom konventionen.

Utvinnningen av resurser från oceanernas botten kvarstod som en tvistefråga efter det att konventionen antagits, men har nu lösts. **Havsbottenmyndigheten** i Kingston, Jamaica, inrättad 1994, administrerar och övervakar havsbottenutvinningen utanför nationell jurisdiktion, och **havsrättstribunalen** i Hamburg, som började sin verksamhet 1996, har en central roll för lösning av tvister.

### **Rymdens utnyttjande**

Genom FN kan medlemsländerna arbeta för att världsrymden skall användas enbart för fredliga ändamål, och för att alla länder skall kunna skörda frukterna av rymdens utnyttjande. Huvudorganet för detta är "Kommittéen för rymdens fredliga utnyttjande" (**rymdkommittéen**), som upprättades 1959, två år efter det att Sovjetunionen skjutit upp historiens första satellit. Den har 61 medlemmar (Sverige har varit med sedan starten) och två underkommittéer, en teknisk/vetenskaplig och en juridisk.

Rymdkommittéen skall samordna och främja all verksamhet för rymdens fredliga utnyttjande och vidareutveckla rymdrätten genom att ta ställning till de juridiska frågor som följer av utforskandet och nyttjandet av rymden. Den diskuterar också FN-åtgärder som informations spridning och tekniskt samarbete. Sverige har varit mycket aktivt i många av kommittéens frågor, som fjärranalys av jorden, principerna för sändningar från satelliter, användning av kärnkraft i rymden och frågan om rymdskrot.

Arbetet har resulterat i **en rad konventioner och fördrag**: rymdfördraget 1966, räddningsavtalet 1967, skadeståndskonventionen 1971, registreringskonventionen 1974 (enligt vilken alla objekt i rymden registreras) och månavtalet 1979. I **rymdfördraget**, det viktigaste av dessa, slås fast att rymden och himlakropparna tillhör hela mänskligheten och fritt skall få utnyttjas av alla stater i enlighet med folkrätten. Avtalet förbjuder bland annat utplacering av massförstörelsevapen i rymden.

## FN:s budget och administration

FN finansieras med obligatoriska medlemsavgifter som tas ut av medlemsländerna enligt två olika fördelningsnycklar, en för den **reguljära verksamheten** och en för de **fredsbevarande operationerna**. Utöver detta finansieras utvecklingssamarbete, humanitära insatser och vissa andra FN-aktiviteter med frivilliga bidrag, vars storlek medlemmarna bestämmer själva.

FN:s **budget** för den reguljära verksamheten skall täcka kostnaderna för FN:s drift och sekretariaten i New York, Genève, Nairobi, Wien och de fem regionala kommissionerna. Kostnaderna omfattar bland annat löner, resor, lokaler, mötesservice som tolkning, översättning och tryckning av dokument, och cirka 70 informationskontor runt om i världen. Budgeten beslutas av generalförsamlingen för tvååriga perioder. De senaste åren har den omfattat cirka 1,3 miljarder dollar per år, det vill säga 2,6 miljarder US dollar per budgetperiod, medan kostnaderna för de fredsbevarande operationerna däremot fluktuerar starkt beroende på deras antal och omfattning.

År 2000 betalade **Sverige** cirka 110 miljoner kronor till den reguljära budgeten och 189 miljoner till fredsbevarande operationer. Utanför dessa summor ligger alla de frivilliga bidragen, som sammantagna är mångdubbelt större, till UNDP (542 miljoner), Unicef (290 miljoner), UNHCR (370 miljoner) och många andra organ.

När budgeten beretts av generalsekreteraren, går den vidare till dels en rådgivande expertkommitté, dels till program- och samordningskommittén, som består av regeringsrepresentanter. Den behandlas därefter i generalförsamlingens **femte utskott** och slutligen av församlingen i plenum. Samtidigt beslutar generalförsamlingen om kostnadsfördelningen mellan medlemsländerna.

**Fördelningen** avgörs av landets betalningsförmåga, uttryckt som dess andel av medlemsländernas totala BNI och justerad med ett antal faktorer, bland annat per capita-inkomst. Sverige har länge betalat över en procent av budgeten, vilket innebär att vi tillhör de femton bidragsgivare som tillsammans står för 85 procent av budgeten. Högst i bidragsskalan för den reguljära budgeten ligger under 2001 Förenta staterna (22 procent, det högsta någon medlem kan taxeras), Japan (19,6 procent), Tyskland (9,8 procent), Frankrike (6,5 procent) och Storbritannien (5,6 procent). För år 2001 är Sveriges bidragsandel 1,033 procent.

FN-budgetens storlek saknar naturliga jämförelseobjekt, eftersom FN är en unik organisation. Men som illustration kan nämnas att budgeten är mindre än hälften av Göteborgs kommuns årliga driftskostnader eller 4 procent av staden New Yorks årsbudget, eller motsvarande hälften av kostnaderna för renhållningen i Paris.

Ett antal medlemsländer betalar sina avgifter sent eller till och med inte alls. Sverige, liksom övriga nordiska länder och EU-medlemmar, har alltid betalat sina bidrag fullt ut och i tid. Några länder har förlorat sin rösträtt i generalförsamlingen för att de inte betalar. Förenta staterna svarar för den dominerande delen av den för närvarande utestående skulden; andra stora gäldenärer är Ukraina och Ryssland.

### **Finanskris och effektivitetskrav**

Medlemsländernas **utestående skulder** till den reguljära budgeten har på senare år pendlat kring en miljard US dollar, och skulderna till budgeten för fredsbevarande har som regel legat mellan 1 och 2 miljarder dollar. Denna situation är naturligtvis i längden ohållbar för FN.

Sekretariatet har tvingats upprätthålla likviditeten genom att inte ersätta truppbidragande länder, som Sverige och andra EU-länder, för deras trupp- och materielinsatser. Ändå har finansskri-sen tvingat generalsekreteraren att vidta drastiska åtgärder under flera år, såsom rekryteringsstopp, mötesbegränsning och uppskov för normalt underhåll och annan viktig verksamhet.

Några länder, främst **Förenta staterna**, har av politiska skäl hållit inne bidrag eller ställt villkor för att betala. Ett av den amerikanska kongressens huvudmotiv för sina nedskärningar av bidragen är att FN anses vara ineffektivt – neddragningarna sägs syfta till att driva fram reformer av FN. Men det har också funnits starka inrikespolitiska skäl bakom bidragsnedskärningarna.

Den amerikanska kongressen ställde under andra hälften av 1990-talet ett antal krav på förändringar av FN:s finansiering och administration, och beslutade – i strid med FN-stadgan – att betala endast delar av de uttaxerade bidragen, tills de förändringar man krävt genomförts. Därigenom ökade ytterligare de betydande skulder till FN som nämndes ovan.

Under 1999 beslutade Kongressen att betala av på de ackumulerade skulderna, i olika steg och på vissa villkor. Bland annat krävdes en sänkning av de amerikanska bidragsandelarna till både den reguljära budgeten (i första hand från 25 till 22 procent) och till fredsbevarande operationer (i första hand från drygt 30 till 25 procent).

Lagstiftningen ledde till en större amerikansk skuldavbetalning 1999, med förbättrat finansiellt resultat för FN som följd, och blev också Förenta staternas utgångspunkt för förhandlingarna om nya bidragsskalor hösten 2000. Resultatet, en sänkning av Förenta staternas andel av den reguljära budgeten till 22 procent och av fredsbevarande till 27 procent, har mottagits positivt av Kongressen och tycks kunna leda till att en betydande del av de amerikanska skulderna återbetalas till FN. Dessvärre har under 2001 en ny komplikation uppstått: representanthuset har hotat med att innehålla delar av framtida betalningar om Förenta staterna inte återfår sitt medlemskap i FN:s MR-kommission, som man

förlorade i en omröstning i ECOSOC. Samtidigt har dock Kongressen efter terrorattentaten i september 2001 beviljat stora betalningar till FN, vilket kan ses som en signal om amerikansk vilja att förbättra relationen med FN.

FN:s dåliga finansiella läge under senare hälften av 1990-talet, och det faktum att FN:s reguljära budget inte tillåtits öka sedan 1994, har försvårat organisationens verksamhet och försinkat arbetet med reformer av FN.

### **Medlemsländernas ansvar och Sveriges synsätt**

Även om åtskilliga förändringar genomförts, är det uppenbart att FN kan bli mer kostnadseffektivt och förbättra sin administration och samordning. Men unilaterala beslut om bidragsnedskärningar är enligt svenskt synsätt inte den rätta vägen. Ansvaret för FN:s brister vilar inte enbart på generalsekreteraren. Den ständiga kassabristen försvårar en effektiv förvaltning, och medlemsländerna förvärrar situationen genom att ägna sig åt detaljstyrning av verksamheten snarare än övergripande prioriteringar. Nationella intressen tillåts påverka många program, även beslut om budgetallokeringar och tjänster.

Samtidigt som medlemsstaterna ställer krav på att kostnaderna inte får öka, ger de oavbrutet FN nya uppgifter. Politiska motsättningar undergräver ibland också generalsekreterarens försök till omfördelningar och effektivisering, eller avslutning av föråldrade verksamheter.

Sverige har lagt fram förslag som kan bidra till att avhjälpa de politiska låsningarna på budget- och administrationsområdet. Förslagen har syftat till helhetslösningar som kan skapa en sund finansiell bas för FN och återupprätta medlemmarnas kollektiva ansvar för organisationens uppgifter. Detta har också länge varit en central punkt i EU:s gemensamma politik i FN.

# Reformer av FN

Behovet av reformer inom FN var ett återkommande tema under hela 1990-talet. Sedan den första entusiasmen för FN efter det kalla krigets slut svalnat något, och bland annat kriserna i Somalia, Rwanda och Bosnien demonstrerat FN:s brister, stod det alltmer klart att organisationen måste reformeras, stärkas och vitaliseras. Så småningom ökade också insikten om att det var medlemsländernas bristande vilja att ge stöd och resurser till FN som var det största problemet, snarare än sekretariatet eller generalsekreteraren.

Samtidigt var medlemsländerna oförmögna att göra mycket åt dessa problem. De nationella intressena tog som ofta över och förklarade viljan och förmågan att handla. Politiska låsningar fanns längs flera olika axlar: nord-syd, stora och små länder, regionala rivaliteter, och principiell multilateralism kontra nationell egen nytta.

Långsamt skapades dock ett maskineri för att åtminstone börja diskutera problemen kring reformer av FN. Under 1994 och 1995 tillsattes **fem arbetsgrupper** med deltagande av alla medlemsländer, i syfte att ge beslutsförslag till generalförsamlingen på de viktigaste områdena – en dagordning för fred (Boutros-Ghalis förslag på fredsbevarandeområdet), reform av säkerhetsrådet, en dagordning för utveckling (motsvarande på biståndsområdet), FN:s finansiella situation, samt "stärkande av FN-systemet".

## **Förenta staterna och reformlåsningarna**

Det visade sig dock snart att dessa arbetsgrupper hämmades av att medlemsländerna låst sina positioner vad gällde substansfrågorna. Men grupperna led också av att de **sammanlänkades**, så att framsteg på ett område villkorades till framsteg på andra.

Länderna visade sig inte förmögna att tillämpa en logisk tågordning för att förbättra FN. En sådan vore att först förankra svar på frågorna "Till vad ska vi ha FN?" och "Varför får vi medlemmar inte ut vad vi kräver av FN?", och därefter utforma funktionerna för att klara uppgifterna. Men ett sådant angreppssätt förutsätter att nationella eller regionala intressen inte får försteg framför FN.

Förmodligen berodde arbetsgruppernas misslyckanden på misstänksamhet hos vissa länder mot reformivrarnas, särskilt Förenta staternas, verkliga motiv. Men dessvärre är orsaken delvis också att vissa länder egentligen inte vill ha ett handlingskraftigt FN.

**Reformprocessens beroende av Förenta staterna** är uppenbart. Förenta staterna har, som framgått ovan, ställt krav på att till kongressen kunna rapportera om reform- och besparingsåtgärder, innan de amerikanska skulderna betalas. Den amerikanska strategin är välment men i praktiken förfelad. Den uppmuntrar dessvärre också en motsvarande hård position på u-landssidan, där ledande delegationer motarbetar framsteg i reformarbetet, med motiveringen att Förenta staterna ställer oacceptabla krav för att uppfylla en förpliktelse som står i FN-stadgan. På så vis demonstrerar viktiga u-länder att inga betydande FN-reformer kommer att kunna beslutas förrän de amerikanska skulderna är helt betalda.

Under och efter FN:s femtioårsjubileum 1995 avlöste reformförsöken varandra. Inför jubiléet tog dåvarande statsminister Ingvar Carlsson initiativ till en grupp av sexton stats- och regeringschefer som skulle främja FN-reformer bland annat genom att följa upp förslag från kommissionen för globalt samarbete

(Carlsson/Ramphal-kommissionen). Både denna grupp och de fem arbetsgrupperna under generalförsamlingen ledde emellertid till begränsade resultat.

### **Nytt momentum för reformer**

En viss vändning kom i början av 1997 efter Kofi Annans tillträde som generalsekreterare. Annan presenterade under året två stora rapporter med grundläggande reformförslag. Huvudtanken var att fokusera FN:s verksamhet kring fyra kärnområden: **fred och säkerhet, humanitära frågor, ekonomiska och sociala frågor** samt **utvecklingsarbete. Mänskliga rättigheter** skulle ingå som en integrerad del av all verksamhet. Denna funktionella uppdelning tänktes genomsyra FN:s organisation i dess helhet.

Generalförsamlingen lyckades efter lång debatt till slut fatta ett antal reformbeslut. Dessa följde i huvudsak generalsekreterarens förslag och innebar effektiviseringar av det inre sekretariatsarbetet, särskilt på ledningsnivån. Kofi Annans åtgärder inom det som är hans eget beslutsområde välkomnades av församlingen. Ett nytt system för samråd och samordning mellan sekretariatets avdelningar och FN:s fonder och program inrättades för att skapa bättre politisk ledning och styrning.

Dessutom beslöt generalförsamlingen att inrätta en tjänst som **ställföreträdande generalsekreterare**, med särskilt ansvar för utveckling och utvecklingsfinansiering, och för FN:s insatser för återuppbyggnad i konflikthärjade länder. Louise Fréchette från Canada blev tjänstens första innehavare.

Vidare befästes rollen för FN:s **humanitära samordnare**, och dennes kontor (OCHA) gavs en mer fokuserad uppgift när det gäller humanitära policyfrågor. Det gäller speciellt samarbetet med de politiska och fredsbevarande avdelningarna inom sekretariatet (DPA respektive DPKO) vid humanitära kriser. Församlingen inrättade ett särskilt segment inom ECOSOC för att bättre styra denna verksamhet. De humanitära fältinsatserna övertogs av andra FN-organ.

Som en sorts politisk kompensation åt de länder som fruktar att reformer betyder enbart nedskärningar, skapades ett **särskilt konto för de besparingar** som FN kommer att göra genom rationaliseringar. Dessa medel skall användas för **utvecklingsinsatser**. På utvecklingsområdet beslöts också på Annans förslag att FN-organen gemensamt skall ta fram ramar för insatserna i mottagarländerna och arbeta under en enda chef i ett gemensamt FN-hus i varje land. Motivet är att **bättre samordning på landnivå** är en grundförutsättning för effektivare utvecklingsarbete.

På denna punkt, liksom på flera andra, innebar generalförsamlingens beslut ett viktigt genombrott för förslag från de **nordiska länderna**. Inte minst på det ekonomiska, sociala och humanitära området har Sverige tillsammans med övriga nordiska länder varit pådrivande i reformarbetet.

En rad förslag på andra områden har fastnat i generalförsamlingen efter besluten 1997 och 1998. Överläggningar pågår om bland annat övergång till mål- och resultatstyrning i FN:s budgetarbete (där framgångar kunde registreras under hösten 2000), ett nytt finansieringssystem för FN:s utvecklingsarbete och effektiviserad personalpolitik.

Vid sekelskiftet såg dock reformviljan hos många medlemsländer ut att ha stagnerat. Insikten om behovet av fortsatta reformåtgärder är fortfarande utbredd, men de politiska konflikter som funnits inbyggda i förhandlingarna har varit slitsamma. Den enhälliga slutdeklarationen från det så kallade millennietoppmötet (Millennium Summit) på stats- och regeringschefs nivå i september 2000 har dock givit politisk energi åt förnyade reformsträngningar. I Millenniedeklarationen kunde medlemsländerna för första gången på många år enhälligt besluta om tämligen klara och koncisa prioriteringar för FN och dess medlemmar, även om formuleringarna döljer oenighet under ytan.

## En utvidgning av FN:s säkerhetsråd?

Den svåraste reformåtgärden av alla har visat sig vara att utvidga medlemskretsen i FN:s säkerhetsråd. Rådets sammansättning avspeglar fortfarande de politiska förhållanden som rådde när FN grundades vid slutet av andra världskriget. Säkerhetsrådet riskerar att förlora i auktoritet och trovärdighet om det inte kan bringas i bättre överensstämmelse med den världsordning som råder i början av 2000-talet.

Sverige hör till dem som anser det ytterst angeläget att stärka säkerhetsrådet genom att göra det mer representativt för FN:s hela medlemskrets. Men uppgiften har en politisk komplikation – den kräver en ändring av FN-stadgan. Detta innebär att 2/3 av generalförsamlingens medlemsländer måste stödja den, och att den därefter måste ratificeras av lika många stater, *inklusive* de ständiga medlemmarna av säkerhetsrådet. I praktiken har därmed dessa fem länder vetorätt i alla beslut rörande deras egen roll och deras privilegier i rådet.

Efter fyra års preliminära diskussioner mellan medlemsländerna lade generalförsamlingens president 1997 fram ett förslag om att utvidga säkerhetsrådet med fem nya ständiga medlemmar utan vetorätt. Av dessa platser skulle två gå till industrialiserade länder och tre till utvecklingsländer i Afrika, Asien och Latinamerika (detsamma som hade föreslagits av Carlsson-Ramphal-kommissionen 1995). De fem nya medlemmarna skulle utses i ett val i generalförsamlingen. Fyra icke-ständiga platser skulle dessutom tillkomma för Afrika, Asien, Latinamerika och Östeuropa. Rådet skulle därmed utökas från 15 till 24 medlemmar.

I flera år har denna modell och variationer av den, inklusive förslag från de nordiska länderna, diskuterats i arbetsgruppen om reform av säkerhetsrådet. Bred enighet har etablerats mellan medlemsstaterna om att en utvidgning är önskvärd, men uppfattningarna om hur den bör utformas går vitt isär. Särskilt svåra är naturligtvis frågorna om urvalet av ständiga medlemmar, vetots framtid och rådets totala storlek.

Det finns hos många medlemsländer en oro för att flera ständiga medlemmar, särskilt om de i likhet med de nuvarande får vetorätt, kan komma att påverka rådets effektivitet negativt. Samtidigt finns knappast förutsättningar för att de nuvarande ständiga medlemmarna skulle släppa ifrån sig sin vetorätt. Ett av många dilemman är således att ett reformerat säkerhetsråd kan behöva innehålla två kategorier av ständiga medlemmar, en med vetorätt och en utan. Alternativa förslag har också framförts, såsom att börja med att begränsa vetorätten till vissa specificerade frågor, för att sedan låta den gradvis fasas ut.

Utrikesminister Anna Lindh föreslog i FN:s generalförsamling 1999 möjligheten av en överenskommelse mellan de ständiga medlemmarna om moratorium för användning av vetot och/eller en begränsning av användningen till beslut som rör fredsframtvingande åtgärder. Sverige har också försökt bidra till diskussionerna genom ett aktivt medordförandeskap (Hans Dahlgren, FN-ambassadör 1997–2000) i arbetsgruppen om reform av säkerhetsrådet.

## Svenskar i FN

Många svenskar har genom åren gjort framstående insatser i FN. Bland dem som kanske inte gjort sig personligen kända bör nämnas det stora antalet svenska militärer, värnpliktiga, civilpoliser med flera som har arbetat inom FN:s fredsbevarande operationer. De uppgår sammanlagt till ungefär 75 000 personer.

FN:s andre generalsekreterare **Dag Hammarskjöld** (1905–61) är den mest bekante av alla FN-svenskar. När han avled i en flygolycka i Ndola i nuvarande Zambia 1961 hade han vunnit respekt och berömmelse för sin integritet gentemot stormakterna. Han anses idag tämligen allmänt vara den hittills främste av FN:s alla generalsekreterare – i varje fall den mest innovativa och orädda.

**Folke Bernadotte** (1895–1948) var FN:s förste medlare i Palestina-frågan. Han mördades i september 1948 av den israeliska Stern-ligan, som såg Bernadotte som ett hinder för israelisk annektering av Jerusalem. Hans medarbetare Ralph Bunche fick 1950 Nobels Fredspris för det arbete Bernadotte påbörjat.

**Gunnar Jarring** (1907–), FN-ambassadör 1956–58, var FN:s specielle representant för Mellersta Östern 1967–91, ett långvarigt men fruktlöst medlaruppdrag.

**Gunnar Myrdal** (1898–1987), **Alva Myrdal** (1902–86) och **Inga Thorsson** (1915–94) hade höga positioner på det ekonomiska och sociala området i FN-sekretariatet under 1950-, 60- och 70-talen. Gunnar Myrdal var exekutivsekreterare för FN:s ekonomiska kommission för Europa 1947–57. Alva Myrdal var chef för FN:s avdelning för sociala frågor 1949–60, och Inga Thorsson för avdelningen för social utveckling 1967–70. Alva Myrdal och Inga Thorsson gjorde därefter framträdande insatser som nedrustningsförhandlare för Sverige vid den permanenta nedrustningskonferensen (CD) i Genève.

**Rolf Ekéus** (1935–) utsågs 1991 till exekutiv ordförande i UNSCOM, United Nations Special Commission on Iraq, som hade sitt mandat från FN:s säkerhetsråd, med den svåra och stundtals dramatiska uppgiften att eliminera Iraks massförstörelsevapen och förhindra landet att förvärva nya sådana vapen (se sid 51–54). Ekéus lämnade denna post 1997.

**Jan Mårtensson** (1933–) var chef för FN:s nedrustningsavdelning från 1979 till 1987 och även chef för FN:s Europakontor i Genève.

**Hans Blix** (1928–), utrikesminister 1978–79, var chef för FN:s atomenergiorgan IAEA i Wien 1981–1997, där han för övrigt efterträdde en annan svensk, **Sigvard Eklund** (1911–2000), som var chef 1961–81. Blix är från 2000 exekutiv ordförande för UNMOVIC, den kommission som avlöste UNSCOM som organ för nedrustning och övervakning av Iraks massförstörelsevapen.

**Jan Eliasson** (1940–), FN-ambassadör 1988–92 och kabinettsekreterare 1994–2000, tog över Olof Palmes medlingsuppdrag i Iran/Irak-kriget 1987–91. Han blev undergeneralsekreterare i FN för humanitära frågor 1992.

**Hans Corell** (1939–), FN:s rättschef från 1994, är under-

generalsekreterare och för närvarande den högst placerade svensken i FN-systemet.

Två svenska statsministrar, **Olof Palme** (1927–86) och **Carl Bildt** (1949–) har gjort betydande insatser för och inom FN. **Palme** deltog i utarbetandet av Brandt-kommissionens rapport "North-South: A Programme for Survival" och ledde sin egen kommission, Palme-kommissionen, som resulterade i rapporten "Common Security" 1982. Från 1980 till sin död var han FN:s generalsekreterares särskilde representant med uppgift att medla i Iran/Irak-kriget. **Bildt** blev 1995 en av två ordförande för den internationella Jugoslavien-konferensen (ICFY) och representerade EU vid freds-förhandlingarna i Dayton. Efter att ha varit High Representative för den civila återuppbyggnaden i Bosnien 1995–98, blev Bildt 1999 generalsekreterarens särskilde utsände för Balkan.

**Olof Rydbeck** (1913–95), FN-ambassadör 1970–76, var chef för UNRWA, FN:s hjälpporganisation för Palestinaflyktingar, 1979–85.

# FN i framtiden

FN har anklagats för att nästan alltid vara i kris. Ibland stämmer det, men FN fungerade inte bättre under det kalla krigets tid, och organisationen kommer aldrig att kunna uppfylla alla förväntningar hos världens länder.

FN har utan tvivel vissa problem. Det brukar sägas att om FN avskaffades så skulle det genast inrättas på nytt, därför att världen behöver en sådan organisation. Men man kan lika säkert påstå att den organisation som i så fall upprättades *inte* skulle konstrueras så som FN ser ut idag.

Trots detta kämpar FN vidare, med både dåliga och bra resultat. Dess ställning undergrävs när säkerhetsrådet är oenigt, som i Irak- och Kosovokriserna, när resurser går till improduktiva insatser till följd av nationell fåfänga eller när effektivitet och vilja brister. Men samtidigt sker, tack vare FN, långsamma och bestående förändringar i det tysta – som MR-normernas segertåg över världen, och den långsamma men tydliga eroderingen av icke-inblandningsprincipen, som gjort att det numera anses angå alla länder hur andra behandlar sina medborgare.

FN:s två huvudroller som viktigaste **forum** och viktigaste **normskapare** kommer i framtiden troligen att bli alltmer framträdande. Dessutom finns det många globala problem som FN är

unikt rustat att gripa sig an. Men inom området internationell **fred och säkerhet** ter sig framtiden mera oklar. Regionala organisationer kan komma att avlasta FN, men de behöver fortfarande sin legitimitet från FN:s säkerhetsråd – det enda organ till vilket världens länder frivilligt har avstått en liten del av sitt självbestämmande.

Anpassningen av FN till dagens och framtidens problem går långsamt. Orsaken finns inte främst inom FN självt, utan hos medlemsländerna. Dessa sprider idag FN:s krafter tunt över världens alla problem. Medlemmarna kan inte enas om att prioritera och kraftsamla sina gemensamma resurser. Man är ense om att FN inte kan göra allt, men man har skilda föreställningar om vilken nytta FN kan ha för det egna landet.

**Förenta staterna** anser sig ha stor användning av FN-insatser på gränsöverskridande och globala problemområden (terrorism, icke-spridning, transnationell brottslighet, etc). Detta gäller inte minst efter terrorattentaten i New York och Washington i september 2001, då säkerhetsrådet på amerikanskt initiativ tog kraftfulla resolutioner med åtgärder mot internationell terrorism. Samtidigt är knappast någon amerikansk administration, nuvarande eller framtida, villig att låta FN bli starkare eller självständigare än idag. Ändå kommer amerikanskt engagemang att vara en nödvändighet i framtiden, om FN:s relevans skall stärkas.

**U-länderna** har stor del i ansvaret för FN:s framtid, men de är många gånger ovilliga att ta det. De mindre länder som har mest att vinna på ett starkt FN, är ofta passiva eller kortsiktiga i förändringsarbetet. De stora och inflytelserika u-länderna är aktiva, men de vägleds inte alltid av genuin omsorg om organisationen. Vissa av dem har en annan politisk dagordning, där principerna om nationell suveränitet och icke-inblandning används för att stärka den egna positionen, samtidigt som man i möjligaste mån försöker tappa FN-systemet på resurser. Dessa länder förordar förstärkningar på områden av intresse för dem själva, men vill inte heller ha ett starkare FN.

**Sverige och övriga EU-länder** tycker sig ibland vara tämligen ensamma i sitt starka och principiellt baserade stöd för FN. Även om Sverige och EU inte kan svära sig helt fria från att någon gång betrakta FN med egennyttans ögon, står det idag ändå klart att EU bär en oproportionerligt stor börda inom världsorganisationen, både i finansieringen av den och i upprätthållandet av dess principer. Detta vill Sverige och övriga EU-länder ändra på, men bevisbördan förefaller ännu ligga hos de länder som vill förändra i stället för hos dem som föredrar status quo.

Detta är olyckligt, men det är förmodligen ett tillstånd som kommer att förändras. Världens alla regeringar har de senaste tio åren sett sina arbetsvillkor och möjligheter helt förändrade av globaliseringens ohejdbara krafter. Nya grepp har blivit nödvändiga. Samma nödvändighet kommer så småningom att drabba dessa regeringar även i deras egenskap av FN-medlemmar. Det internetbaserade globala informationsflödet kommer att stöpa om FN både utifrån och inifrån, antingen medlemsländerna vill det eller inte.

De reformer som medlemmarna kan åstadkomma är angelägna, men de kan för närvarande inte väntas förbättra FN på något avgörande sätt. Och även om FN skulle fungera bättre, återstår fortfarande att besvara frågan om vilka problem som är de mest angelägna för FN att koncentrera sig på – de genuint globala frågor som kan lösas bara av en organisation som FN. I medlemsstatschefernas så kallade Millenniedeklaration från hösten 2000 finns en ambitiös ansats till att definiera vilka dessa prioriterade uppgifter är. Men deklARATIONEN är också fylld av kompromisser som minskar dess vägledande värde.

Om genuina politiska prioriteringar kunde åstadkommas, kan även reformer av strukturer, finansiering och utförande angripas mer produktivt. FN:s prioriteringar och resursfördelning är därför under 2000-talets första år en av de viktigaste internationella frågorna för Sverige att gripa sig an. Men det är också viktigt att inse att förväntningarna på FN aldrig kan uppfyllas helt och hållet.

Det ligger i sakens natur att organisationen är föremål för förhoppningar som ofta visar sig orealistiska.

När Dag Hammarskjöld var FN:s generalsekreterare konstaterade han därför: "FN skapades inte för att ta oss till himlen utan för att rädda oss från helvetet."

## FÖRKORTNINGSLISTA

CD – FN:s permanenta nedrustningskonferens  
CEDAW – FN:s kommitté för eliminering av diskriminering av kvinnor  
CND – FN:s narkotikakommission  
CSD – FN:s kommission för hållbar utveckling  
CTBT – Fördraget om fullständigt förbud mot kärnsprängningar  
DESA – FN-sekretariatets avdelning för ekonomiska och sociala frågor  
ECOSOC – Ekonomiska och sociala rådet  
FAO – FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation  
GEF – Globala miljöfonden  
IAEA – FN:s atomenergiorgan  
ILC – FN:s folkrättskommission  
ILO – Internationella arbetsorganisationen  
IMF – Internationella valutafonden  
INCB – Internationella narkotikakontrollstyrelsen  
INSTRAW – FN:s forskningsinstitut för kvinno- och utbildningsfrågor  
MR – Mänskliga rättigheter  
NATO – Atlantpakten  
NIEO – Den nya ekonomiska världsordningen  
NPT – Ickespridningsavtalet för kärnvapen  
OCHA – FN:s humanitära samordnares kontor  
OECD – Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling  
ODA – Offentligt utvecklingsbistånd  
SHIRBRIG – Multinationell beredskapsmekanism till FN:s förfogande  
UNCTAD – FN:s konferens för handel och utveckling  
UNDC – FN:s nedrustningskommission  
UNDCP – FN:s narkotikakontrollprogram  
UNDP – FN:s utvecklingsprogram  
UNEP – FN:s miljöprogram  
UNESCO – FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur  
UNFICYP – FN:s fredsbevarande insats i Cypern (1964- )  
UNFPA – FN:s befolkningsfond  
UNHCR – FN:s flyktingkommissarie  
UNICEF – FN:s barnfond  
UNIFEM – FN:s utvecklingsfond för kvinnor  
UNIFIL – FN:s fredsbevarande insats i Libanon (1978-)  
UNOSOM I/II – FN:s fredsbevarande insatser i Somalia (1992-1995)  
UNMOGIP – FN:s militärobserveringsstyrka på gränsen mellan Indien och Pakistan (Kashmir) (1949-)

UNMOVIC – FN:s övervaknings- och verifikationskommission i Irak (2000–)  
UNOMOZ – FN:s fredsbevarande insats i Mozambique (1992–1994)  
UNPREDEP – FN:s fredsbevarande insats i Makedonien (1995–1999)  
UNPROFOR – FN:s fredsbevarande insats i f.d. Jugoslavien (1992–1995)  
UNRWA – FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar  
UNSCOM – FN:s övervaknings- och verifikationskommission i Irak (199-2000)  
UNTAC – FN:s fredsbevarande insats i Kambodja (1992–1993)  
WFP – FN:s livsmedelsprogram  
WHO – Världshälsoorganisationen  
WIPO – FN:s organisation för immateriell- och upphovsrätt  
WMO – Meteorologiska världsorganisationen  
WTO – Världshandelsorganisationen